



Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio

D.L. 18/2016 / A.C. 3606

Dossier n° 112 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

24 febbraio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3606
D.L.	18/2016
Titolo:	Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio
Iter al Senato:	No
testo originario:	18
Date:	
emanazione:	14 febbraio 2016
pubblicazione in G.U.:	15 febbraio 2016
presentazione:	15 febbraio 2016
assegnazione:	15 febbraio 2016
scadenza:	15 aprile 2016
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 18 articoli, divisi in 4 capi.

Il **capo I (articoli 1 e 2)** è volto a riformare il settore bancario cooperativo in base al principio che l'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo (BCC) è consentito solo alle imprese bancarie cooperative che siano parte di un gruppo bancario cooperativo. Al fine di favorire l'accesso del gruppo bancario cooperativo al mercato dei capitali e la patrimonializzazione delle banche è previsto che la società capogruppo sia una banca società per azioni.

Il **capo II (articoli 3-13)** definisce un 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 di tali crediti.

Il **capo III** reca disposizioni fiscali relative alle procedure di crisi con riguardo all'irrilevanza fiscale dei contributi volontari percepiti da soggetti sottoposti a procedure di crisi (**articolo 14**), al regime fiscale della cessione di diritti attività e passività di un ente sottoposto a risoluzione a un ente ponte (**articolo 15**) e la modifica della disciplina fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie (**articolo 16**).

Il capo IV contiene disposizioni in materia di gestione collettiva del risparmio per favorire il credito alle imprese (**articolo 17**) e la norma concernente l'entrata in vigore (**articolo 18**).

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione, presentato in prima lettura alla Camera, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa non contiene nessun riferimento all'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Si segnalano, in particolare, i decreti-legge:

24 gennaio 2015, n. 3, Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti;

22 novembre 2015, n. 183, Disposizioni urgenti per il settore creditizio.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge interviene su un ambito materiale omogeneo, in quanto reca un complesso di interventi che investono la materia della riforma del settore bancario cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio, dei quali forniscono puntuale indicazione il titolo e il preambolo del decreto-legge. L'oggetto dell'**articolo 16**, estesamente indicato nella rubrica ("Modifica alla disciplina fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie"), viene assorbito nella rubrica del capo II e nel titolo del decreto dal più generico riferimento alle "disposizioni fiscali relative alle procedure di crisi".

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Coordinamento con disposizioni vigenti

L'**articolo 15**, sul regime fiscale della cessione di diritti, attività e passività di un ente sottoposto a risoluzione a ente ponte, fa sistema con l'articolo 43 del decreto legislativo n. 180 del 2015, che disciplina tale cessione.

Modifica di norme di recente approvazione

L'**articolo 16, comma 5** novella l'articolo 1, comma 958 della legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208). Si tratta di una circostanza che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, "costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Delegificazione spuria

L'**articolo 3, comma 2** e l'**articolo 9, comma 4** demandano ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di intervenire sulle disposizioni recate dai medesimi articoli (rispettivamente al comma 1 e 1, 2 e 3) al fine di:

raddoppiare da 18 a 36 mesi il periodo durante il quale lo Stato può concedere garanzie sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione dei crediti;

"variare i criteri di calcolo, la misura delle commissioni del presente articolo e la fonte di dati di cui al comma 3, lettera a), in conformità delle decisioni della Commissione europea".

Si demanda così a decreti ministeriali (nel secondo caso conseguenti a decisioni della Commissione europea) la possibilità di innovare completamente la disciplina della concessione della garanzia di Stato, intervenendo anche sulla complessa metodologia di calcolo del corrispettivo annuo da corrispondere a fronte della garanzia stessa, oggetto anche di equazioni complesse esposte nell'**allegato 2**.

Decreto di natura non regolamentare

L'**articolo 13, comma 2** demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione delle disposizioni di attuazione del capo II del decreto, relativo alla garanzia dello Stato sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione.

Si segnala in proposito che, da ultimo, nelle premesse del parere sul disegno di legge n. 3119 (collegato agricoltura), espresso nella seduta del 16 febbraio 2016, si ricorda che "Come più volte segnalato dal Comitato, [...] la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*» e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: «*deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare*».

Altri adempimenti

L'**articolo 2, comma 1** dispone che in sede di prima applicazione delle novelle introdotte nel decreto legislativo n. 385 del 1993 dall'articolo 1, comma 5 (articoli 37-bis e 37-ter), la comunicazione prevista dal

nuovo articolo 37-ter "è inviata alla Banca d'Italia entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni emanate ai sensi dell'articolo 37-bis, comma 7", cioè con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, ivi previsto.

Andrebbe valutata l'opportunità di individuare un termine per l'emanazione di tale decreto, anche al fine della rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto-legge, che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, va valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti.

Coordinamento interno del testo

All'**articolo 2, comma 5**, *andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento* all'articolo 34, comma 1 del decreto legislativo n. 385 del 1993 come risultante all'esito delle modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 2.

All'**articolo 3, comma 3, primo periodo**, *andrebbe valutata l'opportunità di sopprimere le parole:* "e nella decisione della Commissione europea di cui al comma 1", visto che quest'ultimo comma non contiene riferimenti a decisioni europee (presenti nello stesso comma 3 e nel comma 2).

L'**articolo 11, comma 3** si riferisce alla "contabilità speciale di cui all'articolo 10": si tratta dell'articolo 12.