



Conversione in legge del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento

D.L. 142/19 / A.C. 2302

Dossier n° 75 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
15 gennaio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2302
D.L.	142/19
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento
Numero di articoli:	3
Date:	
pubblicazione in G.U.:	16 dicembre 2019
presentazione:	16 dicembre 2019
assegnazione:	16 dicembre 2019
Commissione competente :	VI Finanze

Contenuto

Sintesi

Il provvedimento in esame disciplina una complessa operazione finanziaria, ai sensi della quale:

- **sono attribuiti a Invitalia** uno o più **contributi in conto capitale**, fino a **900 milioni di euro** nel **2020**, interamente finalizzati al **rafforzamento patrimoniale** della società **Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale - MCC**;
- l'operazione è volta a **consentire a MCC** la promozione di attività finanziarie e di investimento, anche a sostegno delle imprese nel Mezzogiorno, anche mediante **l'acquisizione di partecipazioni al capitale di banche e società finanziarie**;
- a seguito di tali operazioni realizzate da MCC, viene prevista la **possibilità di scindere MCC e costituire una nuova società**, a cui sono **assegnate** le menzionate **attività e partecipazioni acquisite da banche e società finanziarie**. Le **azioni** rappresentative dell'intero capitale sociale **della società** così costituita sono **attribuite**, senza corrispettivo, al **Ministero dell'Economia e delle Finanze**.

Secondo quanto evidenziato dal Governo nel [comunicato stampa del 13 dicembre 2019](#), le misure del provvedimento in esame si inseriscono nell'azione di **rilancio della Banca Popolare di Bari (BPB)**. Sulla situazione economica e patrimoniale della BPB e le iniziative delle autorità di vigilanza si rinvia all'approfondimento in calce al presente *dossier*.

Contenuto del provvedimento

Articolo 1

L'articolo 1, **comma 1** dispone che, con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, siano assegnati in favore di Invitalia (Agenzia Nazionale per l'attrazione investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.) uno o più contributi in conto capitale, fino all'importo complessivo massimo di 900 milioni di euro per l'anno 2020, interamente finalizzati al rafforzamento patrimoniale, mediante versamenti in conto capitale, a favore della società Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A. (MCC).

Lo scopo dell'operazione è che Banca del Mezzogiorno – MCC promuova, secondo logiche, criteri e condizioni di mercato, lo sviluppo di attività finanziarie e di investimento, anche a sostegno delle imprese nel Mezzogiorno, da realizzarsi con operazioni finanziarie, anche mediante il ricorso all'acquisizione di partecipazioni al capitale di banche e società finanziarie, di norma società per azioni, e nella prospettiva di

ulteriori possibili operazioni di razionalizzazione di tali partecipazioni.

Il **comma 2** dell'articolo 1 prevede che, a seguito delle operazioni realizzate dalla MCC in attuazione delle predette norme, con **decreto** del Ministro dell'economia delle finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, possa essere disposta la **scissione** di Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A. e la costituzione di una **nuova società**, alla quale sono **assegnate le attività e partecipazioni acquisite da banche e società finanziarie** ai sensi del comma 1. Le **azioni** rappresentative dell'intero capitale sociale della società così costituita sono **attribuite**, senza corrispettivo, al **Ministero dell'Economia e delle Finanze**.

Il **comma 3 esclude l'applicazione** a tale nuova società **del Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica**, di cui al D.Lgs. n. 175 del 2016; prevede inoltre che la nomina del relativo consiglio di amministrazione sia affidata al Ministro dell'economia delle finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico.

Il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 ha riassunto in un quadro organico le numerose disposizioni vigenti in materia di società a partecipazione pubblica, ridisegnandone la disciplina con la finalità di ridurre e razionalizzare il fenomeno delle società a partecipazione pubblica, avendo anche riguardo ad una efficiente gestione delle partecipazioni medesime ed al contenimento della spesa pubblica.

In particolare, l'articolo 4 fissa il **divieto generale**, per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi **non strettamente necessarie** per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Nei limiti di tale principio, lo stesso articolo 4 elenca le **finalità perseguibili** dalle amministrazioni mediante le società partecipate: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

L'articolo 4, inoltre, attribuisce al **Presidente del Consiglio dei Ministri** e ai Presidenti di Regione e Province autonome, qualora ricorrano taluni presupposti (interesse pubblico o agevolazione della quotazione in borsa), la facoltà di deliberare l'**esclusione** (totale o parziale) **dell'applicazione delle disposizioni** del testo unico a specifiche società a partecipazione pubblica. I provvedimenti eventualmente assunti sono trasmessi alle Camere.

Si rammenta che siffatta esclusione è stata disposta dall'articolo 37, comma 2 del decreto-legge n. 34 del 2019 con riferimento alla **NewCo Nuova Alitalia**, contestualmente all'autorizzazione conferita al MEF a sottoscrivere quote del relativo capitale, entro specifici limiti indicati *ex lege*.

Per ulteriori informazioni si rinvia al [sito della documentazione parlamentare](#).

Il **comma 4 esenta da ogni imposta** tutti gli atti e le operazioni poste in essere per l'operazione disciplinata dall'articolo in esame.

Il **comma 5** consente di **riversare**, previa quantificazione da parte del MEF, le **risorse stanziare** per l'intervento **e non effettivamente utilizzate** al bilancio dello Stato, con **successiva riassegnazione al capitolo di spesa** di provenienza (per cui si veda al commento dell'articolo 2 del provvedimento).

La **relazione illustrativa del Governo**, in ragione dell'ampliamento del divario tra le regioni del Mezzogiorno e il resto d'Italia, a seguito della crisi economico-finanziaria, nonché delle relative ripercussioni sull'economia reale e sul tessuto imprenditoriale (prevalentemente finanziato dal canale bancario), afferma che l'intervento in esame intende contribuire al superamento degli ostacoli strutturali del Mezzogiorno e a ridurre il predetto divario di sviluppo economico. Si afferma inoltre che l'urgenza dell'intervento è giustificata dalle recenti evoluzioni e situazioni di crisi.

Al riguardo, il [comunicato stampa relativo al consiglio dei Ministri del 13 dicembre 2019](#), nel corso quale è stato varato il provvedimento in esame, ha annunciato che in **base al decreto** verrà disposto un **aumento di capitale** che consentirà a **MCC**, insieme con il **Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD)** e ad eventuali altri investitori, di partecipare al **rilancio della Banca Popolare di Bari (BPB)**, che venerdì 13 dicembre è stata sottoposta alla procedura di Amministrazione Straordinaria da parte della Banca d'Italia.

Il Governo riferisce inoltre che gli amministratori straordinari della BPB stanno proseguendo le **negoiazioni già avviate con il MCC e il FITD – Fondi Interbancario di Tutela dei Depositanti**, per la stipula di un Accordo Quadro contenente, tra l'altro, le linee strategiche del **piano industriale per il rilancio della banca**, il recupero del suo equilibrio economico e patrimoniale, e l'assunzione da parte della stessa di un ruolo centrale nel finanziamento dell'economia del Mezzogiorno.

Al riguardo si ricorda che la **Banca Popolare di Bari** risulta nella [lista delle cd. less significant institutions](#)

della BCE e dunque, per le sue caratteristiche dimensionali e strutturali, non è direttamente **vigilata** dalla Banca Centrale Europea ma dall'Autorità Nazionale, ovvero **dalla Banca d'Italia**. Si rammenta in questa sede che i menzionati interventi pubblici di sostegno a singoli istituti bancari si sono svolti previa interlocuzione e autorizzazione, dell'Unione Europea ai sensi della disciplina degli **aiuti di stato al settore bancario**.

Unione bancaria

Si ricorda che nel 2013 (con operatività dal novembre 2014) è stato costituito il **Meccanismo di Vigilanza Unico** (*Single Supervisory Mechanism*) per effetto del quale le banche **significative** dei Paesi dell'area euro ricadono direttamente **sotto la vigilanza della Banca centrale europea (BCE)**, con il sostegno delle Banche centrali nazionali. Per contro, queste ultime restano direttamente responsabili per gli **enti bancari meno significativi**, sui quali la BCE esercita una vigilanza indiretta.

In base ai criteri in vigore, ricadono nella vigilanza diretta della BCE istituti che detengono più dell'80 per cento degli attivi bancari nell'area dell'euro. La significatività è identificata principalmente con riferimento alla consistenza delle attività detenute dalla singola banca (crediti, attività materiali, attività finanziarie, altri attivi) in assoluto o relativamente al PIL dello Stato membro.

Nel **2014**, ad integrazione del Meccanismo di Vigilanza Unico, è stato istituito il **Meccanismo di Risoluzione Unico** (*Single Resolution Mechanism*) che mira all'applicazione di **procedure armonizzate di risoluzione delle crisi bancarie**, volte a preservare, ove possibile, la continuità delle funzioni aziendali nonché a evitare possibili effetti di contagio e costi a carico dei contribuenti.

Insieme, i due **"meccanismi"** costituiscono i **primi due pilastri della cd. Unione bancaria (Banking Union)**, termine con cui viene identificato il processo di **convergenza rafforzata** che ha riguardato il **settore bancario**, sia dal punto di vista normativo che della vigilanza.

Il **terzo pilastro** dell'Unione bancaria è costituito dall'armonizzazione dei **sistemi di garanzia dei depositi** istituiti presso i Paesi membri. Tale regime armonizzato costituisce il prodromo di un vero e proprio **sistema europeo di assicurazione dei depositi**, la cui istituzione è stata proposta dalla Commissione europea ed è al momento in **fase di discussione**, che appare comunque estremamente complessa (vedi apposito paragrafo in questo *dossier*).

La **non significatività** ai fini della vigilanza, tuttavia, **non esclude** la rilevanza dell'operazione in esame ai fini della disciplina comunitaria; nel corso degli ultimi anni, infatti, sono stati numerosi gli **interventi pubblici a sostegno di singoli istituti bancari**, nel più generale quadro degli interventi volti a fronteggiare la crisi economico-finanziaria e a tutelare il sistema creditizio nazionale.

Si rinvia al *box* successivo per un riepilogo delle principali misure adottate nel tempo.

Interventi d'urgenza per fronteggiare le crisi bancarie

A seguito della sfavorevole congiuntura economica degli anni Duemila il legislatore ha varato, in più riprese, misure di urgenza per la tutela del sistema bancario nazionale, anche per fronteggiare situazioni di crisi relative a specifici istituti. In questa sede si ricordano i principali provvedimenti che hanno interessato i singoli istituti bancari, rinviano [più in generale al tema web per una disamina completa degli interventi anticrisi](#).

Più in dettaglio:

- il decreto-legge n. 183 del 2015, poi confluito nella legge di stabilità 2016 (commi 842-861 della legge n. 208 del 2015), ha inteso agevolare la **risoluzione di Cassa di risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e Cassa di risparmio di Chieti**. La risoluzione consiste sostanzialmente nella ristrutturazione di una banca da parte di un'autorità pubblica a ciò preposta (autorità di risoluzione) mediante strumenti previsti dalle norme nazionali ed europee, per salvaguardare l'interesse pubblico, fra cui la prosecuzione delle funzioni essenziali della banca, la stabilità finanziaria e i costi minimi per i contribuenti. Tra gli strumenti di risoluzione figurano la costituzione della cd. banca-ponte, ovvero un'entità temporanea cui è ceduta una parte o la totalità delle attività, passività e/o azioni dell'istituto in crisi, ed il cd. bail-in, strumento che consente di addossare i costi della crisi agli azionisti e ai creditori della banca. Per ulteriori informazioni si rinvia alle [pubblicazioni della Banca d'Italia](#) al momento dell'emanazione dei predetti provvedimenti, nonché al [focus](#) dedicato alle procedure di risoluzione sul [sito della documentazione parlamentare](#); nel **giugno 2017** le quattro banche sono state **cedute a UBI e BPER**. Anche questo intervento si è svolto nell'alveo della normativa europea ed è avvenuto a carico del sistema bancario attraverso il Fondo di Risoluzione;
- il decreto-legge n. 237 del 2016 ha concesso la **garanzia dello Stato sulle passività delle banche e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia** per fronteggiare gravi crisi di liquidità e ha consentito la sottoscrizione o l'acquisto, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di azioni di banche italiane che presentano esigenze di rafforzamento del proprio patrimonio, in relazione a una prova di stress (cd. stress test) effettuata dalle Autorità di vigilanza, basata su uno scenario avverso. Tra le condizioni per attivare la cd. **ricapitalizzazione precauzionale** sono state richieste la sottoposizione all'Autorità competente di un programma di rafforzamento patrimoniale e l'adozione di misure di riparto tra gli azionisti degli oneri di risanamento degli istituti bancari (cd. **misure di burden sharing**). In attuazione delle predette misure, con due decreti del MEF del 27 luglio 2017 sono stati adottati gli interventi di **rafforzamento patrimoniale nei confronti di MPS - Monte dei Paschi di Siena**; ad esito dei predetti interventi, il MEF attualmente detiene il 68,25% delle azioni MPS;
- il decreto legge n. 99 del 2017 ha inteso facilitare la **liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca**, per garantire la continuità del sostegno del credito alle famiglie e alle imprese del territorio. Le misure adottate hanno consentito la **vendita** di parte delle attività delle due banche **a un acquirente - Intesa Sanpaolo** - e il trasferimento del relativo personale. Sono state concesse **garanzie statali** sul finanziamento della massa liquidatoria dei due istituti da parte di Intesa Sanpaolo ed è stato previsto, per i creditori subordinati delle banche, un **meccanismo di ristoro** analogo a quello stabilito per gli istituti posti in risoluzione nel novembre 2015, con prestazioni a carico del Fondo interbancario di tutela dei depositanti;

- il decreto-legge n. 1 del 2019 ha introdotto **misure di sostegno pubblico in favore di Banca Carige S.p.a. - Cassa di risparmio di Genova e Imperia**, già posta in amministrazione straordinaria. Il decreto-legge ha concesso la garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione della Banca Carige S.p.A. e sui finanziamenti alla stessa erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (**emergency liquidity assistance – ELA**); ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) a sottoscrivere o acquistare azioni della Banca Carige S.p.A., definendo le modalità di tali interventi; Successivamente, il decreto-legge cd. crescita (decreto-legge n. 34 del 2019) ha esteso dal 30 giugno al 31 dicembre 2019 la concessione della garanzia dello Stato sulle nuove passività emesse da Banca Carige e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia al medesimo istituto. Secondo quanto emerge dalla [lettera](#) dei Commissari di Carige del 25 novembre scorso, al termine della gestione commissariale, **l'azionista di controllo della banca è il FITD, con una quota compresa tra il 73% e l'82%**. Secondo azionista è CCB con una quota del 9% ma con il diritto di acquistare tutte le azioni del FITD e di salire quindi ad una quota compresa tra l'82% e il 91%. Gli attuali azionisti sono destinati a detenere una quota compresa tra il 9% e il 19%.

La tutela dei risparmiatori

Occorre ricordare che, accanto agli interventi di supporto agli istituti bancari, l'intervento pubblico nel settore ha previsto altresì **forme di indennizzo dei risparmiatori degli istituti in crisi**, progressivamente ampliando l'operatività degli strumenti predisposti in origine.

La legge di bilancio 2019 (articolo 1, commi da 493 a 507 della legge n. 145 del 2019, come poi modificati dal decreto-legge n. 34 del 2019) ha istituito, con una dotazione finanziaria di 525 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019-2021, e disciplinato il Fondo indennizzo risparmiatori (FIR) per i risparmiatori che hanno subito un pregiudizio ingiusto in relazione all'investimento in azioni di banche poste in liquidazione coatta amministrativa nell'ultimo biennio, usufruendo dei servizi prestati dalla banca emittente o da società controllata. L'indennizzo è commisurato al 30 per cento del costo di acquisto, mentre per gli obbligazionisti è commisurato al 95 per cento del costo di acquisto, entro il limite massimo complessivo di 100.000 euro per ciascun risparmiatore. Con il [decreto ministeriale del 10 maggio 2019](#), pubblicato in G.U. l'11 giugno u.s., sono state determinate le modalità di accesso al Fondo: inoltre dal 22 agosto 2019, per effetto della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del [decreto ministeriale dell'8 agosto 2019](#), è attivo il [Portale per la presentazione delle istanze](#) di indennizzo al FIR.

Il FIR ha sostituito il Fondo di ristoro istituito dalla legge di bilancio 2018 (modificato dal decreto-legge "proroga termini", decreto-legge n. 91 del 2018), avente analoghe finalità.

Hanno accesso al FIR i risparmiatori, persone fisiche, imprenditori individuali, anche agricoli o coltivatori diretti, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le microimprese che occupano meno di dieci persone e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro, che siano in possesso delle azioni e delle obbligazioni subordinate delle banche poste in liquidazione coatta amministrativa dopo il 16 novembre 2015 e prima del 1° gennaio 2018, a causa delle numerose violazioni degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza, buona fede oggettiva e trasparenza. Sono dunque indennizzabili le azioni ed obbligazioni subordinate (per importi diversi) emesse dalle seguenti banche poste in liquidazione coatta amministrativa dopo il 16 novembre 2015 e prima del 1° gennaio 2018: Banca Etruria, Banca delle Marche, Cassa di risparmio della Provincia di Chieti, Cassa di risparmio di Ferrara, Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca e le loro controllate.

Si rammenta in questa sede che i menzionati interventi pubblici di sostegno a singoli istituti bancari si sono svolti previa interlocuzione e autorizzazione, dell'Unione Europea ai sensi della disciplina degli **aiuti di stato al settore bancario**.

Aiuti di Stato al settore bancario: la comunicazione del 2013

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

La predetta comunicazione si basa sui seguenti principi:

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

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

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

In questa sede appare opportuno ricordare che, con riferimento ai regimi di ricapitalizzazione e di ristrutturazione degli enti creditizi di piccole dimensioni, nella Comunicazione del 2013 la Commissione prende anzitutto atto che gli aiuti a favore delle piccole banche tendono a incidere sulla concorrenza in misura minore rispetto agli aiuti concessi a banche di dimensioni maggiori; per tale motivo, e onde assicurare un trattamento amministrativo proporzionato, ritiene opportuno prevedere una procedura più semplice per quanto riguarda le piccole banche, garantendo al

tempo stesso che le distorsioni della concorrenza siano limitate al minimo. La Commissione è dunque disposta ad autorizzare regimi di ricapitalizzazione e di ristrutturazione degli enti di piccole dimensioni nel caso in cui:

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

L'applicazione di tali regimi deve inoltre essere limitata alle banche con un totale di bilancio non superiore a 100 milioni di euro. La somma dei bilanci delle banche che beneficiano di aiuti nel quadro del regime non deve superare l'1,5 % del totale degli attivi detenuti dalle banche nel mercato nazionale dello Stato membro interessato.

Si segnala che la relazione illustrativa e il comunicato stampa del governo non specificano l'avvio di interlocuzioni con l'Unione europea ai sensi della predetta disciplina.

Articolo 2

L'**articolo 2, comma 1** prevede che all'onere derivante dall'operazione in parola (di cui all'articolo 1), pari - come si è visto - a **900 milioni di euro per l'anno 2020**, si provvede mediante corrispondente **utilizzo delle risorse**, iscritte sul **capitolo 7175** dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinate alla **partecipazione al capitale di banche e fondi internazionali**, come **rifinanziate** per il medesimo anno da ultimo con la Sezione II della **legge di bilancio per il 2019** (legge 30 dicembre 2018, n. 145).

La citata legge di **bilancio per il 2019**, si ricorda, ha **rifinanziato** le risorse destinate agli oneri derivanti dalla partecipazione a banche e fondi internazionali, iscritte sul **cap. 7175/MEF**, di **1 miliardo** di euro sia per il **2019** che **per il 2020**, con riferimento all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 170, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013).

Si rammenta che il **rifinanziamento** disposto per l'anno **2019** è stato **utilizzato** a parziale **copertura degli oneri** derivanti dalle operazioni di sottoscrizione di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale di **Banca Carige** e dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore della medesima banca, dall'articolo 22 del **D.L. n. 1/2019**.

Il comma in esame pone dunque a carico del rifinanziamento di 1 miliardo per il 2020 disposto dalla legge di bilancio per il 2019 la **copertura degli oneri** derivanti dal contributo, autorizzato dall'articolo 1 nell'importo massimo di **900 milioni** di euro per l'anno 2020, finalizzato al **rafforzamento patrimoniale** a favore della società **Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A. (MCC)**.

Nel disegno di legge di **bilancio per il 2020-2023** - come approvato dal Senato ed ora all'esame della Camera (A.C. 2305) - il capitolo 7175 del Ministero dell'economia e finanze reca una dotazione pari a **1,3 miliardi di euro per l'anno 2020**.

Su tale capitolo, si segnala, la **Sezione II** del disegno di legge medesimo ha peraltro disposto un ulteriore rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 170, della legge n. 228/2012, di 45 milioni sia per il 2020 che per il 2021.

Il **comma 2** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

Articolo 3

L'**articolo 3** dispone che il decreto-legge **entri in vigore il 17 dicembre 2019**, giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (avvenuta nella G.U. Serie Generale n. 294 del 16 dicembre 2019).

La situazione economica e patrimoniale della BPB e le iniziative delle autorità di vigilanza

In un **approfondimento** pubblicato il 16 dicembre u.s., la **Banca d'Italia** ha riassunto alcuni dati sulla **situazione economica e patrimoniale della BPB** e ha illustrato le principali attività di vigilanza che hanno riguardato la medesima banca.

La BPB è caratterizzata da una **quota di mercato significativa in Puglia, Basilicata e Abruzzo**. I suoi clienti sono poco meno di 600.000, dei quali più di un sesto sono imprese, che rappresentano il 60 per cento degli **impieghi** dell'intermediario (circa 6 miliardi di euro). I **depositi** ammontano a 8 miliardi di euro, di cui 4,5 di valore unitario inferiore a 100.000 euro e, quindi, garantiti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD). Le **azioni** emesse da BPB sono ampiamente diffuse fra il pubblico dei risparmiatori: il numero dei soci è pari a circa 70.000, con una partecipazione media pari a 2.500 azioni, per la quale risulta complesso fornire una valutazione. Il **prezzo unitario dei titoli** (che per le banche popolari viene fissato dall'assemblea) è stato **ridotto** in occasione dell'approvazione del bilancio 2015 della banca da 9,53 a **7,5 euro**. Tale scelta ha contribuito a determinare un significativo squilibrio fra le richieste di vendita e quelle di acquisto, costringendo a sospendere l'attività interna di incrocio degli ordini dei clienti che la banca offriva fra i suoi servizi esecutivi, anche al fine di mitigare il rischio di liquidità naturalmente connesso al possesso di azioni non negoziate su mercati regolamentati. **Al 31 dicembre 2016 gli ordini di vendita** riguardavano 38,9 milioni di azioni, pari a **un quarto del capitale sociale**. A partire dal 30 giugno 2017 le azioni della BPB sono state ammesse alla negoziazione sul sistema multilaterale **Hi-MTF**, dove si è riprodotta la situazione di sostanziale squilibrio fra gli ordini in acquisto e vendita, da cui è dipesa la conclusione di un ridotto numero di transazioni e una significativa riduzione del prezzo del titolo. L'ultimo contratto concluso il 22 novembre u.s. ha fatto registrare un **prezzo pari a 2,38 euro**.

I **documenti contabili** della BPB mostrano elementi di debolezza sia patrimoniale che economica. I **crediti deteriorati** sono passati dal 12,6 per cento dei crediti in portafoglio, registrato nel 2011, al 27,7 per cento del 2015. Il dato al 30 giugno 2019, pur segnando una riduzione al **22,9 per cento**, indica il permanere di elementi di criticità relativi alla qualità dei crediti erogati. Allo stesso tempo, dopo il 2014 la BPB ha registrato una **redditività nulla o negativa**. L'utile netto in rapporto ai mezzi propri della banca (*Return on equity*, ROE) è stato pari a -31 per cento nel 2015, 0,7 per cento nel 2016, 0,2 per cento nel 2017, -63 per cento nel 2018 e -16 per cento a giugno 2019. In ragione di tali andamenti, e in mancanza di sufficienti interventi in grado di aumentare il capitale stabile a disposizione della banca, i coefficienti patrimoniali hanno registrato una significativa e costante riduzione a partire dal dicembre 2014. In particolare, il **patrimonio di migliore qualità**, associato all'indicatore *Common equity tier 1* (CET 1), è passato dall'11 per cento delle attività ponderate per il rischio al **6,2 per cento**. Tale valore rappresenta uno dei principali indici di adeguatezza patrimoniale che, nella logica dell'approccio prudenziale alla vigilanza bancaria, deve permanere al di sopra di specifici livelli fissati dalle autorità per garantire la possibilità di assorbire le perdite in condizioni di continuità aziendale. Per contro, l'emersione di gravi perdite patrimoniali costituisce uno dei presupposti per lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo delle banche e la conseguente sottoposizione al regime di amministrazione straordinaria disciplinato dagli articoli 70 e 98 del [decreto legislativo n. 385 del 1993](#) (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, TUB).

Nel suo approfondimento la **Banca d'Italia** evidenzia che già nel **2010** la BPB è stata assoggettata ad accertamenti ispettivi conclusi con una **valutazione parzialmente sfavorevole**, a causa di carenze nell'organizzazione e nei controlli interni sul credito. Ad esito di tali accertamenti, la Banca d'Italia ha vietato alla BPB di espandere la propria attività e ha imposto un requisito patrimoniale specifico.

Tali provvedimenti sono stati **rimossi nel giugno 2014** in considerazione degli interventi posti in essere e delle relazioni fornite dal controllo interno. Nel luglio seguente, la **Banca d'Italia ha autorizzato la BPB ad acquisire il controllo di Banca Tercas**, nell'ambito di un intervento di salvataggio accompagnato da un contributo di 330 milioni da parte del FITD. Nella primavera del 2015 l'intervento del Fondo interbancario a favore della BPB è stato oggetto di **contestazione da parte della Commissione europea** per la sua presunta configurabilità come aiuto di Stato. Ciò ha determinato l'istituzione di uno "schema volontario" (una parte del FITD alimentato da contributi volontari), in quanto la Commissione ha assunto una posizione negativa rispetto all'utilizzo delle contribuzioni obbligatorie in interventi di sostegno e, per altro verso, ha sostenuto che operazioni effettuate dal FITD su base volontaria e con fondi privati, mediante uno schema costituito anche al suo interno, non avrebbero sollevato obiezioni sotto il profilo degli aiuti di Stato. La realizzazione dello schema volontario ha, tuttavia, dilatato i tempi di integrazione tra la BPB e Tercas. Nel 2019, peraltro, **il Tribunale dell'Unione ha annullato la decisione della Commissione europea sugli aiuti a Banca Tercas** anche se la controversia non è ancora conclusa, in quanto la Commissione europea ha deciso di ricorrere al giudizio d'appello.

Fra il 2014 e il 2015 la banca ha realizzato un'operazione di **rafforzamento patrimoniale per complessivi 550 milioni**, tra emissioni di nuove azioni (330 milioni) e collocamento di obbligazioni subordinate (220 milioni). L'aumento di capitale e la raccolta obbligazionaria sono state caratterizzate secondo la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) da **violazioni delle regole di trasparenza** dei comportamenti nella prestazione dei servizi di investimento verso i clienti della Banca. Sulla base di tali presupposti, la Consob ha irrogato alla BPB sanzioni amministrative per circa 2 milioni di euro.

Il deterioramento dei rapporti con soci e clienti determinatosi in concomitanza dell'aumento di capitale e della riduzione del valore delle azioni si è tradotto anche nell'**aumento del rischio legale della BPB**. In base ai dati pubblicati nella [relazione annuale](#) per il 2018 dell'Arbitro per le controversie finanziarie, organismo di risoluzione extragiudiziale istituito presso la Consob, la BPB è risultata la società maggiormente chiamata in causa (12,95 per cento dei 1.824 ricorsi totali).

Nel dicembre 2016, per effetto delle Ordinanze del **Consiglio di Stato che sospendono l'attuazione della riforma delle banche popolari, si interrompe il processo di trasformazione della BPB in società per azioni** che avrebbe dovuto verificarsi in attuazione della [riforma delle banche popolari](#) approvata con il decreto legge n. 3 del 2015. Il termine per l'attuazione della riforma che prevede la trasformazione in società per azioni delle banche popolari caratterizzate da un attivo superiore agli 8 miliardi di euro è stato fissato al 31 dicembre 2020 dall'articolo 36, comma 1 del [decreto legge n. 34 del 2019](#). Il termine era stato già oggetto di proroga, per effetto dapprima dell'articolo 11, comma 1, del decreto legge n. 91 del 2018 che al termine di adeguamento precedentemente indicato (18 mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione emanate dalla Banca d'Italia il 9 giugno 2015, ai sensi dell'articolo 29 del TUB) aveva sostituito la data del 31 dicembre 2018. Con il decreto legge n. 119 del 2018 era stata in seguito disposta una ulteriore proroga, sostituendo la data del 31 dicembre 2018 con quella del 31 dicembre 2019.

Secondo la Banca d'Italia, la mancata trasformazione della banca in società per azioni ha determinato il **venire meno di una importante condizione per raccogliere capitale di rischio**, dato che la raccolta di mezzi patrimoniali sul mercato è ostacolata dallo *status* di società cooperativa e dal principio del voto capitario.

Fra il 2016 e il 2018 la banca non è riuscita a concretizzare l'ingresso nella compagine sociale di investitori in grado di incrementare i mezzi propri. Nel frattempo si è registrata **un'accelerazione del deterioramento della situazione aziendale**: il primo semestre 2018 si è chiuso con una perdita consolidata di circa 140 milioni di euro e i coefficienti patrimoniali sono diminuiti al di sotto dei valori *target* fissati dall'autorità di vigilanza. Il peggioramento del portafoglio creditizio e la sostanziale stasi operativa hanno determinato la

chiusura dell'esercizio 2018 con una perdita consolidata di 430 milioni di euro, con i coefficienti patrimoniali ridotti al di sotto della riserva di conservazione del capitale.

All'inizio del **2019** sono emerse conflittualità tra Presidente dell'organo amministrativo e le componenti a lui riconducibili, da un lato, e l'Amministratore delegato, i componenti del Comitato di Controllo Interno e Rischi, il Presidente del Collegio sindacale, dall'altro. Secondo la Banca d'Italia si è determinato "un vero e proprio stallo gestionale".

Nel secondo trimestre del 2019, a seguito dell'introduzione dell'incentivo fiscale previsto dal [decreto legge n. 34 del 2019](#), la BPB ha intensificato i tentativi di aggregazione che tuttavia non si sono concretizzati. In particolare, **l'articolo 44-bis del cosiddetto Decreto crescita** ha introdotto alcune **agevolazioni per le operazioni di aggregazione aziendale** compiute da società del mezzogiorno, da cui risultassero una o più imprese aventi, a loro volta, sede legale nel mezzogiorno. L'agevolazione consiste nella possibilità di trasferire al soggetto derivante dall'aggregazione le attività fiscali differite (DTA) delle singole imprese e trasformarle in credito di imposta, a fronte del pagamento di un canone annuo determinato applicando l'aliquota dell'1,5 per cento alla differenza tra le DTA e le imposte versate.

Secondo quanto emerge dal documento, infine, il **18 giugno 2019** la Banca d'Italia ha avviato un **nuovo accertamento ispettivo presso la capogruppo**. I risultati, ufficializzati a dicembre, evidenziano gravi perdite patrimoniali che hanno portato i requisiti prudenziali di vigilanza al di sotto dei limiti regolamentari. Di conseguenza, il **13 dicembre la Banca d'Italia ha disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo** della BPB e la sottoposizione della stessa alla **procedura di amministrazione straordinaria** ai sensi degli articoli 70 e 98 del TUB.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Secondo quanto emerge dalle premesse al decreto-legge, il provvedimento è emanato in considerazione della straordinaria necessità e urgenza di prevedere interventi finanziari a sostegno del Mezzogiorno, sulla base di logiche, criteri e condizioni di mercato.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni recate dal decreto-legge sono riconducibili alla materia «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari», che la lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.