



Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti D.L. 3/2015 / A.C. 2844

Dossier n° 74 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 10 febbraio 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2844
D.L.	3/2015
Titolo:	Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti
Iter al Senato:	No
testo originario:	9
Date:	
emanazione:	24 gennaio 2015
pubblicazione in G.U.:	24 gennaio 2015
presentazione:	26 gennaio 2015
assegnazione:	26 febbraio 2015
scadenza:	25 marzo 2015
Commissioni competenti:	VI Finanze, X Attività produttive
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 9 articoli.

L'**articolo 1** reca un intervento di riforma delle 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;

la disciplina delle vicende straordinarie societarie (trasformazioni e fusioni) che si applica alle banche popolari, con lo scopo di introdurre una disciplina 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.

A tal fine è modificato in più punti il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB), che contiene la disciplina delle banche popolari (articoli da 28 a 32).

L'**articolo 2** reca disposizioni in materia di portabilità dei conti di pagamento.

In particolare, gli istituti bancari e i prestatori di servizi di pagamento, nel caso di trasferimento di un conto di pagamento, devono dare corso al trasferimento senza oneri o spese di portabilità a carico del cliente, entro i termini predefiniti dalla direttiva n. 2014/92/UE, che la disposizione in esame recepisce.

In caso di mancato rispetto dei termini, si prevede che il cliente sia risarcito per il ritardo, in misura proporzionale al ritardo stesso e alla disponibilità esistente sul conto di pagamento al momento della richiesta di trasferimento.

Sono infine introdotti ulteriori adempimenti di trasparenza informativa da fornire alla clientela.

L'**articolo 3** attribuisce alla SACE S.p.A. la competenza a svolgere l'attività creditizia, previa autorizzazione della Banca d'Italia e nel rispetto delle normative internazionali, europee e nazionali.

L'**articolo 4** introduce la definizione di "piccole e medie imprese innovative", che potranno accedere ad alcune delle semplificazioni, agevolazioni ed incentivi attualmente riservati alle startup innovative dalla

legislazione vigente.

L'articolo interviene inoltre sull'ambito di applicazione della normativa sulle startup innovative, con lo scopo di estendere la relativa disciplina agevolata a ulteriori soggetti.

All'articolo 5:

il comma 1 modifica la disciplina del regime opzionale di tassazione agevolata nella misura del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzo e/o dalla cessione di opere dell'ingegno, da brevetti industriali, da marchi d'impresa funzionalmente equivalenti ai brevetti, nonché da processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (cosiddetta patent box), introdotta dai commi da 37 a 45 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014);

i commi 2 e 3 concernono le funzioni della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia e i suoi rapporti con gli enti pubblici di ricerca

L'articolo 6 estende il regime di esenzione della ritenuta alla fonte del 26 per cento degli interessi e degli altri proventi corrisposti a fronte di finanziamenti a medio e lungo termine alle imprese da parte di enti creditizi stabiliti negli Stati membri dell'Unione europea, anche ai finanziamenti effettuati dagli investitori istituzionali esteri costituiti in Paesi inseriti nella *white list* (articolo 6, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 239 del 1996) e soggetti a forme di vigilanza negli Stati in cui sono istituiti.

L'articolo 7 dispone che il Governo promuova l'istituzione di una Società per azioni per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese con sede in Italia il cui capitale sarà interamente sottoscritto da investitori istituzionali e professionali. Lo scopo è la ristrutturazione, il sostegno e riequilibrio della struttura finanziaria e patrimoniale di imprese caratterizzate da adeguate prospettive industriali e di mercato.

L'articolo 8 modifica il meccanismo dei finanziamenti agevolati alle piccole e medie imprese, per gli investimenti in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo (c.d. "nuova legge Sabatini").

La modifica consiste nel ricorso facoltativo e non più obbligatorio all'apposito plafond costituito presso Cassa depositi e prestiti, da parte delle banche e degli intermediari finanziari che erogano i finanziamenti alle piccole e medie imprese per le suddette finalità di investimento. Le banche e le società di leasing potranno dunque concedere i finanziamenti alle PMI, su cui verranno riconosciuti i contributi in conto interessi dello Stato, utilizzando anche provvista autonoma.

L'articolo 9 dispone l'entrata in vigore del decreto il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione in titolo, presentato in prima lettura alla Camera, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**); manca altresì la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Sulla disciplina delle banche popolari recata dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia è intervenuto, in tempi recenti, il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, il cui articolo 23-*quater* ha modificato, in particolare, gli articoli 30, 126-*bis*, 147-*ter* e 150-*bis*.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto reca un contenuto sostanzialmente omogeneo in quanto prevede misure concernenti la materia delle attività produttive e imprenditoriali, con riferimento tanto alle imprese private (e, in particolare, alla raccolta dei loro mezzi di finanziamento, mediante capitale proprio e di terzi, nonché a finanziamenti e agevolazioni pubbliche) quanto all'attività creditizia (in particolare, mediante una riforma delle banche popolari, la portabilità e confrontabilità dei conti correnti e la possibilità per la SACE di esercitare il credito diretto): tali elementi sono riscontrabili sia nel titolo sia nel preambolo dell'atto.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Disposizioni in deroga

L'**articolo 1, comma 1, lettera a)**, nel novellare l'articolo 28 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385/1993, attribuisce alla Banca d'Italia la potestà di delimitare il diritto al rimborso delle azioni con riguardo alle banche popolari, "anche in deroga a norme di legge". Nella sua genericità, la disposizione deroga implicitamente alla disciplina del rimborso delle azioni del socio uscente da società cooperative dettata dall'articolo 2535, che non figura neppure tra gli articoli del codice civile che non si applicano alle banche popolari a norma del nuovo comma 2 dell'articolo 150-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, come novellato dal medesimo **articolo 1, comma 1, lettera d), n. 2)**. *Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la congruità di tale disposizione con il sistema delle fonti, specificando le norme cui la Banca d'Italia potrà derogare.*

Modifiche non testuali

All'**articolo 8**:

il **comma 1** – che modifica la cosiddetta "nuova legge Sabatini", rendendo facoltativo e non più obbligatorio il ricorso all'apposito *plafond* costituito presso la Cassa depositi e prestiti – integra in maniera non testuale i contenuti dell'articolo 2, commi 2 e 4 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69;

il **comma 2**, nel demandare a un decreto interministeriale la definizione di requisiti, condizioni di accesso e modalità di erogazione dei contributi, si sovrappone all'analoga previsione contenuta nel comma 5 del citato articolo 2, che fa riferimento anche alle attività di controllo.

Disposizioni avulse da un idoneo contesto normativo

Talune disposizioni del provvedimento andrebbero collocate in un idoneo contesto normativo; a titolo esemplificativo:

l'**articolo 3**, sulle funzioni di SACE Spa;

all'**articolo 4**, i **commi da 2 a 9**, sull'istituzione di un'apposita sezione speciale del registro delle imprese dedicata alle piccole e medie imprese innovative;

all'**articolo 5**, i **commi 2 e 3**, sulle funzioni della Fondazione Istituto Italiano di tecnologia e i suoi rapporti con gli enti pubblici di ricerca;

in particolare, l'**articolo 2**, sulla portabilità dei conti correnti, incide non testualmente su materie disciplinate dal testo unico bancario, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un "codice" riferito ad un determinato settore disciplinare.

Coordinamento con disposizioni vigenti

L'**articolo 2, comma 4** introduce, nell'ambito dell'articolo 116 del citato testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia il comma 1-*bis*, che impone a banche e intermediari finanziari di "rendere noti gli indicatori che assicurano la trasparenza informativa alla clientela, quali l'indicatore sintetico di costo e il profilo dell'utente". *Andrebbe valutata l'opportunità di indicare la fonte normativa da cui tali indicatori siano desumibili in maniera univoca, tenendo conto che la direttiva UE n. 92 del 2014 prevede che la comparabilità delle spese bancarie (propedeutica alla trasparenza delle informazioni sulle spese e alla possibilità di trasferimento del conto) sia meglio assicurata da una «terminologia standardizzata» e da un «formato uniforme» delle informazioni rese ai consumatori (si vedano i considerando 15 e seguenti delle premesse e gli articoli 3 e 4 della direttiva stessa).*

L'**articolo 4**, che definisce e promuove le PMI innovative, è finalizzato, come spiega la relazione illustrativa, ad estendere loro le misure già previste a favore delle start-up innovative; il **comma 10, lettera c)**, in particolare, modifica il comma 1 dell'articolo 100-*ter* del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo n. 58/1998 al fine di estendere alle PMI innovative la possibilità, già prevista per le startup innovative, di raccogliere fondi attraverso portali internet, senza tuttavia intervenire sul comma 2 del medesimo articolo 100-*ter*, che concerne i poteri regolamentari della Consob e che continua a fare riferimento solo alle startup innovative e non anche alle PMI innovative.

Modifica di norme di recente approvazione

L'**articolo 5, comma 1** novella in più punti la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) 23 giorni dopo la sua entrata in vigore.

L'**articolo 6** novella l'articolo 26, comma 5-bis del decreto legislativo di cui al DPR 29 settembre 1973, n. 600. Il comma ora novellato è stato inserito dall'articolo 22, comma 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 e modificato a breve distanza di tempo, dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164

L'**articolo 7, comma 1** novella l'articolo 15 del citato decreto-legge n. 133/2014.

Per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, si tratta di una circostanza che costituisce "una modalità di produzione normativa non pienamente conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente".

Portata normativa

Nell'**articolo 3**, la parte dispositiva – volta ad autorizzare Sace Spa a svolgere il proprio intervento anche attraverso l'esercizio del credito diretto e a definire le relative modalità operative – è preceduta e seguita da ulteriori indicazioni – delle quali *andrebbe valutata la portata normativa* – che ne esplicitano le finalità, richiamano il rispetto della normativa vigente (internazionale, europea e nazionale) e impongono che le modalità operative individuate siano le "più idonee relativamente a quanto previsto nel presente articolo".

Richiami normativi

All'**articolo 4**, i **commi 1 e 10** richiamano il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 definendolo "testo unico delle disposizioni in materia di intermediazioni finanziarie", al plurale, mentre il titolo del decreto è "testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Immediata applicazione

Il decreto-legge reca, in generale, misure di immediata applicazione; in relazione alla riforma delle banche popolari, l'**articolo 1**:

al **comma 1** subordina implicitamente l'efficacia delle limitazioni al diritto al rimborso delle azioni e di altri strumenti finanziari all'entrata in vigore di disposizioni la cui adozione è demandata alla banca d'Italia, peraltro senza individuazione di un termine e, come già evidenziato, anche in deroga a norme di legge;

al **comma 2**, gli effetti finali sono destinati a prodursi trascorsi 18 mesi dalla di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione emanate dalla banca d'Italia a norma del nuovo comma 2-*quater* dell'articolo 29 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, per la cui emanazione non è peraltro previsto alcun termine.

Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di individuare i termini entro i quali la Banca d'Italia deve adottare le disposizioni di attuazione, al fine di rendere desumibile il termine iniziale di effettiva applicabilità della nuova disciplina, in conformità con il costante indirizzo del Comitato per la legislazione, secondo il quale la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle disposizioni va valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti.

Decreto del presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo

L'**articolo 7, comma 1, capoverso Art. 15-7** demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione delle caratteristiche e della quota massima di coperture della garanzia dello Stato, dei criteri e delle modalità di concessione ed escussione della garanzia stessa e degli obblighi verso lo Stato dei soggetti che se ne avvalgono.

Per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza "non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)".

Inoltre, il **secondo periodo** del comma dispone che "Lo schema di decreto è trasmesso ai competenti organi dell'Unione europea per gli eventuali assensi", con formulazione che appare indeterminata con riguardo agli organi europei competenti, al tipo di atto richiesto ed alla sua obbligatorietà. Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di precisare la clausola di salvaguardia in materia di aiuti di Stato, esplicitando che l'efficacia della disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea a norma dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Formulazione del testo e coordinamento interno

All'articolo 4:

il **comma 3** richiede – fra le informazioni per l'iscrizione delle PMI innovative – l'«elenco dei soci con trasparenza rispetto a fiduciarie, holding, con autocertificazione di veridicità», utilizzando una formulazione che sembrerebbe non esaurire tutte le fattispecie in cui il socio effettivo non si identifica con il socio apparente e che parrebbe riferire l'autocertificazione a questo solo elemento informativo anziché a tutti quelli richiesti dal medesimo comma;

il **comma 4** richiama il regime di pubblicità di cui al comma 3; si dovrebbe invece fare riferimento al comma 2.

all'articolo 5:

la **rubrica** corrisponde solo parzialmente al contenuto dell'articolo; essa fa infatti riferimento a due oggetti: le modifiche alla tassazione dei redditi derivanti da beni immateriali e il credito d'imposta per acquisto di beni strumentali nuovi. Quest'ultimo tema non è trattato nell'articolo, i cui commi 2 e 3 concernono invece le funzioni della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia e i suoi rapporti con gli enti pubblici di ricerca;

il **comma 3** demanda alla Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia la gestione della proprietà intellettuale degli enti pubblici di ricerca e delle università, senza che risulti chiaro (anche con riguardo all'autonomia costituzionalmente garantita agli enti di ricerca) se si tratti di una funzione attribuita in via esclusiva alla Fondazione ovvero se sia rimessa ai singoli enti la scelta se gestire direttamente la commercializzazione dei propri brevetti oppure di conferire mandato alla Fondazione

l'**articolo 7, comma 1** sostituisce l'articolo 15 del recente decreto-legge n. 133 del 2014 al fine di disciplinare la "Società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese"; la nuova società può, in particolare (comma 2 del nuovo articolo 15), subentrare in rapporti giuridici esistenti «anche ridefinendone le condizioni e i termini»; tale espressione, abbastanza frequente nella legislazione più recente, appare un calco fonetico dell'espressione giuridica inglese "terms and conditions", la quale indica il complesso delle previsioni o clausole contrattuali, sia nei diritti nazionali inglese e statunitense, sia nel diritto dei contratti internazionali, ove è molto usata; nel diritto privato italiano, tuttavia, le "condizioni" e i "termini" indicano nozioni diverse, più delimitate, che non includono l'intera gamma del contenuto contrattuale (ad es. non concernono la trasformazione dei tassi d'interesse, le modalità di pagamento diverse dai termini veri e propri, la prestazione di garanzie patrimoniali e personali, ecc.).