

# dossier

30 marzo 2020

## *Le riforme del sistema bancario a livello nazionale ed europeo*



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A

# Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Le riforme del sistema bancario  
a livello nazionale ed europeo

n. 6/1

30 marzo 2020



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

TEL. 06 6706-2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 234



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Finanze

Tel. 06 6760-9496 – ✉ [st\\_finanze@camera.it](mailto:st_finanze@camera.it) - [@CD\\_finanze](https://twitter.com/CD_finanze)

Documentazione e ricerche n. 6/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

# INDICE

<b>Premessa</b> .....	3	
<b>Normativa europea in materia bancaria e recepimento in Italia</b>		
La vigilanza sull'attività bancaria.....	7	
Il codice unico dell'attività bancaria.....	10	
Oltre il codice unico: la disciplina di armonizzazione dell'attività bancaria .....	25	
<b>Le proposte dell'UE per il completamento dell'Unione bancaria (a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera).....</b>		32
La legislazione italiana in materia bancaria: Alcune linee di intervento.....	37	
La riforma del sistema bancario italiano.....	39	
La gestione dei crediti bancari deteriorati.....	43	
La tutela degli istituti bancari.....	48	
Le commissioni di inchiesta sul sistema bancario .....	52	
L'educazione finanziaria.....	56	



## PREMESSA

La Grande crisi finanziaria, che ha avuto il suo epicentro fra il 2007 e il 2008, ha generato un processo di revisione complessiva della normativa applicabile alle imprese che operano nel **settore bancario e creditizio**. I tratti salienti della riforma, il cui completamento è ancora in atto, riguardano sia le regole che conformano l'attività d'impresa sia l'assetto di vigilanza sulla loro effettività, anche al fine di garantire una maggiore **trasparenza** nei rapporti tra banche e clienti e potenziare gli strumenti di **tutela dei consumatori**.

Sul piano normativo, sono stati **ridefiniti e incrementati i requisiti prudenziali**: si tratta di indicatori della sana e prudente gestione, elaborati sulla base del bilancio degli enti creditizi, il cui livello viene costantemente monitorato per garantire che tali imprese siano in grado di far fronte a *shock* imprevisti in grado di colpire la qualità dei loro attivi, generando esigenze di liquidità e perdite inattese. Allo stesso tempo, sono state introdotte **nuove regole che disciplinano gli interventi di risanamento e risoluzione delle crisi bancarie**, a partire dalla necessità di essere costantemente "preparati al peggio" mediante la predisposizione di piani di risanamento e intervento da parte di imprese e autorità competenti. Oltre che dal principio di precauzione, tali norme sono ispirate dal principio del **salvataggio interno** (*bail-in*), che prevede, per ripianare le perdite e risanare la situazione economica e finanziaria degli operatori in crisi, il preventivo esperimento di strumenti di intervento basati sulla conversione o svalutazione delle passività bancarie, nonché il ricorso a soluzioni "private" (acquisto da parte di altre imprese in salute) e, solo in ultima istanza, l'intervento pubblico. Il **salvataggio esterno** (*bail-out*) a carico delle finanze pubbliche, oltre ad essere uno strumento di natura residuale e complementare, in quanto un certo livello di sacrificio è sempre richiesto ad azionisti e creditori (cosiddetto *burden sharing*), deve anche essere adottato in coerenza con gli specifici paletti posti dalla disciplina europea sugli **aiuti di Stato**.

Il tratto caratterizzante di tali riforme è stato quello di accrescere il livello di **armonizzazione** dell'ordinamento settoriale fra Stati membri dell'Ue, mediante l'adozione a livello legislativo europeo di contenuti sempre più dettagliati dal punto di vista tecnico, un tempo attuati da leggi nazionali e da istruzioni di vigilanza delle relative autorità. Per tale ragione, il complesso di norme che disciplina l'**Unione bancaria** viene definito **single rulebook**. L'armonizzazione delle regole è andata di pari passo con la necessità di garantire la **proporzionalità** degli oneri di conformità alla disciplina, da cui deriva l'identificazione di specifici insiemi di operatori

che, in ragione delle dimensioni e del modello di *business* divengono destinatari di obblighi altrettanto specifici.

Tali distinzioni, ad esempio fra le banche definite "significative", che hanno un attivo superiore a 30 miliardi di euro, e quelle "meno significative", sono funzionali anche a un **rinnovato assetto della vigilanza**. Le istituzioni creditizie bancarie **significative**, infatti, sono soggette alla **vigilanza prudenziale diretta da parte della Banca centrale europea** (BCE), mentre i **poteri di intervento relativi al risanamento e alla risoluzione** delle crisi spettano al **Comitato di risoluzione unico** (*Single Resolution Board* - SRB).

BCE e SRB sono i protagonisti dei due "meccanismi" di controllo del sistema bancario: il **meccanismo di vigilanza unico** (*Single Supervisory Mechanism* - SSM) e il **meccanismo di risoluzione unico** (*Single Resolution Mechanism* - SRM). Tali istituzioni europee **agiscono in stretta collaborazione con le rispettive autorità competenti a livello nazionale**. I governatori delle banche centrali degli Stati membri siedono nel Consiglio generale della BCE, mentre la composizione del SRB prevede la partecipazione di un rappresentante delle autorità nazionali nominato da ciascuno Stato membro. Oltre ad essere parte delle agenzie indipendenti europee, le autorità nazionali sono destinatarie di specifici compiti attuativi delle decisioni prese a livello centrale e, dunque, continuano a svolgere funzioni essenziali per l'efficacia del SSM e del SRM.

Il ruolo delle autorità di vigilanza prudenziale e di risoluzione è reso ancor più rilevante dal processo di progressiva armonizzazione dell'ordinamento settoriale, che richiede un adeguato livello di **flessibilità** per consentire un'attuazione ragionevole delle regole uniformi. Gli strumenti di intervento, infatti, pur essendo definiti da criteri adottati a livello legislativo, sono sottoposti a processi di verifica che consentono alle autorità di adattare i requisiti preventivi e gli interventi di risanamento e risoluzione alle specificità di ciascun ente creditizio.

Nell'ambito dell'ampio processo di riforma appena descritto, l'ordinamento italiano è stato caratterizzato da un **processo di riforma della governance delle imprese operanti nel settore creditizio**, dapprima con riferimento alle banche popolari (decreto-legge n. 3 del 2015), continuando poi con le fondazioni bancarie (mediante il protocollo d'intesa con il MEF del 22 aprile 2015) e con le banche di credito cooperativo (decreto-legge n. 18 del 2016). Il [decreto-legge n. 34 del 2019](#) ha prorogato dal 31 dicembre 2019 al **31 dicembre 2020** il termine per **l'attuazione della riforma delle banche popolari**.

Numerosi interventi hanno inoltre inteso fronteggiare la crisi del settore creditizio, che in Italia è stata caratterizzata da un tratto peculiare. Le maggiori difficoltà, infatti, sono emerse non tanto in relazione alla crisi

finanziaria del 2007-2008, che pure ha colpito duramente la capitalizzazione dei maggiori gruppi bancari, bensì a causa della **crisi economica** che ne è scaturita e che ha generato un significativo e prolungato deterioramento del valore delle attività creditizie. In tale contesto, il **decreto-legge n. 18 del 2016** ha recepito l'accordo raggiunto con la Commissione europea sul meccanismo per **smaltire i crediti in sofferenza** presenti nei bilanci bancari, da attuare mediante la concessione di **garanzie dello Stato** nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza (**Garanzia cartolarizzazione crediti in sofferenza – GACS**).

Con il **decreto-legge n. 237 del 2016** è stata concessa la **garanzia dello Stato** sulle **passività delle banche** aventi sede legale in Italia e sui **finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia** alle banche italiane per fronteggiare **gravi crisi di liquidità**. Ciò ha consentito di adottare gli interventi di rafforzamento patrimoniale nei confronti di MPS - Monte dei Paschi di Siena; ad esito dei predetti interventi, il MEF attualmente detiene il 68,25% delle azioni MPS.

Successivamente, il **decreto-legge n. 22 del 2019** ha consentito la prosecuzione delle misure di smaltimento dei crediti in sofferenza tramite **GACS**, a tal fine utilizzando i meccanismi già disciplinati dal decreto-legge n. 18 del 2016.

Il **decreto-legge n. 89 del 2017** ha modificato la disciplina dell'intervento statale nelle procedure di **risanamento e ricapitalizzazione degli istituti bancari**, mentre il **decreto-legge n. 99 del 2017** ha introdotto disposizioni urgenti per facilitare la **liquidazione** coatta amministrativa di **Banca Popolare di Vicenza S.p.A.** e di **Veneto Banca S.p.A.**, nell'ottica di garantire la continuità del sostegno del credito alle famiglie e alle imprese del territorio.

Il **decreto-legge n. 1 del 2019** ha introdotto misure di **sostegno pubblico in favore di Banca Carige S.p.A.** - Cassa di risparmio di Genova e Imperia, per garantire la stabilità finanziaria e assicurare la protezione del risparmio, nel quadro della disciplina europea degli aiuti di Stato al settore bancario. Il [decreto-legge crescita \(n. 34 del 2019\)](#) ha esteso dal 30 giugno al 31 dicembre 2019 la concessione della **garanzia dello Stato** sulle nuove passività emesse da Banca Carige e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia al medesimo istituto.

Il **decreto-legge n. 142 del 2019** ha infine disciplinato una complessa operazione finanziaria volta a consentire a Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC) di rilanciare, come evidenziato dal Governo nel [comunicato stampa del 13 dicembre 2019](#), la Banca Popolare di Bari (BPB).

In tale contesto, nella XVII legislatura, la **legge n. 107 del 12 luglio 2017** ha istituito una **[Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario](#)**, avendo particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori. Consulta qui il **[documento conclusivo](#)**. Successivamente, la **legge n. 28 del 2019** ha istituito una nuova **[Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario](#)**, con compiti assai più vasti della precedente. Consulta **[qui](#)** i lavori della Commissione.

È inoltre proseguita l'attività di **recepimento della disciplina europea in materia bancaria e creditizia**, soprattutto alla luce del nuovo quadro dell'Unione Bancaria.

Da ultimo, il **[disegno di legge di delegazione europea 2019](#)**, all'esame del Senato, contiene la delega:

- al recepimento della direttiva (UE) 2019/878 e all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/876. Il primo atto modifica la direttiva 2013/36/UE (*Capital Requirements Directive - CRD*), il secondo il regolamento (UE) n. 575/2013 (*Capital Requirements Regulation - CRR*), che definiscono un **sistema armonizzato di requisiti minimi riferiti al capitale e ad altri strumenti che una banca deve detenere** affinché si possa ritenere che sia in grado di operare in condizioni di sicurezza e di far fronte autonomamente alle perdite operative;
- al recepimento della direttiva (UE) 2019/879 e all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2014/806. Il primo atto modifica la direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD*) che, insieme al regolamento (UE) n. 806/2014 (*Single Resolution Mechanism Regulation - SRMR*), definisce un **sistema armonizzato di regole sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie**.

Il presente *dossier* dà quindi conto dell'**evoluzione normativa a livello europeo e a livello nazionale**, nonché delle **proposte normative in discussione a livello europeo**.

Si segnala in questa sede che **lo stato di salute delle banche italiane** è stato recentemente illustrato, in una **[lettera al New York Times](#)**, dal **Vice Direttore Generale della Banca d'Italia**, Luigi Federico Signorini.

## NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA BANCARIA E RECEPIMENTO IN ITALIA

### La vigilanza sull'attività bancaria

Nel corso del 2010 è stato creato un **sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziarie** (SEVIF) mediante l'istituzione, con appositi regolamenti, di tre nuove autorità di vigilanza europee competenti, rispettivamente per le **banche**, i mercati finanziari e le assicurazioni, e di un Comitato europeo per il rischio sistemico incaricato della vigilanza macroprudenziale.

In particolare il regolamento (UE) n. 1093/2010 ha istituito [\*\*l'Autorità bancaria europea \(EBA\)\*\*](#); il regolamento n. 1094/2010 ha istituito [\*\*l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali \(EIOPA\)\*\*](#) ed il regolamento n. 1095/2010 ha istituito [\*\*l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati \(ESMA\)\*\*](#). Con il regolamento n. 1092/2010 relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea è stato istituito il [\*\*Comitato europeo per il rischio sistemico \(CERS\)\*\*](#).

La creazione del SEVIF fa seguito alle [\*\*proposte\*\*](#) elaborate da un gruppo di esperti (cd. **gruppo "de Larosière"**) incaricato dalla Commissione europea, nel novembre 2008, di formulare raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi di vigilanza europei a fronte della crisi finanziaria.

Le agenzie europee sono state istituite essenzialmente per **garantire l'attuazione uniforme** di regole a suo tempo disposte mediante direttive caratterizzate da un livello di armonizzazione minima. In tale contesto, l'EBA sostiene il buon funzionamento del SSM attraverso l'elaborazione di regole uniformi da applicarsi in tutta l'Unione. EBA, ESMA ed EIOPA non sono istituzioni riconosciute dai Trattati, bensì da atti legislativi ai sensi dei quali le autorità svolgono un ruolo di supporto alla Commissione nell'elaborazione di norme tecniche attuative della disciplina europea. Esse elaborano anche orientamenti e linee guida volte a sostenere l'armonizzazione delle prassi di vigilanza.

Il contesto nel quale sono state istituite è profondamente mutato negli anni successivi a causa di due processi: la **progressiva armonizzazione della normativa bancaria**, mediante l'adozione di un "codice unico" (*single rulebook*) di norme direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali, e **l'affidamento alla BCE della vigilanza sulle banche**

**significative e al SRB delle decisioni sulla risoluzione delle crisi bancarie** relative alle banche significative e ai gruppi transfrontalieri.

L'avvio del progetto dell'Unione bancaria ha dunque determinato un **complessivo riassetto della vigilanza** sull'attività bancaria.

L'EBA opera per **assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme**. L'Autorità contribuisce al processo di adozione di **norme tecniche** vincolanti, supportando la Commissione nell'elaborazione di atti delegati da direttive e regolamenti europei. Elabora **indicazioni interpretative** sulle norme in vigore (Orientamenti) volte a promuovere la convergenza delle pratiche di vigilanza, per garantire un'applicazione armonizzata delle norme prudenziali. A tal fine, inoltre, ha il compito di intervenire nei casi di **applicazione insufficiente del codice unico** da parte delle autorità nazionali, di adottare **decisioni in situazioni d'emergenza** e **risolvere le controversie fra autorità** nazionali competenti. L'EBA ha, infine, l'incarico di **valutare il rischio e le vulnerabilità presenti nel settore bancario dell'UE**, in particolare attraverso relazioni periodiche di valutazione dei rischi e **prove di stress** su scala europea.

La **BCE vigila direttamente sul rispetto dei requisiti prudenziali da parte delle banche che hanno attività superiori ai 30 miliardi di euro oppure che rappresentano almeno il 20 per cento del PIL del loro Paese**. (le banche "significative"). Le **altre banche sono soggette alla vigilanza delle autorità nazionali**, nell'ambito degli **indirizzi formulati dalla BCE** e di un'azione di supervisione comunque svolta da quest'ultima prevalentemente sulla base di informazioni trasmesse dalle autorità di vigilanza nazionali.

Tali autorità sono preposte alla vigilanza prudenziale permanente sulle banche che rientrano nella rispettiva sfera di competenza. Di fronte a una crisi, se le misure di risanamento previste dall'intermediario e gli ulteriori interventi previsti dalle autorità di vigilanza non risultano efficaci, una **banca può essere ritenuta "in dissesto o a rischio di dissesto"**, **determinando i presupposti per l'intervento delle autorità di risoluzione della crisi**. Il **SRB**, coadiuvato dalle autorità di risoluzione nazionali, è **responsabile della pianificazione di emergenza e delle procedure di risoluzione delle crisi** per le **banche significative** e per le banche con attività inferiori a 30 miliardi che **operano su base transfrontaliera**.

Attualmente nella zona euro sono circa 120 le banche "significative", le quali rappresentano circa l'85 per cento degli attivi bancari totali. Qui [l'elenco degli intermediari vigilati direttamente](#) dalla BCE.

La vigilanza implica la conduzione di **controlli periodici** volti ad assicurare che le banche siano idonee a operare, incluso **l'esame delle modalità di concessione dei prestiti**, di **acquisizione dei prestiti** e di **investimento** o, più in generale, della conformità al codice unico europeo. La BCE ha assunto pienamente i suoi compiti di vigilanza nel novembre del 2014.

A livello **nazionale**, il **decreto legislativo n. 385 del 1993 (Testo Unico Bancario, TUB)** conferisce alla **Banca d'Italia** specifici poteri di vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie, degli istituti di moneta elettronica e di quelli di pagamento. L'esercizio di questi poteri è finalizzato a perseguire obiettivi distinti ma collegati tra loro. Il **decreto legislativo n. 180 del 2015 ha inoltre attribuito alla Banca d'Italia la funzione di autorità nazionale di risoluzione**.

La Banca d'Italia promuove, nei confronti di ciascun intermediario vigilato, una gestione sana e prudente, la trasparenza delle operazioni e dei servizi offerti e la correttezza delle relazioni con la clientela. Le finalità di trasparenza e correttezza sono riferite alle operazioni e ai servizi bancari e finanziari, al credito al consumo e ai servizi di pagamento. Sono **esclusi** dalla sfera di competenza della Banca d'Italia i **servizi e le attività di investimento** nonché il **collocamento di prodotti finanziari aventi finalità di investimento** (quali ad esempio le obbligazioni), sui quali vigila la **Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob)**. Con riguardo al sistema finanziario nel suo complesso, il legislatore affida alla Banca d'Italia la tutela della stabilità, dell'efficienza e della competitività.

Il **decreto legislativo n. 58 del 1998** (Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - TUF) assegna inoltre alla Banca d'Italia compiti di vigilanza sulle Società di Intermediazione Mobiliare (SIM) e sulle Società di Gestione del Risparmio (SGR). In tale ambito, la Banca d'Italia è responsabile del contenimento del rischio, della stabilità e della sana e prudente gestione degli intermediari, mentre la Consob è competente per la trasparenza e la correttezza dei comportamenti.

## Il codice unico dell'attività bancaria

La direttiva 2013/36/UE (*Capital Requirements Directive* - CRD) e il regolamento (UE) n. 575/2013 (*Capital Requirements Regulation* - CRR), hanno definito, riformando il complesso di regole vigenti al momento della loro adozione, un **sistema armonizzato di criteri e requisiti minimi riferiti all'organizzazione, al capitale e ad altri strumenti** che una banca deve detenere affinché si possa ritenere che sia in grado di operare in condizioni di sicurezza e di far fronte autonomamente alle perdite operative.

Tali regole costituiscono i principi e i parametri da rispettare per assicurare una gestione **sana e prudente degli enti creditizi** e la **prima linea (preventiva) di difesa contro le crisi** che possono colpire i soggetti che svolgono attività legate al credito, sui quali vigilano la Banca Centrale Europea (BCE) e le banche centrali nazionali, secondo i meccanismi di cooperazione stabiliti dal regolamento (UE) n. 1024/2013 (*Single Supervisory Mechanism Regulation* - SSMR). **Insieme alle regole sul risanamento e la risoluzione delle banche**, contenute nella direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive* - BRRD) e nel regolamento (UE) n. 806/2014 (*Single Resolution Mechanism Regulation* - SRMR), costituiscono **il codice unico (single rulebook) del settore a livello europeo**.

La direttiva **CRD** detta in primo luogo le **condizioni di accesso all'attività degli enti creditizi**, che rappresenta dunque un settore riservato ai soli soggetti autorizzati. In tale ambito vengono identificate regole specifiche relative all'idoneità dei soggetti che detengono partecipazioni nei medesimi enti. Con riferimento alla vigilanza prudenziale, a valle del quadro che disciplina la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, che consentono, a date condizioni, di operare su base europea a seguito dell'autorizzazione in uno Stato membro, vengono definite le **competenze e i compiti dello Stato membro d'origine e dello Stato membro ospitante**, i **poteri di vigilanza** (su base individuale e consolidata) e **sanzionatori**, nonché le relazioni con Paesi terzi. Per gli enti creditizi, vengono indicati i **dispositivi, i processi e i meccanismi volti a conformare l'attività a criteri di sana e prudente gestione**: regole sul governo societario, sui piani di risanamento e risoluzione, sulle politiche di remunerazione, sull'organizzazione e il trattamento dei rischi. Oltre ai requisiti organizzativi vengono previsti alcuni **requisiti quantitativi applicabili alle riserve di capitale** e una serie di **misure di conservazione del capitale** stesso. Il rispetto di tali presidi viene sottoposto al **processo di valutazione dell'adeguatezza** del capitale interno da parte delle autorità. La direttiva CRD è stata recepita nel nostro ordinamento con il [decreto legislativo n. 72 del 2015](#), che è intervenuto apportando modifiche al decreto legislativo n. 385 del 1993 (Testo unico bancario - TUB) e al

decreto legislativo n. 58 del 1998 (Testo unico dell'intermediazione finanziaria - TUF).

Il regolamento **CRR** attua con norme direttamente applicabili definite a livello europeo il quadro appena tracciato, definendo il **livello di applicazione dei requisiti** (su base individuale e consolidata). Il regolamento stabilisce gli elementi di bilancio che possono essere classificati come **fondi propri** da parte di enti creditizi, società di partecipazione finanziaria e società di partecipazione finanziaria miste sottoposti a vigilanza ai sensi della CRD: **capitale primario di classe 1** (al netto di rettifiche, deduzioni, esenzioni e alternative alla deduzione), **capitale aggiuntivo di classe 1 e di classe 2** (sempre al netto delle relative deduzioni). Fra le **deduzioni** rientrano, ad esempio, le perdite, le attività immateriali, le partecipazioni incrociate reciproche concepite per gonfiare artificialmente i fondi propri, le attività dei fondi pensione a prestazioni definite e le attività fiscali differite che dipendono dalla redditività futura. I fondi propri sono composti da strumenti di capitale, utili non distribuiti, riserve e altri strumenti sostanzialmente assimilabili al capitale. Tali strumenti sono soggetti a **specifiche condizioni che ne differenziano il grado di disponibilità rispetto alla capacità di assorbimento delle perdite**. Gli strumenti del capitale aggiuntivo di classe 1 sono soggetti, tra l'altro, alla possibilità di essere svalutati o convertiti direttamente da parte dell'ente al verificarsi di un cd. evento attivatore, mentre per gli strumenti di classe 2 la svalutazione o conversione in capitale non è direttamente connessa a un evento attivatore ma può essere disposta dall'autorità di risoluzione. Il regolamento stabilisce altresì le condizioni affinché gli elementi passivi di bilancio siano classificabili fra le **passività ammissibili** ai fini del relativo **requisito minimo** (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities - MREL*).

Sulla base di tali definizioni, il regolamento stabilisce la **disciplina generale dei requisiti patrimoniali: livello dei fondi propri richiesto** (con specifica quantificazione dei coefficienti applicabili alle imprese di investimento e agli enti a rilevanza sistemica a livello globale) e relative **disposizioni in materia di calcolo e di segnalazione**. I requisiti sono rappresentati attraverso **coefficienti**, per cui i fondi richiesti all'ente per assicurare una gestione prudente e una prima linea di difesa nei confronti di crisi aziendali e di sistema sono **espressi in percentuale dell'importo complessivo dell'esposizione al rischio**. **L'importo** del capitale **necessario**, pertanto, **dipende dal rischio** legato alle attività di una determinata banca. Ad attività meno rischiose corrisponde una minore richiesta di fondi disponibili per l'assorbimento delle eventuali perdite, mentre alle attività più rischiose è attribuito un **fattore di ponderazione** del rischio più elevato, per cui l'ammontare di capitale che la banca deve

accantonare cresce progressivamente in ragione dei rischi connessi alle poste attive del bilancio.

Vengono inoltre definiti **requisiti per il portafoglio di negoziazione** e per la valutazione prudente di tutte le attività in portafoglio.

A margine della disciplina generale vengono identificati **requisiti patrimoniali relativi a specifici rischi**. Con riferimento al **rischio di credito** vengono stabiliti i criteri di valutazione e i fattori di ponderazione del rischio rispetto a specifiche esposizioni. Regole di dettaglio vengono disposte per specifiche tipologie di esposizioni, ad esempio derivanti da operazioni di **cartolarizzazione**. Un ente può prescegliere una o più **agenzie esterne di valutazione del merito di credito** (ECAI) per determinare i fattori di ponderazione del rischio attribuibili agli attivi e agli elementi fuori bilancio ovvero chiedere all'autorità competente di essere autorizzato, nel rispetto delle condizioni previste dal CRR, a calcolare gli importi delle esposizioni ponderati per il rischio utilizzando il **metodo basato sui rating interni** (metodo IRB).

Oltre agli accantonamenti di capitale (requisiti di fondi propri) relativi al rischio di credito, vengono dettagliati i criteri per la valutazione e gli accantonamenti relativi al **rischio operativo**, al **rischio di mercato**, al **rischio di regolamento** e alla **leva finanziaria**.

Nel complesso, il regolamento stabilisce norme volte a **quantificare in modo completo, uniforme e standardizzato** i requisiti di fondi propri connessi ai suddetti elementi. Il regolamento stabilisce altresì regole uniformi concernenti i requisiti di fondi propri e passività ammissibili che si applicano alle **entità soggette a risoluzione che sono enti a rilevanza sistemica a livello globale** (G-SIIs, *Global Systemically Important Institutions*) o fanno parte di G-SIIs o sono "filiazioni" significative di G-SIIs non UE.

Il CRR contiene poi una disciplina delle **grandi esposizioni**. L'esposizione di un ente verso un cliente o un gruppo di clienti connessi è considerata una grande esposizione quando il suo valore è pari o superiore al 10 per cento del capitale ammissibile dell'ente. Rispetto a tali attività vengono disposti obblighi di segnalazione, requisiti organizzativi e specifici limiti alla relativa gestione.

Vengono quindi dettate regole sulla gestione della **liquidità** e, infine, sull'**informativa da rendere al pubblico** da parte degli enti creditizi.

La **direttiva (UE) 2019/878** e il **regolamento (UE) 2019/876** hanno determinato una **revisione complessiva della CRD e del CRR**, anche al fine di trasporre in ambito europeo gli **elementi definiti dagli organismi di normazione internazionale** (Comitato di **Basilea** per la vigilanza bancaria e Consiglio per la stabilità finanziaria). Le principali modifiche apportate al quadro normativo prudenziale riguardano i requisiti di capitale e di

liquidità, la vigilanza, l'informativa al pubblico, l'applicazione del principio di proporzionalità e le disposizioni riconducibili alla disciplina sulla risoluzione delle banche. Sono previste anche innovazioni relative alla *governance*, ad esempio, stabilendo che le **politiche e prassi di remunerazione siano neutrali rispetto al genere**.

Più in particolare, è introdotto un nuovo requisito che ha stabilito in via legislativa (cosiddetto "primo pilastro" che riguarda la definizione uniforme dei requisiti) il **limite del 3 per cento del coefficiente di leva finanziaria** applicabile dal 2021.

Inoltre, dal 2022 **per i G-SIIs** è previsto un **requisito aggiuntivo** pari al 50 per cento del coefficiente relativo alla riserva di capitale prevista dalla CRD per gli enti di rilevanza sistemica globale. Vengono introdotti limiti alla distribuzione in relazione al capitale di classe 1 in caso di mancato rispetto del limite del coefficiente di leva finanziaria. Il **calcolo della leva finanziaria** è stato integralmente rivisto.

È introdotto un nuovo limite, applicabile dal 2021, del **100 per cento relativo al coefficiente di finanziamento stabile** (*Net Stable Funding Ratio* - NSFR).

Sono rivisitate le **modalità di calcolo del requisito per il rischio di mercato** e del **requisito di capitale per il rischio di controparte** e la disciplina delle **grandi esposizioni**.

È modificata la **disciplina sull'informativa al pubblico**, in particolare con l'inclusione delle informazioni riguardanti nuovi adempimenti relativi a passività eleggibili, NSFR e leva finanziaria.

La CRD enfatizza la circostanza che i **requisiti di capitale aggiuntivi** definiti nell'ambito del **processo di controllo prudenziale** effettuato dalle autorità competenti (cosiddetto "secondo pilastro") devono essere **motivati esclusivamente dalle specificità della singola banca** e non possono essere motivate da scopi macro-prudenziali.

Allo stesso tempo, vengono introdotte norme che **stabiliscono specifici poteri a disposizione delle autorità di vigilanza rispetto alla possibilità di imporre requisiti di capitale aggiuntivi** determinati caso per caso. La possibilità di imporre requisiti aggiuntivi viene inserita in un processo di interlocuzione con l'autorità competente in cui la stessa comunichi agli enti i propri **orientamenti sui fondi propri aggiuntivi**, e sia in grado di **motivare chiaramente le proprie decisioni relative ai requisiti aggiuntivi**.

Con l'obiettivo di **facilitare i prestiti alle piccole e medie imprese (PMI)**, viene esteso il cosiddetto *supporting factor* (requisito patrimoniale moltiplicato per 0,7619 per i prestiti non in stato di *default* fino a 1,5 milioni di euro). Nella nuova versione si applica una riduzione del 15 per cento del requisito per la parte eccedente i 2,5 milioni di euro, con l'applicazione del *supporting factor* fino a tale soglia.

Al fine di **facilitare i prestiti ai progetti infrastrutturali** mediante una ponderazione delle relative esposizioni pari al 75 per cento, nel rispetto di una serie di condizioni, viene inserita una apposita disciplina nel CRR relativa alle esposizioni verso soggetti che gestiscono o finanziano strutture fisiche o impianti, sistemi e reti che forniscono o sostengono servizi pubblici essenziali.

Sono previste inoltre specifiche regole per contenere **gli impatti sulle perdite stimate in caso di fallimento del debitore** (*Loss Given Default - LGD*) in conseguenza dell'applicazione dei modelli interni per il calcolo del requisito sul rischio di credito **a seguito delle vendite su vasta scala di crediti**.

Viene inserita una nuova disciplina della *Intermediate Holding Company*, ai sensi della quale due o più enti nell'Unione appartenenti allo stesso gruppo di un Paese terzo, con un valore totale delle attività che supera i 40 miliardi di euro, **sono tenuti ad avere un'unica impresa madre nell'UE intermedia, stabilita nell'Unione**. Tale impresa è un ente creditizio autorizzato o una società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista a cui è stata concessa l'approvazione.

Viene inserita la nuova nozione di **filiazione significativa**. L'impresa "figlia" è sostanzialmente un'impresa soggetta a controllo di diritto o di fatto da parte di un'impresa madre. La filiazione significativa è una filiazione che soddisfa una o più delle seguenti condizioni su base individuale o consolidata: detiene più del 5 per cento delle attività consolidate ponderate per il rischio della sua impresa madre apicale; genera più del 5 per cento del reddito operativo totale della sua impresa madre apicale; la misura dell'esposizione complessiva della filiazione è superiore al 5 per cento della misura dell'esposizione complessiva consolidata della sua impresa madre apicale.

Viene inoltre introdotta la nozione di **ente piccolo e non complesso**, caratterizzato per alcuni requisiti afferenti, tra l'altro, al valore totale delle attività; non soggetto ad alcun obbligo (ovvero a obblighi semplificati) in relazione ai piani di risoluzione e di risanamento. Tale ente non deve, tra l'altro, utilizzare modelli interni per soddisfare i requisiti prudenziali e non deve aver sollevato obiezioni contro la classificazione come ente piccolo e non complesso presso l'autorità competente.

Con riferimento al **raccordo fra la disciplina dei requisiti prudenziali e la disciplina di risanamento e risoluzione delle crisi bancarie**, viene introdotto nel CRR l'obbligo per le banche identificate come soggette a risoluzione e che sono G-SIIs o fanno parte di un G-SIIs (o sono controllate significative di G-SIIs non UE), di detenere **livelli minimi di capitale e di altri strumenti (passività ammissibili) idonei a sostenere le perdite** nella risoluzione delle crisi, conformemente allo standard internazionale della **capacità totale di assorbimento delle perdite** (*Total Loss Absorbing*

*Capacity* - TLAC). Il nuovo requisito prevede un rapporto basato sul rischio delle attività (*Risk Weighted Assets* - RWA) e un rapporto non basato sul rischio (stesso denominatore del coefficiente di leva finanziaria) rispetto alla somma dei fondi propri e delle passività ammissibili. La logica sottesa al rapporto con il totale delle passività, che esclude quindi la calibrazione del requisito in base alla rischiosità dell'attivo, è quella che informa la determinazione del requisito minimo di passività ammissibili (*Minimum Requirement of Eligible Liabilities* - MREL).

Il considerando 15 del regolamento UE 876/2019 ricorda che il 9 novembre 2015 il **Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) ha pubblicato le modalità di funzionamento della capacità totale di assorbimento delle perdite (disciplina TLAC)**, che sono state approvate dal G-20 in occasione del vertice del novembre 2015 in Turchia. La disciplina TLAC prevede che le banche a rilevanza globale detengano un numero sufficiente di passività con un'elevata capacità di assorbimento delle perdite (sottoportabili a opzioni di *bail-in*, salvataggio interno attraverso la svalutazione o conversione in capitale dei relativi strumenti), al fine di garantire che, in caso di risoluzione, l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione siano adeguati e rapidi. Il successivo considerando 16 specifica che l'applicazione della norma TLAC nel diritto dell'Unione deve tenere conto del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL), di cui alla direttiva BRRD. Poiché la norma TLAC e il MREL perseguono lo stesso obiettivo di assicurare che gli enti dispongano di una sufficiente capacità di assorbimento delle perdite, i due requisiti dovrebbero essere elementi complementari di un quadro comune. A livello operativo, il livello minimo armonizzato della norma TLAC dovrebbe essere inserito nel CRR attraverso un nuovo requisito di fondi propri e passività ammissibili.

Di conseguenza, è stata inserita la nozione e la relativa disciplina delle **passività ammissibili** nel CRR e sono stati definiti nuovi limiti regolamentari per i G-SII. La disciplina prevede:

- un **coefficiente pari al 18 per cento dei RWA** per l'aggregato fondi propri e passività ammissibili (con una norma transitoria che riduce il livello al 16 per cento fino al 31 dicembre 2021). Viene dunque identificato un requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) parametrato non più al totale delle passività, bensì alle attività ponderate per il rischio (secondo la logica della norma TLAC);
- un **limite all'esposizione complessiva** (relativa al coefficiente di leva finanziaria, dove, in sostanza le attività vengono sommate, pur con alcuni aggiustamenti, senza essere ponderate per il rischio) **del 6,75 per cento** parametrato alla **somma di fondi propri e passività ammissibili**

(il CRR anche in questo caso riduce il livello al 6 per cento fino al 31 dicembre 2021);

- un nuovo **limite regolamentare del 90 per cento dei due suddetti requisiti per filiazioni significative** (non soggette a risoluzione) di G-SIIs non EU;
- un nuovo **requisito di finanziamento stabile** in virtù del quale gli enti assicurano che le attività a lungo termine e gli elementi fuori bilancio siano adeguatamente "coperti" con una serie di strumenti di finanziamento (*funding*) stabile sia in condizioni normali che in condizioni di *stress*. Il requisito di finanziamento stabile prevede che il i fondi a disposizione siano pari al 100 per cento dei fondi richiesti, calcolati secondo quanto indicato nel CRR;
- nuovi **requisiti di liquidità** (per cui un ente che non soddisfa o prevede di non soddisfare i requisiti in materia di copertura della liquidità o di finanziamento stabile, anche in periodi di *stress*, ne dà **immediata comunicazione alle autorità competenti e inoltra alle stesse senza indugio un piano per il tempestivo ripristino della conformità ai suddetti requisiti**).

A seguito della grande crisi finanziaria, oltre alla riforma complessiva delle norme prudenziali, è stato definito un sistema armonizzato di pianificazione e gestione delle situazioni in cui una banca sia considerata "in dissesto o a rischio di dissesto" e la risoluzione sia necessaria nell'interesse pubblico, ossia gli obiettivi della risoluzione non potrebbero essere conseguiti nella stessa misura se la banca fosse stata liquidata con procedura ordinaria di insolvenza.

Con l'entrata in vigore della **BRRD** e del **SRMR** è stato definito il quadro giuridico del **Meccanismo di risoluzione unico delle banche e delle società di intermediazione mobiliare** (SIM) che prestano servizi che comportano l'assunzione di rischi in proprio (*Single Resolution Mechanism* - SRM), complementare al Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism* - SSM) con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro mediante un sistema unitario delle procedure di risoluzione. È altresì prevista l'istituzione di un **Fondo di risoluzione unico** per il finanziamento dei programmi di risoluzione (*Single Resolution Fund* - SRF) alimentato dai contributi degli intermediari dei paesi dell'area dell'euro con un piano di versamenti distribuito in 8 anni.

Il sistema è formato dalle **autorità nazionali di risoluzione** (*National Resolution Authority* - NRA) e dal **Comitato di risoluzione unico** (*Single Resolution Board* - SRB), un'agenzia europea per l'esercizio delle funzioni

di risoluzione, nel cui consiglio sono presenti anche i rappresentanti delle autorità nazionali. Il sistema di risoluzione unico ha l'obiettivo di assicurare la gestione efficace delle crisi delle **banche significative** o con **operatività transfrontaliera** nell'area dell'euro e delle principali SIM, superando i problemi determinati dalla frammentazione delle procedure su base nazionale. Il Comitato di risoluzione unico assume le decisioni in merito ai piani di risoluzione e all'avvio della risoluzione e individua le azioni più idonee al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla disciplina europea. Le autorità nazionali di risoluzione, oltre a partecipare alle decisioni del Comitato, sono responsabili dell'attuazione delle concrete misure di risoluzione.

Le autorità nazionali di risoluzione (per l'Italia il ruolo è stato attribuito alla **Banca d'Italia**) rimangono altresì responsabili della gestione delle crisi degli intermediari meno significativi. Nello svolgimento di tali attività le NRA agiscono nell'ambito degli **orientamenti e delle linee guida stabiliti dal Comitato di risoluzione unico** che, in casi eccezionali, può esercitare poteri di sostituzione assicurando l'effettiva unitarietà del Meccanismo.

Sia il SRB sia le autorità nazionali si avvalgono degli strumenti di gestione delle crisi introdotti dalla BRRD. Tale quadro prevede in primo luogo che gli enti creditizi siano **costantemente preparati** ad affrontare un deterioramento della propria situazione finanziaria, adottando e tenendo aggiornato un **piano di risanamento** che preveda l'adozione da parte dell'ente di misure volte al ripristino della sua situazione finanziaria. Il piano costituisce un vero e proprio **requisito prudenziale di governo societario** anche ai fini della direttiva CRD. Il piano è basato su un **complesso di indicatori** della situazione finanziaria concordati fra l'ente e l'autorità di risoluzione, che vengono monitorati per identificare le circostanze in cui risulti opportuno mettere in atto specifiche **azioni di risanamento** definite in via preventiva.

Così come gli enti devono essere preparati a gestire il deterioramento della situazione finanziaria, **le autorità di risoluzione devono essere preparate a gestire i casi in cui questo deterioramento conduca al dissesto o al rischio di dissesto dell'ente**. Il piano di risoluzione della crisi, preparato di norma con l'assistenza degli enti stessi, non deve presupporre interventi di salvataggio esterno a carico delle finanze pubbliche (*bail-out*). La risoluzione di un ente s'intende possibile quando all'autorità di risoluzione risulta fattibile e credibile liquidare l'ente con procedura ordinaria di insolvenza oppure risolverne la crisi applicando all'ente i vari strumenti di risoluzione ed esercitando nei suoi confronti i diversi poteri di risoluzione, **evitando il più possibile qualsiasi effetto negativo significativo**, comprese situazioni di instabilità finanziaria più ampia o di eventi a livello sistemico, sul sistema finanziario dello Stato membro in cui l'ente è stabilito o di altri Stati membri dell'Unione e nella prospettiva di

assicurare la continuità delle funzioni essenziali svolte dall'ente. Le autorità di risoluzione notificano con tempestività all'EBA quando la risoluzione di un ente non viene ritenuta possibile. In sostanza, il Comitato valuta se la banca possa essere liquidata nell'ambito delle procedure di insolvenza nazionali. Questo è l'approccio convenzionale, a meno che il Comitato non giunga alla conclusione che sia nel pubblico interesse procedere alla risoluzione.

La BRRD identifica una serie di **misure di intervento precoce** attivabili dall'autorità di vigilanza prudenziale ai sensi del CRR **qualora un ente violi o appaia prossimo a violare i requisiti prudenziali**, a causa tra l'altro di un rapido deterioramento della situazione finanziaria, del peggioramento della situazione di liquidità, del rapido aumento dei livelli di leva finanziaria, dei crediti in sofferenza o della concentrazione di esposizioni. Tali opzioni di intervento, che vanno ad integrare il quadro dei poteri di vigilanza prudenziale stabilito dall'articolo 104 della CRD, si sostanziano nella **richiesta rivolta all'organo amministrativo dell'ente di intraprendere specifiche azioni** volte a risanare la situazione finanziaria, e sono assistite dalla facoltà di esigere la **rimozione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione dell'ente**, nella sua totalità o per quanto riguarda singole persone e dal potere di nomina della nuova alta dirigenza o dell'organo di amministrazione.

Le misure di intervento precoce sono esemplificative delle **aree di interconnessione fra la disciplina prudenziale e la disciplina del risanamento e della risoluzione**. Proprio al fine di gestire tali aree, il considerando 54 del regolamento SRMR prevede che il Comitato di risoluzione, le autorità nazionali di risoluzione e le autorità competenti, compresa la Banca centrale europea, dovrebbero all'occorrenza concludere (e riesaminare periodicamente) un **memorandum d'intesa** che descriva i termini generali della reciproca cooperazione nello svolgimento dei rispettivi compiti previsti dalla legislazione dell'Unione.

Qualora tutte le azioni di risanamento e intervento precoce non fossero in grado di evitare il rischio di dissesto, la BRRD prevede **l'avvio di un'azione di risoluzione** (articoli 31 e seguenti della BRRD), finalizzata a garantire la **continuità** delle funzioni essenziali; **evitare effetti negativi significativi** sulla stabilità finanziaria; salvaguardare i fondi pubblici **riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario; tutelare i depositanti, gli investitori e i clienti**.

Gli **strumenti principali** che le relative autorità possono applicare per la risoluzione di una crisi bancaria sono elencati dall'articolo 37 della BRRD: **vendita** dell'attività d'impresa, creazione di un **ente-ponte**, **separazione delle attività** (applicabile solo se abbinato a un altro strumento di risoluzione) e **salvataggio interno mediante svalutazione o conversione in capitale delle passività ammissibili** (*bail-in*).

In tale ambito, il quadro dell'Unione ha imposto alle **autorità di risoluzione di stabilire, per ciascun ente, un requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili** (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities* - MREL), che consiste in passività particolarmente adatte al *bail-in*, da utilizzare per assorbire le perdite e ricapitalizzare gli enti.

Allo stesso tempo, a livello internazionale, come già anticipato, il Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) ha pubblicato la lista delle condizioni relative alla **capacità totale di assorbimento delle perdite** (*Total Loss Absorbing Capacity* - TLAC), imponendo alle banche a rilevanza sistemica globale (*global systemically important banks* - G-SIBs), denominate enti a rilevanza sistemica globale (*global systemically important institutions* - G-SIIs) nella normativa dell'Unione, di detenere un quantitativo sufficiente di passività ad elevata capacità di assorbimento delle perdite (sottoponibili al *bail-in*), per assicurare che il capitale di tali soggetti si mantenga a un livello tale da consentire la risoluzione di una crisi.

Il requisito di TLAC fu espressamente definito dal FSB con riferimento alle G-SIBs come argine all'opportunità degli **istituti di maggiori dimensioni**, definito dalla letteratura economica "azzardo morale", per cui, se una banca è consapevole che le conseguenze negative del suo fallimento sarebbero troppo nefaste per essere accettate dall'autorità pubblica ("*too-big-to-fail*"), diviene ragionevole che la stessa assuma rischi eccessivi per aumentare i propri rendimenti potenziali, in vista di un salvataggio esterno (*bail-out*) finanziato dal circuito della finanza pubblica.

La Commissione europea si è, di conseguenza, impegnata a riesaminare le norme sul requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) per assicurare piena coerenza con la norma sulla capacità totale di assorbimento delle perdite (TLAC) convenuta a livello internazionale. Il principale obiettivo delle **direttive (UE) 2019/878 e 2019/879** è proprio quello di applicare la norma TLAC, integrando il relativo requisito nelle norme generali sul MREL, evitando duplicazioni conseguenti all'applicazione di due requisiti paralleli.

Sebbene **perseguano lo stesso obiettivo normativo**, imponendo alle banche di detenere un certo quantitativo di passività da utilizzare per il salvataggio interno in caso di crisi, il **TLAC e il MREL sono strutturati in modo diverso**, in particolare con riferimento al campo di applicazione, alle modalità di determinazione quantitativa dei requisiti e alla tipologia di strumenti ammissibili.

Il **campo di applicazione della norma TLAC è circoscritto alle banche globali (G-SIIs)**, sulla base peraltro di quelli che vengono definiti "unità e gruppi" di risoluzione, mentre il **MREL deve essere rispettato da ogni banca e copre l'intero settore bancario dell'Unione**. Contrariamente

alla norma **TLAC**, che contiene un **livello minimo armonizzato**, il livello del **MREL** è **stabilito dalle autorità di risoluzione in base a una valutazione specifica dell'ente eseguita di volta in volta**. Inoltre, mentre il MREL è un coefficiente che non considera il rischio insito nell'attivo della banca, in quanto esprime le passività eleggibili sul totale del passivo stesso, la norma **TLAC rapporta i fondi disponibili all'attivo ponderato per il rischio**. Infine, il requisito minimo **TLAC dovrebbe essere soddisfatto, in linea di massima, mediante strumenti di debito subordinati**, mentre ai fini del **MREL la subordinazione degli strumenti di debito potrebbe essere richiesta**, di volta in volta, dalle autorità di risoluzione, se necessario per evitare che, in un caso specifico, ai creditori sottoposti al *bail-in* sia riservato un trattamento meno favorevole che in un ipotetico scenario di insolvenza (cosiddetto "scenario controfattuale alla risoluzione"). La direttiva (UE) **2019/879**, pertanto, ha modificato la disciplina del MREL per garantire coerenza tecnica con la struttura dei requisiti applicabile ai G-SIIs.

Con gli interventi di cui è in discussione il recepimento ([A.S. 1721](#), delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019) **non è stata dunque modificata la sostanza delle procedure di risoluzione delle banche**, ma è stata data attuazione alla volontà di adeguare il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili alla disciplina internazionale relativa alla capacità di assorbimento delle perdite.

Nell'ambito delle banche la cui strategia di gestione della crisi prevede l'avvio di azioni di risoluzione, sono state individuate **tre categorie**:

- **gli enti a rilevanza sistemica globale** (*global systemically important institutions* - G-SIIs);
- gli enti con attivi consolidati superiori a 100 miliardi di euro (cosiddette *top tier*);
- le altre banche per le quali è previsto l'avvio di azioni di risoluzione.

Il **nuovo articolo 45** della BRRD prevede **un nuovo requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) articolato in due coefficienti**: uno relativo all'importo dei fondi propri e delle passività ammissibili, **espresso in percentuale delle attività ponderate per il rischio** (definite dall'articolo 92 del CRR) e uno relativo al medesimo importo espresso **in percentuale dell'esposizione complessiva** (definita dall'articolo 429, paragrafo 4 del CRR in relazione al coefficiente di leva finanziaria) dove, in sostanza le attività vengono sommate, pur con alcuni aggiustamenti, senza essere ponderate per il rischio.

L'**ammissibilità delle passività** ai fini del computo dei requisiti viene definita mediante riferimento alle condizioni disposte dagli articoli *72-bis* e seguenti del CRR. Il nuovo MREL è **determinato dall'autorità di**

**risoluzione, previa consultazione dell'autorità competente, in base a specifici criteri.** Il principio resta quello di una fissazione "caso per caso", pur con una integrazione dei criteri e delle procedure volte alla relativa determinazione quantitativa. Per garantire un'armonizzazione con la norma TLAC, tuttavia, **vengono predefiniti dei livelli quantitativi per i soli G-SIIs** (stabiliti dall'articolo 45-*quinquies* della BRRD mediante riferimento ai requisiti di cui agli articoli 92-*bis* e 494 del CRR) **e per gli enti i cui attivi totali superano i 100 miliardi di euro** (stabiliti dall'articolo 45-*quater* della BRRD definendo il valore dei requisiti di cui agli articoli 92-*bis*, pari al 13,5 per cento, e 494, pari al 5 per cento del CRR), rispettivamente nel specificando, tuttavia, che l'autorità di risoluzione ha la possibilità di richiedere un MREL aggiuntivo.

Il recepimento della direttiva BRRD è stato affidato a due distinti provvedimenti:

- il [decreto legislativo n. 181 del 2015 \(atto del Governo n. 208 della XVII Legislatura\)](#), che ha introdotto nel TUB le disposizioni relative ai piani di risanamento, alle forme di sostegno all'interno dei gruppi bancari e alle **misure di intervento precoce**. Sono state inoltre modificate le norme sull'amministrazione straordinaria delle banche e la disciplina della liquidazione coatta amministrativa. Le stesse materie sono inserite nel TUF con riferimento alle società di intermediazione mobiliare (SIM); sono state inoltre dettate le disposizioni sulle procedure di risoluzione delle SIM non incluse in un gruppo bancario o che non rientrino nell'ambito della vigilanza consolidata (SIM *stand alone*);
- il [decreto legislativo n. 180 del 2015 \(atto del Governo n. 209 della XVII Legislatura\)](#), che reca la **disciplina in materia di predisposizione di piani di risoluzione**, avvio e chiusura delle procedure di risoluzione, adozione delle misure di risoluzione, gestione della crisi di gruppi *cross-border*, poteri e funzioni dell'autorità di risoluzione nazionale e disciplina del fondo di risoluzione nazionale.

Il **codice unico attualmente in vigore** si completa con le norme europee che **armonizzano i sistemi nazionali di garanzia dei depositi**. Tale disciplina, tuttavia, pur favorendo tutele omogenee per i depositanti su base europea, **non realizza il piano di completamento dell'Unione bancaria**, per cui i negoziati sono ancora in corso, di un **vero e proprio schema europeo di assicurazione dei depositi** (vedi *infra*). Per quanto concerne le regole in vigore, in attesa degli sviluppi del negoziato, il [decreto legislativo n. 30 del 2016](#) ha recepito le norme europee sui **Sistemi di Garanzia dei Depositi - SGD**, in attuazione della **direttiva 2014/49/UE**. Le norme quadro europee dispongono che entro il 2024 il termine per i rimborsi sia abbreviato a 7 giorni (dagli attuali venti), aumentano le informazioni fornite ai depositanti e introducendo meccanismi di finanziamento dei SGD *ex*

*ante*, fissati in linea di massima allo 0,8 per cento dei depositi coperti. Si prevede che il finanziamento dei fondi dei sistemi di garanzia venga assicurato dal settore bancario.

***La disciplina nazionale delle crisi bancarie alla luce della normativa europea: il ristoro dei risparmiatori***

Il recepimento e l'attuazione della disciplina europea sono andate di pari passo con l'adozione di provvedimenti legislativi resi necessari dal deterioramento della situazione economica successivo alla grande crisi finanziaria che, a livello nazionale, ha progressivamente eroso la qualità degli attivi bancari, facendo emergere il rischio di dissesto per alcuni operatori del settore. Il legislatore italiano, in tema di [risoluzione delle crisi bancarie](#), è intervenuto con il decreto-legge n. 183 del 2015, recante disposizioni urgenti per il settore creditizio, il cui testo è confluito nella [legge di stabilità 2016](#) (articolo 1, commi 842-854 della legge n. 208 del 2015).

Tali norme, nel quadro delle procedure di risoluzione delle crisi bancarie, hanno inteso consentire la **tempestiva ed efficace attuazione dei programmi di risoluzione di alcuni istituti bancari**, segnatamente della Cassa di risparmio di Ferrara, della Banca delle Marche, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e della Cassa di risparmio della Provincia di Chieti, tutte in amministrazione straordinaria. In particolare sono state dettate misure e procedure specifiche ed eccezionali per la costituzione di quattro **enti ponte**, in corrispondenza delle summenzionate banche.

Nel quadro di tali misure, **la Banca d'Italia** – quale Autorità di Risoluzione **individuata dalla normativa europea e nazionale** – ha tempestivamente adottato i provvedimenti di [risoluzione](#) nei confronti dei predetti istituti.

Per una panoramica delle iniziative della Banca d'Italia quale Autorità di risoluzione nazionale si veda [qui](#).

Si ricorda inoltre che gli **articoli da 8 a 10 del decreto-legge n. 59 del 2016** hanno previsto specifiche misure **in favore degli investitori** delle predette quattro banche sottoposte a risoluzione. In presenza di determinati presupposti di ordine normativo, patrimoniale e reddituale, gli investitori sono stati autorizzati a chiedere l'erogazione di un **indennizzo forfetario**, pari all'80 per cento del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari, al netto degli oneri e spese connessi all'operazione di acquisto e della differenza positiva tra il rendimento degli strumenti finanziari

subordinati e il rendimento di mercato individuato secondo specifici parametri.

L'indennizzo è stato posto a carico del **Fondo di solidarietà** per l'erogazione di prestazioni in favore degli investitori, istituito dall'articolo 1, comma 855, della citata legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), gestito dal FITD – Fondo interbancario per la tutela dei depositi.

Con il **D.P.C.M. 28 aprile 2017, n. 82** è stato attuato quanto disposto dal comma 859 della richiamata legge di stabilità 2016, che affida a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'emanazione della **disciplina di rango secondario** in tema di **accesso alla procedura arbitrale per l'erogazione delle prestazioni del predetto Fondo**, consentita a specifiche condizioni di legge. Sono in particolare precisati i **criteri e le modalità di nomina degli arbitri**, il **supporto organizzativo** alle procedure arbitrali e le **modalità di funzionamento del collegio arbitrale** per l'erogazione di prestazioni in favore degli investitori.

Con il **decreto-legge n. 237 del 2016** sono state introdotte disposizioni che hanno ampliato la **nozione di "investitore"** rilevante per l'accesso alle prestazioni del Fondo di solidarietà, comprendendovi anche il coniuge, il convivente more uxorio, i parenti entro il secondo grado in possesso degli strumenti finanziari a seguito di trasferimento con atto tra vivi; si proroga al **31 maggio 2017** il termine temporale per la presentazione dell'istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario; si stabilisce **la gratuità del servizio di assistenza agli investitori** per la compilazione e la presentazione delle istanze.

L'attività di rimborso forfetario degli investitori in titoli subordinati emessi dalle quattro banche poste in risoluzione il 22 novembre 2015 si è conclusa a fine marzo 2018. Il FITD, in qualità di gestore del Fondo di solidarietà, ha complessivamente liquidato 15.443 istanze per un ammontare complessivo pari a **180,85** milioni di euro (tutti fondi privati). Il dato definitivo è disponibile sul [sito del FITD](#).

Successivamente, per fornire tutela e **ristoro** ai risparmiatori che hanno subito un pregiudizio ingiusto in relazione all'investimento in strumenti finanziari emessi da **banche poste in liquidazione** coatta amministrativa dopo il 16 novembre 2015 e prima del 1° gennaio 2018, usufruendo dei servizi prestati dalla banca emittente o da società controllata, la [legge di bilancio 2019](#) (articolo 1, commi da 493 a 507, legge n. 145 del 2018) ha istituito, con una dotazione finanziaria di 525 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019-2021, e disciplinato il **Fondo indennizzo risparmiatori (FIR)**.

L'indennizzo è commisurato ai costi sostenuti per l'acquisto dei titoli, nella misura del **30 per cento** per gli **azionisti** e del **95 per cento** per gli **obbligazionisti**, entro il **limite massimo complessivo di 100.000 euro** per ciascun risparmiatore.

Il FIR ha sostituito il Fondo di ristoro istituito dalla legge di bilancio 2018 (e modificato dal [decreto-legge n. 91 del 2018](#)), che aveva analoghe finalità. Tale Fondo era stato istituito in favore dei risparmiatori che avessero subito un danno ingiusto, riconosciuto con sentenza del giudice o con pronuncia degli arbitri presso la camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al codice dei contratti pubblici, in ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari emessi da banche aventi sede legale in Italia, sottoposte ad azione di risoluzione o comunque poste in liquidazione coatta amministrativa, dopo il 16 novembre 2015 e prima del 1° gennaio 2018. L'operatività del fondo è stata nel tempo estesa anche ai risparmiatori destinatari di pronunce favorevoli dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF).

Il [decreto-legge n. 34 del 2019](#) ha modificato la disciplina del FIR, **ridefinendo il perimetro dei risparmiatori** che possono accedere al Fondo, chiarendo alcuni elementi di calcolo dell'indennizzo, e **riformando la procedura per la presentazione, l'esame e l'ammissione delle domande** all'indennizzo del Fondo. L'erogazione dell'indennizzo non è più subordinata all'accertamento del danno ingiusto da parte del giudice o dell'arbitro finanziario ma è basata sul riconoscimento di violazioni massive, cioè quelle condotte violative che le banche (e loro controllate) aventi sede legale in Italia e poste in liquidazione coatta amministrativa dopo il 16 novembre 2015 e prima del 1° gennaio 2018, hanno posto in modo talmente consistente da far presumere che un singolo investitore ne sia stato oggetto. La **Commissione tecnica** istituita dalle norme secondarie che attuano la disciplina del FIR ha il compito di verificare la sussistenza del nesso di causalità tra le citate violazioni massive e il danno subito dai risparmiatori, anche attraverso la preventiva tipizzazione delle violazioni massive e la corrispondente identificazione degli elementi in presenza dei quali l'indennizzo può essere direttamente erogato.

Il decreto legge n. 34 del 2019 ha anche previsto una **procedura di indennizzo forfettario** per una categoria speciale di beneficiari del FIR, identificati sulla base della consistenza del patrimonio mobiliare e del reddito, che sono soddisfatti con priorità a valere sulla dotazione del FIR. Viene data **precedenza ai pagamenti di importo non superiore a 50.000 euro**.

Con il [decreto ministeriale del 10 maggio 2019](#) sono state determinate le modalità di accesso al FIR: per ulteriori informazioni si rinvia al [focus](#) pubblicato sul sito del MEF. Dal 22 agosto 2019, per effetto della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del [decreto ministeriale dell'8 agosto 2019](#), è attivo il [Portale per la presentazione delle istanze](#) di indennizzo al Fondo.

La [legge di bilancio 2020](#) (articolo 1, commi 236-238) ha ulteriormente **integrato la disciplina del FIR**. In particolare, nell'ambito della **definizione dei risparmiatori** che possono accedere al FIR, con riferimento agli aventi causa, è stato specificato che, nei casi di trasferimento tra vivi successivi al 30 dicembre 2018 rilevano i requisiti reddituali e patrimoniali e i limiti quantitativi all'indennizzo che sussistevano in capo al dante causa in relazione al complesso di azioni od obbligazioni da questi detenute. Con riferimento all'**indennizzo per gli azionisti**, commisurato al 30 per cento del costo di acquisto dei titoli, inclusi gli oneri fiscali, è stato specificato che, in caso di più acquisti, la percentuale si applica al prezzo medio degli stessi e che, gli oneri fiscali sono quelli sostenuti anche durante il periodo di possesso delle azioni. È stato inoltre **prorogato il termine per la presentazione delle domande di indennizzo dal 18 febbraio 2020 al 18 aprile 2020**. Infine, con riferimento alla procedura di indennizzo forfettario istituita dal comma 502-*bis* della legge di bilancio 2019, è stato previsto che i cittadini italiani residenti all'estero in possesso dei relativi requisiti soggettivi e oggettivi, debbano presentare idonea documentazione del Paese di residenza attestante i prescritti requisiti di reddito e di patrimonio mobiliare.

La disciplina del FIR è stata da ultimo modificata dal [decreto-legge n. 18 del 2020](#). In particolare, sono state integrate le norme che definiscono la **misura dell'indennizzo** rispettivamente per gli azionisti e gli obbligazionisti, prevedendo che ai richiedenti, in attesa della predisposizione del piano di riparto degli indennizzi, possa essere corrisposto un **anticipo nel limite massimo del 40 per cento** dell'importo dell'indennizzo deliberato dalla Commissione tecnica. Tale intervento è connesso alla ulteriore proroga del **termine per la presentazione delle domande di indennizzo, posticipato sino al 18 giugno 2020**, in conseguenza dello stato di emergenza connesso al **COVID19**.

### **Oltre il codice unico: la disciplina di armonizzazione dell'attività bancaria**

Oltre alle norme di massima armonizzazione contenute nel codice unico, l'Unione europea è intervenuta con diversi atti legislativi volti a conformare i comportamenti delle imprese del settore creditizio con riferimento a:

- la prevenzione e il **contrasto del riciclaggio** e del finanziamento al terrorismo;
- il contenuto dei contratti che disciplinano l'erogazione di crediti,
- la redazione dei bilanci;
- le gestione dei conti correnti.

### ***Prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo***

Le regole dell'Unione europea in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo hanno recepito nel corso del tempo l'evoluzione dei principi internazionali, con l'obiettivo di realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri.

Le **direttive [2015/849](#) e [2018/843](#)** (quarta e quinta direttiva antiriciclaggio) hanno rafforzato il sistema di prevenzione degli Stati membri in coerenza con le linee tracciate dalle **Raccomandazioni** del Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro (GAFI) del 2012, valorizzando l'**approccio basato sul rischio** (*risk-based approach*), criterio fondamentale per la gradazione delle misure preventive e dei controlli. Nel 2017 è stata pubblicata la **prima relazione** della Commissione europea sulla **valutazione sovranazionale dei rischi**, che delinea una mappatura delle aree di vulnerabilità per campo di attività e un elenco dei metodi di riciclaggio maggiormente utilizzati. A corredo, la Commissione ha formulato specifiche raccomandazioni agli Stati membri indicando le misure e le iniziative da intraprendere per la mitigazione dei rischi.

L'impianto fondamentale della disciplina è basato sulla **segnalazione alle Financial Intelligence Unit (FIU), da parte di banche, intermediari finanziari** e altri soggetti che, nell'esercizio della propria attività professionale, sono in grado di pervenire al **fondato sospetto che le operazioni** realizzate dai propri clienti potrebbero essere finalizzate al **riciclaggio di denaro o al finanziamento del terrorismo**.

In ottemperanza alle previsioni della quarta e della quinta direttiva antiriciclaggio, il 24 luglio 2019 la Commissione ha pubblicato **quattro Rapporti** sul sistema antiriciclaggio, riesaminando la **valutazione sovranazionale dei rischi** effettuata nel 2017 e il complessivo sistema di vigilanza operante in materia. Sempre nel 2019 è stato modificato il regolamento UE/2010/1093, istitutivo dell'EBA, per **affidare all'agenzia europea nuove competenze** per lo svolgimento di valutazioni sulle autorità di vigilanza nazionali; l'esercizio di azioni di *enforcement* e sanzione;; l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia dei supervisor nazionali; l'elaborazione di linee guida per favorire i controlli e sviluppare la collaborazione.

A livello **nazionale**, la cornice legislativa antiriciclaggio è rappresentata dal **decreto legislativo n. 231 del 2007**, modificato dal **decreto legislativo n. 90 del 2017**, che ha dato attuazione alla quarta direttiva antiriciclaggio e, successivamente, dal **decreto legislativo n. 125 del 2019 (AG 95)** ha recepito la quinta direttiva antiriciclaggio (vedi qui il **dossier**). Fra gli strumenti di prevenzione e contrasto del riciclaggio, oltre alla segnalazione

delle operazioni sospette, si segnala il **limite all'utilizzo del contante**, oggetto di modifica da parte del [decreto legge n. 124 del 2019](#). In particolare, il decreto ha stabilito che il **valore soglia**, pari a 3.000 euro nella legislazione previgente, oltre il quale si applica il **divieto al trasferimento del contante fra soggetti diversi**, venga **ridotto a 2.000 euro** a decorrere **dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021**, per **ridursi ulteriormente a 1.000 euro** a decorrere **dal 1° gennaio 2022**.

Per adeguare gli assetti della vigilanza al quadro europeo, il decreto legislativo n. 231 del 2007 ha istituito presso la Banca d'Italia l'**Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF)** che, in una posizione di specifica autonomia, esercita funzioni di **prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo**.

La UIF, nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, principalmente attraverso le **segnalazioni di operazioni sospette** trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione. La normativa vigente stabilisce, a vantaggio della UIF, obblighi di informazione in capo alle autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. L'Unità e gli organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di operazioni finanziarie anomale. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle Unità di informazione finanziaria per scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

### *Credito ipotecario, credito al consumo e alle imprese*

Il [decreto legislativo n. 72 del 2016](#) ha recepito nell'ordinamento interno la **direttiva sul credito ipotecario 2014/17/UE** (cd. *Mortgage Credit Directive*), adottata il 4 febbraio 2014 per garantire un elevato livello di protezione dei consumatori che sottoscrivano contratti di credito relativi a beni immobili (mutui ipotecari).

La direttiva definisce un **quadro comune** per alcuni aspetti concernenti i **contratti di credito garantiti da un'ipoteca o altrimenti relativi a beni immobili residenziali**, al fine di accrescere il livello di protezione del consumatore e di potenziare i presidi prudenziali riguardanti la valutazione del merito di credito dei consumatori stessi. Sono quindi definiti standard qualitativi per alcuni servizi, in particolare per quanto riguarda la

distribuzione e l'erogazione di crediti attraverso creditori e intermediari del credito. Sono inoltre dettate disposizioni in materia di abilitazione, vigilanza e requisiti prudenziali per gli intermediari.

In particolare le norme introdotte, pur mantenendo fermo il divieto di patto commissorio di cui all'articolo 2744 del codice civile, consentono di sottoscrivere il cd. **patto marciano**: le parti possono dunque **convenire**, con clausola **espresa** sottoscritta al momento della conclusione del contratto medesimo, che in caso di inadempimento del consumatore, **la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita** del medesimo bene **comportino l'estinzione dell'intero debito** a carico del consumatore. In tal caso l'estinzione del debito avviene anche se il valore del bene immobile restituito o trasferito, ovvero l'ammontare dei proventi della vendita, è inferiore al debito residuo; inoltre, se il valore dell'immobile stimato dal perito, ovvero l'ammontare dei proventi della vendita, è superiore al debito residuo, il consumatore ha diritto all'eccedenza. Il "patto marciano" non può essere concluso in caso di surrogazione nel contratto di credito, ai sensi delle norme del Testo Unico Bancario. Si chiarisce tra l'altro che il finanziatore non può condizionare la conclusione del contratto di credito alla sottoscrizione della clausola di trasferimento e sono poste specifiche tutele a presidio della posizione del consumatore (relative all'assistenza nella sottoscrizione del contratto e alla stima degli immobili posti in garanzia).

La *ratio* è di snellire e abbreviare le procedure nel caso di inadempimento del debitore, senza dover far necessariamente ricorso a procedure esecutive giudiziali lunghe e complesse, riducendo pertanto il rischio e i costi esecutivi gravanti sul finanziatore in caso di inadempimento del debitore.

Sempre in tema di interventi in materia di erogazione dei prestiti, si segnala che la [legge 2 aprile 2015, n. 44](#) ha modificato le norme sul **prestito vitalizio ipotecario**, disciplinato dall'articolo 11-*quaterdecies*, comma 12 e seguenti del decreto-legge n. 203 del 2005.

L'istituto del prestito consente al proprietario di un immobile – di età superiore a 65 anni – di convertirne parte del valore in contanti, per soddisfare esigenze di liquidità, senza dover lasciare l'abitazione posta in garanzia, ovvero di ripagare il capitale e gli interessi sul prestito fino alla scadenza del contratto. La nuova legge ha inteso semplificare le modalità di accesso al prestito. In primo luogo, per evitare che il beneficiario modifichi le condizioni del finanziamento in corso o il valore del bene, si specificano gli eventi che determinano l'obbligo di rimborso del debito, tra cui il trasferimento della proprietà o il compimento di atti che ne riducano significativamente il valore, oltre al decesso del soggetto finanziato. In luogo di un conteggio annuale di interessi e spese, si consente alle parti di concordare un rimborso graduale degli interessi e delle spese. Inoltre, si consente agli eredi del beneficiario, allo scadere del debito, di scegliere se estinguere il debito ovvero vendere l'immobile oppure, in ultima ipotesi, lasciare che la banca

venda l'immobile per rimborsare il proprio credito. Con il [decreto 22 dicembre 2015, n. 226](#) del Ministro dello sviluppo economico sono state emanate le norme attuative.

Il **decreto-legge n. 59 del 2016**, all'articolo 2, ha introdotto una **speciale forma di finanziamento alle imprese**, garantito dal trasferimento di proprietà immobiliari o altri diritti reali immobiliari, sospensivamente condizionato (cd. **patto marciano per le imprese**). Infatti, in caso di inadempimento al pagamento, il creditore può attivare la procedura per rivalersi sul diritto immobiliare posto a garanzia, notificando la volontà - al debitore o al titolare del diritto reale immobiliare - di avvalersi degli effetti del patto di trasferimento. In tal caso, si chiede al presidente del tribunale competente la nomina di un perito, per la stima del diritto immobiliare reale oggetto del patto. Il trasferimento può avvenire anche quando il diritto reale immobiliare è sottoposto ad esecuzione forzata per espropriazione. Al proprietario va corrisposta l'eventuale differenza tra il valore di stima del diritto e l'ammontare del debito inadempito e delle spese di trasferimento.

Per quanto concerne le **condizioni** alle quali l'inadempimento qualificato del debitore comporta la possibilità di avvalersi di tale patto, si specifica che l'inadempimento si deve protrarre:

- per oltre nove mesi dalla scadenza di almeno tre rate, anche non consecutive, nel caso di rimborso a rate mensili;
- per oltre nove mesi dalla scadenza anche di una sola rata, quando il debitore è tenuto al rimborso rateale secondo scadenze superiori al mese;
- per oltre nove mesi, quando non è prevista la restituzione a rate, dalla scadenza del rimborso previsto nel contratto di finanziamento.

Inoltre, ove alla scadenza della prima delle rate non pagate il debitore abbia già rimborsato almeno l'85 per cento della quota capitale del finanziamento concesso, il predetto periodo di inadempimento è innalzato da nove a dodici mesi. Per quanto riguarda gli effetti del patto esso, ai fini del concorso tra i creditori, è equiparato all'ipoteca.

### *Normativa europea sui bilanci*

I **decreti legislativi n. 136 e 139 del 2015** hanno recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese.

In particolare, con il [D.Lgs. n. 139 del 2015](#) è stata recepita la disciplina del **bilancio di esercizio e di quello consolidato** per le società di capitali e per gli altri soggetti individuati dalla legge, mentre il [D.Lgs. n. 136 del 2015](#) ha dato attuazione alla direttiva per la parte relativa ai **conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari**, nonché in materia di **pubblicità** dei documenti contabili delle succursali,

stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro.

### *Conti correnti di base*

La **direttiva 2014/92/UE** reca specifiche prescrizioni sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

Essa in particolare reca una disciplina relativa alla **trasparenza e alla comparabilità delle spese addebitate ai consumatori** per i conti di pagamento detenuti nell'Unione, nonché la disciplina del trasferimento del conto di pagamento all'interno di uno Stato membro e le norme per agevolare l'apertura di un conto di pagamento transfrontaliero da parte dei consumatori. Inoltre viene fissato il quadro di riferimento di norme e condizioni in base al quale gli Stati membri devono garantire nell'Unione il diritto dei consumatori di aprire e utilizzare un **conto di pagamento** con caratteristiche di **base**.

In merito ai **conti di base**, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che almeno un prestatore di servizi di pagamento offra conti di pagamento con caratteristiche di base, comprendenti servizi quali i prelievi, i bonifici bancari e una carta di debito.

La **legge di delegazione europea 2015** (legge 12 agosto 2016, n. 170) all'articolo 14 reca i principi e criteri direttivi per il recepimento completo, nell'ordinamento nazionale, della citata Direttiva 2014/92/UE.

In ordine al **conto corrente di base**, si ricorda che sul **fronte interno** tale strumento era stato inizialmente previsto dall'articolo 12, comma 3 e seguenti del decreto-legge n. 201 del 2011. La predetta norma disponeva che il MEF, la Banca d'Italia, l'ABI, Poste Italiane S.p.A. e le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento definissero con apposita convenzione le caratteristiche di un conto di base, che le banche, Poste italiane S.p.A. e gli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati ad offrire servizi a valere su un conto di pagamento sarebbero stati tenuti a offrire ai consumatori. La **convenzione è stata firmata il 28 marzo 2012**: è stato dunque previsto un conto di pagamento pensato per chi ha limitate esigenze di operatività, aperto a tutti, offerto gratuitamente per le fasce svantaggiate (ISEE fino a 7.500 euro) e per i pensionati fino a 1.500 euro al mese. Tale prodotto standard, le cui caratteristiche sono state individuate dalla convenzione (sottoscritta da MEF, Banca d'Italia, ABI, Poste Italiane e Associazione Istituti di pagamento e moneta elettronica) è stato offerto a partire dal 1° giugno 2012.

Con il [decreto legislativo n. 37 del 2017](#) è stata recepita nell'ordinamento la predetta normativa europea, mediante l'introduzione nel Testo Unico Bancario di un **nuovo Capo II-ter**, recante **disposizioni particolari relative ai conti di pagamento**. Detto capo è articolato in **tre sezioni**, rispettivamente dedicate ai tre temi disciplinati dalla direttiva

(trasparenza e comparabilità delle spese; trasferimento del conto; accesso a un conto di base).

In particolare, la **Sezione I** del nuovo Capo *II-ter* disciplina l'**informativa precontrattuale** e in corso di rapporto sul conto di pagamento, nonché **gli strumenti** volti a **favorire il confronto** fra le offerte. Sono in particolare recepite le norme che impongono l'uso di una determinata **terminologia standardizzata europea** per la designazione dei principali servizi collegati al conto di pagamento.

La **Sezione II** ha fatto confluire nel Testo Unico Bancario quanto disposto dagli articoli 2 e *2-bis* del decreto-legge n. 3 del 2015, che ha recepito nell'ordinamento italiano il Capo III della direttiva 2014/92/UE relativa al trasferimento nel conto di pagamento, con alcune integrazioni volte a chiarire specifici aspetti alla luce dei primi anni di applicazione delle predette norme e, in alcuni casi, per **innalzare le tutele in favore dei consumatori**: in particolare, in luogo di disporre un **indennizzo** in favore del consumatore nel caso di mancato rispetto delle modalità e dei termini per il trasferimento del conto di pagamento, si dispone che al cliente sia corrisposta una **penale** di quaranta euro (maggiorabile secondo la durata del ritardo), salva la risarcibilità del danno ulteriore, anche non patrimoniale. Tale prestazione è **dovuta indipendentemente dalla prova del danno**.

Le disposizioni della **Sezione III** recepiscono il Capo IV della direttiva, il quale prevede il diritto per tutti i consumatori legalmente soggiornanti di aprire un **conto di pagamento con caratteristiche di base** senza discriminazioni fondate sulla nazionalità o sul luogo di residenza. Viene recepita sostanzialmente la Convenzione stipulata dal 2012 (rinnovata sino al 2014) da MEF, Banca d'Italia e associazioni rappresentative dei prestatori di servizi di pagamento (PSP), con qualche modifica all'assetto attuale, derivante sia dalle norme UE (con particolare riferimento al diritto di recesso e al rifiuto legittimo all'apertura del conto di base) che dalla prassi instauratasi nel tempo.

Sono previste iniziative di **educazione finanziaria** in favore dei consumatori, con particolare riguardo a quelli più vulnerabili; i relativi compiti di promozione di tali iniziative spettano alla Banca d'Italia. È modificata poi la disciplina del Testo Unico Bancario relativa alla **risoluzione stragiudiziale delle controversie** coi consumatori, al fine di chiarire che alla Banca d'Italia possono essere presentati esposti in luogo di reclami. Si modificano inoltre le disposizioni **sanzionatorie** del TUB al fine di inserirvi gli opportuni riferimenti alle nuove norme introdotte, sanzionando così anche l'inosservanza delle disposizioni di recepimento della Direttiva 2014/92/UE.

## LE PROPOSTE DELL'UE PER IL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE BANCARIA

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera)*

L'**Unione bancaria** è un sistema di vigilanza e di risoluzione delle crisi nel settore bancario a livello dell'UE volto a:

- **garantire la solidità delle banche** e la loro capacità di prevenire e superare eventuali future crisi economico-finanziarie, intervenendo in una fase precoce, se le banche versano in difficoltà, per aiutarle a non fallire e procedendo alla loro efficiente risoluzione, ove necessario;
- **adottare criteri uniformi** in materia di vigilanza, risanamento e risoluzione delle banche;
- evitare situazioni in cui il pubblico erario sia chiamato a salvare banche in dissesto;
- **rafforzare la stabilità finanziaria** nella zona euro e nell'insieme dell'UE.

All'Unione bancaria appartengono **tutti i Paesi della zona euro e gli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno scelto di parteciparvi**, instaurando una stretta collaborazione con la Banca centrale europea (BCE).

L'Unione bancaria si compone di **tre elementi costitutivi** principali:

- 1) il **codice unico europeo**: come esposto in precedenza, esso consiste in una serie di testi legislativi che disciplinano in modo armonizzato i **requisiti patrimoniali** dei soggetti che svolgono attività bancaria, i **sistemi di garanzia dei depositi** e la pianificazione e **gestione delle crisi bancarie**.

I pilastri del codice unico europeo, ovvero **gli atti giuridici di maggior rilevanza per l'Unione bancaria**, sono in particolare: la direttiva 2013/36/UE sui requisiti patrimoniali (**CRD IV**) e il regolamento (UE) n. 575/2013 sui **requisiti patrimoniali (CRR)**; la direttiva modificata 2014/49/UE sul **sistema di garanzia dei depositi (SGD)**; la direttiva 2014/59/UE sul **risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD)**. Nel 2019 essi sono stati modificati (da un pacchetto di misure presentato nel novembre 2016) per allineare le norme dell'Unione bancaria a diversi elementi concordati a livello internazionale nell'ambito del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e dal Consiglio per la stabilità finanziaria.

- 2) il **Meccanismo di vigilanza unico** (*Single Supervisory Mechanism, SSM*, istituito con il regolamento (UE) n. 1024/2013), che prevede l'attribuzione alla **BCE** di compiti di **vigilanza prudenziale** direttamente sulle **banche cd. "sistemiche"** (ovvero quelle con attivi superiori a 30 miliardi di euro oppure che rappresentino almeno il 20% del PIL del loro

Paese), e indirettamente - per il tramite delle autorità di vigilanza nazionali - su tutti gli istituti di credito;

- 3) il **Meccanismo di risoluzione unico** (*Single Resolution Mechanism*, SRM, istituito con il regolamento (UE) n. 806/2014), che mira a garantire la risoluzione ordinata delle crisi bancarie, **limitando l'impatto sui bilanci pubblici** degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (*bail-out*). Il Meccanismo si compone dell'autorità centrale di risoluzione (il **Comitato di risoluzione unico**) che coopera con le autorità nazionali, e di un **Fondo di risoluzione unico**, interamente finanziato dal settore bancario europeo.

La **riforma** del Trattato istitutivo del **Meccanismo europeo di stabilità (MES)**, sulla quale è stato raggiunto un accordo di massima tra gli Stati, tuttavia non ancora finalizzato e che comunque sarà sottoposto alle procedure di ratifica nazionali, prevede che il MES, oltre a supportare la risoluzione delle crisi relative alle finanze pubbliche degli Stati membri, fornisca anche la **garanzia comune** (*backstop*) al **Fondo di risoluzione unico delle banche** sotto forma di linea di credito rotativo (le decisioni sarebbero prese sulla base dei **criteri** elencati nell'[allegato IV del Trattato](#) revisionato (*testo in italiano*)).

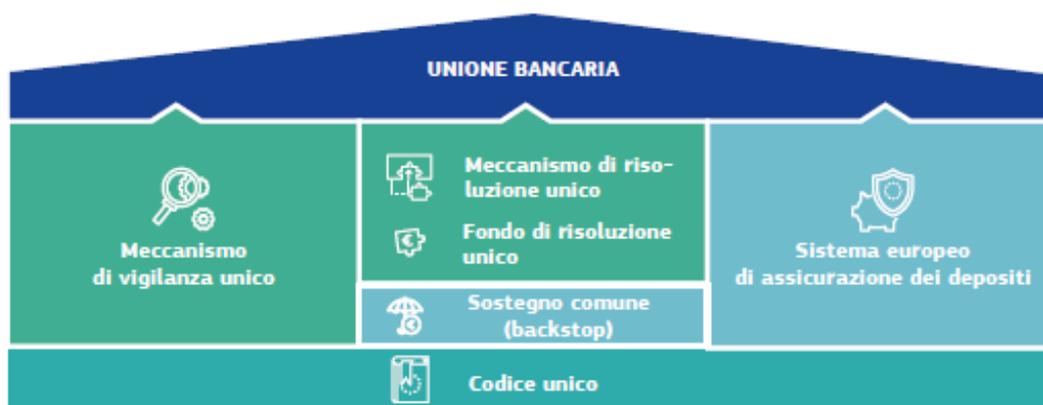
Insieme, il **Meccanismo di vigilanza unico** e il **Meccanismo di risoluzione unico** costituiscono i **primi due pilastri dell'Unione bancaria**; ad essi dovrebbe aggiungersi un **terzo pilastro**, costituito da un **sistema comune di assicurazione dei depositi bancari (EDIS)**.

La disciplina attualmente in vigore si limita ad **armonizzare i livelli di tutela** offerti dai sistemi di garanzia dei depositi nazionali (garantendo i depositi fino a 100mila euro) e le loro modalità di intervento in caso di crisi, ma mantiene diverse facoltà discrezionali per gli Stati membri.

Allo scopo di eliminare le asimmetrie residue, la **Commissione europea** ha presentato una **proposta di regolamento** (COM(2015)586) che istituisce un **sistema comune di assicurazione dei depositi bancari** (*European deposit insurance system, EDIS*), che non prevederebbe **costi aggiuntivi per gli istituti di credito** europei: infatti, le banche continuerebbero a finanziare il loro fondo nazionale che progressivamente, sulla base di successive tappe, confluirebbe, **entro il 2024**, nel **fondo europeo di assicurazione dei depositi**.

Sulla proposta continua a perdurare una fase di **stallo nei negoziati** (attualmente, i lavori sono portati avanti da un **Gruppo di lavoro ad alto livello**), avendo, tra l'altro, **alcuni Stati membri** (tra cui la Germania) richiesto che l'approvazione del sistema comune di assicurazione dei depositi sia **subordinata alla previa approvazione di misure di riduzione del rischio**, tra cui l'introduzione di requisiti prudenziali sui titoli di Stato detenuti dalle banche.

Occorre, tuttavia, segnalare che, in esito alla riunione dell'Eurogruppo del **4 dicembre 2019**, il **Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri**



ha evidenziato, come **elemento positivo**, che si è **concordato di proseguire la discussione in merito alla roadmap** per il completamento dell'Unione bancaria e **non si è accolta la richiesta**, avanzata da alcuni Paesi membri, di **modificare il trattamento prudenziale dei titoli di Stato**.

In sostanza, a livello UE, per **completare l'Unione bancaria** si sta lavorando **parallelamente** a  **misure di**:

- **condivisione dei rischi** (il *backstop* comune per il Fondo di risoluzione unico e l'EDIS) nel settore bancario;
- **riduzione dei rischi** nel settore bancario.

Per il **Governo italiano** le misure di **riduzione** del rischio dovrebbero procedere **in parallelo** a quelle sulla **condivisione** del rischio.

Tra le misure di riduzione dei rischi vi sono quelle volte ad **accelerare la riduzione dei crediti deteriorati** (*non-performing loans*) quei crediti erogati da soggetti bancari per i quali diviene meno probabile il recupero delle somme mutate. Il **livello dei crediti deteriorati** rispetto al totale dell'attivo costituisce **uno dei più importanti indicatori** della "salute" di un soggetto bancario.

Una proposta è stata già approvata: si tratta del [regolamento \(UE\) 2019/630](#) che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la **copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate**. Sono ancora in corso, invece, i negoziati sulla [proposta di direttiva COM\(2018\)135](#) relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali, che, tuttavia, è stata scissa in due atti: proposta di direttiva relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti e

proposta di direttiva sul meccanismo di escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie.

Anche la **Presidente della Commissione europea**, Ursula von der Leyen, nel suo **programma politico 2019-2024**, ha affermato che la Commissione **si concentrerà sul completamento dell'Unione bancaria** e che questo comprende un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, ossia un'assicurazione di ultima istanza in caso di risoluzione bancaria, e un sistema europeo di assicurazione dei depositi, elementi su cui occorre trovare al più presto un accordo. Inoltre, la Presidente ha annunciato di voler proporre anche misure volte a creare un quadro solido sulla risoluzione bancaria e sull'insolvenza.

### **La posizione del Parlamento italiano**

Nelle sedute dell'**11 dicembre 2019**, dedicate alle Comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato, con il **parere favorevole del Governo**, rispettivamente la [risoluzione 6-00091](#) Delrio, Francesco Silvestri, Boschi, Fornaro e la [risoluzione 6-00087](#) Perilli, Marcucci, Faraone e De Petris con le quali, con riferimento al **completamento dell'Unione bancaria**, si **impegna il Governo** a:

- escludere interventi di carattere restrittivo sulla detenzione di titoli sovrani da parte di banche ed istituti finanziari e comunque la ponderazione dei rischi dei titoli di Stato attraverso la revisione del loro trattamento prudenziale, ed escludendo le disposizioni che prevedono una contribuzione degli istituti finanziari all'EDIS in base al rischio di portafoglio dei titoli di Stato;
- a proporre nelle prossime tappe del negoziato sull'Unione bancaria l'introduzione (a) dello schema di assicurazione comune dei depositi (**EDIS**), (b) di un **titolo obbligazionario europeo sicuro** (cosiddetto common safe asset – ad esempio eurobond) e (c) di una **maggiore ponderazione di rischio delle attività di livello 2 e livello 3** (strumenti maggiormente illiquidi), che sia legata al loro grado di concentrazione sul totale degli attivi del singolo istituto di credito.



## LA LEGISLAZIONE ITALIANA IN MATERIA BANCARIA: ALCUNE LINEE DI INTERVENTO

Come anticipato nella premessa, **oltre al recepimento della normativa europea**, gli interventi normativi nel settore bancario hanno anzitutto avuto lo scopo di garantire una **maggiore trasparenza** nei rapporti tra banche e clienti e, complessivamente, di potenziare gli strumenti di tutela dei consumatori: si è intervenuti su un ampio raggio di materie, dalla portabilità dei conti di pagamento senza oneri o spese, al diritto di ripensamento per l'offerta fuori sede, alla revisione del sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela.

Sono stati specificati i **principi generali di diligenza e trasparenza** che devono essere rispettati dal finanziatore e dall'intermediario del credito, il comportamento dei quali deve tenere conto dei diritti e degli interessi del consumatore. Inoltre i medesimi soggetti sono chiamati a valutare tutte le informazioni riguardanti la situazione del consumatore e le specifiche esigenze da questi comunicate, nonché le ipotesi ragionevoli con riguardo ai **rischi** cui è esposta la situazione del consumatore per la durata del contratto di credito (nuovo articolo 120-*septies* TUB, introdotto dal D.Lgs. n. 72 del 2016). Sono definiti i contenuti necessari dell'**informazione pubblicitaria**, che deve essere chiara, corretta e non ingannevole. Nell'ambito degli obblighi precontrattuali si introduce il **Prospetto informativo europeo standardizzato** e si assicura al consumatore un **periodo di riflessione di almeno sette giorni** (nuovo articolo 120-*novies* TUB) prima della conclusione del contratto di credito ai fini di una decisione informata e per favorire il confronto tra le offerte sul mercato. Sono definiti gli obblighi di informazione relativi agli intermediari del credito e i principi sulla verifica del merito creditizio.

Sotto un diverso e più consistente fronte, è stato avviato un processo di **riforma complessiva del sistema bancario nazionale**, dapprima con il [decreto-legge n. 3 del 2015](#) con riferimento alle [banche popolari](#), continuando poi con le [fondazioni bancarie](#) e con l'autoriforma delle [banche di credito cooperativo](#), sostanzialmente confluita nel [decreto-legge n. 18 del 2016](#).

Numerosi interventi hanno poi inteso fronteggiare la crisi del settore creditizio: il **decreto-legge n. 18 del 2016** ha recepito l'accordo raggiunto con la Commissione Europea sul meccanismo per **smaltire i crediti in sofferenza** presenti nei bilanci bancari, da attuare mediante la concessione di garanzie dello Stato nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza (**Garanzia cartolarizzazione crediti in sofferenza – GACS**). La presenza della garanzia pubblica è volta a facilitare il finanziamento delle operazioni di cessione delle sofferenze per

liberare risorse da destinare al finanziamento del sistema produttivo. Con il **decreto-legge n. 237 del 2016** è stata tra l'altro concessa la **garanzia dello Stato** sulle **passività delle banche** aventi sede legale in Italia e sui **finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia** alle banche italiane per fronteggiare **gravi crisi di liquidità**. Ciò ha consentito di adottare gli interventi di rafforzamento patrimoniale nei confronti di MPS - Monte dei Paschi di Siena; ad esito dei predetti interventi, il MEF attualmente detiene il 68,25% delle azioni MPS.

Successivamente, il **Capo III del decreto-legge n. 22 del 2019** ha consentito la prosecuzione delle misure di smaltimento dei crediti in sofferenza tramite **GACS**, a tal fine utilizzando i meccanismi già disciplinati dal decreto-legge n. 18 del 2016.

Il **decreto-legge n. 89 del 2017** ha modificato la disciplina dell'intervento statale nelle procedure di **risanamento e ricapitalizzazione degli istituti bancari**; il **decreto-legge n. 99 del 2017** ha introdotto disposizioni urgenti per facilitare la liquidazione coatta amministrativa di **Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.** e per garantire la continuità del sostegno del credito alle famiglie e alle imprese del territorio.

Il **decreto-legge n. 1 del 2019** ha introdotto misure di **sostegno pubblico in favore di Banca Carige S.p.A.** - Cassa di risparmio di Genova e Imperia, per garantire la stabilità finanziaria e assicurare la protezione del risparmio, nel quadro della disciplina europea degli aiuti di Stato al settore bancario. Vedi [qui](#) il dossier. Il **decreto-legge crescita (n. 34 del 2019)** ha esteso dal 30 giugno al 31 dicembre 2019 la concessione della **garanzia dello Stato** sulle nuove passività emesse da Banca Carige e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia al medesimo istituto.

Il **decreto-legge n. 142 del 2019** ha disciplinato una complessa operazione finanziaria volta a consentire a Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC) di rilanciare, come evidenziato dal Governo nel [comunicato stampa del 13 dicembre 2019](#), la Banca Popolare di Bari (BPB).

In tale contesto, nella XVII legislatura, la **legge n. 107 del 12 luglio 2017** ha istituito una **Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**, avendo particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori. Consulta qui il [documento conclusivo](#). Successivamente, la **legge n. 28 del 2019** ha istituito una nuova **Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**, con compiti assai più vasti della precedente. Consulta [qui](#) i lavori della Commissione.

## La riforma del sistema bancario italiano

L'esigenza di **adeguare il sistema bancario italiano alla nuova normativa europea**, come conseguenza della crisi economico-finanziaria e alla luce dell'attuale contesto socioeconomico e di vigilanza, si è concretizzata anzitutto in misure **legislative** di rango primario e secondario (riforma delle banche popolari). Dall'altro lato, il Governo ha avviato un dialogo con i rappresentanti di categoria (in particolare delle fondazioni bancarie e delle banche di credito cooperativo) al fine di avviare un processo di **autoriforma** che coinvolga non solo la *governance*, ma il complessivo assetto sostanziale degli istituti di credito italiani.

### *Banche popolari*

Il [decreto-legge n. 3 del 2015](#) ha inteso **riformare le banche popolari**, prevedendo, tra l'altro:

- l'introduzione di limiti dimensionali per l'adozione della forma di banca popolare, con l'obbligo di **trasformazione in società per azioni** delle banche popolari con attivo superiore a 8 miliardi di euro;
- una disciplina delle **vicende straordinarie societarie (trasformazioni e fusioni)** che si applica alle banche popolari, con lo scopo di introdurre una **normativa uniforme per tutte le banche popolari**, sottraendo agli statuti la determinazione delle maggioranze previste per tali vicende societarie;
- l'introduzione della possibilità, per tali istituti, di **emettere strumenti finanziari con specifici diritti patrimoniali e di voto**;
- l'allentamento dei vincoli sulla **nomina degli organi di governo societario**, con l'attribuzione di maggiori poteri agli organi assembleari;
- l'introduzione di **limiti al voto capitario**, consentendo agli atti costitutivi di attribuire ai soci persone giuridiche più di un voto.

La Banca d'Italia ha emanato le [disposizioni di attuazione](#) della riforma.

La riforma è stata più volte sottoposta all'attenzione della Corte Costituzionale; la sua applicazione è stata da ultimo rinviata al **31 dicembre 2020** (dal decreto-legge n. 34 del 2019), in particolare posticipando a tale data l'obbligo degli istituti di adeguarsi ai menzionati requisiti di attivo.

Il termine era stato già oggetto di proroga, per effetto dapprima del decreto legge n. 91 del 2018 che al termine di adeguamento precedentemente indicato (18 mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione emanate dalla Banca d'Italia il 9 giugno 2015, ai sensi dell'articolo 29 del TUB) aveva sostituito la data del 31 dicembre 2018. Con il decreto legge n. 119 del 2018 era stata in

seguito disposta una ulteriore proroga, sostituendo la data del 31 dicembre 2018 con quella del 31 dicembre 2019.

In particolare il decorso della riforma è stato sospeso, con effetti *erga omnes*, dal Consiglio di Stato con decreto 15 dicembre 2016, n. 5571, confermato con ordinanza 13 gennaio 2017, n. 111.

In particolare, con ordinanza del 15 dicembre 2016, il Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa ad alcune prescrizioni della riforma delle banche popolari, tra cui la facoltà concessa alle banche, su autorizzazione della Banca d'Italia anche in deroga alle norme del codice civile, di limitare il rimborso degli strumenti di capitale al socio che ha esercitato il recesso, alle condizioni di legge.

La questione è stata rimessa dunque alla Corte Costituzionale che, con sentenza n. 99 del 21 marzo 2018, si è pronunciata sulle predette questioni di costituzionalità ritenendole infondate e confermando la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza per il decreto legge. Inoltre, la Consulta ha affermato che la normativa impugnata la quale, in attuazione di quella europea sui requisiti prudenziali, prevede la possibilità per le banche di introdurre limitazioni al rimborso in caso di recesso del socio, non lede il diritto di proprietà. Ha affermato infine che, quanto ai poteri normativi affidati alla Banca d'Italia, essi rientrano nei limiti di quanto consentito dalla Costituzione. La riforma era stata già sottoposta all'attenzione della Corte Costituzionale che, con [sentenza n. 287 del 2016](#), aveva dichiarato manifestamente inammissibili e non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale riferite alla riforma delle banche popolari.

Nonostante la pronuncia della Consulta, la VI sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza del 18 ottobre 2018, ha ritenuto necessario disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Ue, con particolare riferimento alle norme che impongono la soglia di attivo al di sopra della quale la banca popolare è obbligata a trasformarsi in società per azioni (fissando tale limite in 8 miliardi di euro) e consentono alla banca di differire o limitare, anche per un tempo indeterminato, il rimborso delle azioni del socio recedente.

Le ragioni della proroga derivano proprio dalla pendenza del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

Al riguardo si rammenta che – in attesa della sentenza della Corte UE - le [conclusioni dell'avvocato generale, pubblicate l'11 febbraio 2020](#), hanno messo in luce la **compatibilità del contenuto della riforma** con la **normativa europea** vigente in materia bancaria.

La trasformazione in società per azioni delle banche popolari con attivo superiore a 8 miliardi è stata **attuata da otto delle dieci banche interessate**

dalla riforma del 2015. Due fra le ex popolari di maggiore dimensione (Banco Popolare e Banca Popolare di Milano) hanno deliberato, in concomitanza con la trasformazione, anche la loro fusione societaria, dando origine al terzo gruppo bancario italiano per dimensione (Banco BPM), operativo dal 1° gennaio 2017.

Per le due rimanenti (Banca Popolare di Sondrio e Banca Popolare di Bari) il termine per la trasformazione è stato sospeso, in attesa delle decisioni della Corte costituzionale in ordine alla questione sollevata dal Consiglio di Stato. La Banca Popolare di Bari ha attraversato una profonda crisi cui si è fatto fronte, come si vedrà in seguito, con le misure contenute nel decreto-legge n. 142 del 2019.

### *La riforma delle banche di credito cooperativo*

Il [decreto-legge n. 18 del 2016](#) ha riformato il settore delle **banche di credito cooperativo**, in continuità con la proposta di autoriforma presentata da Federkasse l'8 giugno 2015.

In sintesi, si prevede che l'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo (**BCC**) sia consentito solo agli **istituti appartenenti ad un gruppo** bancario cooperativo; parallelamente vengono **innalzati i limiti al numero minimo di soci (500)** e al **valore nominale della partecipazione** detenibile da ciascun socio (100 mila euro) in una BCC. Si stabilisce, inoltre, che la BCC esclusa da un gruppo bancario cooperativo può continuare l'attività bancaria solo a seguito di un'autorizzazione della Banca d'Italia e trasformazione in S.p.A.. Si stabilisce, inoltre, che la BCC esclusa da un gruppo bancario cooperativo può continuare l'attività bancaria solo a seguito di un'autorizzazione della Banca d'Italia e trasformazione in S.p.A..

In **deroga** alla disciplina sulla devoluzione del patrimonio della cooperativa, che si applica nei casi di fusione e trasformazione di BCC, le banche di credito cooperativo coinvolte in dette operazioni straordinarie possono **conferire l'azienda bancaria a una S.p.A. autorizzata** all'esercizio dell'attività bancaria, purché al 31 dicembre 2015 il patrimonio netto sia superiore a 200 milioni di euro. All'atto del conferimento, **la BCC conferente** deve versare allo Stato il **20 per cento del proprio patrimonio netto**. Le riserve indivisibili riconducibili alla BCC, al netto di quanto versato allo Stato, restano nella società cooperativa conferente, che acquisisce la partecipazione nella società bancaria conferitaria. La BCC conferente si obbliga a mantenere le **clausole mutualistiche**, nonché ad assicurare ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la

S.p.A. conferitaria, di formazione e informazione sui temi del risparmio e di promozione di programmi di assistenza.

La riforma originariamente consentiva alle banche di credito cooperativo presenti nelle province autonome di Trento e Bolzano di costituire autonomi gruppi bancari cooperativi, composti solo da banche aventi sede e operanti esclusivamente nella medesima provincia autonoma; il decreto-legge n. 119 del 2018 ha consentito a tali istituti di adottare un diverso schema organizzativo.

Il decreto-legge n. 91 del 2018 ha elevato da 90 a 180 il numero dei giorni utili per la stipula del contratto di coesione e per l'adesione al gruppo bancario cooperativo. La quota del capitale della capogruppo detenuta dalle BCC aderenti è stata fissata almeno al 60 per cento; i componenti dell'organo di amministrazione espressione delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo devono essere almeno la metà più due.

Il decreto-legge n. 119 del 2018 in materia fiscale ha consentito alle banche di credito cooperativo costituite nelle Province Autonome di Trento e Bolzano di costituire, in alternativa al gruppo bancario cooperativo previsto dal Testo Unico Bancario, un **sistema di tutela istituzionale**, vale a dire un accordo di responsabilità contrattuale o previsto dalla legge, stipulato da un gruppo di banche, che tutela gli enti partecipanti e soprattutto ne garantisce la liquidità e la solvibilità.

La Banca d'Italia, nella [Relazione Annuale sul 2018 \(maggio 2019\)](#) ha rilevato come nel primo trimestre del 2019 si sia concluso il processo di riforma del settore del credito cooperativo.

ICCREA e Cassa Centrale Banca sono divenute capogruppo di due gruppi bancari, ai quali hanno aderito rispettivamente 143 e 84 banche di credito cooperativo.

Le 39 banche Raiffeisen dell'Alto Adige che non hanno aderito ad alcuno dei due gruppi hanno invece optato per la costituzione di un sistema di protezione istituzionale (*institutional protection scheme*, IPS).

### ***Fondazioni bancarie***

Per quanto riguarda la riforma delle **fondazioni bancarie**, il Ministero dell'economia e delle finanze (autorità di vigilanza sulle fondazioni di origine bancaria) e l'ACRI, l'associazione rappresentativa delle stesse, hanno firmato il **23 aprile 2015** un [Protocollo d'intesa](#) che definisce in modo più analitico della legge i parametri di riferimento cui le fondazioni conformeranno i comportamenti, con l'obiettivo di migliorare le pratiche operative e rendere più solida la *governance*.

Tra i principi cardine contenuti nel protocollo vi è la **diversificazione degli investimenti**: una fondazione non può concentrare più del 33% dell'attivo patrimoniale in un singolo soggetto. Inoltre, è previsto un **divieto generale di indebitamento**, salvo in caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità, e **non è permesso l'uso di derivati** se non per finalità di copertura o in operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali. In ogni caso, l'esposizione debitoria complessiva non può superare il dieci per cento della consistenza patrimoniale (secondo i dati relativi al 2013 sono 27 le fondazioni indebitate, di cui 5 sopra il tetto del 10%). In relazione alla **governance**, l'organo di amministrazione, il presidente e l'organo di controllo durano in carica per un **periodo massimo di quattro anni**, rinnovabile una sola volta. Con il protocollo le fondazioni si impegnano a garantire **trasparenza** nelle loro attività pubblicando sui rispettivi siti web i bilanci, le informazioni sugli appalti, i bandi per le erogazioni, le procedure attraverso le quali si possono avanzare richieste di sostegno finanziario e i criteri di selezione delle iniziative.

## La gestione dei crediti bancari deteriorati

La eccezionale gravità della recessione ha inciso significativamente sulla qualità degli attivi delle banche italiane, divenuta il principale fattore di vulnerabilità del sistema.

Come [esposto dalla Banca d'Italia](#) in occasione del Seminario Istituzionale sui *non performing loans*, svoltosi presso la VI Commissione Finanze della Camera il 15 maggio 2017, il problema dei crediti deteriorati delle banche italiane, all'attenzione del Governo e delle istituzioni europee ormai da tempo, è stato ascrivibile ad un insieme di fattori, tra cui: l'eccezionale fase recessiva che ha colpito la nostra economia negli anni della crisi, dal 2008 al 2013; le scelte imprudenti nell'allocazione del credito; la lunghezza dei tempi di recupero dei crediti, con particolare riferimento alle procedure concorsuali.

Si rammenta in questa sede che la Banca d'Italia ha dedicato una [sezione del proprio sito internet ai crediti deteriorati](#): sono presenti una serie di [domande e risposte](#) sull'argomento.

Inoltre la Banca d'Italia ha emanato le [Linee guida](#) per le banche italiane "meno significative", sottoposte a consultazione pubblica a settembre 2017 e definitivamente adottate il 30 gennaio 2018. Tali Linee guida sono coerenti con la "[Guidance to banks on non performing loans](#)", rivolta alle

banche "significative" direttamente vigilate dalla Bce, e sintetizzano le aspettative della vigilanza in materia di gestione degli NPL.

Con riferimento ai **crediti deteriorati ed alle sofferenze** bancarie (*non performing loans – NPLs*), la [Relazione annuale della Banca d'Italia sul 2018](#) rilevava come nell'anno di riferimento il flusso di nuovi prestiti deteriorati in rapporto al totale dei crediti fosse di mezzo punto percentuale, all'1,6 per cento, un valore inferiore a quelli registrati prima della crisi finanziaria del 2008; nel primo trimestre del 2019 è ulteriormente sceso all'1,3 per cento. Negli ultimi anni il calo dell'indicatore ha riflesso sia un miglioramento della congiuntura, sia una maggiore selettività degli intermediari che hanno orientato l'erogazione dei prestiti verso le aziende meno rischiose. L'indebolimento del ciclo economico potrebbe pertanto comportare effetti sulla qualità del credito più contenuti rispetto al passato. Nel corso dell'anno 2018 i crediti deteriorati si sono ridotti in misura marcata, sia al lordo sia al netto delle rettifiche di valore. Alla fine del 2018 le consistenze nette erano pari a 90 miliardi, circa 40 in meno rispetto all'anno precedente; la loro incidenza sul totale dei crediti è diminuita dal 6,1 al 4,3 per cento. Le sofferenze nette erano pari a 35 miliardi e costituivano l'1,7 per cento del totale del credito bancario

Si segnala che il livello di sofferenze non è l'unico criterio per valutare il livello di rischio associabile a un istituto di credito o al settore di uno specifico paese. Le banche di altri Paesi, per esempio, risultano molto più esposte di quelle italiane verso i paesi emergenti, che stanno affrontando una difficile fase economica. O ancora sono molto più esposte su quegli strumenti derivati da cui ha preso le mosse la crisi finanziaria tra il 2007 e il 2008, per poi contagiare il comparto del debito sovrano e l'economia reale.

Ma anche restando nell'ambito dei crediti, le statistiche mettono in luce un **tasso di copertura dei crediti deteriorati da parte delle banche italiane superiore a quello che si registra in altri Paesi**. Gli stessi indici relativi alla leva finanziaria collocano i nostri istituti di credito in una posizione di vantaggio rispetto a quelli degli altri Paesi dell'Eurozona.

L'azione del legislatore per migliorare la gestione dei crediti deteriorati delle banche è stata condotta secondo numerose direttrici. Se da un lato è stata prevista la **concessione di garanzia pubblica** sulle sofferenze bancarie, dall'altro lato si è intervenuti a sostegno e stimolo del mercato secondario dei crediti deteriorati, rafforzando la disciplina delle **cartolarizzazioni**. Collateralmente, anche a seguito delle raccomandazioni provenienti dalla Commissione UE, numerosi interventi hanno riguardato la **liquidità del sistema produttivo** (tra cui il già menzionato patto marciano) e la complessiva riforma della **crisi d'impresa e del fallimento**.

Per una più completa disamina degli interventi condotti in passato, si rinvia al [precedente dossier di ricerca sulla normativa europea in materia bancaria](#).

Il già richiamato **decreto-legge n. 18 del 2016** ha recepito l'accordo raggiunto con la Commissione Europea sul meccanismo per smaltire i crediti in sofferenza presenti nei bilanci bancari, da attuare mediante la concessione di garanzie dello Stato nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza (**Garanzia cartolarizzazione crediti in sofferenza – GACS**).

La presenza della garanzia pubblica è volta a facilitare il finanziamento delle operazioni di cessione delle sofferenze per liberare risorse da destinare al finanziamento del sistema produttivo.

In estrema sintesi, oggetto della garanzia dello Stato sono solo le cartolarizzazioni cd. *senior*, ossia quelle considerate più sicure, in quanto sopportano per ultime eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese.

Non si procede al rimborso dei titoli più rischiosi se prima non sono integralmente rimborsate le *tranches* di titoli coperto dalla garanzie di Stato.

Le garanzie possono essere chieste dagli istituti che cartolarizzano e cedono i crediti in sofferenza, a fronte del pagamento di una commissione periodica al Tesoro, calcolata come percentuale annua sull'ammontare garantito. Il prezzo della garanzia è di mercato, come anche ribadito dalla Commissione europea al fine di non dar vita ad aiuti di Stato.

Si prevede che il prezzo della garanzia sia crescente nel tempo, allo scopo di tener conto dei maggiori rischi connessi a una maggiore durata dei titoli e di introdurre nel meccanismo un incentivo a recuperare velocemente i crediti.

Al fine del rilascio della garanzia, i titoli devono avere preventivamente ottenuto un *rating* uguale o superiore all'*investment grade* da un'agenzia di *rating* indipendente e inclusa nella lista delle agenzie accettate dalla BCE secondo i criteri che le agenzie stesse sono tenute ad osservare.

Lo schema è stato autorizzato dalla Commissione europea all'atto della sua implementazione; tale autorizzazione è stata prorogata di volta in volta nel corso del tempo e, da ultimo, nel [mese di maggio 2019](#) è stata concessa fino al **27 maggio 2021**. Come anticipato, il **Capo III del decreto-legge n. 22 del 2019** ha consentito la prosecuzione delle misure di smaltimento dei crediti in sofferenza tramite **GACS**, a tal fine utilizzando i meccanismi già disciplinati dal decreto-legge n. 18 del 2016.

Le azioni sui *non-performing loans* rientrano in una più ampia strategia strutturale (come esposto [nel comunicato del MEF del 27 gennaio 2016](#)), basata, oltre che sul **ritorno alla crescita economica, anche:**

- sul già esposto **consolidamento del settore bancario**, attraverso la riforma delle maggiori Banche popolari, la riforma delle Fondazioni bancarie, la prossima riforma delle Banche di credito cooperativo;
- **riduzione dei tempi di recupero dei crediti**, in Italia storicamente più alti che altrove, con riduzione dei costi di recupero crediti e miglioramento del prezzo potenziale dei crediti deteriorati in caso di cessione.

All'inizio di **aprile 2016** è stato costituito un fondo di investimento privato volto a sostenere futuri aumenti di capitale da parte di banche e a contribuire alla dismissione dei crediti deteriorati attualmente nei bilanci degli intermediari italiani. Si tratta del cd. **Fondo Atlante**, Fondo di Investimento Alternativo (FIA); è un'iniziativa del settore privato, costituita da una società di gestione del risparmio indipendente che raccoglie capitali di istituzioni finanziarie (banche, assicurazioni e fondazioni che partecipano su base volontaria). Le finalità del Fondo sono:

- assicurare il successo degli aumenti di capitale richiesti dall'Autorità di Vigilanza a banche che oggi si trovano a fronteggiare oggettive difficoltà di mercato, agendo *da back stop facility*;
- contribuire a far decollare un mercato delle sofferenze bancarie: l'ammontare di sofferenze che potranno essere deconsolidate dai bilanci bancari sarà di gran lunga superiore a quelle acquistate dal Fondo, in quanto Atlante concentrerà i propri investimenti sulla tranche *junior* di veicoli di cartolarizzazione, potendo far leva su quelle a maggior *seniority* per le quali c'è un manifesto interesse da parte degli investitori;
- offrire agli investitori rendimenti attraenti in un'ottica di medio-lungo periodo e benefici per il sistema bancario che si rifletteranno sull'economia del Paese in termini di stabilità e di prospettive di crescita.

Il **Fondo Atlante II** - anch'esso Fondo di investimento alternativo (FIA) mobiliare chiuso di diritto italiano, nato per iniziativa privata e riservato ad investitori professionali -, a differenza di Atlante, può investire unicamente in crediti deteriorati (*non performing loans* – NPLs) e strumenti collegati ad operazioni in NPL. Esso investe in particolare in titoli *junior* e *mezzanine*, emessi da veicoli costituiti per l'acquisto di portafogli di NPL provenienti da più banche italiane, con un obiettivo di rendimento in linea con quello delle emissioni obbligazionarie con rating a singola B.

Con comunicato stampa dell'8 agosto 2016 la SGR del fondo ha annunciato che Atlante II ha superato la dimensione minima degli impegni formali prevista dal Regolamento per l'avvio dell'attività, raccogliendo adesioni per un importo pari a Euro 1,715 miliardi da istituzioni finanziarie italiane. Il Fondo persegue l'attività di raccolta, da rivolgersi sia a società

italiane che estere con l'obiettivo di arrivare tra i 3,000 e i 3,500 mld di raccolta entro il termine ultimo per la sottoscrizione, fissato dal regolamento al 31 luglio 2017.

Il decreto-legge n. 50 del 2017 e la legge di bilancio 2019 hanno introdotto norme volte alla **velocizzazione del mercato dei crediti deteriorati** di banche e intermediari finanziari, permettendo in particolare alle società cessionarie di tali *asset* di concedere finanziamenti volti a migliorare le prospettive di recupero dei crediti deteriorati medesimi e a favorire il ritorno *in bonis* del debitore ceduto. La legge di bilancio 2019 ha ulteriormente dettagliato la disciplina delle operazioni di **cartolarizzazione realizzate mediante concessione di un finanziamento** (cd *subparticipation*); il decreto-legge n. 142 del 2019 posticipa al 31 dicembre 2020 il termine per l'emanazione della disciplina secondaria di attuazione di tale normativa.

Nel solco degli interventi di sostegno alla la liquidità delle imprese si colloca l'insieme di norme contenute nel **decreto-legge n. 59 del 2016** (L. 119 del 2016), tra cui l'istituto del **pegno mobiliare non possessorio** (ovvero della garanzia del credito concesso per l'esercizio dell'impresa in cui il debitore, diversamente che nel pegno civilistico, non si spossessa del bene mobile che ne è oggetto) e un ulteriore insieme di misure volte ad accelerare le espropriazioni forzate immobiliari, tra cui il registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure d'insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi.

Si rinvia, per ulteriori informazioni, alla [documentazione prodotta nel corso della XVII legislatura](#).

La **legge n. 155 del 2017** ha delegato il Governo a operare un'ampia **riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza** e, nel solco del percorso iniziato con il D.L. n. 83 del 2015, dà seguito ai lavori della Commissione Rordorf, istituita presso il Ministero della giustizia con DM 28 gennaio 2015. La riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza è contenuta nel **decreto legislativo n. 14 del 2019**. Con l'approvazione della legge n. 20 del 2019 il Parlamento ha consentito al Governo di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi della riforma. Per ulteriori informazioni si rinvia al [sito della documentazione parlamentare](#)

Con riferimento alla **gestione dei crediti deteriorati** la Commissione UE, nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#) (del 26 febbraio 2020), rileva che le **banche italiane hanno ancora un ingente stock di crediti deteriorati pregressi, pur avendo continuato a compiere**

**progressi notevoli nel ridurli.** Il tasso lordo dei crediti deteriorati a livello di sistema è sceso dall'8,4 % alla fine del 2018 all'8,1 % nel secondo trimestre del 2019. Tuttavia, il vecchio *stock* di sofferenze e di incagli rimane elevato rispetto a paesi comparabili dell'UE, a parere della Commissione, in particolare per le banche meno significative.

Lo *stock* di crediti deteriorati lordo ammontava a 177 miliardi di EUR nel giugno 2019, ossia il 21 % in meno rispetto al giugno 2018, con un tasso di copertura dei crediti deteriorati pari al 52,5 % (media della zona euro: 47,7 %). Le banche hanno inoltre continuato a rafforzare le loro capacità interne di rinegoziazione, e l'afflusso di nuovi crediti deteriorati a fine settembre 2019 era pari all'1,2 %, al di sotto dei livelli pre-crisi.

La Commissione rileva che la cessione dei crediti deteriorati è stata agevolata, oltre che dal sostegno pubblico specificamente previsto (ad esempio, le cartolarizzazioni garantite dallo Stato), anche dallo sviluppo del mercato secondario per le attività deteriorate. Secondo le previsioni, la proroga di 24 mesi della Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS), decisa nel maggio 2019, è destinata ad aiutare le banche a ridurre ulteriormente il loro stock di crediti deteriorati.

## La tutela degli istituti bancari

A seguito della sfavorevole congiuntura economica degli anni Duemila il legislatore ha varato, in più riprese, **misure di urgenza per la tutela del sistema bancario nazionale**, anche per fronteggiare situazioni di crisi relative a specifici istituti. Tali interventi sono stati realizzati all'interno della disciplina europea sugli aiuti di stato.

### *Gli aiuti di Stato al settore bancario: la comunicazione del 2013*

Il **10 luglio 2013** la Commissione europea ha adottato una [comunicazione sugli aiuti di Stato in favore delle banche](#) nel contesto della crisi finanziaria. La comunicazione, che ha modificato dal 1° agosto 2013 il quadro regolamentare introdotto con la precedente comunicazione del 6 dicembre 2011, ha introdotto numerose novità: prima di ricevere il sostegno pubblico, la banca deve presentare un **piano di ristrutturazione**; il sostegno pubblico deve essere preceduto dal **contributo di azionisti e creditori junior**; nella fase di ristrutturazione, la banca deve applicare **rigorose politiche di remunerazione dei dirigenti**.

La predetta comunicazione si basa sui seguenti principi:

- le banche non possono ricevere misure di ricapitalizzazione o di tutela degli attivi senza autorizzazione preliminare di un piano di ristrutturazione da parte della Commissione europea;
- in caso di carenza di capitale, azionisti e creditori subordinati sono tenuti, in prima soluzione, a condividere gli oneri della crisi prima di qualsiasi iniezione di denaro pubblico (cd. *burden sharing*);
- le banche in crisi devono applicare politiche di remunerazione severe per gli organi apicali.

La Comunicazione reca specifiche indicazioni su presupposti, condizioni e procedure per l'aiuto pubblico agli istituti bancari, secondo il tipo di intervento disposto.

Con riferimento ai rapporti con l'Unione Europea, la comunicazione richiede che, non appena sia stata identificata una carenza di capitale che potrebbe determinare una richiesta di aiuti di Stato, siano **applicate tutte le misure necessarie per ridurre al minimo i costi a carico delle finanze pubbliche** e dunque, a tal fine, **gli Stati membri sono invitati ad avviare contatti con la Commissione prima della notifica**. Lo Stato membro deve dunque notificare un **piano di ristrutturazione** alla Commissione e ottenere l'approvazione degli aiuti di Stato prima di adottare qualsiasi misura di ricapitalizzazione o di sostegno a fronte di attività deteriorate.

In questa sede appare opportuno ricordare che, con riferimento ai regimi di ricapitalizzazione e di ristrutturazione degli **enti creditizi di piccole dimensioni**, nella Comunicazione del 2013 la Commissione prende anzitutto atto che gli aiuti a favore delle piccole banche tendono a incidere sulla concorrenza in misura minore rispetto agli aiuti concessi a banche di dimensioni maggiori; per tale motivo, e onde assicurare un trattamento amministrativo proporzionato, ritiene opportuno prevedere una **procedura più semplice** per quanto riguarda le piccole banche, garantendo al tempo stesso che le distorsioni della concorrenza siano limitate al minimo. La Commissione è dunque disposta ad autorizzare regimi di ricapitalizzazione e di ristrutturazione degli enti di piccole dimensioni nel caso in cui:

- tali regimi hanno una finalità chiara e sono limitati a un periodo di **sei mesi**;
- rispettino i principi enunciati nelle comunicazioni legate alla crisi e, in particolare, i requisiti in materia di **condivisione degli oneri**.

L'applicazione di tali regimi deve inoltre essere limitata alle banche con un **totale di bilancio non superiore a 100 milioni di euro**. La somma dei bilanci delle banche che beneficiano di aiuti nel quadro del regime non deve

superare l'1,5 % del totale degli attivi detenuti dalle banche nel mercato nazionale dello Stato membro interessato.

### *Interventi d'urgenza per fronteggiare le crisi bancarie*

In questa sede si ricordano i principali provvedimenti che hanno interessato i singoli istituti bancari, rinviando più in generale al [tema web](#) per una disamina completa degli interventi anticrisi.

Più in dettaglio:

- **il decreto-legge n. 183 del 2015**, poi confluito nella legge di stabilità 2016 (commi 842-861 della legge n. 208 del 2015), ha inteso agevolare la **risoluzione** di Cassa di risparmio di Ferrara, **Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e Cassa di risparmio di Chieti**. La risoluzione consiste sostanzialmente nella ristrutturazione di una banca da parte di un'autorità pubblica a ciò preposta (autorità di risoluzione) mediante strumenti previsti dalle norme nazionali ed europee, per salvaguardare l'interesse pubblico, fra cui la prosecuzione delle funzioni essenziali della banca, la stabilità finanziaria e i costi minimi per i contribuenti. Tra gli strumenti di risoluzione figurano la costituzione della cd. banca-ponte, ovvero un'entità temporanea cui è ceduta una parte o la totalità delle attività, passività e/o azioni dell'istituto in crisi, ed il cd. *bail-in*, strumento che consente di addossare i costi della crisi agli azionisti e ai creditori della banca.

Per ulteriori informazioni si rinvia alle [pubblicazioni della Banca d'Italia](#) al momento dell'emanazione dei predetti provvedimenti, nonché al [focus](#) dedicato alle procedure di risoluzione; nel giugno 2017 le quattro banche sono state cedute a UBI e BPER. Anche questo intervento si è svolto nell'alveo della normativa europea ed è avvenuto a carico del sistema bancario attraverso il Fondo di Risoluzione;

- il decreto-legge n. 237 del 2016 ha concesso la garanzia dello Stato sulle passività delle banche e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità e ha consentito la sottoscrizione o l'acquisto, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di azioni di banche italiane che presentano esigenze di rafforzamento del proprio patrimonio, in relazione a una prova di stress (cd. *stress test*) effettuata dalle Autorità di vigilanza, basata su uno scenario avverso. Tra le condizioni per attivare la cd. ricapitalizzazione precauzionale sono state richieste la sottoposizione all'Autorità competente di un programma di rafforzamento patrimoniale e l'adozione di misure di riparto tra gli azionisti degli oneri di risanamento degli istituti bancari (cd. misure di *burden sharing*). In attuazione delle predette misure, con due decreti del MEF del 27 luglio 2017 sono stati

adottati gli interventi di rafforzamento patrimoniale nei confronti di MPS - Monte dei Paschi di Siena; ad esito dei predetti interventi, il MEF attualmente detiene il 68,25% delle azioni MPS;

- il decreto legge n. 99 del 2017 ha inteso facilitare la **liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca**, per garantire la continuità del sostegno del credito alle famiglie e alle imprese del territorio. Le misure adottate hanno consentito la vendita di parte delle attività delle due banche a un acquirente - Intesa Sanpaolo - e il trasferimento del relativo personale. Sono state concesse **garanzie statali sul finanziamento della massa liquidatoria** dei due istituti da parte di Intesa Sanpaolo ed è stato previsto, per i creditori subordinati delle banche, un **meccanismo di ristoro** analogo a quello stabilito per gli istituti posti in risoluzione nel novembre 2015, con prestazioni a carico del Fondo interbancario di tutela dei depositanti;
- il [decreto-legge n. 1 del 2019](#) ha introdotto misure di sostegno pubblico in favore di **Banca Carige S.p.A. - Cassa di risparmio di Genova e Imperia**, già posta in amministrazione straordinaria. Il decreto-legge ha concesso la **garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione della Banca Carige S.p.A. e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia** per fronteggiare gravi crisi di liquidità (*emergency liquidity assistance – ELA*); ha **autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) a sottoscrivere o acquistare azioni** della Banca Carige S.p.A., definendo le modalità di tali interventi; Successivamente, il decreto-legge cd. crescita (decreto-legge n. 34 del 2019) ha esteso dal 30 giugno al 31 dicembre 2019 la concessione della garanzia dello Stato sulle nuove passività emesse da Banca Carige e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia al medesimo istituto. Secondo quanto emerge dalla [lettera](#) dei Commissari di Carige del 25 novembre 2019, al termine della gestione commissariale, l'azionista di controllo della banca è il FITD, con una quota compresa tra il 73% e l'82%. Secondo azionista è CCB con una quota del 9% ma con il diritto di acquistare tutte le azioni del FITD e di salire quindi ad una quota compresa tra l'82% e il 91%. Gli attuali azionisti sono destinati a detenere una quota compresa tra il 9% e il 19%;
- il [decreto-legge n. 142 del 2019](#) ha disciplinato una complessa operazione finanziaria volta a consentire a Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC) di rilanciare, come evidenziato dal Governo nel [comunicato stampa del 13 dicembre 2019](#), la **Banca Popolare di Bari (BPB)**. ai sensi della quale: sono attribuiti a **Invitalia** uno o più **contributi in conto capitale, fino a 900 milioni di euro nel 2020**, interamente finalizzati al **rafforzamento patrimoniale della società Banca del Mezzogiorno- Mediocredito Centrale – MCC**.

L'operazione è volta a consentire a MCC la promozione di attività finanziarie e di investimento, anche a sostegno delle imprese nel Mezzogiorno, anche mediante **l'acquisizione di partecipazioni al capitale di banche e società finanziarie**. A seguito di tali operazioni realizzate da MCC, viene prevista la possibilità di scindere MCC e costituire una nuova società, a cui sono assegnate le menzionate attività e partecipazioni acquisite da banche e società finanziarie. Le azioni rappresentative dell'intero capitale sociale della società così costituita sono attribuite, senza corrispettivo, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

## **Le commissioni di inchiesta sul sistema bancario**

In tale contesto, nella XVII legislatura, la **legge n. 107 del 12 luglio 2017** ha istituito una [Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario](#), avendo particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori. Consulta qui il [documento conclusivo](#).

Successivamente, la **legge n. 28 del 2019** ha istituito una nuova [Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario](#), con compiti assai più vasti della precedente. Consulta [qui](#) i lavori della Commissione.

### *Attività della Commissione di inchiesta nella XVII Legislatura*

La Commissione costituita nella XVII Legislatura è stata chiamata a verificare gli **effetti** sul sistema bancario italiano **della crisi finanziaria** globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano; la **gestione degli Istituti bancari** coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto, destinatari anche in forma indiretta di risorse pubbliche o posti in risoluzione; l'efficacia delle **attività di vigilanza sul sistema bancario** e sui mercati **finanziari**; **l'adeguatezza della disciplina legislativa** e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie.

[Qui](#) è possibile consultare i resoconti dell'attività della Commissione e [qui](#) la documentazione delle precedenti indagini conoscitive solte dalla 6° Commissione Finanze del Senato ed acquisite dalla Commissione di inchiesta.

Le **proposte** formulate dalla Commissione nella Relazione finale, si sono concentrate su specifici aspetti problematici, emersi nel corso dell'attività dell'organo.

Con riferimento in particolare alla vigilanza sugli istituti bancari, la Commissione ha formulato al legislatore le seguenti proposte: garantire

costanti ed efficaci **scambi di informazioni** tra le Autorità di vigilanza nazionali; attribuire maggiori **poteri investigativi** alla Banca d'Italia; porre **limiti** alla possibilità di essere assunti o avere incarichi presso gli enti vigilati (Questione denominata delle "**porte girevoli**" o il c.d. *pantouflage*); superare il vigente modello ibrido di vigilanza (settoriale e per finalità) con passaggio al modello "per finalità".

In ordine alla **governance** degli istituti bancari, in primo luogo la Commissione auspica la pronta emanazione del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che attua l'articolo 26 del TUB, in tema di **requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali delle banche**, sollecitato anche dalla Commissione UE.

La Commissione d'inchiesta ha inoltre auspicato l'introduzione di regole più stringenti per **l'innalzamento delle competenze** dei *board* dell'azienda bancaria, nonché per la verifica del funzionamento dei *board* medesimi. Chiede inoltre maggior rigore in tema di **conflitto di interessi** e un **rafforzamento della governance** nel caso di banche in crisi.

La Commissione ha formulato infine precise richieste in ordine alla gestione dei **crediti deteriorati**, in particolare richiedendo il monitoraggio delle iniziative legislative intraprese e la creazione di un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate.

Un insieme complesso di proposte ha riguardato inoltre la **riforma del diritto penale dell'economia**: tra le più rilevanti si ricordano in questa sede la previsione di un più stringente collegamento tra il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa ed il procedimento penale, per i fatti sanzionati con il c.d. doppio binario; la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in assenza di declaratoria di insolvenza. In particolare, si auspica la creazione di una nuova fattispecie penale che sanzioni l'induzione, da parte dell'istituto di credito, del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari dell'istituto stesso.

In ordine alla **tutela del risparmio**, la Commissione ha auspicato una semplificazione dei prospetti informativi; ha raccomandato di attribuire a Consob un maggiore potere regolamentare su questionari della profilatura e della valutazione di adeguatezza prevista dalla MIFID nonché di determinazione di limiti al taglio minimo per strumenti finanziari rischiosi. Ha inoltre auspicato la separazione tra l'attività bancaria e l'attività finanziaria e l'adozione di misure di promozione dell'educazione finanziaria.

### *L'istituzione della Commissione di inchiesta sul sistema bancario nella XVIII Legislatura*

La [legge 26 marzo 2019, n. 28](#) istituisce una Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, è costituita da un pari numero di senatori e deputati, nominati dai presidenti delle Camere in proporzione al numero dei componenti dei gruppi.

Il Presidente della Repubblica, in una [lettera inviata ai Presidenti di Camera e Senato](#), ha espresso alcune considerazioni sull'oggetto dell'attività di indagine della Commissione e sui relativi poteri.

I **compiti** della Commissione d'inchiesta (articolo 3) sono articolati su diversi fronti. Tra di essi si rilevano:

- analizzare e valutare le condizioni per **l'istituzione di una procura nazionale per i reati bancari e finanziari** sul modello della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, o **estendere la competenza** della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo all'ambito di indagine relativo ai reati finanziari e bancari, valutando secondo criteri di efficienza ed efficacia dell'azione di contrasto a tale tipologia di criminalità;
- effettuare un'analisi di **diritto comparato** tra gli Stati membri dell'Unione europea e dell'area euro per individuare le modalità di recepimento e applicazione agli **istituti di credito cooperativo** della disciplina europea in materia di **vigilanza e requisiti prudenziali** e valutarne gli effetti per le **banche popolari e di credito cooperativo italiane**;
- analizzare la **normativa in materia di incompatibilità e di conflitto di interesse degli esponenti apicali e dei dirigenti delle autorità di vigilanza**, nonché verificare l'**adeguatezza** della relativa **applicazione**;
- verificare se e in quale misura il percorso attualmente prefigurato per il progetto di Unione Bancaria, caratterizzato da una **valutazione particolarmente severa per l'esposizione al rischio del credito** commerciale e da una attenzione relativamente **scarsa al rischio di mercato**, determini una **lesione dei principi di concorrenza** alla base del mercato unico;
- analizzare le **disposizioni emanate dalle Autorità di vigilanza** nei confronti degli **organi di amministrazione e controllo** degli enti creditizi in materia di **gestione dei crediti deteriorati** e gli effetti delle medesime disposizioni;
- verificare la **condizione del risparmio in Italia**, considerando anche le forme diverse da depositi ed investimenti;
- indagare sulle **dinamiche di espansione e riassorbimento del "prestito sociale"** quale forma surrogata di risparmio ai fini di un suo necessario reinquadramento nella generale tutela del risparmio;
- indagare sul **tendenziale cambiamento di assetto del conto economico del sistema bancario** dal tradizionale baricentro dell'attività creditizia al crescente peso delle attività di risparmio gestito e servizi ;
- indagare sulla **solidità, efficienza e organizzazione del sistema dei confidi** e sul rischio di impatto di questi sugli enti pubblici sia in qualità di sottoscrittori sia in qualità di controassicuratori;

- esaminare la **normativa relativa alla procedura di calcolo delle soglie dei tassi di usura, nonché indagare sul fenomeno dell'anatocismo bancario**, in relazione alla vigente normativa in merito negli altri paesi dell'Unione europea, anche alla luce della evoluzione giurisprudenziale in materia di usura e anatocismo della Corte di Cassazione. Indagare sul modello e sulla procedura di iscrizione alla **CRIF** da parte degli istituti di credito;
- analizzare e valutare il **debito pubblico** nella componente di **esposizione** al rischio in relazione alle **garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS)**;
- analizzare il rapporto costi-benefici degli **strumenti derivati sottoscritti dallo Stato e dagli Enti locali**;
- analizzare la **gestione degli enti creditizi e imprese di investimento**, compresi quelli coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche oppure sottoposti a procedura di risoluzione, verificando in particolar modo: le **modalità di raccolta** della provvista e i prodotti finanziari utilizzati; i **criteri di remunerazione** degli esponenti degli organi di amministrazione e controllo nonché dei *manager* e la realizzazione di **operazioni con parti correlate** suscettibili di conflitto di interesse; la **correttezza del collocamento presso il pubblico**, con riferimento ai piccoli risparmiatori e agli investitori non istituzionali, dei prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, e con particolare riguardo alle obbligazioni bancarie e alle obbligazioni di società e compagnie commerciali, siano esse in attività o fallite o in liquidazione, che non abbiano rimborsato i rispettivi titoli agli investitori; le **forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo**, compresi gli esponenti degli organi di amministrazione e controllo degli stessi enti creditizi erogatori o delle società da essi direttamente o indirettamente controllate, e la diffusione di pratiche scorrette di **abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri prodotti finanziari** emessi dagli enti creditizi e dalle imprese di investimento ad essi collegati; le **procedure di smaltimento dei crediti deteriorati**, tenuto conto delle quotazioni prevalenti sui mercati; la **struttura dei costi**, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione; **l'osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza** nell'allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di **corretta informazione** agli investitori;
- verificare la congruità della **normativa vigente in materia di fondazioni bancarie**, con particolare riguardo ai poteri di vigilanza, ispettivi e di controllo, anche ai fini di formulare le proposte di carattere legislativo più idonee a garantire la tutela del risparmio come previsto dalla Costituzione;
- verificare **l'efficacia delle attività di vigilanza** sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti, in relazione alla tutela del risparmio, alla modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo vigenti;
- valutare **l'adequazione della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea** sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli strumenti utilizzati

dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi del sistema bancario e finanziario e del debito sovrano;

- verificare l'**efficacia** dello strumento di **conciliazione dell'arbitrato bancario**;
- verificare l'operato delle **agenzie di rating**, con particolare riferimento all'affidabilità e all'imparzialità delle stesse, al fine di valutare la realizzazione da parte delle agenzie di *rating* di meccanismi di **insider trading** attraverso possibili fughe anticipate e selezionate di notizie riguardanti le modalità e le tempistiche dei de classamenti, condizionando così investimenti e transazioni internazionali; l'impatto delle valutazioni delle agenzie di *rating*, al fine di verificare gli effetti del loro possibile **conflitto interno di interessi** in relazione ai giudizi emessi, soprattutto nei confronti degli Stati sovrani;
- procedere alle eventuali ulteriori indagini necessarie al corretto svolgimento dei lavori della Commissione in relazione alle competenze suddette.

## **L'educazione finanziaria**

In relazione **all'educazione finanziaria e assicurativa**, si ricorda che l'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 237 del 2016 ha introdotto misure volte a sviluppare l'educazione finanziaria, previdenziale ed assicurativa. E' stata in particolare prevista l'adozione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, di un **programma per una Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale**.

Per l'attuazione della predetta Strategia si istituisce e si disciplina presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un Comitato nazionale per la diffusione dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, che opera attraverso riunioni periodiche e in seno al quale possono essere costituiti specifici gruppi di ricerca cui potranno partecipare accademici e esperti della materia.

Il **Comitato** è stato istituito con [decreto del 3 agosto 2017](#): è composto da undici membri ed è diretto da Annamaria Lusardi. Gli altri membri, scelti tra personalità con comprovate competenze ed esperienza nel settore, sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dalla Banca d'Italia, dalla CONSOB, dall'IVASS, dalla COVIP, dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e dall'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari (OCF). Il Comitato opera attraverso riunioni periodiche, prevedendo, ove necessario, la costituzione di specifici gruppi di ricerca cui possono partecipare accademici e esperti nella materia. In considerazione dell'elevato numero di soggetti potenzialmente coinvolti nella promozione e nel coordinamento delle iniziative previste dal

Programma, il Comitato ha richiesto l'istituzione di una Segreteria tecnica presso la Direzione della Comunicazione istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La partecipazione al Comitato non dà titolo ad alcun emolumento o compenso o gettone di presenza.

Il [Programma per una Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale](#) presentato dal Governo relativo al triennio 2017-2019 ([A.G. n. 497](#)) ha delineato le principali iniziative per attuare alla Strategia nazionale.

La disciplina menzionato conclude il percorso avviato con l'[indagine conoscitiva sulle tematiche relative ai rapporti tra operatori finanziari e creditizi e clientela](#)

Essa ha inteso analizzare, sotto i profili della correttezza, trasparenza e adeguatezza, l'operatività degli intermediari finanziari e creditizi, l'attività di vigilanza svolta in questo campo, nonché il quadro normativo e regolamentare in materia, sia a livello europeo, sia a livello nazionale. Si intende altresì valutare l'impatto sui risparmiatori del nuovo meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie introdotto dalla disciplina europea ed approfondire le questioni afferenti alla tutela della *privacy* in tale ambito, nonché le tematiche concernenti l'educazione finanziaria del pubblico.