



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



Normativa europea in materia bancaria
e recepimento in Italia

n. 6

9 maggio 2018

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Normativa europea in materia bancaria
e recepimento in Italia

n. 6

9 maggio 2018



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Finanze

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

Documentazione e ricerche n. 6

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.

FI0003.docx

INDICE

Premessa.....	3
Normativa europea in materia bancaria e recepimento in Italia	5
Proposte dell'UE in materia bancaria.....	17
La legislazione italiana in materia bancaria.....	22
Lo stato di salute del sistema bancario italiano.....	48

PREMESSA

Negli ultimi anni il **settore bancario e creditizio** è stata caratterizzata da una produzione normativa consistente: in primo luogo il legislatore è intervenuto allo scopo di garantire una maggiore **trasparenza nei rapporti tra banche e clienti** e, complessivamente, per potenziare gli **strumenti di tutela dei consumatori**.

Sotto un diverso 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, 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**).

Successivamente, 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**.

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.

In tale contesto 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. La Commissione ha concluso i suoi lavori nel gennaio 2018.

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

Il presente *dossier* dà quindi conto innanzitutto dell'**evoluzione normativa a livello europeo e a livello nazionale**, nonché delle **proposte normative in discussione a livello europeo** e, nella seconda parte, della **situazione delle banche italiane**.

NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA BANCARIA E RECEPIMENTO IN ITALIA

Il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziarie (SEVIF)

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 delle raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi di vigilanza europei a fronte della crisi finanziaria.

La disciplina sui requisiti patrimoniali

Allo scopo di ridurre l'eventualità di crisi bancarie di carattere sistemico suscettibili di mettere a rischio la stabilità finanziaria complessiva, sono state introdotte nell'ordinamento europeo (attraverso il **regolamento (UE) n. 575/2013** e la **direttiva 2013/36/UE, cosiddetta Capital Requirements Directive IV – CRD IV**) norme che recepiscono l'accordo di **Basilea 3** sui requisiti patrimoniali delle banche.

Obiettivo della disciplina è di imporre alle banche di **accantonare un capitale adeguato per far fronte ad eventuali perdite inattese e rimanere comunque solvibili in situazioni di crisi**. L'importo del capitale è correlato ai rischi legati alle attività svolte; per le attività più sicure è previsto un fattore di ponderazione minore. Il **capitale Tier 1** è quello previsto per consentire a ciascuna banca di svolgere la sua attività preservandone la solvibilità; il **capitale Tier 2** è invece riferito al caso di cessazione di attività e risponde allo scopo di permettere alla banca di rimborsare i depositanti e i creditori privilegiati in caso di insolvenza. L'importo totale del capitale deve essere pari almeno all'8% delle attività

ponderate per il rischio. La percentuale di capitale Tier 1 (di elevatissima qualità) deve rappresentare il 4,5% delle attività ponderate per il rischio. E' inoltre previsto a carico delle istituzioni finanziarie l'obbligo di disporre di attività liquide sufficienti far fronte a eventuali deflussi in dipendenza di forti stress. A tal fine è stabilito un coefficiente di copertura della liquidità di ammontare crescente dal 60% nel 2015 al 100% nel 2018. Da ultimo, la disciplina ha introdotto norme volte a ridurre le leve finanziarie (rapporto tra il capitale e le sue attività totali) eccessive, suscettibili di provocare conseguenze negative sulla solvibilità delle banche.

Le **banche italiane** negli anni più recenti hanno realizzato diversi interventi per **aumentare** la propria **dotazione di capitale** e per **adeguarsi ai requisiti richiesti**.

La **Banca d'Italia** ha quindi dato avvio all'attuazione in Italia della direttiva 2013/36/UE con l'emanazione delle **disposizioni di vigilanza per le banche (circolare n. 285 del 17 dicembre 2013)**, successivamente aggiornata nel tempo).

Le disposizioni sono entrate in vigore il **1° gennaio 2014**, data dalla quale è direttamente applicabile nei singoli Stati il menzionato regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) in materia di requisiti patrimoniali.

In particolare con l'aggiornamento del 6 maggio 2014 alle **Disposizioni di vigilanza per le banche** è stato inserito, alla parte prima, il nuovo titolo IV "Governo societario, controlli interni, gestione dei rischi", capitolo 1 "Governo societario" (**comunicato stampa della Banca d'Italia**). Le norme confermano principi già presenti nelle precedenti disposizioni, tra cui: la chiara distinzione di compiti e poteri tra gli organi societari; l'adeguata dialettica interna; l'efficacia dei controlli e una composizione degli organi societari coerente con le dimensioni e la complessità delle aziende bancarie.

A livello di normativa primaria, è col **decreto legislativo n. 72 del 2015** che sono state apportate le opportune modifiche al Testo Unico Bancario e al Testo Unico della Finanza volte a recepire, a livello legislativo, la direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (c.d. CRD IV), conformemente alla delega conferita dalla legge 7 ottobre 2014, n. 154 (legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre).

Le **principali disposizioni del predetto decreto legislativo** prevedono:

- una **complessiva riforma dei requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale**, valida non solo per il settore bancario e creditizio, ma che si estende anche agli enti operanti nel settore finanziario (ovvero i soggetti disciplinati dal TUF). Le linee guida della riforma prevedono l'integrazione dei vigenti requisiti con criteri di competenza e correttezza, la cui individuazione concreta spetta alla normativa di rango secondario (articoli 23 e 91 della CRD IV); il divieto di cumulo degli incarichi;
- un **rafforzamento dei poteri di intervento e correttivi** delle Autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob);

- specifici meccanismi di **segnalazione**, sia all'interno degli intermediari che presso l'autorità di vigilanza, delle eventuali violazioni normative;
- **l'obbligo di astensione** di soci e amministratori nelle delibere in cui presentino un **interesse in conflitto**, in luogo del vigente obbligo dell'amministratore di dare notizie al *board* dell'interesse di cui è portatore in una specifica operazione;
- in ordine alle **sanzioni**, oltre agli adeguamenti dei massimali e dei minimi secondo quanto previsto dalla legge delega, le disposizioni proposte **differenziano** inoltre **tra persone fisiche e giuridiche**;
- secondo quanto previsto dalla norma di delega, si **svincola** il potere regolamentare della **Banca d'Italia** dalla necessità di una **previa deliberazione del Comitato interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR)**.

L'unione bancaria

La crisi economico-finanziaria ha prodotto significativi effetti negativi sui bilanci delle banche, derivanti dalla rilevante quantità di **titoli di debito pubblico** detenuti in portafoglio per i quali è emersa una forte criticità e dall'**aumento delle sofferenze**, provocato dalla crescita delle insolvenze. L'UE è intervenuta con strumenti regolamentari e normativi eterogenei, al fine di creare un meccanismo normativo e regolamentare valido a contrastare gli effetti della crisi finanziaria.

Per porre fine al **circolo vizioso** tra **crisi dei sistemi bancari** e crescita del **debito sovrano**, è stata avviata la costruzione dell'**Unione bancaria**, fondata su **tre pilastri**:

- un sistema unico di vigilanza;
- un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, dotato anche di un fondo comune;
- un sistema europeo di garanzia dei depositi bancari.

Allo stato attuale, il progetto dell'Unione bancaria vede realizzati **i primi due pilastri**, e nello specifico:

- il **meccanismo unico di vigilanza bancaria** (*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"** (circa **130 su un totale di 6000** banche europee), e indirettamente – per il tramite delle autorità di vigilanza nazionali - su tutti gli istituti di credito.

Le banche sistemiche sono quelle il cui valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro, ovvero il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro in cui sono stabilite supera il 20%, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro (per quanto riguarda l'**Italia**, l'elenco

comprende 15 istituti di credito: Banca Carige , Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare , Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Milano , Banca Popolare di Sondrio, Banca Popolare di Vicenza, Barclays Italia, Credito Emiliano, Iccrea Holding, Intesa Sanpaolo, Mediobanca , Unicredit , Unione di Banche Italiane e Veneto Banca); nell'ambito del meccanismo unico di vigilanza, le autorità di vigilanza della Bce svolgono un regolare esercizio di valutazione e misurazione dei rischi a livello di singola banca attraverso il "processo di revisione e valutazione prudenziale" (*supervisory review and evaluation process*, SREP), che consiste nel sintetizzare i risultati emersi dall'analisi per un dato anno e nell'indicare alla banca le azioni da intraprendere. L'analisi viene condotta su capitale, liquidità, *governance* e modello di *business*, mettendo a fuoco la situazione dell'intermediario in termini di requisiti patrimoniali nonché di gestione dei rischi. A dicembre 2017 le autorità di vigilanza della Banca Centrale Europea hanno fissato i requisiti patrimoniali al 2018 per le principali banche italiane nell'ambito dello SREP;

- il **meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie** (istituito con il regolamento (UE) n. 806/2014), che mira a limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cd. *bail-out*), introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cd. *bail-in*). Si è provveduto inoltre ad istituire, con accordo intergovernativo, il fondo unico di risoluzione (operativo dal 1° gennaio 2016), che sarà alimentato da contributi delle banche per un totale stimato di 55 miliardi di euro. Il Fondo unico di risoluzione inizialmente è costituito di "comparti nazionali". Questi verranno gradualmente fusi nel corso di una fase transitoria della durata di otto anni. Questa messa in comune dei fondi versati inizierà con il 40% nel primo anno e un ulteriore 20% nel secondo anno, per poi aumentare continuamente con importi uniformi nei rimanenti sei anni, fintanto che i comparti nazionali non cesseranno di esistere. Al termine del processo di mutualizzazione, il Fondo dovrebbe raggiungere almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri dell'unione bancaria (pari al citato importo di circa 55 miliardi di euro).

Sul punto si ricorda che la legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi 880-885) ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a stipulare con l'organo competente alla gestione del Meccanismo di risoluzione unico degli istituti bancari (SRM), ovvero il Comitato di risoluzione, gli accordi necessari a dare attuazione alla dichiarazione Ecofin del 18 dicembre 2013, la quale tra l'altro stabilisce che gli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria assicurino finanziamenti ponte al Fondo di risoluzione unico previsto dal

predetto regolamento, ove le risorse del medesimo siano insufficienti. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si dispone l'erogazione di finanziamenti ponte fino a 5.735 milioni di euro. Ove non si possa procedere mediante le ordinarie procedure di gestione dei pagamenti, i decreti del MEF che dispongono l'erogazione dei finanziamenti autorizzano il ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

È stato dunque istituito, per assicurare la disponibilità delle somme eventualmente richieste, nello stato di previsione del MEF un apposito fondo con dotazione iniziale di 2.500 milioni di euro per il 2016, per cui si prevede una contabilità speciale. La dotazione del fondo è così costituita:

- per 1.500 milioni, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme giacenti sulla contabilità speciale istituita per il riacquisto da parte delle regioni dei titoli obbligazionari da esse emessi, ivi compreso il contributo MEF a tale scopo, nella parte non utilizzata per la ristrutturazione del debito regionale;
- per i restanti 1.000 milioni, mediante corrispondente riduzione del rifinanziamento al Fondo destinato ad integrare le risorse iscritte sul bilancio destinate alle garanzie rilasciate dallo Stato.

Accanto al predetto regolamento n. 806/2014, la **direttiva 2014/59/UE ha istituito un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.**

Detta direttiva (definita **BRRD - Bank Recovery and Resolution Directive**) affronta il tema delle crisi delle banche approntando strumenti nuovi che le autorità possono impiegare per gestire in maniera ordinata eventuali situazioni di dissesto non solo a seguito del loro manifestarsi, ma anche in via preventiva o ai primi segnali di difficoltà. Essa introduce una molteplicità di strumenti, aventi carattere preventivo, carattere di intervento immediato, così come strumenti di "risoluzione" della crisi.

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 introduce nel Testo unico bancario le disposizioni relative ai piani di risanamento, alle forme di sostegno all'interno dei gruppi bancari, alle **misure di intervento precoce**; sono inoltre modificate le norme sull'amministrazione straordinaria delle banche e la disciplina della liquidazione coatta amministrativa. Le stesse materie sono inserite nel Testo unico in materia di intermediazione finanziaria con riferimento alle società di intermediazione mobiliare (SIM); sono 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. Le Autorità preposte all'adozione delle misure di risoluzione delle banche potranno attivare una serie di misure, tra cui il temporaneo trasferimento delle attività e delle passività a un'entità (*bridge bank*) costituita e gestita dalle autorità per proseguire le funzioni più importanti, in vista di una successiva vendita sul mercato, il trasferimento delle attività deteriorate a un veicolo (*bad bank*) che ne gestisca la liquidazione in tempi ragionevoli ed il cd. *bail-in*, ossia la procedura che consente di svalutare azioni e crediti e convertirli in azioni, per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali.

Il legislatore italiano, in tema di [risoluzione delle crisi bancarie](#), è poi 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 Spa, della Banca delle Marche S.p.A., della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa e della Cassa di risparmio della Provincia di Chieti S.p.A., tutte in amministrazione straordinaria. In particolare sono 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 UE 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 disposto in favore degli investitori delle predette quattro banche sottoposte a **risoluzione**. A specifiche condizioni di legge e in presenza di determinati presupposti di ordine 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).

Con il D.P.C.M. 28 aprile 2017, n. 82 ([Atto del Governo n. 373](#)) 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.

Per quanto concerne la **garanzia dei depositi**, il [decreto legislativo n. 30 del 2016 \(Atto del Governo n. 241 della XVII Legislatura\)](#) ha recepito le nuove norme europee sui **Sistemi di Garanzia dei Depositi - SGD**, in attuazione della direttiva 2014/49/UE. Le norme UE 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% dei depositi coperti. Si prevede che il finanziamento dei fondi dei sistemi di garanzia venga assicurato dal settore bancario.

Credito ipotecario, credito al consumo e alle imprese

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 legislativo n. 72 del 2016** (A.G. [256](#) della XVII legislatura) 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). Il decreto attua dunque la delega contenuta nell'Allegato B, punto 13), della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), sulla base dei principi e criteri generali contenuti nella legge stessa.

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.

Con riferimento alle ipotesi di inadempimento del consumatore (articolo 120-*quinquiesdecies* del Testo Unico Bancario, introdotto dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 72 del 2016) sono puntualmente disciplinati i casi in cui il consumatore è in ritardo nei pagamenti delle rate di rimborso del credito e si procede, pertanto, all'avvio di procedure esecutive.

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 "**patto marciano**": le parti possono dunque **convenire**, con clausola **espressa** 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. Tale semplificazione, nell'intenzione del legislatore delegato e del legislatore comunitario, dovrebbe contribuire ad ampliare la disponibilità di credito da parte delle banche, migliorando inoltre le condizioni di prestito, a vantaggio dei debitori. La previsione si inserisce inoltre nell'attuale dibattito relativo alla soluzione del problema delle sofferenze bancarie e agli effetti che esso ha sui requisiti patrimoniali delle banche stesse e sulla conseguente capacità di erogare credito.

Nel cosiddetto patto marciano, infatti, il creditore diventa proprietario della cosa ricevuta in garanzia, allorché il debitore non adempie, ma si prevedono alcune garanzie: in primo luogo, l'obbligo che il bene stesso venga stimato da un perito scelto dalle parti di comune accordo successivamente all'inadempimento, ed inoltre che il creditore versi al debitore la differenza tra l'ammontare del credito e l'eventuale accertato maggior valore del bene. Tale previsione può essere vantaggiosa anche per il debitore, dal momento che l'espropriazione e la vendita coattiva del bene realizzano, di regola, un valore inferiore a quello effettivo del bene stesso.

Il citato **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 \(A.G. n. 171 della XVII Legislatura\)**](#) 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 \(A.G. n. 172 della XVII Legislatura\)**](#) **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 \(Atto del Governo n. 367 della XVII Legislatura\)](#) 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** intende far confluire nel Testo Unico Bancario quanto disposto dagli articoli 2 e 2-bis del decreto-legge n. 3 del 2015, che – come anticipato - 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.

PROPOSTE DELL'UE IN MATERIA BANCARIA

Completamento dell'Unione bancaria: il sistema comune di assicurazione dei depositi

Allo scopo di completare l'architettura dell'Unione bancaria (che poggia sui due pilastri del sistema unico di vigilanza e del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie), il 24 novembre 2015 la Commissione europea ha presentato:

- una **comunicazione** “Verso il completamento dell'Unione bancaria”, nella quale prospetta ulteriori misure che dovrebbero rispondere all'obiettivo di **ridurre i rischi residui** nel settore bancario. In particolare, si sottolinea che:
 - sono necessari ulteriori interventi per garantire che il **meccanismo unico di vigilanza** possa operare nel modo più efficace possibile, **riducendo le opzioni e le discrezionalità nazionali** nell'applicazione delle **norme prudenziali**;
 - l'**armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia** dei depositi dovrà progredire contemporaneamente all'istituzione del sistema comune di assicurazione dei depositi (*European deposit insurance scheme*, EDIS);
 - il **Comitato di risoluzione unico**, istituito dal [regolamento UE/2014/806](#) e pienamente operativo da gennaio 2016, deve poter intervenire in modo tempestivo ed efficace nel caso di banche in dissesto o a rischio di dissesto, per salvaguardare la stabilità finanziaria e limitare i costi potenziali per l'intero settore bancario e per i contribuenti;
 - è essenziale che l'**uso dei finanziamenti pubblici** per mantenere la solvibilità e la resilienza del settore bancario sia ridotto al minimo e sia disponibile **solo in ultima istanza**;
 - va rafforzata la **convergenza fra gli Stati membri** per quanto riguarda la normativa sull'**insolvenza** e le procedure di ristrutturazione, come evidenziato nel [piano d'azione](#) per la creazione dell'**Unione dei mercati dei capitali** presentato dalla Commissione europea il 30 settembre 2015;
 - dovrebbero essere adottate **ulteriori misure prudenziali** volte a **limitare la leva finanziaria** delle banche, garantire la stabilità dei finanziamenti bancari e migliorare la **comparabilità degli attivi ponderati per il rischio**;
 - si dovrebbe infine **riesaminare** l'adeguatezza del trattamento prudenziale delle **esposizioni delle banche al rischio sovrano**;

- una **proposta di regolamento** che istituisce un **sistema comune di assicurazione dei depositi bancari** (il sopra citato EDIS), che si **applicherebbe a tutti i sistemi di garanzia dei depositi (SGD)** ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a tali sistemi. **Non dovrebbero esservi costi aggiuntivi per gli istituti di credito europei.** Le banche continueranno a finanziare il loro fondo nazionale che poco alla volta confluirà al fondo europeo. L'EDIS verrebbe introdotto in tre fasi:
 - nella fase di **riassicurazione** (fino al 2020), l'**EDIS** fornirà finanziamenti limitati e **coprirà una quota limitata della perdita di un SGD partecipante.** In sostanza, in questa fase, un sistema nazionale potrà chiedere **l'intervento del DIF** (fondo di assicurazione dei depositi che sostiene l'EDIS) **fino al 20% del suo ammanco di liquidità**; la restante parte (80%) dovrà essere coperta con altre risorse;
 - **coassicurazione**: la quota iniziale del contributo dell'EDIS sarà relativamente bassa (20%), per crescere al 40% il secondo anno, al 60% il terzo e all'80% dal quarto anno. Viene pertanto introdotto un maggior grado di condivisione dei rischi tra i sistemi nazionali attraverso l'EDIS;
 - **assicurazione**: a partire dal 2024, l'EDIS assicurerà integralmente i SGD nazionali. Nello stesso anno è previsto anche il completamento del Fondo unico di risoluzione.

In base alla proposta, l'amministrazione dell'EDIS sarebbe affidata al Comitato unico di risoluzione e al SGD partecipante.

L'iter presso le istituzioni europee

L'esame della proposta di regolamento sul sistema comune di assicurazione dei depositi ha conosciuto un avvio particolarmente contrastato in sede di Consiglio, mentre il Parlamento europeo si è per ora limitato a incardinare la proposta stessa presso la Commissione ECON.

In particolare, sia in sede di Consiglio europeo che in sede di **Consiglio ECOFIN**, sarebbe emersa una posizione nettamente contraria alla proposta sull'EDIS da parte della **Germania** (supportata da **Finlandia** e **Austria**), che avrebbe evidenziato **come i rischi dei sistemi bancari nazionali dell'area euro vadano ridotti prima di pensare a qualunque forma di mutualizzazione**, e come sia pertanto opportuno attendere la piena operatività del Meccanismo unico di risoluzione con l'entrata in vigore del criterio del *bail-in*.

La **Commissione VI Finanze** della Camera dei deputati ha esaminato congiuntamente la comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria

e la proposta di regolamento sull'EDIS, approvando, l'11 gennaio 2017, un [documento finale](#).

Sulla base della **tabella di marcia per il completamento dell'Unione bancaria**, concordata il 17 giugno 2016 in sede di Consiglio ECOFIN, la Commissione europea ha presentato, il 23 novembre 2016:

- [modifiche](#) al quadro legislativo vigente relativo ai requisiti di **capacità aggiuntiva di assorbimento** di eventuali **perdite bancarie** (*total loss absorbing capacity*, TLAC) e ai **requisiti minimi** in materia di **fondi propri e passività ammissibili** (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL);
- una [proposta](#) di modifica della direttiva 2014/59/UE, che prevede l'introduzione di misure di **armonizzazione** per quanto riguarda la **classificazione degli strumenti di debito non garantiti** nella gerarchia dei crediti **in caso di insolvenza**.

Al riguardo, si segnala che il Consiglio ECOFIN del 16 giugno 2017 ha raggiunto sulla proposta un accordo politico che costituirà la base dei negoziati con il Parlamento europeo. In particolare, la proposta di modifica della direttiva 2014/59/UE imporrebbe agli Stati membri di creare una **nuova classe di debito di primo rango "non privilegiato"** (attualmente non prevista dalla direttiva 2014/59/UE), al fine di fornire maggiore chiarezza agli investitori di una determinata banca riguardo ai rischi che correrebbero nel caso in cui sottoscrivessero un bond della banca stessa e nel caso in cui si trovassero poi a dover condividere le perdite nell'ambito di un ipotetico bail-in: l'investitore che decidesse di acquistare tali bond vedrebbe azzerato il proprio investimento solo dopo il contributo di tutti gli azionisti e obbligazionisti junior non privilegiati, ma prima di altri obbligazionisti privilegiati e dei depositanti;

- [modifiche](#) alla disciplina dei **requisiti patrimoniali** delle banche, al fine di **armonizzare** o ulteriormente specificare le opzioni e **discrezionalità** concesse agli Stati membri, da un lato, e di introdurre un **coefficiente di leva finanziaria**, possibilmente fissato sopra al 3%, per le **banche di importanza sistemica**.

Anche in questo caso, il Consiglio ECOFIN del 16 giugno ha raggiunto un accordo politico, in vista dell'avvio dei negoziati con il PE: l'accordo mira a mitigare il potenziale impatto negativo sulle banche derivante dall'introduzione dei nuovi standard contabili IFRS 9 (prevista dal 1° gennaio 2018), che prevedono che la svalutazione dei crediti non avvenga soltanto sulla base delle perdite emerse, ma anche di quelle attese. Una rapida implementazione dell'IFRS 9 potrebbe portare infatti a una crescita immediata degli accantonamenti per perdite attese sui crediti, con un deterioramento dei ratio patrimoniali. L'ECOFIN ha

dunque introdotto un periodo transitorio di cinque anni che consentirebbe alle banche di riportare al proprio capitale equity Tier 1 una parte degli accantonamenti di cui sopra;

- un [proposta](#) legislativa di **armonizzazione minima** relativamente alla **normativa sull'insolvenza**.

Riguardo al trattamento dell'**esposizione delle banche ai titoli di stato**, il Consiglio ECOFIN ha convenuto di attendere i risultati del Comitato di Basilea, dove la discussione è ancora in corso.

Tale soluzione corrisponde agli orientamenti dell'Italia, espressi anche nel documento finale approvato dalla VI Commissione finanza della Camera in esito all'esame della proposta di regolamento sull'EDIS: nel documento si sottolinea che la questione debba essere affrontata nella sede propria della Banca per i regolamenti internazionali, evitando di introdurre a livello europeo una disciplina più stringente di quella che verrebbe applicata altrove. Nell'ambito del Comitato di Basilea prevale l'atteggiamento di chi, come gli Stati Uniti, è assolutamente contrario a introdurre regole più rigorose sui titoli di Stato detenuti nel portafoglio delle banche. L'obiettivo ultimo di chi propone norme stringenti al riguardo è quello di indurre i Paesi più indebitati a ridurre il debito pubblico e quindi il volume dei titoli di Stato in circolazione.

Nella Comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria, presentata dalla Commissione europea l'11 ottobre 2017 (COM/2017/0592 final), si fa il punto su quanto è stato realizzato nella creazione dell'unione bancaria e quali misure sono ancora necessarie per completarla, esortando il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare rapidamente misure per affrontare i rischi rimanenti nel settore bancario, oltre a suggerire nuove azioni per ridurre i prestiti in sofferenza e per aiutare le banche a diversificare gli investimenti in obbligazioni sovrane. La comunicazione mira anche a dare nuovo slancio ai negoziati sul sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) e traccia il percorso verso la creazione di un *backstop* fiscale comune di ultima istanza per il meccanismo di risoluzione unico. Nello stesso documento la Commissione ha annunciato la preparazione di un pacchetto completo di misure per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa. Il 14 marzo 2018 la Commissione, dando seguito al piano d'azione per ridurre i crediti deteriorati concordato dai Ministri europei delle finanze a luglio 2017, ha proposto un pacchetto di misure per affrontare il problema dei crediti deteriorati in Europa, sfruttando i notevoli progressi già compiuti nella riduzione dei rischi nel settore bancario. Il pacchetto delinea un'impostazione globale in cui si combinano interventi complementari su

quattro aspetti fondamentali:

1. assicurare che le banche accantonino fondi a copertura dei rischi insiti nei prestiti futuri che potrebbero deteriorarsi;
2. incoraggiare lo sviluppo di mercati secondari sui quali le banche possano vendere i crediti deteriorati a soggetti attivi nella gestione dei crediti ("servicer") e ad investitori;
3. agevolare il recupero crediti a complemento della proposta su insolvenza e ristrutturazione delle imprese presentata a novembre 2016;
4. assistere gli Stati membri che lo desiderano nel processo di ristrutturazione delle banche fornendo orientamenti non vincolanti, sotto forma di schema orientativo, per l'istituzione di società di gestione di attivi o per altre misure in materia di crediti deteriorati.

La proposta in materia di riforma strutturale del settore bancario

Il 29 gennaio 2014 la Commissione europea ha presentato una [proposta di regolamento](#) sulla riforma strutturale del settore bancario, volta alla **separazione delle attività finanziarie più rischiose delle banche da quelle di intermediazione tradizionale.**

In particolare, la disciplina proposta prevede:

- il divieto di negoziazione per conto proprio in strumenti finanziari e in merci, al solo scopo di ottenere un utile per la banca;
- il potere dell'autorità di vigilanza, e addirittura l'obbligo in determinate circostanze, d'imporre il trasferimento di attività di negoziazione ad alto rischio a entità giuridiche di negoziazione distinte all'interno del gruppo bancario.

La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, è ancora all'esame del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo. In particolare, il 19 giugno 2015 il Consiglio ha raggiunto un accordo politico, che costituisce la base per avviare i negoziati con il Parlamento europeo.

Il testo concordato dal Consiglio prevede che il regolamento si applichi agli enti a rilevanza sistematica a livello globale (conformemente alla direttiva 2013/36/UE sui requisiti patrimoniali) o alle entità che negli ultimi tre anni abbiano attività totali di almeno 30 miliardi di euro e attività di negoziazione pari ad almeno 70 miliardi di euro.

Il regolamento non si applicherebbe a enti con un totale di depositi ammissibili (ai sensi della direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi) inferiore al 3% delle loro attività totali o con un totale di depositi al dettaglio ammissibili inferiore a 35 miliardi di euro.

LA LEGISLAZIONE ITALIANA IN MATERIA BANCARIA

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 dovranno essere rispettati dal finanziatore e dall'intermediario del credito, il comportamento dei quali dovrà 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* del TU Bancario, 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, esacerbata nell'ultimo anno: 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. Successivamente, 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**.

Successivamente 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.

La **legge 12 luglio 2017 n. 107** ha istituito una **Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**, che – come anticipato in premessa, ha concluso i propri lavori a gennaio 2018.

La riforma del sistema bancario

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.

Il **decreto-legge n. 3 del 2015** ha inteso **reformare 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 Consulta, con [sentenza n. 287 del 2016](#), ha dichiarato manifestamente inammissibili e non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale riferite alla riforma delle banche popolari. La Corte in particolare ha riconosciuto la legittimità della soglia dell'attivo di otto miliardi di euro scelto dal legislatore come indice della dimensione della banca popolare, in quanto coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione. La Consulta ha rilevato che l'impianto generale della riforma rientra nei limiti delle attribuzioni del legislatore statale, nell'ottica della competenza esclusiva dello Stato in ordine a tutela del risparmio e della concorrenza e con riferimento all'ordinamento civile.

Inoltre, 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 il diritto di recesso per i soci e la facoltà concessa alle banche, su autorizzazione della Banca d'Italia anche in deroga alle norme del codice civile, di sospenderlo o di rimborsarlo solo in parte, ove nel caso in cui il pagamento andasse a indebolire i ratio patrimoniali. La questione è stata rimessa dunque alla Corte Costituzionale.

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 **Corte costituzionale**, in data 21 marzo 2018, si è pronunciata sulle predette questioni di costituzionalità sollevate dal Consiglio di Stato, relative alla disposizione - introdotta dalla riforma del 2015 - che comporta limitazioni al rimborso in caso di recesso del socio a seguito della

trasformazione della banca in società per azioni, ritenendole **infondate** e confermando la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza per il decreto legge. Inoltre, la Consulta ha affermato che normativa impugnata - che, 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 inoltre che, quanto ai poteri normativi affidati alla Banca d'Italia, essi rientrano nei limiti di quanto consentito dalla Costituzione.

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 [Federcasse](#) 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.

Le **banche** di credito cooperativo presenti nelle **province autonome di Trento e Bolzano** possono costituire **autonomi gruppi bancari cooperativi**, composti solo da banche aventi sede e operanti esclusivamente nella medesima provincia autonoma. Si consente inoltre la costituzione nel

gruppo bancario cooperativo di **eventuali sottogruppi territoriali** facenti capo a una banca costituita in forma di S.p.A. Tale soluzione tiene conto delle specificità territoriali del paese e dell'arricchimento che esse potranno fornire al gruppo, anche in termini di maggiore consolidamento del gruppo stesso.

La Banca d'Italia ha provveduto ad emanare le disposizioni di attuazione della riforma, aggiornando le [Disposizioni di vigilanza](#) (**19° Aggiornamento, del 2 novembre 2016**, alla circolare n. 285 del 17 dicembre 2013) con quanto previsto dalla legge in ordine alla costituzione del gruppo bancario cooperativo.

È stata inoltre condotta una [ulteriore consultazione pubblica](#), volta a coordinare la specifica disciplina applicabile alle singole BCC con la disciplina del Gruppo Bancario Cooperativo contenuta nel Testo Unico Bancario e nelle disposizioni di attuazione emanate dalla Banca d'Italia.

Come precisato dalla Banca d'Italia in [apposita comunicazione](#), la presentazione alla Banca d'Italia delle istanze di costituzione dei nuovi gruppi bancari può avvenire entro il termine massimo di 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative della riforma (quindi entro il 3 maggio 2018).

Il governatore dell'Istituto, Ignazio Visco, è intervenuto al Forex il 10 febbraio 2018, dando conto dello [stato dell'arte](#) della riforma.

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 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.

Nella medesima occasione la Banca d'Italia riferiva già di un *trend* di diminuzione dei crediti deteriorati delle banche italiane: essi, dopo aver toccato il picco nella seconda metà del 2015, nel dicembre 2016 ammontavano a 173 miliardi al netto delle rettifiche di valore (contro il valore massimo di 200 miliardi di giugno 2015).

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.

Il [rapporto mensile ABI relativo a marzo 2018](#) rileva che le sofferenze nette (cioè al netto delle svalutazioni e accantonamenti già effettuati dalle banche con proprie risorse) a gennaio 2018 si sono attestate a 59,3 miliardi di euro; un valore in diminuzione rispetto ai 64,1 miliardi del mese precedente e in calo, meno 27,5 miliardi, rispetto al dato di dicembre 2016 (86,8 miliardi). In 13 mesi si sono quindi ridotte di oltre il 30%. Rispetto al livello massimo delle sofferenze nette

raggiunto a novembre 2015 (88,8 miliardi), la riduzione è di quasi 30 miliardi, cioè di un terzo.

Con riferimento ai crediti deteriorati ed alle sofferenze bancarie (*non performing loans – NPLs*) il Governo nel [DEF 2018](#) rileva che il **flusso di nuovi prestiti deteriorati** ha raggiunto nel quarto trimestre del 2017 un **valore al di sotto dei livelli registrati prima della crisi, pari al 2,1% del totale**.

Nel complesso, alla fine del 2017, l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti erogati dalle banche classificate come significative ai fini della vigilanza della BCE è **scesa a fine anno** (dal 17,6%) **al 14,5% al lordo delle rettifiche di valore e** (dal 9,4%) **al 7,3% al netto**.

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.

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.

Inoltre, per favorire il recupero dei crediti, è stata inserita una misura che **agevola la vendita di immobili in esito a procedure esecutive**, prevedendo una netta riduzione dell'imposta di registro che deve essere versata nella misura fissa di 200 euro (anziché del 9% per valore di assegnazione). L'agevolazione è fruibile a condizione che l'immobile sia rivenduto nei due anni successivi.

Il 6 settembre 2017 la [Commissione UE ha concesso](#), ai sensi della disciplina degli aiuti di Stato, la **proroga per 12 mesi** del predetto schema di garanzie, inizialmente autorizzato per 18 mesi.

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. In particolare, con il **decreto-legge n. 83 del 2015** è stata introdotta una prima revisione delle procedure concorsuali, in attesa della più ampia riforma della legge fallimentare. Tali interventi intendono ridurre i costi di recupero crediti e migliorare il prezzo potenziale dei crediti deteriorati in caso di cessione.

Sul punto si ricorda che il decreto-legge n. 83 ha introdotto **disposizioni fiscali relative agli istituti di credito**. In particolare, con una modifica alla disciplina delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari e delle imprese di assicurazione, ne viene consentita la **deducibilità in un unico esercizio** (rispetto ai precedenti 5 anni) ai fini delle imposte dirette; viene bloccata parzialmente l'applicazione delle disposizioni sui *Deferred Tax Assets* – DTA (che consentono di qualificare come crediti d'imposta le attività per imposte anticipate iscritte in bilancio). In particolare, si prevede che esse non trovino applicazione per le attività per imposte anticipate, relative al valore dell'avviamento e delle

altre attività immateriali, iscritte per la prima volta a partire dai bilanci relativi all'esercizio in corso al 27 giugno 2015.

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.

Con l'**articolo 60-sexies** del decreto-legge n. 50 del 2017 sono state introdotte 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. In tale caso, la gestione dei crediti ceduti e dei finanziamenti concessi è affidata a una banca o un intermediario finanziario autorizzato.

Si prevede che, nell'ambito di accordi o procedure volti al risanamento ed alla ristrutturazione, le società di cartolarizzazione possono acquistare azioni, quote o altri titoli e strumenti partecipativi derivanti dalla conversione di parte dei crediti del cedente e concedere finanziamenti volti tra l'altro a rimettere *in bonis* i debitori ceduti. Le somme derivanti da tali azioni o strumenti partecipativi sono assimilate ai pagamenti effettuati dai debitori ceduti e sono destinate in via esclusiva al soddisfacimento dei diritti incorporati nei titoli emessi nonché al pagamento dei costi dell'operazione. In tale ipotesi, la società di cartolarizzazione deve individuare un soggetto con i necessari requisiti di competenza e le autorizzazioni di legge, cui sono conferiti i compiti di gestione o amministrazione e i poteri di rappresentanza; tale soggetto va individuato altresì nel prospetto informativo ove previsto dalla legge. Si consente di costituire una società veicolo avente, come unico oggetto sociale, il compito di acquisire, gestire e valorizzare, nell'esclusivo interesse dell'operazione di cartolarizzazione, i beni posti in garanzia dei crediti cartolarizzati. Anche le somme rinvenienti dalla gestione di tali beni o diritti hanno destinazione vincolata. Nel caso di cessione di beni unitamente ai relativi contratti di locazione finanziaria, la società veicolo deve essere consolidata nel bilancio di una banca e deve essere costituita per specifiche operazioni di cartolarizzazione. A tale società veicolo, cessionaria dei contratti, dei rapporti e dei beni oggetto di locazione finanziaria, si applica la disciplina fiscale che opera per le società che esercitano attività di locazione finanziaria. Alle cessioni di immobili operate da tale società si applicano le imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa. È previsto **uno specifico regime di pubblicità** per le cessioni di crediti effettuati da banche e intermediari finanziari ai sensi delle norme introdotte, non individuati in blocco.

Il **Consiglio dell'UE**, con **comunicato stampa dell'11 luglio 2017**, ha sollecitato alcuni interventi in tema di crediti bancari deteriorati.

Tra le raccomandazioni formulate dal Consiglio vi sono stati in particolare i seguenti inviti:

- alla **Commissione UE** a presentare, nell'estate del 2017, un'interpretazione dei poteri di vigilanza attuali per precisarne

l'utilizzabilità per quanto riguarda le politiche di accantonamenti delle banche per i crediti deteriorati, nell'ottica di una possibile modifica della disciplina dei requisiti patrimoniali delle banche; a prendere in considerazione misure di sostegno prudenziali, applicabili ai nuovi crediti concessi, per far fronte a una possibile insufficienza degli accantonamenti; a elaborare, entro la fine del 2017, uno "schema orientativo" per l'eventuale creazione di società di gestione patrimoniale a livello nazionale; a elaborare, entro l'estate del 2018, un approccio europeo per promuovere lo sviluppo di mercati secondari per i crediti deteriorati adottando, se del caso, iniziative legislative in materia; infine, a vagliare ulteriormente la possibilità di rafforzare la protezione dei creditori garantiti;

- alla **vigilanza bancaria della BCE**, insieme alle autorità nazionali competenti nell'ambito dell'unione bancaria, ad attuare entro la fine del 2018, per quanto riguarda gli enti meno significativi dell'unione bancaria, orientamenti analoghi agli orientamenti per le banche in merito ai crediti deteriorati presentati dal meccanismo di vigilanza unico (SSM) per gli enti significativi, con adeguamenti mirati ove opportuno;
- agli **Stati membri**, a valutare entro la fine del 2018, basandosi attentamente sull'esercizio di valutazione comparata, la possibilità di svolgere valutazioni *inter pares* specifiche sui regimi di insolvenza in tutta l'UE, riconoscendo che i sistemi giuridici e i quadri normativi in materia di insolvenza variano notevolmente tra gli Stati membri.

Con riferimento alla **gestione dei crediti deteriorati** la Commissione UE, nella **Relazione per paese relativa all'Italia 2018** (del 7 marzo 2018), riconosce che "gli sforzi volti a risolvere il problema della massiccia quantità di crediti deteriorati stanno dando i loro frutti" e che sono stati compiuti alcuni nell'affrontare il problema dei crediti deteriorati e della ristrutturazione bancaria e progressi limitati nel migliorare la disciplina in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie

La Commissione rileva infatti che, **sebbene lo stock di crediti deteriorati lordi sia sceso a 324 miliardi di euro nel secondo trimestre 2017**, il tasso di **crediti deteriorati** in Italia - pari al **16,4 per cento sul totale dei crediti alla clientela**, di cui il 63 per cento costituito da sofferenze - rimaneva nel complesso superiore a quello presente nei paesi UE comparabili.

La Commissione UE ha rilevato inoltre come anche le sofferenze - ossia i crediti con le peggiori prospettive di recupero - siano diminuite, con miglioramento del relativo tasso di copertura. Inoltre, il flusso di nuovi crediti deteriorati rispetto allo *stock* è tornato ai livelli pre-crisi.

Tuttavia, a parere della Commissione, diversi fattori continuano a impedire una risoluzione più rapida dei crediti deteriorati: le carenze nella disciplina dell'insolvenza, la lentezza del sistema giudiziario e le problematiche inerenti al servizio dei crediti deteriorati.

La Commissione rileva che l'utilizzo della GACS da parte delle banche è stato inizialmente piuttosto limitato, poiché le prime garanzie statali sul segmento *senior* di una società veicolo per la cartolarizzazione dei crediti deteriorati sono state concesse solo all'inizio del 2017. Da allora, tuttavia, soprattutto le banche di grandi e medie dimensioni hanno manifestato interesse nei confronti della GACS o hanno compiuto i primi passi per avvalersene (cartolarizzazione della Banca Monte dei Paschi di Siena che rappresenta la più grande operazione di cartolarizzazione di crediti deteriorati mai realizzata sul mercato italiano). Tuttavia, nonostante le riforme del 2017 sopra illustrate, a parere della Commissione UE la GACS non ha rappresentato la soluzione valida per tutti i problemi dei crediti deteriorati accumulati in passato, per una serie di motivi: i) la mancanza di dati dettagliati sul portafoglio di crediti, in particolare per quanto riguarda le banche più piccole, ha rallentato le operazioni GACS, compresa la valutazione del merito di credito da parte delle agenzie di rating; ii) alcune banche sono restie ad assumersi i costi iniziali connessi al miglioramento della qualità dei dati sui crediti deteriorati e all'organizzazione del servizio dei crediti deteriorati per poter partecipare alla GACS; iii) alcuni portafogli di crediti, di scarsa qualità o costituiti da stock di crediti deteriorati più vecchi, spesso non sono cartolarizzati in vista della domanda di GACS.

L'Italian Recovery Fund è diventato il principale investitore in crediti deteriorati in Italia. Questo fondo, che finora ha investito nella cartolarizzazione di crediti deteriorati 2,5 miliardi di EUR (corrispondenti grosso modo a 31 miliardi di EUR di crediti deteriorati lordi) ha sostenuto l'eliminazione dei crediti deteriorati di quattro banche vulnerabili. Le operazioni di cartolarizzazione dei crediti deteriorati hanno fatto registrare prezzi di cessione compresi tra il 19 e il 32 per cento del valore contabile lordo, che rispecchiano la diversità della composizione, della qualità dei dati e del grado di deterioramento delle attività cartolarizzate.

L'eliminazione dei crediti deteriorati ha preso **slancio nel 2017**, con un mercato secondario delle attività deteriorate più dinamico rispetto al passato, per effetto della ripresa economica, della pressione esercitata dalla vigilanza sulle banche affinché accelerino il ritmo di risoluzione dei crediti deteriorati (attraverso gli [orientamenti della BCE in materia di crediti deteriorati](#) e gli obiettivi quantitativi per ciascuna banca fissati dall'autorità di vigilanza) nonché del regime di garanzia GACS. A tutto il **terzo trimestre 2017** risultava completata **l'eliminazione di crediti deteriorati per un valore di 26 miliardi di euro**. La Commissione ha invece previsto che le vendite vere e proprie di crediti deteriorati **aumentino ulteriormente**, poiché le banche stanno ottimizzando costantemente le loro strategie di gestione ed eliminazione dei crediti deteriorati, tra l'altro per conformarsi a requisiti aggiuntivi in materia di vigilanza.

La Commissione raccomanda all'Italia, per accelerare la risoluzione dei crediti deteriorati, la risoluzione di diverse criticità, tra cui le seguenti:

- la lentezza del sistema giudiziario nelle procedure di insolvenza ed escussione delle garanzie;
- il vincolo importante rappresentato dal servizio dei crediti deteriorati ai fini di una loro eliminazione e un work-out interno più rapidi a causa del numero ridotto di gestori esterni e del capitale umano;
- la possibile cautela delle banche riguardo a un ritmo più veloce di riduzione dei crediti deteriorati dati gli effetti avversi sugli accantonamenti e sulle riserve di capitale nonché sui prezzi dei crediti deteriorati;
- il problema della qualità dei dati sui crediti deteriorati, in particolare per le banche più piccole.

A parere della Commissione, tali fattori contribuiscono a spiegare perché il differenziale *bid-ask* di tali crediti si aggiri ancora attorno al 15-20%.

Si ritiene inoltre che le competenti autorità di vigilanza dovrebbero continuare a incoraggiare le banche a dotarsi di piani credibili di riduzione dei crediti deteriorati, ai fini dell'ulteriore e tempestiva diminuzione dello stock di crediti deteriorati accumulati in passato.

Il sostegno alla liquidità delle imprese: il D.L. n. 59 del 2016 e la riforma della crisi di impresa

Nel solco degli interventi di sostegno alla liquidità delle imprese si colloca l'insieme di norme contenute nel **decreto-legge n. 59 del 2016** (L. 119 del 2016).

In primo luogo, il provvedimento ha introdotto una nuova garanzia reale mobiliare, di natura non possessoria, denominata "**pegno mobiliare non possessorio**": si tratta di una garanzia del credito concesso per l'esercizio dell'impresa in cui il debitore - diversamente che nel pegno (possessorio) - non si spossessa del bene mobile che ne è oggetto.

Possono essere oggetto del pegno non possessorio: **i beni mobili** anche immateriali, **destinati all'esercizio dell'impresa** e i crediti derivanti dallo stesso esercizio o ad esso inerenti; tali beni possono essere esistenti o futuri, determinati o determinabili, anche facendo riferimento a una categoria merceologica o a un valore complessivo. La mancata disponibilità del bene da parte del creditore garantito è compensata da adeguate forme di pubblicità che, nello specifico, consistono nell'iscrizione della garanzia in un apposito **registro informatizzato** costituito presso l'Agenzia delle entrate; una volta iscritto, il pegno prende grado ed è opponibile a terzi e nelle procedure esecutive e concorsuali; l'iscrizione ha una durata di 10 anni ed è rinnovabile e la sua cancellazione può essere domandata consensualmente, dal creditore e dal datore di pegno o può essere chiesta da quest'ultimo al giudice. È fatta salva la possibilità, per il creditore, di

promuovere **azioni conservative o inibitorie** se il debitore o il terzo costituente pegno **abusano nell'utilizzo del bene** che resta in loro possesso. La disciplina del pegno mobiliare non possessorio può essere ricondotta, per quanto non espressamente previsto dal decreto-legge, alla disciplina codicistica del pegno.

Al verificarsi di un evento che determina l'escussione del pegno, previa intimazione al debitore: il bene mobile oggetto di pegno può essere oggetto di vendita da parte del creditore, che si soddisfa fino alla concorrenza della somma garantita; se oggetto del pegno è un credito questo, analogamente, essere escusso (o ceduto a un terzo). Se previsto dal contratto ed iscritto nel citato registro informatizzato, il bene: può essere locato dal creditore, incassando i canoni o può essere oggetto di appropriazione da parte di quest'ultimo (in entrambi i casi, fino alla concorrenza della somma garantita).

Nella già citata Relazione per Paese relativa all'Italia del marzo 2018, la **Commissione UE** rileva che le banche non si avvalgono ancora delle misure adottate nel 2016 per accelerare l'escussione delle garanzie. Saluta positivamente il recente [accordo tra Associazione Bancaria Italiana e Confindustria volto a promuovere l'utilizzo del patto marciano per le imprese](#). Auspica inoltre l'emanazione di linee guida operative in materia di buone prassi e regole più chiare sulla valutazione delle garanzie, in quanto reputa che esse contribuirebbero a risolvere eventuali altre situazioni di incertezza.

Il provvedimento ha istituito presso il Ministero della giustizia un **registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari**, delle procedure d'insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi.

Per accelerare la **procedura di espropriazione forzata** sono disposte - tra l'altro - novelle al codice di procedura civile. In sintesi si dispone che:

- il pignoramento deve contenere l'avvertimento che l'opposizione all'esecuzione è inammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione del bene pignorato;
- per quanto riguarda l'istituto della vendita a mezzo di commissionario nell'esecuzione mobiliare, il soggetto incaricato della vendita non può protrarre le attività di vendita oltre i sei mesi. Il numero degli esperimenti di vendita è limitato ad un massimo di tre (mentre nella formulazione previgente non potevano essere inferiori a tre);
- in ordine alle vendite giudiziarie di beni immobili, per semplificare le procedure di liberazione degli immobili, il custode deve procedere secondo le disposizioni del giudice dell'esecuzione immobiliare, senza essere tenuto all'osservanza delle formalità del codice di procedura civile. Per l'attuazione dell'ordine il giudice può avvalersi della forza pubblica e nominare ausiliari. Inoltre, agli interessati a presentare l'offerta d'acquisto si consente di esaminare i beni in vendita entro 7 giorni dalla richiesta, effettuata tramite il portale delle vendite pubbliche

(il portale è operativo dal 10 gennaio 2018, data di entrata in vigore del D.M. 5 dicembre 2017, che ne ha accertato la piena funzionalità);

- le vendite dei beni immobili pignorati devono avere luogo obbligatoriamente con modalità telematiche;
- i giudici dell'esecuzione e i professionisti delegati possono effettuare distribuzioni anche parziali delle somme ricavate dall'esecuzione immobiliare;
- nel caso in cui il debitore contesti un credito solo parzialmente, il giudice è obbligato a concedere la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto sulla parte non contestata, garantendo in tal modo la provvisoria esecutività del credito avente prova certa.

Sono introdotte disposizioni sulla **ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare**: per il recupero o la cessione dei crediti, i soggetti incaricati possono avvalersi delle norme per la ricerca dei beni con modalità telematiche per accedere ai **dati relativi ai soggetti** nei cui confronti la procedura ha **ragioni di credito**, anche in mancanza di titolo esecutivo nei loro confronti. Nell'ambito di procedure concorsuali e di procedimenti in materia di famiglia, l'autorizzazione viene data dal giudice del procedimento.

È istituito presso ogni tribunale un **elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita dei beni pignorati**.

È modificata anche la legge fallimentare (di cui al R.D. n. 267 del 1942), con la dichiarata finalità di velocizzare le procedure. Si introduce la possibilità, alle condizioni di legge, di **svolgere in via telematica le udienze in relazione all'elevato numero di creditori e all'entità del passivo**. Si inserisce inoltre, tra le giuste cause di revoca del curatore, anche il mancato rispetto dell'obbligo di presentare un progetto di ripartizione delle somme, quando vi siano somme disponibili da distribuire ai creditori. Sono state modificate le norme relative al **procedimento di ripartizione dell'attivo**, allo scopo di chiarire che:

- **se sono in corso procedimenti di impugnazione** del decreto che accerta il **passivo**, il curatore deve indicare, nel progetto di ripartizione, per ciascun creditore, le somme che possono essere ripartite immediatamente e quelle per le quali, invece, occorre attendere una **fideiussione**, idonea a garantire la restituzione alla procedura delle somme (con gli interessi) che risultino ripartite in eccesso;
- **se sono presentati reclami contro la ripartizione dell'attivo**, il progetto di ripartizione è dichiarato esecutivo e non occorre accantonare le somme corrispondenti ai crediti oggetto di contestazione, se viene presentata una idonea **fideiussione**.

La **legge n. 155 del 2017** delega 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.

Nel corso dell'esame parlamentare è stata stralciata dalla delega la parte inerente la materia dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, che prevedeva una revisione delle leggi Prodi e Marzano finalizzata a contemperare la continuità produttiva e occupazionale delle imprese con la tutela dei creditori. Il provvedimento, approvato dalla Camera (A.S. 2831) non ha concluso l'iter prima della fine della XVII legislatura.

I principali profili innovativi della legge delega appaiono i seguenti:

- nel generale quadro di favore per gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, viene introdotta **una fase preventiva di "allerta"** finalizzata all'emersione precoce della crisi d'impresa e ad una sua risoluzione assistita;
- la facilitazione, nello stesso quadro, all'accesso ai **piani attestati risanamento** e agli **accordi di ristrutturazione** dei debiti. Per gli accordi di ristrutturazione, in particolare, si propone l'eliminazione dell'attuale soglia del 60% dei crediti necessari per l'omologazione giudiziale; ciò, purché sia accertata l'idoneità dell'accordo alla soddisfazione totale e tempestiva dei creditori estranei alle trattative e sempre che il debitore non chieda misure protettive del patrimonio (come la sospensione delle eventuali azioni cautelari ed esecutive) ;
- la **semplificazione delle regole processuali** con la riduzione delle incertezze interpretative, anche di natura giurisprudenziale, che nuocciono alla celerità delle procedure concorsuali; in caso di sbocco giudiziario della crisi è prevista, in particolare, **l'unicità della procedura** destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza; dopo una **prima fase comune**, la procedura potrà, seconda i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria;
- la revisione della **disciplina dei privilegi** – ritenuta ormai obsoleta – che, tra le maggiori novità, prevede un sistema di garanzie mobiliari non possessorie. ;
- l'individuazione del **tribunale competente** in relazione alle dimensioni e tipologia delle procedure concorsuali assicurando la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale; in particolare, si prevede che presso le sezioni specializzate dei tribunali delle imprese a livello distrettuale (e con opportuno rafforzamento degli organici) siano concentrate le procedure di maggiori dimensioni;

- il **superamento del concetto di fallimento**, espressione che non dovrà più essere utilizzata. La procedura fallimentare dovrà infatti essere sostituita con quella di **liquidazione** giudiziale, strumento che vede, in particolare, il curatore come *dominus* della procedura e, come possibile sbocco (in caso di afflusso di nuove risorse), anche un *concordato di natura liquidatoria*;
- **una rivisitazione**, sulla base delle prassi verificate e delle criticità emerse, della normativa sul **concordato preventivo**, lo strumento ritenuto più funzionale tra quelli concorsuali attualmente vigenti. Nell'ottica prevalente di garantire, ove possibile, la continuità dell'impresa, la riforma intende circoscrivere detto istituto alla sola ipotesi del cosiddetto concordato **in continuità**, che si verifica quando, versando l'impresa in situazione di crisi o anche di vera e propria insolvenza – ma reversibile – la legge prevede il superamento di tale situazione mediante la prosecuzione (diretta o indiretta) dell'attività aziendale sulla base di un adeguato piano che, per quanto possibile, consenta di soddisfare i creditori;
- la sostanziale **eliminazione** come procedura concorsuale, **della liquidazione coatta amministrativa**, che residua unicamente come possibile sbocco dei procedimenti amministrativi volti all'accertamento e alla sanzione delle gravi irregolarità gestionali dell'impresa;
- la previsione, per le insolvenze di minore portata, di una **esdebitazione di diritto** – che dunque non richiede la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice – conseguente alla chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, fatta salva la possibilità di un'eventuale opposizione da parte dei creditori;
- le modifiche alla normativa sulle **crisi da sovraindebitamento**, sia per coordinarla con la riforma in essere che per il sostanziale fallimento dell'istituto introdotto dalla legge n. 3 del 2012;
- l'ampia attenzione riservata alla **crisi del gruppo societario** con disposizioni volte, in particolare, a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza delle plurime imprese del gruppo.

La legge è entrata in vigore il 14 novembre 2017. Il Governo dovrà **esercitare la delega entro 12 mesi e dunque entro il 14 novembre 2018.**

Le disposizioni a tutela del settore creditizio: i decreti legge n. 237 del 2016, n. 89 e 99 del 2017

Il **decreto-legge n. 237 del 2016** ha introdotto numerose misure a sostegno del sistema bancario, con lo scopo di tutelare la stabilità del sistema.

Il **Capo I** del provvedimento ha consentito la **concessione della garanzia dello Stato sulle passività delle banche aventi sede legale in Italia** (articoli 1-9) e sui **finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia alle banche italiane per fronteggiare gravi crisi di liquidità** (*emergency liquidity assistance* – ELA, articoli 10-11). La garanzia è stata concessa dal MEF nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, sulla base di una decisione positiva della Commissione europea sul regime di concessione della garanzia o, nel caso la banca beneficiaria soffrisse di una carenza di capitale, sulla notifica individuale. Sono state previste specifiche caratteristiche degli strumenti di debito eleggibili all'intervento (riguardanti, tra l'altro, la data di emissione e la durata). L'ammontare delle garanzie è stato limitato a quanto strettamente necessario per ripristinare la capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle banche beneficiarie; l'ammontare massimo delle operazioni di ciascuna banca non poteva eccedere, di norma, i fondi propri a fini di vigilanza.

Il **Capo II del provvedimento (articoli 13-23-bis)** ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a **sottoscrivere o acquistare azioni** di banche italiane, appartenenti o meno a un gruppo bancario, o di società italiane capogruppo di gruppi bancari con **esigenze di rafforzamento del proprio patrimonio**, in relazione a una prova di stress basata su uno scenario avverso e condotta a livello nazionale, dell'Unione europea o del Meccanismo Unico di Risoluzione.

La richiesta di ricapitalizzazione precauzionale deve essere preceduta dalla sottoposizione, all'autorità competente, di un programma di rafforzamento patrimoniale. Ove l'attuazione del programma sia ritenuta insufficiente a conseguire l'obiettivo di rafforzamento patrimoniale, è possibile avanzare la richiesta di intervento dello Stato.

Il MEF può inoltre condizionare la sottoscrizione del capitale dell'emittente alla revoca o alla sostituzione dei consiglieri esecutivi o del direttore generale degli istituti interessati alle misure nonché, per effetto delle modifiche apportate durante l'esame parlamentare, alla limitazione delle retribuzioni degli organi apicali. Il piano di ristrutturazione e le sue eventuali successive variazioni sono notificati alla Commissione europea, ai fini di una decisione sulla compatibilità delle misure con le norme in tema di aiuti di Stato.

Ad esito positivo della valutazione della Commissione UE, con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze sono adottate le misure di *burden sharing*, ovvero di riparto degli oneri del risanamento tra obbligazionisti ed azionisti, nonché l'aumento di capitale degli istituti interessati e la sottoscrizione o l'acquisto delle azioni da parte del MEF.

L'adozione dei predetti provvedimenti è subordinata all'assenza delle condizioni per avviare la risoluzione degli istituti interessati, nonché all'assenza dei presupposti che danno luogo alla conversione forzata di azioni, partecipazioni e altri strumenti di capitale.

Sono state poi disciplinate le misure di partecipazione di azionisti e creditori subordinati agli oneri di risanamento della banca (cd. *burden sharing*): la sottoscrizione delle azioni da parte del MEF è effettuata solo dopo l'applicazione delle misure di ripartizione degli oneri, allo scopo di contenere il ricorso ai fondi pubblici.

È stato istituito un Fondo, con una dotazione di 20 miliardi di euro per l'anno 2017, destinato a **coprire gli oneri** delle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale (capo II) e delle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza (capo I) a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani.

Nel corso dell'esame al Senato sono state introdotte anche misure ed interventi intesi a sviluppare **l'educazione finanziaria**, previdenziale ed assicurativa. Viene allo scopo prevista l'adozione 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. Esso opera attraverso riunioni periodiche; in seno al Comitato possono essere costituiti specifici gruppi di ricerca cui potranno partecipare accademici e esperti della materia. Agli oneri derivanti dall'attività del Comitato si provvede, nel limite di un milione di euro l'anno a decorrere dal 2017, mediante la corrispondente riduzione del Fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il provvedimento ha inoltre:

- integrato la disciplina relativa alle contribuzioni aggiuntive al Fondo di risoluzione nazionale, chiarendo il perimetro delle obbligazioni ad esse connesse, i costi, gli oneri e le spese che possono essere coperti dal citato Fondo, nonché le modalità per richiamare le predette contribuzioni aggiuntive;

- stabilito che qualora la Banca d'Italia - al fine di soddisfare esigenze di liquidità - eroghi finanziamenti garantiti mediante pegno o cessione di credito, la garanzia si intende prestata, con effetto nei confronti dei terzi aventi causa, all'atto della sottoscrizione del contratto di garanzia finanziaria. A tal fine sono introdotte deroghe alla normativa civilistica sulle garanzie;
- è stata modificata la disciplina di accesso al Fondo di solidarietà istituito in favore degli investitori delle Banche poste in risoluzione a fine 2015 (Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara, CariChieti), ampliando la nozione di "investitore" che può accedere alle tutele del Fondo; prorogando al 31 maggio 2017 il termine temporale per la presentazione dell'istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario; stabilendo la gratuità del servizio di assistenza agli investitori per la compilazione e la presentazione delle istanze;
- è stata modificata la disciplina sulla attività per imposte anticipate (DTA - *Deferred Tax Assets*). Le norme incidono sulle disposizioni che consentono di trasformare in credito di imposta le DTA qualificate - ove ad esse non corrisponda un effettivo pagamento anticipato di imposte (cd. DTA "di tipo 2") - mediante il pagamento di un canone, in particolare modificando la decorrenza della relativa disciplina, nonché i termini e le modalità per il versamento del canone;
- sono stati modificati per le banche di credito cooperativo, in relazione alla trasformazione in crediti d'imposta delle DTA da perdite fiscali connesse ai componenti negativi di reddito, i limiti alla riportabilità delle perdite di cui all'articolo 84 TUIR.

Si rammenta che, di fatto, l'intervento di ricapitalizzazione precauzionale è stato utilizzato per il [Monte dei Paschi di Siena](#), come si vedrà più diffusamente nel capitolo dedicato allo stato di salute del sistema bancario.

Nel mese di **giugno 2017** il Governo ha approvato il **decreto-legge n. 89 del 2017**, le cui disposizioni modificano la disciplina **dell'intervento statale** nelle procedure di **risanamento e ricapitalizzazione degli istituti bancari** contenuta nel sopra illustrato **decreto-legge n. 237 del 2016**.

È stata novellata la normativa riguardante il riparto degli oneri di risanamento delle banche tra azionisti e creditori subordinati (cd. *burden sharing*), che consiste nella riduzione forzosa del capitale o del debito subordinato e/o nella conversione di quest'ultimo in azioni. Si prevede dunque che, ove la banca abbia presentato o formalmente comunicato l'intenzione di presentare richiesta di intervento dello Stato, sia **prorogato di sei mesi** il termine di **scadenza delle passività oggetto delle predette misure di *burden sharing***, se tale termine di **scadenza** ricade **nei sei mesi**

successivi alla presentazione dell'istanza o della formale comunicazione dell'intenzione di presentarla.

Le norme in esame intervengono inoltre sulle misure di **ricapitalizzazione** degli istituti bancari da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, effettuata mediante l'acquisto di azioni o altri strumenti rappresentativi del capitale: in particolare, si **allunga** (di 60 giorni, da 60 a 120) **il periodo concesso per il completamento**, da parte del MEF, **delle operazioni di acquisto delle azioni** delle banche interessate al risanamento, ove tali azioni derivino dalle predette misure di *burden sharing*.

Con il **decreto-legge n. 99 del 2017** sono stata poi introdotte disposizioni urgenti per 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 23 giugno scorso, la **Banca Centrale Europea** ha [dichiarato le due banche in condizione di dissesto](#) (*failing or likely to fail*). Successivamente il **Comitato di risoluzione unico** (SRB – *Single Resolution Board*) ha valutato se vi fossero tutti i tre requisiti per una risoluzione secondo la direttiva europea per i salvataggi bancari (BRRD), giungendo alla conclusione che [non è possibile dichiarare la risoluzione in quanto non sussiste il requisito dell'interesse pubblico](#).

Il Governo ha dunque ritenuto necessario applicare la normativa del Testo unico bancario (D.Lgs. n. 385 del 1993), che prevede **l'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa**. Sono state contestualmente adottate, con il citato **decreto-legge n. 99 del 2017**, **misure pubbliche** volte a sostenere una gestione ordinata della crisi delle due banche, nel contesto di una speciale procedura d'insolvenza.

Le misure adottate intendono contemplare aiuti **compatibili con il mercato interno**, ritenuti ammissibili dalle regole europee in quanto volti a evitare danni economici più ampi; essi sono stati subordinati all'approvazione da parte della Commissione europea, che il **25 giugno 2017** ha [approvato](#) le predette misure, a seguito di notifica (effettuata il giorno precedente) da parte del Governo italiano.

Come riferito dalla Commissione, le misure consistevano anzitutto nella **vendita di parte delle attività delle due banche a Intesa Sanpaolo**, ivi incluso il **trasferimento di personale**. A parere della Commissione, il soggetto acquirente (Intesa) è stato scelto in una **procedura aperta, equa e trasparente**. La Commissione europea ha ritenuto inoltre detta vendita tale da consentire l'abbassamento della rimanente massa liquidatoria, finanziata da crediti forniti da Intesa.

Sotto il profilo finanziario, le **misure adottate dal Governo** per garantire la **continuità dell'accesso al credito** da parte delle famiglie e

delle imprese, nonché per la **gestione dei processi di ristrutturazione** delle banche in liquidazione, hanno previsto in iniezioni di **liquidità pari a 4,8 miliardi** di euro. A questa cifra si sono aggiunti circa 400 milioni, quale *fair value* delle garanzie prestate dallo Stato sugli impegni delle banche in liquidazione, per un **ammontare massimo di circa 12 miliardi di euro**.

Il Governo ha riferito che detti aiuti di Stato sono stati adeguatamente coperti dai **crediti delle due banche**.

Gli organi UE hanno valutato tali misure compatibili con la normativa europea in tema di aiuti di Stato e, in particolare con la *Banking Communication* del 2013; a parere della Commissione, infatti, gli azionisti e i debitori subordinati hanno pienamente contribuito ai costi del risanamento, riducendo i costi dell'intervento statale. Inoltre, a parere della Commissione il costo netto dell'operazione per lo Stato sarà molto inferiore al predetto ammontare nominale.

Più in dettaglio, il **decreto legge 99 del 2017** ha consentito al Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, di:

1. sottoporre le due banche a **liquidazione coatta amministrativa**, disponendo altresì la **continuazione dell'esercizio dell'impresa**;
2. prevedere la **cessione dell'azienda bancaria** o di rami di essa ad un **acquirente**;
3. **effettuare misure di sostegno pubblico** per la predetta cessione.

Su indicazione del Ministro, i commissari liquidatori nominati dalla Banca d'Italia sono stati messi in grado di cedere l'azienda bancaria a un **soggetto selezionato sulla base di una procedura aperta, concorrenziale, non discriminatoria di selezione** dell'offerta di acquisto più conveniente.

Tale soggetto è stato in particolare individuato in [Intesa Sanpaolo, come annunciato dalla banca in un comunicato stampa del 26 giugno 2017](#).

Nel medesimo comunicato, la banca ha ricordato che il contratto di acquisto delle attività delle banche venete include una clausola risolutiva, che prevede l'inefficacia del contratto e la retrocessione alle banche in liquidazione coatta amministrativa del perimetro oggetto di acquisizione, in particolare nel caso in cui il decreto-legge non fosse convertito in legge, ovvero fosse convertito con modifiche e/o integrazioni tali da rendere più onerosa per Intesa Sanpaolo l'operazione, e non fosse pienamente in vigore entro i termini di legge.

Il decreto, per assicurare la continuità dell'esercizio dell'impresa, ha contenuto misure speciali – anche in deroga alle disposizioni civilistiche – per garantire l'immediata efficacia della cessione nei confronti dei terzi.

Il Ministro è stato autorizzato a effettuare specifici interventi pubblici a sostegno dell'operazione:

1. concessione della garanzia dello Stato a copertura dello sbilancio di cessione;

2. erogazione di un supporto finanziario per ricostituire i fondi propri del cessionario per un ammontare idoneo a fronteggiare l'assorbimento patrimoniale derivante dalle attività ponderate per il rischio acquisito;
3. concessione della garanzia dello Stato sull'adempimento di obblighi assunti dalle due banche in relazione a impegni, dichiarazioni e garanzie da esse assunti;
4. erogazione al cessionario di fondi a sostegno di misure di ristrutturazione aziendale.

Il provvedimento ha abilitato il Ministero a cedere le attività deteriorate delle due banche alla Società per la Gestione di Attività S.p.A., il cui capitale è da esso interamente posseduto.

Inoltre per i creditori subordinati delle banche che siano investitori al dettaglio è stato previsto un meccanismo di ristoro analogo a quello previsto dal decreto legge n. 59 del 2016 per gli istituti posti in risoluzione nel novembre 2015. Come in quel caso, le prestazioni sono a carico del "Fondo interbancario di tutela dei depositanti".

La commissione di inchiesta sul sistema bancario

La **legge 12 luglio 2017, n. 107** ha istituito una **Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**. Costituita da venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere in proporzione al numero dei componenti dei gruppi, la Commissione ha concluso i propri lavori nel gennaio 2018 con l'approvazione di un [documento conclusivo](#).

La Commissione 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^o 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*); superamento del 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.

In merito si ricorda che l'articolo 26 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, (Testo unico bancario o TUB) è stato modificato dal decreto 12 maggio 2015 n. 72, di recepimento della direttiva 2013/36/UE in materia di vigilanza prudenziale delle banche. Esso prescrive che gli esponenti delle banche siano idonei allo svolgimento dell'incarico e attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di individuare, con decreto adottato sentita la Banca d'Italia, i requisiti ed i criteri di idoneità che gli essi devono soddisfare, i limiti al cumulo degli incarichi che possono essere ricoperti, le cause che comportano la sospensione temporanea dall'incarico e la sua durata, i casi in cui requisiti e criteri di idoneità si applicano anche ai responsabili delle principali funzioni aziendali nelle banche di maggiore rilevanza. Ai sensi del medesimo decreto legislativo, la disciplina attuativa emanata ai sensi dell'articolo 26 del Testo unico bancario è destinata ad applicarsi alle nomine successive alla data della sua entrata in vigore. Fino a tale momento, continua ad applicarsi l'articolo 26 nella versione previgente con la relativa disciplina attuativa, recata dal D.M. 18 marzo 1998, n. 161.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha completato una consultazione pubblica sullo schema di decreto, che la Commissione UE ha ritenuto coerente con le pertinenti linee guida dell'Autorità bancaria europea e, al contempo, tale da introdurre un approccio nuovo in materia di norme applicabili agli esponenti delle banche, con l'ampliamento della valutazione di idoneità.

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 ed un rafforzamento della *governance* nel caso di banche in crisi.

La Commissione ha formulato inoltre 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.

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 (art. 24-*bis*, comma 9). 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.

La Commissione Finanze della Camera il 17 gennaio 2018 ha espresso un parere favorevole sul programma per una "Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale" presentato dal Governo relativo al triennio 2017-2019 ([A.G. n. 497](#)) con il quale sono delineate le principali iniziative attraverso le quali verrà data attuazione alla Strategia nazionale. Si segnala che nel primo anno di attività le risorse sono state in gran parte destinate alla predisposizione di un Portale su internet che sarà lanciato pubblicamente a gennaio 2018.

La norma 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.

LO STATO DI SALUTE DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

La crisi finanziaria e il sistema bancario nazionale: l'impatto delle misure

Nonostante sia essenzialmente orientato verso la tradizionale attività di intermediazione creditizia, il sistema bancario italiano, nel complesso, ha affrontato positivamente l'impatto della crisi, pur con difficoltà, adeguandosi al mercato inasprimento della regolamentazione internazionale e al nuovo regime di vigilanza europeo.

Le banche hanno fatto fronte alla diminuzione dei ricavi in larga parte attraverso riduzioni dei costi operativi, soprattutto quelli per il personale. Il riassetto organizzativo è stato di ampie dimensioni: dal 2008 al 2014 il numero di sportelli è diminuito dell'8 per cento e quello dei dipendenti del 12, secondo quanto riferito nel rapporto sulla stabilità finanziaria della Banca d'Italia n. 1 del 2015.

Come [chiarito anche dalla Banca d'Italia](#) - con particolare riferimento al problema dei crediti deteriorati delle banche italiane - la **crisi ha avuto due differenti fasi**: il sistema bancario italiano ha affrontato relativamente bene la recessione del 2008-09, causata dal collasso dei mutui *subprime* statunitensi e dalla crisi dei relativi prodotti di finanza strutturata, verso cui le banche italiane, a differenza di altri intermediari europei, erano poco esposte. Tuttavia, il peggioramento della situazione economica e finanziaria della clientela ha comportato un significativo aumento del tasso di **formazione di nuovi crediti deteriorati** e della loro consistenza nei bilanci delle banche. La seconda fase ha avuto inizio nella seconda metà del 2011 con la crisi del debito sovrano italiano. Con la nuova recessione la capacità della clientela di ripagare il debito si è ulteriormente ridotta, comportando un nuovo aumento del tasso di formazione di nuovi crediti deteriorati e una ulteriore crescita della loro consistenza.

Nella **prima fase della crisi** economica, il sistema bancario italiano ha beneficiato di aiuti pubblici di importo sostanzialmente limitato rispetto ad altri Paesi dell'area euro.

La Banca d'Italia, nel corso [dell'audizione di dicembre 2015](#) in occasione dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario Italiano (svoltasi presso la VI Commissione Finanze della Camera) ha riferito che, alla fine del 2014, gli aiuti di Stato concessi alle banche ammontavano a 238 miliardi di euro in Germania (8,2 per cento del PIL), 52 miliardi in Spagna (5,0 per cento), 42 miliardi in Irlanda (22,6 per cento), 40 miliardi in Grecia (22,2 per cento), 36 miliardi nei Paesi Bassi (5,5 per cento), 28 miliardi in Austria (8,4 per cento), 19 miliardi sia in Portogallo

(11,0 per cento) sia in Belgio (4,6 per cento). A quella stessa data era di circa 1 miliardo il sostegno pubblico in Italia, successivamente integralmente restituito.

Con il **decreto legge n. 95 del 2012** sono state introdotte misure finalizzate alla **ripatrimonializzazione della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (MPS)**. Le citate norme hanno autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere **nuovi strumenti finanziari -NSF**, emessi da MPS, per l'importo massimo di 2 miliardi; a tale importo si aggiunge l'emissione di ulteriori 1,9 miliardi, destinata a sostituire le obbligazioni emesse dalla banca nel 2009 non rimborsate. L'importo autorizzato è stato dunque pari ad un massimo di 3,9 miliardi. Come riferito anche dalla [Banca d'Italia](#), i NSF sono stati integralmente rimborsati da MPS. L'investimento dello Stato in MPS tramite la sottoscrizione dei Tremonti Bond e dei NSF ha prodotto benefici in termini di interessi incassati e somme corrisposte a titolo di maggiorazione al momento del rimborso della *tranche* finale (0,9 miliardi).

Negli **anni successivi (seconda fase della crisi)** il legislatore è intervenuto, soprattutto mediante provvedimenti d'urgenza, per far fronte alle difficoltà di alcuni istituti bancari italiani.

La più volte citata Comunicazione della Commissione UE di luglio 2013 ha strettamente regolamentato la concessione di aiuti pubblici alle banche: di conseguenza, i provvedimenti adottati negli ultimi anni della crisi sono stati condotti - come esposto in precedenza - in **costante raccordo con la Commissione europea** (si veda quanto già esposto relativamente al decreto-legge n. 18 - concessione delle cd. GACS - ed al decreto-legge n. 237 del 2016 sulla disciplina della ricapitalizzazione precauzionale).

Il Governo ha riferito organicamente sulle **risorse utilizzate nella seconda fase della crisi** nella [Nota di aggiornamento al DEF 2017 - NadeF 2017, di settembre 2017](#).

Con riferimento agli interventi di **ricapitalizzazione precauzionale**, con il decreto-legge n. 237 del 2016 è stato istituito un **Fondo**, a copertura degli interventi ivi previsti, con dotazione per il 2017 pari a 20 miliardi. Con la [Relazione del 21 dicembre 2016](#), ai sensi della L. 243/2012, il Governo ha chiesto al Parlamento l'autorizzazione ad uno scostamento temporaneo dagli obiettivi programmatici di finanza pubblica incrementando, per un importo corrispondente alla dotazione del Fondo, il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario, nonché il livello massimo per le emissioni di titoli pubblici. Il Governo nel medesimo documento ha chiarito che detto Fondo (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 aprile 2017) è stato successivamente ripartito, destinando **16 miliardi** al finanziamento degli esborsi necessari a colmare il fabbisogno di capitale delle banche, anche attraverso l'acquisto di azioni di nuova emissione, e la restante parte a copertura dell'impatto finanziario derivante dalle garanzie sottoscritte. La ricapitalizzazione precauzionale è stata operativa nei confronti dell'istituto Monte dei Paschi di

Siena (cfr. *infra*) e non, come inizialmente ipotizzato, per le due banche venete su cui il Governo è intervenuto nel 2017.

Come evidenziato dalla Relazione, tale intervento avrebbe determinato un impatto sia sul saldo netto da finanziare che sul fabbisogno (e conseguentemente sul debito pubblico): pertanto venivano modificati gli obiettivi programmatici riferiti a tali parametri. La Relazione non evidenziava invece effetti sul saldo di indebitamento netto. La relazione è stata approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta, il 21 dicembre.

Con i decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27 luglio 2017 è stata disposta l'attuazione della ricapitalizzazione di **Monte Paschi di Siena (MPS)** prevedendo un aumento del capitale di qualità primaria pari a circa 8,3 miliardi, così ripartito: 3,9 miliardi di azioni di nuova emissione sottoscritti dallo Stato e i rimanenti 4,5 miliardi richiesti ad azionisti e creditori subordinati (detentori di titoli convertibili in azioni), nel rispetto del principio del *burden sharing* introdotto dalla normativa europea. Come precisato dalla Nota di aggiornamento al DEF 2017, lo Stato è stato autorizzato ad acquistare una quota di quest'ultima categoria di azioni, fino a un massimo di 1,5 miliardi, per prevenire o chiudere liti relative al collocamento di questi strumenti presso la clientela non qualificata, assegnando in cambio obbligazioni con basso livello di rischio (senior) emesse dalla banca. Qualora tutti i soggetti titolari ad esercitare il diritto al rimborso lo richiedessero, l'intervento dello Stato in MPS raggiungerebbe quindi i **5,4 miliardi**. Inoltre, per favorire la vendita della tranche dei titoli senior, è prevista l'applicazione dello schema di garanzie dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS). L'ammontare massimo sottoscrivibile di **garanzie è di quasi 3,3 miliardi**. Per ulteriori precisazioni su MPS, si vedano i successivi paragrafi del presente lavoro.

Con riferimento alla crisi delle banche venete (decreto legge n. 99 del 2017), il decreto legge e la relazione tecnica ad esso allegata non fornivano una stima puntuale degli oneri derivanti dal provvedimento, ma disponevano (articolo 9) che le operazioni previste sarebbero state finanziate "a valere e nei limiti" delle 60 disponibilità del Fondo di 20 mld. istituito dal D.L. 237/2016 (che, come già evidenziato, non esplicava effetti in termini di indebitamento netto). La NadeF 2017 evidenziava che l'onere finanziario derivante dall'intervento dello Stato era pari a **circa 4,8 miliardi** per erogazione di un supporto finanziario al cessionario (Banca Intesa), di cui 3,5 miliardi a copertura del fabbisogno di capitale generatosi in capo a Banca Intesa a seguito all'acquisizione delle attività *in bonis* delle due banche. I rimanenti 1,3 miliardi sono stati volti a sostenere le misure di ristrutturazione aziendale che Intesa dovrà attuare per rispettare gli obblighi assunti nell'ambito della disciplina europea degli aiuti di Stato. È stata prevista inoltre la concessione della garanzia statale sul finanziamento erogato da Banca Intesa alle liquidazioni delle due banche a copertura dello sbilancio di cessione tra attività e passività acquisite (per un importo di 5,351 miliardi elevabile fino a 6,351 miliardi) e ulteriori garanzie, sempre a favore di Banca Intesa, a fronte di rischi legali e di deterioramento di crediti *in bonis* ad alto rischio, fino ad un

valore massimo complessivo di circa 6 miliardi. Il valore nominale massimo delle garanzie era quindi indicato in misura pari a circa **12,4 miliardi**. Tra i predetti oneri venivano registrati ai fini del fabbisogno esclusivamente quelli connessi ad operazioni di ricapitalizzazione. Per le garanzie venivano invece indicati, solo per memoria, i limiti massimi concedibili.

Complessivamente, la NADEF di settembre 2017 così sintetizzava gli oneri per i più recenti provvedimenti in materia di crisi bancaria:

TAVOLA R.1: IMPLICAZIONI DI FINANZA PUBBLICA DEGLI INTERVENTI SULLE BANCHE (milioni di euro)			
	Operazione banche venete	Operazione MPS	Totale
Esborso a copertura del fabbisogno di capitale (1)	4.785	5.400	10.185
<i>Memo:</i>			
Garanzie (limite massimo sottoscrivibile) (2)	12.351		12.351
GACS (3)		3.256	3.256

1) Per MPS si assume che lo Stato acquisti l'intera quota prevista (1,5 mld) di titoli convertiti in azioni.
2) Il valore finanziario presunto (*fair value*) delle garanzie è quantificato in 400 milioni.
3) Si ricorda che le GACS sono fornite a prezzi di mercato e comportano quindi un introito per lo Stato.

La Nota di aggiornamento al DEF 2017 precisava che **l'impiego** delle risorse del **Fondo** istituito a dicembre 2016, per operazioni di rafforzamento patrimoniale, includendo l'intero importo della quota (1,5 miliardi) per il ristoro dei detentori di titoli MPS, risultava complessivamente pari a circa **10,2 miliardi**, al di sotto della quota destinata a coprire gli interventi di rafforzamento patrimoniale (16 miliardi dei 20 miliardi totali del Fondo appositamente costituito). L'ammontare massimo di garanzie sottoscrivibili dallo Stato, secondo la NadeF, era di circa 15,6 miliardi nel complesso. Considerando tuttavia le possibilità effettive di escussione (*fair value*) l'impatto complessivo sarebbe risultato inferiore e comunque al di sotto della dotazione finanziaria del Fondo destinata a coprire gli esborsi connessi alle garanzie (4 miliardi). La NadeF precisava, inoltre, che, trattandosi di partite finanziarie, si era ipotizzato un impatto nullo sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

L'Istat, nella [Comunicazione diffusa il 4 aprile 2018, relativa al Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche](#), ha dato conto di alcune revisioni dei dati relativi all'indebitamento netto e al debito per il 2017, dovute in larga parte all'inclusione nelle stime riferite a tali indicatori degli effetti delle operazioni riguardanti le banche in difficoltà. Tali revisioni sono per lo più ascrivibili alla [decisione assunta da Eurostat nel parere pubblicato il 3 aprile 2018](#), che ha fornito indicazioni metodologiche circa il corretto trattamento contabile delle operazioni relative alle banche venete, attribuendo alle stesse un impatto, non solo ai fini del fabbisogno, ma anche dell'indebitamento netto (a differenza di quanto previsto dalla NadeF 2017).

Dai dati forniti risulta che le **operazioni relative alle banche in difficoltà** hanno determinato nel **2017** effetti anche **sull'indebitamento**

netto per circa **6,3 miliardi**, di cui circa 1,6 miliardi derivanti dalle operazioni relative a Monte Paschi di Siena e circa 4,8 miliardi ascrivibili alle operazioni sulle banche venete¹⁶. La decisione Eurostat ha modificato anche l'impatto sul debito delle operazioni riferite alle banche venete.

Il Documento di economia e finanza - **DEF 2018** afferma che l'incidenza sull'indebitamento delle misure per il sistema bancario è pari allo **0,4 per cento del Pil**.

Tale effetto viene contabilizzato tra le misure *una-tantum* e con effetti temporanei (*one-off*), che non rilevano quindi ai fini dell'indebitamento netto strutturale. In particolare, nella tabella riferita alle misure one-off, figurano, con riferimento al sistema bancario, le spese per circa 1,6 miliardi per riclassificazione delle operazioni MPS e di 4,8 miliardi per le banche venete, per un totale di 6,3 miliardi, corrispondenti a circa lo 0,4 per cento del Pil.

Gli stress test dell'EBA e l'esito sugli istituti nazionali

Il **29 luglio 2016** l'*European Banking Authority* - **EBA** ha pubblicato i risultati degli *stress test* condotti per 51 banche in paesi della UE e dello Spazio Economico Europeo, che copre circa il 70 per cento degli *asset* bancari in ciascuna giurisdizione e in Europa. I test hanno coinvolto anche le principali cinque banche italiane (UniCredit, Intesa Sanpaolo, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare e UBI Banca). L'esercizio è stato coordinato dall'Autorità Bancaria Europea (EBA), in collaborazione con la BCE e le autorità di vigilanza nazionali. Si tratta di un esercizio che **valuta la capacità di tenuta** delle grandi banche europee **in condizioni economiche e finanziarie avverse**, con bassa probabilità di realizzarsi.

I risultati hanno fornito alle autorità di Vigilanza indicazioni utili ai fini dell'ordinaria attività di supervisione.

Lo stress test ha ipotizzato per ciascun paese due scenari: uno di base (*baseline*), ripreso dalle previsioni della Commissione europea formulate nell'autunno 2015, e uno avverso (*adverse*). La simulazione è stata condotta a partire dai dati di bilancio delle banche di fine 2015.

In particolare, nello **scenario avverso** si ipotizzava per l'Italia una caduta del PIL reale nel triennio 2016-18 di quasi sei punti percentuali rispetto alle previsioni dello scenario di base. Nel 2018 il livello del prodotto sarebbe stato di circa 10 punti percentuali inferiore a quello osservato all'inizio della crisi finanziaria (2007), perdita senza precedenti dall'ultimo conflitto mondiale. Lo scenario avverso ipotizzava inoltre un aumento nel triennio del rendimento dei titoli di Stato italiani a lungo termine di circa 100 punti base, che comporterebbe una svalutazione del 12 per cento di tali titoli. Allo scenario macroeconomico avverso si aggiungevano una serie di assunzioni metodologiche, sostenibili per il complesso degli intermediari, che potevano ipoteticamente avere effetti

molto negativi per le banche ancora in ristrutturazione o già caratterizzate da condizioni di debolezza.

La Banca d'Italia [spiega nel dettaglio](#) la metodologia utilizzata in una Nota del 29 luglio 2016.

Per quanto riguarda le [banche italiane](#), **quattro** delle cinque prese in considerazioni hanno mostrato una **buona tenuta**.

Per queste banche (UniCredit, Intesa Sanpaolo, Banco Popolare e UBI Banca) l'impatto ponderato sul capitale (CET1) derivante dallo scenario avverso è stato pari a 3,2 punti percentuali a fronte del 3,8 per cento della media del campione EBA. Comprendendo anche il Monte dei Paschi, l'impatto sarebbe, in termini ponderati, di 4,1 punti percentuali.

Monte dei Paschi di Siena, che ha superato il test nello scenario di base, all'esito degli *stress test* mostrava, nello **scenario avverso**, un **risultato negativo**. L'istituto è stato negli anni interessato da numerosi interventi pubblici, sia al fine di rafforzarne la patrimonializzazione, sia al fine di ricapitalizzarlo.

Monte dei Paschi di Siena

Di seguito si dà conto, in sintesi, dei principali passaggi normativi che hanno determinato l'attuale assetto di MPS, rinviando per maggiore precisione a quanto riferito dal Banca d'Italia [nell'audizione](#) svoltasi, a novembre 2017, presso la **Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**.

Al fine di favorire il rafforzamento del capitale degli istituti di credito evitando un ingresso diretto dello Stato nell'azionariato, l'articolo 12 del decreto-legge n. 185 del 2008 ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere, su specifica richiesta delle banche interessate e fino al 31 dicembre 2009, **strumenti finanziari** speciali, privi dei diritti di voto e computabili nel patrimonio di vigilanza, emessi da banche italiane con azioni negoziate su mercati regolamentati (cd. Tremonti bond).

La sottoscrizione è stata subordinata alla firma di un protocollo d'intenti tra la banca e il Tesoro, formulato sulla base di un accordo quadro ABI-MEF, che prevedesse l'impegno per l'emittente ad assicurare nel successivo triennio un adeguato flusso di finanziamento alle piccole e medie imprese, e a sostenere le famiglie in difficoltà. Quattro istituti di credito hanno emesso queste obbligazioni, tra cui Monte dei Paschi di Siena.

Con il **decreto-legge n. 95 del 2012** sono state introdotte misure finalizzate alla **ripatrimonializzazione della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (MPS)**. Le citate norme hanno autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere **nuovi strumenti finanziari - NSF**, emessi da MPS, per l'importo massimo di 2 miliardi; a tale importo si aggiunge l'emissione di ulteriori 1,9 miliardi, destinata a sostituire le

obbligazioni emesse dalla banca nel 2009 non rimborsate. L'importo autorizzato è stato dunque pari ad un massimo di 3,9 miliardi.

Come riferito anche dalla [Banca d'Italia](#), i NSF sono stati integralmente rimborsati da MPS. L'investimento dello Stato in MPS tramite la sottoscrizione dei Tremonti Bond e dei NSF ha prodotto benefici in termini di interessi incassati e somme corrisposte a titolo di maggiorazione al momento del rimborso della *tranche* finale (0,9 miliardi).

Il **29 luglio 2016** l'EBA ha [pubblicato i risultati degli stress test](#) condotti su 51 banche in paesi della UE e dello Spazio Economico Europeo. Come anticipato in precedenza **Monte dei Paschi di Siena**, che aveva superato il test nello scenario di base, ha invece mostrato un **risultato negativo** nello **scenario avverso**.

Alla luce di questi risultati, la BCE ha chiesto a MPS l'adozione di misure idonee a migliorare la qualità del credito. Il Consiglio di amministrazione del Monte dei Paschi ha dunque deliberato, a fine luglio 2016, il cd. "Piano Charles", che prevedeva la **cessione dell'intero portafoglio di crediti in sofferenza e un aumento di capitale fino a 5 miliardi**, tale da incrementare significativamente gli accantonamenti sui restanti crediti deteriorati. Il piano è stato autorizzato dalla BCE nel novembre 2016. Come riferito dalla [Banca d'Italia](#), MPS non è riuscita a reperire sul mercato tutte le risorse necessarie al completamento dell'aumento di capitale; inoltre, la richiesta di MPS di ottenere una proroga per il perfezionamento dell'aumento di capitale (fino al 20 gennaio 2017) non è stata accolta dalla BCE.

Il **23 dicembre 2016** è stato adottato il **decreto-legge n. 237 del 2016**, che tra l'altro dispone la possibilità per lo Stato di concedere **garanzie su passività bancarie di nuova emissione** (o a integrazione di attività ai fini Emergency Liquidity Assistance – ELA – da parte della banca centrale) e di **partecipare al capitale delle banche**, nell'ambito di quanto previsto dalla normativa UE in tema di ricapitalizzazione precauzionale e nel rispetto del regime degli aiuti di stato definito dalla Commissione Europea nel 2013.

Lo stesso giorno MPS ha chiesto di accedere alle forme straordinarie di supporto alla liquidità, per un ammontare complessivo fino a 15 miliardi; ha inoltre annunciato l'intenzione di richiedere l'intervento di rafforzamento patrimoniale previsto dal decreto-legge n. 237.

La BCE, tenuto conto dell'erosione di capitale evidenziata dallo *stress test*, ha quantificato il fabbisogno patrimoniale in 8,8 miliardi, di cui 6,3 miliardi necessari per riallineare il coefficiente di capitale di qualità primaria (CET1 ratio) alla soglia dell'8 per cento e altri 2,5 miliardi per 15 raggiungere un coefficiente di capitale totale (*total capital ratio*) pari all'11,5 per cento.

Il 30 dicembre, MPS ha trasmesso al MEF, alla BCE e alla Banca d'Italia l'istanza definitiva per accedere alla **ricapitalizzazione precauzionale**

presentando le principali linee guida del Piano di Ristrutturazione, imperniato su una rilevante cessione di crediti in sofferenza attraverso un'operazione di cartolarizzazione. I vertici di MPS sono stati [auditati](#) il 19 gennaio 2017 presso le Commissioni Finanze di Camera e Senato in ordine all'applicazione delle misure del citato decreto-legge n. 237 del 2016.

Il 1° giugno 2017 la Commissaria UE Vestager ha concluso un [accordo](#) di principio con il Ministro dell'economia e delle finanze Padoan in merito al piano di ristrutturazione di MPS al fine di consentire la ricapitalizzazione precauzionale della banca. L'accordo è stato subordinato alla conferma da parte della BCE del fatto che MPS fosse solvibile e soddisfacesse i requisiti di capitale, nonché all'ottenimento da parte dell'Italia di una conferma formale dagli investitori privati destinati ad acquistare il portafoglio di crediti in sofferenza. Il **4 luglio 2017** la Commissione ha quindi [approvato il piano dell'Italia](#) a sostegno della ricapitalizzazione precauzionale di MPS.

Il **28 luglio 2017** sono stati pubblicati i [decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze](#) con cui sono stati disposti l'applicazione delle misure di **ripartizione degli oneri e l'aumento di capitale della banca**, a servizio della sottoscrizione delle azioni da parte del MEF.

Il decreto-legge n. 237 del 2016 prevede che, nell'ambito delle operazioni di rafforzamento di capitale, sia disposta la conversione in azioni degli strumenti di capitale, tra cui le obbligazioni subordinate (principio di condivisione degli oneri o *burden sharing*). Gli strumenti finanziari indicati nel decreto sono stati dunque forzatamente convertiti in azioni ordinarie della Banca di nuova emissione.

Con il via libera dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il **18 ottobre 2017** si è completato l'ultimo passaggio per l'acquisizione del **controllo di MPS da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze** attraverso un aumento di capitale funzionale alla sottoscrizione delle azioni. Attualmente quindi il MEF possiede il 68,25 per cento delle azioni di MPS.

Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca

Con [nota tecnica del 15 aprile 2016](#), la Banca d'Italia ha fornito alcuni chiarimenti relativi agli intermediari **Banca Popolare di Vicenza (BPV) e Veneto Banca (VB)**. Le predette banche sono state investite da due tipologie di problematiche, legate alla loro originaria natura di banche popolari non quotate: la **modalità di determinazione del prezzo delle azioni** e i **finanziamenti concessi dalle banche** alla clientela per la sottoscrizione delle azioni della banca medesima.

Relativamente al prezzo delle azioni, per le banche popolari non quotate il codice civile (articolo 2528) attribuisce la responsabilità di fissare il prezzo all'assemblea dei soci, su proposta degli amministratori. Riguardo alla raccolta di capitale (ed emissione di azioni) a fronte di finanziamenti erogati dalle stesse banche emittenti ai sottoscrittori delle azioni (cosiddette 5 "azioni finanziate"), la normativa di settore prevede che le azioni acquistate grazie a un finanziamento

della banca emittente non possono essere conteggiate nel patrimonio di vigilanza. Tale patrimonio è considerato dalla normativa di settore come il primo cuscinetto di sicurezza per assorbire eventuali perdite; deve essere quindi costituito da risorse sicure, non da elementi a elevato rischio di essere vanificate da un finanziamento non restituito.

Per quanto concerne la **Banca Popolare di Vicenza**, le controversie hanno riguardato principalmente l'operatività in azioni proprie che, dal gennaio del 2014 (a seguito dell'entrata in vigore del regolamento europeo n. 575 del 26 giugno 2013), richiede in ogni caso un'autorizzazione della Vigilanza, la quale subordina la decisione ad una valutazione prudenziale, poiché nel momento in cui la banca riacquista le proprie azioni dai suoi soci riduce il patrimonio.

Nel corso del 2014, come chiarito dalla Banca d'Italia, è emerso che la Banca Popolare di Vicenza acquistava azioni proprie senza aver prima richiesto l'autorizzazione alla Vigilanza. Le ispezioni del 2015 hanno rilevato, oltre ai riacquisti di azioni proprie effettuati senza la necessaria autorizzazione, anche il problema delle "azioni finanziate" non dedotte per un ammontare cospicuo dal patrimonio di vigilanza. La Banca d'Italia ha rilevato come ciò abbia comportato un impatto negativo sotto il profilo patrimoniale di circa 1 miliardo di euro, registrato dalla banca nella relazione semestrale al 30 giugno e nel bilancio d'esercizio 2015. La situazione patrimoniale ha inoltre risentito del deterioramento del portafoglio creditizio, che ha comportato la contabilizzazione di 1,3 miliardi di euro di rettifiche di valore nel bilancio 2015 (+54% rispetto all'anno precedente). Come riferito dalla vigilanza, l'alta dirigenza di BPV è stata rinnovata e la banca, in coerenza con il nuovo piano industriale, ha poi deliberato un piano complessivo di rafforzamento patrimoniale o di modifica radicale della *corporate governance* che comprende la trasformazione in S.p.A. (approvata dall'Assemblea il 3 marzo 2016), un aumento di capitale da 1,5 miliardi di euro e la quotazione in Borsa delle azioni (tramite un'operazione di *Initial Public Offering*, IPO). Il cambio di forma giuridica e l'obbligo di trasformazione in società quotata hanno comportato una significativa svalutazione delle azioni, il cui valore è passato dai 62,50 euro nel 2014 (approvazione bilancio 2013) ai 6,3 euro di febbraio 2016.

[Con l'intervento del fondo Atlante nell'aprile del 2016](#) è stato sottoscritto un nuovo aumento di capitale, con l'ulteriore abbassamento del prezzo di ciascuna azione a 10 centesimi di euro.

Con [comunicato stampa del 9 gennaio 2017](#) l'istituto ha annunciato l'avvio di un'iniziativa di conciliazione transattiva, rivolta agli azionisti che avessero investito in azioni BPVi negli ultimi 10 anni, con un riconoscimento economico (9 euro per ogni azione acquistata tramite una banca del Gruppo Banca Popolare di Vicenza a partire dal 1° gennaio 2007

e sino al 31 dicembre 2016, al netto delle vendite), erogato a fronte della rinuncia dell'azionista a qualsiasi pretesa in relazione all'investimento in (o mancato disinvestimento di) titoli azionari Banca Popolare di Vicenza, che rimarranno comunque di proprietà dell'azionista. Contestualmente BPVI ha [costituito un fondo](#), per complessivi 30 milioni di euro, a sostegno degli azionisti che versano in condizioni disagiate.

Il termine di adesione all'Offerta di Transazione, in origine fissato al 22 marzo 2017, è stato [prorogato](#) al 28 marzo 2017. Il [9 aprile 2017](#) l'istituto ha reso noto che a tale offerta hanno aderito 66.770 azionisti (71,9%), portatori del 68,7% delle azioni comprese nell'Offerta di Transazione .

L'istituto, il 1° febbraio 2017, ha [comunicato](#) di aver ricevuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il decreto con il provvedimento di concessione della garanzia dello Stato su nuove emissioni obbligazionarie ai sensi del decreto-legge n. 237 del 2016 e di aver contestualmente avviato l'operatività necessaria per l'emissione di titoli garantiti.

Nella giornata del [26 giugno 2017](#) è giunto a realizzazione il piano di intervento predisposto per la soluzione della crisi dell'istituto. A seguito delle decisioni delle Autorità europee e in conformità al Decreto Legge del 25 giugno 2017 n. 99, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta della Banca d'Italia, ha sottoposto la banca a **liquidazione coatta amministrativa**. I Commissari liquidatori hanno provveduto alla cessione di attività e passività aziendali a Intesa SanPaolo S.p.A., che è subentrata nei rapporti della cedente con la clientela senza soluzione di continuità. I crediti deteriorati della banca, esclusi dalla cessione, sono destinati ad essere trasferiti a una società a partecipazione pubblica. I diritti degli azionisti e le passività subordinate rimangono in capo alla Liquidazione.

Con riferimento a **Veneto Banca**, la problematica illustrata dalla Banca d'Italia concerne in particolare il fenomeno delle "azioni finanziate" non dedotte, reiterato nel tempo nonostante i solleciti delle Autorità di vigilanza e le sanzioni irrogate. Nella richiamata nota tecnica, la Banca d'Italia rileva che detta prassi ha comportato un impatto negativo sotto il profilo patrimoniale per circa 300 milioni di euro, registrato dalla banca nella relazione trimestrale al 30 settembre 2015 e nel bilancio d'esercizio 2015; ulteriori 56 milioni di euro sono emersi dal completamento delle analisi svolte dalla funzione di revisione interna della banca su richiesta della Vigilanza. La situazione patrimoniale ha inoltre risentito anche del deterioramento del portafoglio creditizio, che ha comportato la contabilizzazione di oltre 700 milioni di euro di rettifiche di valore su crediti nel bilancio 2015. La necessità di "squalificare" le "azioni finanziate" e di recepire le ulteriori perdite emerse ha imposto alla banca di ricostituire i margini patrimoniali regolamentari. Ai cambiamenti di *governance* del 2015 sono seguiti la definizione di un piano di

rafforzamento patrimoniale, per 1 miliardo di euro, nonché la trasformazione in società per azioni, ai sensi delle nuove norme sulle banche popolari (decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito con legge 24 marzo 2015, n. 33) e la quotazione in borsa. Nel corso del 2016 la *governance* aziendale ha avuto un sostanziale rinnovo, conclusosi con [l'avvio dell'azione di responsabilità](#) il 16 novembre 2016 nei confronti degli ex componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale nonché dell'ex Direttore Generale di Veneto Banca S.p.A. Analogamente a quanto disposto da BPVi, Veneto Banca ha [annunciato](#) l'avvio di un'iniziativa di conciliazione transattiva, mediante un'Offerta di Transazione con un indennizzo forfettario ed onnicomprensivo pari al 15% della perdita teorica sofferta in conseguenza degli acquisti di Azioni Veneto Banca (al netto delle vendite effettuate e dei dividendi percepiti) avvenuti nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 ed il 31 dicembre 2016, a fronte della rinuncia dell'azionista a promuovere azioni legali. L'iniziativa si rivolge a circa 75.000 azionisti, pari a circa l'85% del totale. Il Consiglio di Amministrazione di Veneto Banca ha [deliberato](#) inoltre la costituzione di un Fondo di solidarietà di 30 milioni di euro per sostenere i Soci che versano in comprovate situazioni di particolare disagio socio-economico, rivolto ai medesimi destinatari dell'Offerta Pubblica di Transazione; anche in questo caso i beneficiari dovranno rinunciare ad azioni risarcitorie nei confronti della Banca. Il fondo diventa effettivo a seguito dell'esito positivo dell'Offerta stessa. L'Offerta si è conclusa il 28 marzo, a seguito della [proroga](#) dei termini.

Nella giornata del [26 giugno 2017](#) è giunto a realizzazione il piano di intervento predisposto per la soluzione della crisi di Veneto Banca. A seguito delle decisioni delle Autorità europee e in conformità al Decreto Legge del 25 giugno 2017 n.99, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta della Banca d'Italia, ha sottoposto la banca a **liquidazione coatta amministrativa**. I Commissari liquidatori hanno provveduto alla cessione di attività e passività aziendali a Intesa SanPaolo S.p.A., che è subentrata nei rapporti della cedente con la clientela senza soluzione di continuità. I crediti deteriorati della banca, esclusi dalla cessione, sono destinati ad essere trasferiti a una società a partecipazione pubblica. I diritti degli azionisti e le passività subordinate rimangono in capo alla Liquidazione.

Le due banche sono state dunque **poste in liquidazione nel giugno 2017**, con l'attivazione di alcune specifiche misure di sostegno pubblico, recate dal decreto-legge n. 99 del 2017, il cui contenuto è illustrato nel paragrafo relativo alle disposizioni di tutela del settore creditizio.

I crediti deteriorati sono stati trasferiti **alla Società per la Gestione degli Attivi (SGA)**, di proprietà statale specializzata nel recupero crediti creata nel 1997 in occasione del salvataggio del Banco di Napoli. I proventi dell'attività di recupero di questi crediti sono destinati a rimborsare i creditori delle due banche in liquidazione, dando priorità allo Stato.

Come anche rilevato dalla **Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario** e finanziario nella propria [relazione finale](#), Le obbligazioni subordinate sono rimaste nel passivo delle banche in liquidazione e sono le ultime ad essere eventualmente rimborsate con i proventi della liquidazione. Anche per gli obbligazionisti subordinati al dettaglio delle due banche venete è prevista una parziale forma di ristoro, analoga a quella prevista per le quattro banche a carico del FITD. Quest'ultimo, a chiusura del tempo previsto per le domande di indennizzo forfettario, ha comunicato che sono pervenute 8090 istanze per un importo complessivo di poco inferiore ai 50 milioni di euro. Inoltre Intesa si è dichiarata disponibile ad integrare il rimborso forfettario in modo che esso possa essere totale.

I dati più recenti

La Banca d'Italia, nella [più recente edizione del Rapporto sulla stabilità finanziaria](#) (n. 1 del 2018) rileva che la **qualità del credito bancario** continua a **migliorare**: i flussi di nuovi prestiti deteriorati sono sui livelli precedenti la crisi finanziaria. Il peso dei crediti deteriorati nei bilanci degli intermediari è in forte riduzione, soprattutto per le banche che hanno effettuato ingenti operazioni di cessione; l'istituto rileva che tale peso rimane però elevato per diversi intermediari. Il completamento di alcuni aumenti di capitale ha ridotto il divario in termini di patrimonializzazione rispetto alla media degli altri paesi europei; vi è un aumento della redditività delle banche, sebbene tale valore rimanga basso per numerosi intermediari di piccola e media dimensione. La necessità di ampliare i ricavi e di ridurre i costi operativi è accentuata dall'imminente introduzione del requisito cd. MREL (*Minimum requirement for own funds and eligible liabilities*: ovverosia i requisiti relativi alle passività soggette a *bail in*), che potrebbe determinare incrementi rilevanti del costo della raccolta, qualora fossero necessarie nuove ingenti emissioni con rendimenti suscettibili di aumentare notevolmente.

Se il Bollettino economico della Banca d'Italia di **ottobre 2016** evidenziava un ristagno del credito al settore privato non finanziario, il [Bollettino di gennaio 2017](#) evidenziava come nei tre mesi terminanti in novembre 2016 la dinamica del credito al settore privato non finanziario si fosse lievemente rafforzata (1,1 per cento, al netto dei fattori stagionali e in

ragione d'anno). Il dato positivo, confermato nel [Bollettino economico di aprile 2017](#), è ulteriormente confermato anche nel [Bollettino economico di aprile 2018](#): nei tre mesi terminanti in febbraio 2018, i prestiti al settore privato non finanziario sono aumentati del 2,3 per cento (correggendo per i fattori stagionali e in ragione d'anno), sospinti anche dalla più decisa espansione del credito alle imprese. La dinamica dei finanziamenti alle famiglie è rimasta robusta sia nella componente dei mutui per l'acquisto di abitazioni sia in quella del credito al consumo. In particolare, il **credito alle imprese** è incrementato del 2,1 per cento nel trimestre terminante in febbraio 2018, in ragione annua e dell'1,2 per cento sui dodici mesi. Le indagini della Banca d'Italia hanno anche rilevato anche un **rafforzamento della domanda** di credito bancario, che risente positivamente della crescita degli investimenti, mentre le condizioni di offerta restano accomodanti.