

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. PREMESSA

La direttiva 2014/59/UE (c.d. *Bank Recovery and Resolution Directive* – di seguito anche, per brevità, 'Direttiva' o BRRD), istituisce un quadro armonizzato a livello dell'Unione Europea in tema di risanamento e di risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

La Direttiva dà attuazione ai principi in materia di risoluzione delle crisi bancarie, elaborati nell'ottobre 2011 dal *Financial Stability Board* e sottoposti nel novembre 2011 ai Capi di Stato e di Governo riuniti nel G-20 a Cannes. Il nuovo quadro normativo europeo introduce negli ordinamenti nazionali un regime armonizzato per la gestione delle crisi delle banche e di altri intermediari finanziari, con l'obiettivo di assicurare che il dissesto di questi soggetti possa essere affrontato tempestivamente e in modo da garantire la continuità delle funzioni essenziali, evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria, preservare l'integrità delle finanze pubbliche, e tutelare i depositanti e gli investitori protetti. Il nuovo regime normativo ha l'obiettivo di ridurre al minimo i fenomeni di azzardo morale alla base della crisi finanziaria globale, di rafforzare la disciplina di mercato e di contenere gli incentivi all'assunzione di un livello eccessivo di rischio da parte di intermediari, azionisti e creditori. La nuova procedura di risoluzione rappresenta, pertanto, un'alternativa per la gestione delle crisi bancarie più efficiente rispetto agli ordinari procedimenti concorsuali in termini di costi non solo per le finanze pubbliche, ma anche per azionisti e creditori.

La Direttiva fa parte di un complesso pacchetto normativo che comprende anche la direttiva 2014/49/UE (c.d. *Deposit Guarantee Scheme Directive* – DGSD) sui sistemi di garanzia dei depositanti e il regolamento (UE) n. 806/2014, che istituisce il Meccanismo di risoluzione unico per i paesi dell'Eurozona (Regolamento SRM). Il testo di recepimento della DGSD è in corso di elaborazione mentre Regolamento SRM è direttamente applicabile. Il Meccanismo di risoluzione unico dovrebbe diventare pienamente operativo a gennaio 2016 rendendo sostanzialmente inefficace parte della normativa di recepimento della Direttiva. Sono in corso le valutazioni in merito a un intervento correttivo da effettuare a ridosso della data di piena operatività del SRM al fine di evitare inopportune duplicazioni normative o difficoltà interpretative dovute alla non piena sovrapposibilità delle due normative.



La legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014, di seguito per brevità LDE 2014), reca all'articolo 8 i criteri di delega per la trasposizione di BRRD. L'attuazione della Direttiva riveste carattere d'urgenza poiché il termine di recepimento è scaduto il 31 dicembre 2014 ed è stata avviata dalla Commissione europea la procedura di infrazione. Inoltre, considerato che a gennaio 2016 dovrebbe diventare pienamente operativo il Meccanismo di Risoluzione Unico è indispensabile che la Direttiva sia stata recepita e resa operativa per tempo in tutti gli Stati membri partecipanti.

2. LE MODALITÀ DEL RECEPIMENTO

Il recepimento della Direttiva nel nostro ordinamento è stato articolato in due distinti interventi normativi.

Con un provvedimento (schema di decreto legislativo "modifiche tub_tuf") vengono apportate modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario – t.u.b.) al fine di introdurre la disciplina dei piani di risanamento, del sostegno finanziario infragruppo, delle misure di intervento precoce, mentre l'amministrazione straordinaria delle banche viene allineata alla disciplina europea. Viene inoltre modificata la disciplina della liquidazione coatta amministrativa per adeguarla al nuovo quadro normativo previsto dalla Direttiva e apportare alcune innovazioni alla luce della prassi applicativa.

Si è quindi mantenuta nel Testo unico bancario la disciplina dell'amministrazione straordinaria, insieme con le misure di intervento precoce alle quali è assimilata nell'impostazione della Direttiva, così come della liquidazione coatta amministrativa e sono state inseriti in questo testo normativo gli istituti previsti da BRRD più vicini all'esercizio di funzioni di vigilanza che di gestione della crisi.

Nello stesso decreto viene invece altresì modificato il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza – t.u.f.), con riguardo alle Sim mediante la previsione di opportuni rinvii alla disciplina prevista per le banche e viene disciplinata la risoluzione di quelle Sim che non rientrano nel campo di applicazione del secondo decreto legislativo.



Quest'ultimo è un autonomo provvedimento legislativo (schema di decreto legislativo "risoluzione") 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 attività connesse con la risoluzione spettano all'autorità di risoluzione. Quest'ultima, secondo la direttiva deve essere individuata in un'autonoma autorità amministrativa pubblica o può coincidere con un'altra autorità nazionale, inclusa l'autorità di vigilanza, a condizione che siano introdotte idonee disposizioni strutturali per garantire indipendenza operativa e per evitare conflitti di interesse tra le funzioni di vigilanza e quelle di risoluzione. In attuazione dello specifico criterio di delega, alla Banca d'Italia sono state attribuite le funzioni di autorità di risoluzione nazionale.

3. LA GESTIONE DELLA CRISI BANCARIA

Nella fase degli interventi preparatori, autorità e intermediari sono tenuti a pianificare le misure di propria competenza da adottare in caso di crisi. In particolare, sono previsti:

- piani di risanamento individuali o di gruppo, predisposti dagli intermediari (e sottoposti all'approvazione dell'autorità di vigilanza); questi piani individuano le misure che gli intermediari devono adottare per riequilibrare la propria situazione patrimoniale e finanziaria in caso di un suo deterioramento significativo (ma non così rilevante da determinare una situazione di crisi);
- piani di risoluzione, predisposti dalle autorità di risoluzione, a livello individuale o di gruppo: questi piani definiscono le strategie di gestione della crisi da attuare in caso di vero e proprio dissesto; nel corso dell'attività di predisposizione dei piani di risoluzione le autorità devono verificare che non sussistano ostacoli alla risolvibilità della banca o del gruppo qualora si dovesse determinare una situazione di crisi; se vengono riscontrati ostacoli, essi debbono essere rimossi; in tale ambito viene altresì definito un livello minimo di passività delle banche che possano assorbire eventuali perdite per effetto della riduzione del loro valore o della loro conversione in azioni (*cfr. infra*).



Ferma restando la possibilità di adottare interventi di vigilanza secondo la normativa vigente, all'emergere dei primi segnali di difficoltà degli intermediari l'autorità di vigilanza può disporre misure di intervento precoce, tra cui l'ordine di dare attuazione ai piani di risanamento e la rimozione collettiva dei componenti degli organi di amministrazione e controllo. Nei casi più gravi è prevista la possibilità di sottoporre la banca ad amministrazione straordinaria, con la nomina di un commissario da parte dell'autorità di vigilanza.

Se le misure di vigilanza o di intervento precoce sono inefficaci o non adatte e non possono prospettarsi ragionevolmente soluzioni alternative e l'intermediario versa in stato di dissesto o di rischio di dissesto, l'autorità di risoluzione procederà alla riduzione delle azioni, delle altre partecipazioni e degli strumenti computabili nel patrimonio di vigilanza della banca ("strumenti di capitale") o alla loro conversione in capitale emessi (c.d. *write-down*) e, ove ciò non consenta di ripristinare la solidità patrimoniale e finanziaria dell'intermediario, passerà alla fase di risoluzione, che comporta l'adozione di una o più delle seguenti misure: la riduzione o la conversione in capitale delle passività dell'intermediario (*bail-in*); la cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo, a un ente-ponte (*bridge bank*), o a una società veicolo per la gestione delle attività (*bad bank*).

4. LO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI MODIFICA DEL TUF E DEL TUB

a. Piani di risanamento, accordi di sostegno finanziario infragruppo e misure di intervento precoce (articoli 69-bis – 69-viciesbis)

Il nuovo Capo a-I del Titolo IV del Testo unico bancario contiene la disciplina dei piani di risanamento (articoli 69-ter – 69-undecies). Essi sono individuali, se la banca non appartiene a un gruppo o non è soggetta a vigilanza consolidata, ovvero di gruppo; nel primo caso, sono predisposti dall'intermediario interessato, nel secondo caso, dalla capogruppo. I piani individuano le misure da adottare per riequilibrare la situazione patrimoniale e finanziaria della banca o del gruppo in caso di suo significativo deterioramento. Essi sono approvati dalla Banca d'Italia (o, a seconda dei casi, dalla BCE); qualora l'Autorità di Vigilanza li ritenga insufficienti o inattuabili, essa può proporre modifiche o individuare modifiche all'attività, alla struttura organizzativa o alla forma societaria della banca o del gruppo bancario o altre misure per conseguire le finalità del piano.



Con riferimento al Capo a-I, si ritiene opportuno segnalare, con riferimento all'articolo 8, comma 1, lett. f), LDE 2014, che è stata assegnata alla Banca d'Italia il potere di prevedere modalità semplificate di redazione dei piani di risanamento così come l'esenzione per le banche aderenti a un IPS.

Il nuovo Capo b-I del Titolo IV del Testo unico bancario detta disposizioni volte ad agevolare il sostegno finanziario all'interno del gruppo. In particolare, esso disciplina gli accordi finanziari infragruppo (articoli 69-*duodecies* – 69-*septiesdecies*), con i quali due o più società appartenenti al medesimo gruppo possono obbligarsi a fornire o ricevere sostegno finanziario straordinario in situazioni di necessità a condizioni che possono discostarsi da quelle di mercato e tenere conto delle direttive impartite dalla capogruppo nell'ambito dell'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento. In caso di gruppo transfrontaliero, il progetto di accordo deve essere approvato dalla Banca d'Italia congiuntamente con le altre autorità competenti. La concessione del sostegno finanziario in caso di difficoltà di una componente del gruppo viene comunicata all'autorità di vigilanza, che può opporsi ad essa qualora non sussistano le condizioni richieste dalla legge.

Con riferimento al Capo b-I, si sottolinea, in particolare, che grande attenzione è stata data al coordinamento della disciplina del sostegno finanziario infragruppo con altre disposizioni dell'ordinamento civilistico con il quale sono possibili sovrapposizioni. Pertanto si è reputato di escludere l'applicabilità della disciplina sulle operazioni tra parti correlate emanata dalla Banca d'Italia in attuazione dell'articolo 53, comma 4, t.u.b., ed è stato escluso il diritto di recesso del socio. A fini di tutela delle minoranze, è stato previsto che il progetto di accordo deve essere approvato dall'assemblea straordinaria delle società interessate, acquisito il parere non vincolante degli amministratori indipendenti. Inoltre è stata prevista la disapplicazione dell'articolo 2497-*quinquies*, codice civile, in materia di finanziamenti da parte della società che esercita l'attività di direzione e coordinamento. Infine, l'erogazione del sostegno finanziario in conformità con il Capo b-I non può essere assoggettato a revocatoria, ordinaria o fallimentare, e non può integrare una condotta rilevante ai fini dei reati di bancarotta.

Al Capo I del Titolo IV del Testo unico bancario è stata aggiunta la Sezione a-I che disciplina le misure di intervento precoce: queste possono essere adottate in caso di violazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività bancaria oppure quando si preveda la violazione dei



predetti requisiti anche a causa di un rapido deterioramento della situazione della banca o del gruppo (articoli 69-*octiesdecies* – 69-*viciesbis*); tali misure si aggiungono agli ordinari interventi di vigilanza che possono essere disposti per assicurare la sana e prudente gestione degli intermediari.

In presenza dei presupposti per l'adozione delle misure di intervento precoce all'autorità di vigilanza è attribuito il potere di chiedere alla banca o alla società capogruppo di: dare attuazione al piano di risanamento, integrarlo o aggiornarlo; preparare un piano per negoziare la ristrutturazione del debito con tutti o alcuni creditori; modificare la propria forma societaria. Se le altre misure di intervento precoce sono insufficienti e la banca abbia compiuto gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o gravi irregolarità nell'amministrazione ovvero quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo, l'autorità di vigilanza può disporre anche la rimozione e ordinare il rinnovo degli organi con funzione di amministrazione e di controllo delle banche e delle società capogruppo di un gruppo bancario.

b. Modifiche alla disciplina sull'amministrazione straordinaria (articoli 70 – 77-bis)

La disciplina sulla procedura di amministrazione straordinaria contenuta nella Sezione I del Capo I, Titolo IV (articoli 70 – 77-*bis*) rimarrà sostanzialmente inalterata rispetto a quella vigente. Vengono, tuttavia, apportate alcune modifiche in linea con quanto richiesto dalla Direttiva: è ora previsto che la procedura venga avviata dalla Banca d'Italia e non dal Ministro dell'Economia e delle Finanze; è stata, inoltre, introdotta la possibilità di nominare commissari in temporaneo affiancamento degli organi di amministrazione (e non in sostituzione di questi ultimi); viene confermata la durata di un anno dell'amministrazione straordinaria ma la procedura può essere prorogata, anche più volte, per periodi di un anno.

L'amministrazione straordinaria rimane uno strumento molto flessibile: i poteri dei commissari straordinari sono definiti all'atto di nomina e sono modificabili nel corso della procedura. All'esito della procedura, rimane ferma la possibilità di restituzione *in bonis* della banca o, qualora ciò non sia possibile, di sottoporre quest'ultima a liquidazione coatta amministrativa o a risoluzione.

c. Modifiche alla disciplina sulla liquidazione coatta amministrativa (articoli 80 - 95)



La disciplina della liquidazione coatta amministrativa contenuta nella Sezione III del Capo I del Titolo IV del Testo unico bancario è stata modificata per adeguarla al nuovo contesto normativo in materia di gestione delle crisi; sono state inoltre apportate alcune innovazioni per rendere la procedura più efficiente e veloce.

La principale modifica riguarda l'individuazione dei presupposti per l'avvio della liquidazione coatta amministrativa (articolo 80). Essi sono stati raccordati con quelli previsti per l'avvio della risoluzione: di conseguenza, la liquidazione coatta amministrativa viene ora disposta nei confronti di intermediari che versano in uno stato di dissesto o siano a rischio di dissesto, per i quali non siano disponibili soluzioni alternative di mercato o di vigilanza, e sempre che l'interesse pubblico non esiga l'avvio della risoluzione. Per tenere conto del regolamento 1024/2013/UE sul Meccanismo di Vigilanza Unico, il quale attribuisce in via esclusiva alla BCE il compito di revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, l'articolo 80 disciplina solo l'avvio della liquidazione coatta amministrativa e non anche, come avveniva nel testo previgente, la contestuale revoca dell'autorizzazione.

Le altre modifiche introdotte mirano a semplificare la procedura: tra di esse, assumono particolare rilievo le nuove disposizioni applicabili alle liquidazioni coatte amministrative prive di risorse liquide o sufficienti a far fronte ai crediti in prededuzione (articolo 92-bis), per le quali è stata prevista una disciplina semplificata degli adempimenti procedurali applicabili.

Nell'ambito della disciplina della liquidazione coatta amministrativa è stato collocato il recepimento dell'articolo 108, BRRD, che impone la cosiddetta *depositor preference*. In altre parole, BRRD richiede agli Stati membri di intervenire sulla disciplina della procedura di insolvenza applicabile alle banche per modificare la gerarchia dei crediti al fine di assicurare che i crediti di taluni depositanti siano preferiti rispetto ai restanti crediti chirografari. La disposizione comunitaria indica in particolare che i depositi oltre la soglia prevista per il rimborso da parte del meccanismo di garanzia di cui sono titolari persone fisiche o PMI devono essere soddisfatti con priorità rispetto ai restanti crediti chirografari. I depositi protetti sono soddisfatti in via prioritaria rispetto ai primi.



Nell'allineare l'articolo 91, t.u.b., alla Direttiva, si è estesa la *depositor preference* anche a tutti gli altri depositi. Infatti si è ritenuto che la gerarchia dei crediti in insolvenza, che è seguita anche per il caso di applicazione del *bail-in*, debba rispecchiare il profilo di rischio assunto dal creditore che è comunque diverso rispetto a quello dell'investitore in titoli di debito o del creditore da contratti derivati che sono le altre due categorie di creditori chirografari che possono comporre il passivo della banca. La categoria di depositi diversa da quelle prese in considerazione dell'articolo 108, BRRD, gode di una priorità di grado inferiore rispetto a quelle.

d. *Le modifiche al Testo unico della finanza*

L'articolo 2, commi da 1 a 5, dello schema di decreto legislativo "modifiche tub_tuf", replica per le Sim le disposizioni in materia di piani di risanamento, sostegno finanziario infragruppo, e misure di intervento precoce, nonché l'allineamento delle procedure di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa, mantenendo le competenze attualmente assegnate in materia alla Consob, in conformità dell'articolo 8, comma 1, lett. d), LDE 2014.

Il comma 6 disciplina la procedura di risoluzione per le Sim non comprese nello schema di decreto legislativo "risoluzione". Infatti si registra un disallineamento fra l'ambito di applicazione della Direttiva e quello del Regolamento SRM, poiché quest'ultimo non contempla, a differenza del primo, le Sim non incluse in un gruppo bancario o nel perimetro della vigilanza consolidata. In vista del prossimo inizio della piena operatività del Meccanismo di risoluzione unico, si è preferito prendere in considerazione nello schema di decreto legislativo "risoluzione" l'ambito di applicazione indicato dal regolamento SRM e invece collocare nel Testo unico della finanza la disciplina della risoluzione delle Sim *stand alone*.

Le Sim che non rientrano nel campo di applicazione dello schema di decreto legislativo "risoluzione" non contribuiscono al fondo di risoluzione nazionale e l'intervento di questo non è quindi previsto nel caso di risoluzione di tali società. Infatti il Fondo di risoluzione nazionale è destinato a cessare all'avvio dell'operatività del Meccanismo di risoluzione unico e le somme raccolte confluiranno nel Fondo di risoluzione unico. Anche per questo profilo si è quindi preferito l'immediato allineamento al Regolamento SRM. La discrasia fra BRRD e Regolamento SRM è stata evidenziata in sede europea già nella fase di correzione degli errori



materiali di tali provvedimenti ma non è stata ritenuta rimediabile in tale sede. La Commissione europea ritiene che sia necessario, una volta che sia avviato il Meccanismo di risoluzione unico, istituire un Fondo di risoluzione nazionale per le Sim non coperte dal regolamento SRM, sulla base delle disposizioni BRRD. Queste però sono difficilmente adattabili dato che prevedono, ad esempio, un livello obiettivo basato sui depositi, che non sono detenuti dalle Sim. Inoltre, considerata la dimensione delle Sim *stand-alone* italiane è improbabile, da una parte, che vi siano ragioni sufficienti per sottoporre una di questa a risoluzione piuttosto che a liquidazione coatta amministrativa e, dall'altra, che il Fondo di risoluzione nazionale a queste limitato raggiunga una consistenza idonea a supportare una eventuale procedura di risoluzione. Considerata la posizione della Commissione europea il tema sarà affrontato in seguito utilizzando la possibilità di emanare decreti correttivi nei 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, anche sulla base delle soluzioni eventualmente adottate negli altri Stati membri.

e. Disposizioni finali

In considerazione delle particolari ragioni di urgenza di provvedere al recepimento della Direttiva, sopra illustrate, il comma 1 dell'articolo 3 prevede, in deroga all'ordinario periodo di *vacatio legis*, l'entrata in vigore del decreto legislativo il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Gli altri commi prevedono il regime transitorio applicabile alle procedure di amministrazione straordinaria o liquidazione coatta amministrativa in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Si evidenzia in particolare il comma 5, concernente il regime delle impugnazioni delle sentenze emesse dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo nell'ambito di procedure già in corso alla stessa data, che prevede l'applicazione dell'articolo 87, t.u.b., come modificato dal medesimo decreto, che a sua volta è stato allineato all'articolo 99 della legge fallimentare.



RELAZIONE TECNICA

(Articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
e successive modificazioni.)

Schema di decreto legislativo recante modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la Direttiva 82/891/Cee del Consiglio, e le Direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2014/25/CE, 2011/35/UE e 2013/36/UE e i Regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Art. 1	La disposizione interviene ad apportare alle disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le modifiche necessarie al recepimento della BRRD.
Art. 2	La disposizione mira ad apportare alle disposizioni del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le modifiche necessarie al recepimento della BRRD.
Art. 3	La disposizione contiene le norme sull'entrata in vigore e quelle transitorie e finali.
Art. 4	La disposizione reca la clausola di invarianza finanziaria del presente schema normativo. Si specifica, con riferimento all'articolo 1, comma 35, che introduce l'articolo 92-bis, tub, che l'eventuale insuccesso della procedura competitiva di vendita di cui al comma 6 dell'articolo 92-bis, t.u.b., non comporta il passaggio dei beni e diritti residui non assegnati allo Stato.

Le modifiche legislative da apportarsi non comportano effetti diretti di finanza pubblica per disposizioni di carattere fiscale, trattandosi d'interventi di natura ordinamentale.

Per quanto riguarda la Banca d'Italia, si ricorda, che ai sensi degli articoli 131 e 282 del TFEU la Banca d'Italia ha un bilancio autonomo e gode della più ampia indipendenza finanziaria.

In merito alla Consob, si ricorda che la suddetta Autorità provvede autonomamente, con forme di autofinanziamento, attraverso le contribuzioni dovute dai soggetti vigilati, alla copertura dei costi derivanti dalle attività svolte.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli
effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha
avuto esito

☒ POSITIVO

☐ NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

10 SET. 2015



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Schema di decreto legislativo recante modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la Direttiva 82/891/Cee del Consiglio, e le Direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2014/25/CE, 2011/35/UE e 2013/36/UE e i Regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio.

PARTI I. Aspetti tecnico-normativi di diritto interno.

1) Obiettivi e necessità di intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

La direttiva 2014/59/UE (c.d. Bank Recovery and Resolution Directive – di seguito anche, per brevità, ‘Direttiva’ o BRRD), istituisce un quadro armonizzato a livello dell’Unione Europea in tema di risanamento e di risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

La Direttiva dà attuazione ai principi in materia di risoluzione delle crisi bancarie, elaborati nell’ottobre 2011 dal Financial Stability Board e sottoposti nel novembre 2011 ai Capi di Stato e di Governo riuniti nel G-20 a Cannes. Il nuovo quadro normativo europeo introduce negli ordinamenti nazionali un regime armonizzato per la gestione delle crisi delle banche e di altri intermediari finanziari, con l’obiettivo di assicurare che il dissesto di questi soggetti possa essere affrontato tempestivamente e in modo da garantire la continuità delle funzioni essenziali, evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria, preservare l’integrità delle finanze pubbliche, e tutelare i depositanti e gli investitori protetti. Il nuovo regime normativo ha l’obiettivo di ridurre al minimo i fenomeni di azzardo morale alla base della crisi finanziaria globale, di rafforzare la disciplina di mercato e di contenere gli incentivi all’assunzione di un livello eccessivo di rischio da parte di intermediari, azionisti e creditori. La nuova procedura di risoluzione rappresenta, pertanto, un’alternativa per la gestione delle crisi bancarie più efficiente rispetto agli ordinari procedimenti concorsuali in termini di costi non solo per le finanze pubbliche, ma anche per azionisti e creditori.

La Direttiva fa parte di un complesso pacchetto normativo che comprende anche la direttiva 2014/49/UE (c.d. Deposit Guarantee Scheme Directive – DGSD) sui sistemi di garanzia dei depositanti e il regolamento (UE) n. 806/2014, che istituisce il Meccanismo di risoluzione unico per i paesi dell’Eurozona a partire dal 2016 (Regolamento SRM).

La legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014, di seguito per brevità LDE 2014), reca all’articolo 8 i criteri di delega per la trasposizione di BRRD. L’attuazione della Direttiva riveste carattere d’urgenza poiché il termine di recepimento è scaduto il 31 dicembre 2014 ed è stata avviata dalla Commissione europea la procedura di infrazione. Inoltre, considerato che a gennaio 2016 dovrebbe diventare pienamente operativo il

Meccanismo di Risoluzione Unico è indispensabile che la Direttiva sia stata recepita e resa operativa per tempo in tutti gli Stati membri partecipanti.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il recepimento della Direttiva nel nostro ordinamento è stato articolato in due distinti interventi normativi.

Con il provvedimento oggetto della presente ATN vengono apportate modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario – t.u.b.) al fine di introdurre la disciplina dei piani di risanamento, del sostegno finanziario infragruppo, delle misure di intervento precoce, mentre l'amministrazione straordinaria delle banche viene allineata alla disciplina europea. Viene inoltre modificata la disciplina della liquidazione coatta amministrativa per adeguarla al nuovo quadro normativo previsto dalla Direttiva e apportare alcune innovazioni alla luce della prassi applicativa.

Si è quindi mantenuta nel Testo unico bancario la disciplina dell'amministrazione straordinaria, insieme con le misure di intervento precoce alle quali è assimilata nell'impostazione della Direttiva, così come della liquidazione coatta amministrativa e sono state inserite in questo testo normativo gli istituti previsti da BRRD più vicine all'esercizio di funzioni di vigilanza che di gestione della crisi.

Nello stesso decreto viene invece altresì modificato il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza – t.u.f.), con riguardo alle Sim mediante la previsione di opportuni rinvii alla disciplina prevista per le banche e viene disciplinata la risoluzione di quelle Sim che non rientrano nel campo di applicazione del secondo decreto legislativo.

Quest'ultimo è un autonomo provvedimento legislativo 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.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Le norme proposte introducono modifiche dirette al testo unico bancario e al testo unico della finanza.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento regolatore è stato predisposto nel rispetto delle norme costituzionali, in relazione all'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

L'intervento non incide sulle competenze delle Regioni e degli Enti locali perché rientra nella competenza statale esclusiva.

- 6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118, primo comma della Costituzione.*

L'intervento normativo non contrasta con i principi richiamati dall'art. 118 della Costituzione.

- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione della possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Non sono previste rilegificazioni di norme delegificate.

- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non vi sono progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

- 9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull'oggetto dell'intervento regolatore.

PARTE II. Contesto normativo comunitario e internazionale.

- 1) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

L'intervento legislativo è finalizzato all'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea.

- 2) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

È pendente una procedura di infrazione (n. 2015/0066) per il mancato recepimento nei termini previsti.

- 3) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento è coerente con gli obblighi internazionali.

- 4) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

- 5) *Eventuali indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o su analogo oggetto.

- 6) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Data la presenza di un minimo ambito di discrezionalità nazionali, le linee prevalenti della regolamentazione da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea sono simili a quelle dell'intervento normativo.

PARTE III) Elementi di qualità sistemica e redazionale del testo.

- 1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

E' introdotta all'articolo 1 del testo unico bancario la definizione di autorità di risoluzione, mentre in coerenza con la nuova formulazione degli atti legislativi dell'Unione europea la locuzione "Stato extracomunitario" è stata sostituita con quella di "Stato terzo".

E' stato introdotto nel testo unico bancario l'articolo 69-bis, che reca le definizioni specificamente utilizzate nel titolo IV, t.u.b., in linea con la nuova disciplina proposta e con le definizioni previste all'articolo 1 del parallelo procedimento legislativo di recepimento.

Nel testo unico della finanza è stata introdotta la definizione di provvedimenti di risanamento (che comprende l'amministrazione straordinaria e la risoluzione) ed è conforme a quella recata dall'articolo 69-bis, t.u.b., sopra citato.

- 2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni della normativa.*

È stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto.

- 3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modifiche e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Nell'intervento regolatore si utilizzano diverse tecniche di modifica normativa:

- si modificano parti di commi della legislazione vigente;
- si sostituiscono o si abrogano interi commi;
- si aggiungono nuovi capi, nuove sezioni di capi già esistenti, nuovi articoli;
- sono abrogati taluni articoli

- 4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Non si ravvisano disposizioni aventi effetto abrogativo implicito rispetto alla normativa vigente.

- 5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non si ravvisano disposizioni aventi effetto retroattivo ovvero effetto di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

L'articolo 108, BRRD, richiede agli Stati membri di intervenire sulla disciplina della procedura di insolvenza applicabile alle banche per modificare la gerarchia dei crediti al fine di assicurare che i crediti di taluni depositanti siano preferiti rispetto ai restanti crediti chirografari. All'articolo 91, t.u.b., è stata quindi inserita la relativa disciplina, derogatoria di quella recata all'articolo 2741 del codice civile e dall'articolo 111 della legge fallimentare.

- 6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non sussistono altre deleghe aperte sul medesimo oggetto.

- 7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

È prevista l'adozione di successivi atti di attuazione da parte della Banca d'Italia.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento dei dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Sono stati utilizzati dati statistici già in possesso dell'Amministrazione.

RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2014/59/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 15 MAGGIO 2014

Schema di decreto legislativo recante modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la Direttiva 82/891/Cee del Consiglio, e le Direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2014/25/CE, 2011/35/UE e 2013/36/UE e i Regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (Ue) n. 648/2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la Direttiva 82/891/Cee del Consiglio, e le Direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2014/25/CE, 2011/35/UE e 2013/36/UE e i Regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (Ue) n. 648/2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013)

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

La direttiva 2014/59/UE (c.d. Bank Recovery and Resolution Directive – di seguito anche, per brevità, 'Direttiva' o BRRD), istituisce un quadro armonizzato a livello dell'Unione Europea in tema di risanamento e di risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

La Direttiva dà attuazione ai principi in materia di risoluzione delle crisi bancarie, elaborati nell'ottobre 2011 dal Financial Stability Board e sottoposti nel novembre 2011 ai Capi di Stato e di Governo riuniti nel G-20 a Cannes. Il nuovo quadro normativo europeo introduce negli ordinamenti nazionali un regime armonizzato per la gestione delle crisi delle banche e di altri intermediari finanziari, con l'obiettivo di assicurare che il dissesto di questi soggetti possa essere affrontato tempestivamente e in modo da garantire la continuità delle funzioni essenziali, evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria, preservare l'integrità delle finanze pubbliche, tutelare i depositanti e gli investitori protetti. Il nuovo regime normativo ha l'obiettivo di ridurre al minimo i fenomeni di azzardo morale alla base della crisi finanziaria globale, di rafforzare la disciplina di mercato e di contenere gli incentivi all'assunzione di un livello eccessivo di rischio da parte di intermediari, azionisti e creditori. La nuova procedura di risoluzione rappresenta, pertanto, un'alternativa per la gestione delle crisi bancarie più efficiente rispetto agli ordinari procedimenti concorsuali in termini di costi non solo per le finanze pubbliche, ma anche per azionisti e creditori.

La Direttiva fa parte di un complesso pacchetto normativo che comprende anche la direttiva 2014/49/UE (c.d. Deposit Guarantee Scheme Directive – DGSD) sui sistemi di garanzia dei depositanti e il regolamento (UE) n. 806/2014, che istituisce il Meccanismo di risoluzione unico per i paesi dell'Eurozona a partire dal 2016 (Regolamento SRM).

La legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014, di seguito per brevità L.D.E. 2014), reca all'articolo 8 i criteri di delega per la trasposizione di BRRD. L'attuazione della Direttiva riveste carattere d'urgenza poiché il termine di recepimento è scaduto il 31 dicembre 2014 ed è stata avviata dalla Commissione europea la procedura di infrazione. Inoltre, considerato che a gennaio 2016 dovrebbe diventare pienamente operativo il Meccanismo di Risoluzione Unico è indispensabile che la Direttiva sia stata recepita e resa operativa per tempo in tutti gli Stati membri partecipanti.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

Gli obiettivi dell'intervento normativo sono quelli perseguiti dal legislatore comunitario con l'approvazione della BRRD.

In estrema sintesi: BRRD è intesa a istituire un regime armonizzato per la gestione della crisi di banche e imprese di investimento che contempla: a) introduzione di misure preventive idonee a consentire gli interventi di risanamento prima che la crisi trascenda (recovery plan; misure di early intervention) e a predisporre tutte le condizioni perché una eventuale risoluzione possa essere condotta rapidamente e con i minimi rischi per la stabilità finanziaria (resolution plan, resolvability assessment; costituzione dell'ammontare minimo di passività eleggibili per il bail-in); b) introduzione di strumenti normativi comuni a tutti i Paesi membri per risolvere efficacemente le crisi in alternativa alla liquidazione quando la crisi abbia rilevanza sistemica (procedura di resolution); c) rafforzamento della cooperazione internazionale; d) istituzione dei fondi per il finanziamento della resolution.

La finalità della direttiva è quella di evitare liquidazioni disordinate, che amplifichino gli effetti e i costi della crisi, dotando le autorità di risoluzione di strumenti che consentano un intervento precoce e efficace, riducendo al minimo l'impatto del dissesto sull'economia e sul sistema finanziario.

Tra gli obiettivi figura anche quello di salvaguardare i taxpayers riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario. Infatti, BRRD limita notevolmente la possibilità dei salvataggi pubblici, in ogni caso richiedendo quale preconditione all'intervento pubblico che azionisti e creditori abbiano assorbito le perdite per un ammontare pari almeno all'8% del totale passivo.

Il nuovo regime delle crisi bancarie rappresenta uno dei capisaldi (insieme al pacchetto CRD4_CRR volto a rafforzare i requisiti patrimoniali e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento dell'Unione europea) del complessivo processo normativo dell'Unione di revisione della regolamentazione e supervisione bancaria, in risposta alle carenze rivelate dalla crisi. Il principio fondante BRRD è che la normativa deve assicurare che una banca debba poter essere sottoposta a liquidazione o ristrutturazione senza rischi per la stabilità finanziaria e senza che il costo della crisi debba essere sopportato da risorse pubbliche.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VTR.

Per quanto riguarda le misure preparatorie e preventive si ricorda che i soggetti destinatari dell'intervento normativo sono tutti soggetti vigilati, sottoposti a vigilanza continua.

Al fine di verificare gli obiettivi sopra indicati, saranno utilizzati principalmente i seguenti indicatori:

- l'evoluzione nell'applicazione del requisito minimo di passività bail-inable;
- l'evoluzione della composizione delle passività bancarie nel portafoglio degli investitori, istituzionali e retail;
- l'evoluzione nelle caratteristiche delle crisi bancarie.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio sono banche italiane, società italiane capogruppo di un gruppo bancario e le società appartenenti al gruppo bancario, le società incluse nel perimetro della vigilanza consolidata in Italia, Sim, la società posta al vertice di un gruppo di Sim, società aventi sede legale in Italia incluse nella vigilanza consolidata in un altro Stato membro, succursale italiana di una banca avente sede legale in uno Stato terzo, oltre che la Banca d'Italia.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Il recepimento della Direttiva nel nostro ordinamento è stato articolato in due distinti interventi normativi.

Con un provvedimento (anche denominato "dlgs modifiche tub_tuf") vengono apportate modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario - t.u.b.) al fine di introdurre la disciplina dei piani di risanamento, del sostegno finanziario infragruppo, delle misure di intervento precoce, mentre l'amministrazione straordinaria delle banche viene allineata alla disciplina europea. Viene inoltre modificata la disciplina della liquidazione coatta amministrativa per adeguarla al nuovo quadro normativo previsto dalla Direttiva e apportare alcune innovazioni alla luce della prassi applicativa.

Si è quindi mantenuta nel Testo unico bancario la disciplina dell'amministrazione straordinaria, insieme con le misure di intervento precoce alle quali è assimilata nell'impostazione della Direttiva, così come della liquidazione coatta amministrativa e sono state iscritti in questo testo normativo gli istituti previsti da BRRD più vicini all'esercizio di funzioni di vigilanza che di gestione della crisi.

Nello stesso decreto viene invece altresì modificato il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza - t.u.f.), con riguardo alle Sim mediante la previsione di opportuni rinvii alla disciplina prevista per le banche e viene disciplinata la risoluzione di quelle Sim che non rientrano nel campo di applicazione del secondo decreto legislativo.

Quest'ultimo (anche denominato "dlgs risoluzione") è un autonomo provvedimento legislativo 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.

Gli schemi di decreto legislativo sono stati elaborati in stretto raccordo con Banca d'Italia.

Il Dipartimento del tesoro ha sottoposto a consultazione pubblica gli schemi di provvedimento. La consultazione pubblica è iniziata il 29 luglio 2015 e si è conclusa il 12 agosto 2015. L'urgenza del recepimento non ha reso possibile una consultazione più lunga. L'Amministrazione ha attentamente vagliato tutti i contributi pervenuti insieme con Banca d'Italia. Associazioni quali ABI, Assopopolari e Federcasse hanno inviato osservazioni.

Molta parte delle osservazioni ha riguardato il coordinamento con il Regolamento SRM. Come già sopra evidenziato i decreti legislativi intendono recepire BRRD mentre la risoluzione di eventuali criticità derivanti dal passaggio dal sistema nazionale a quello accentrato potranno essere affrontate con un successivo provvedimento correttivo a ridosso dell'avvio dell'operatività del Meccanismo di risoluzione unico.

Sul sito del Dipartimento del tesoro sono reperibili, alla voce "Consultazioni", i documenti pubblicati.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'ordinamento nazionale non è conforme alle disposizioni della direttiva e pertanto la sua attuazione è un atto dovuto. Per questa stessa ragione le opzioni volontarie e di autoregolazione non sono percorribili.

Si ricorda che è pendente procedura di infrazione per la mancata trasposizione della Direttiva nel termine previsto.

Inoltre, anche nel contesto del SRM, le autorità nazionali di risoluzione mantengono una serie di competenze con riferimento alle banche non significative o non facenti parte di gruppi transfrontalieri: esse applicano le specifiche norme del Regolamento SRM ma anche i poteri loro conferiti dalla normativa nazionale di recepimento di BRRD. In mancanza delle norme di trasposizione nazionale, l'autorità di risoluzione nazionale non potrebbe operare nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Dal punto di vista del contenuto degli schemi di decreto legislativo, gli spazi di discrezionalità concessi dalla Direttiva sono piuttosto limitati.

Si è dato conto nella Sezione 2 della decisione di attuare il recepimento con due diversi provvedimenti legislativi: non si ottiene il risultato di redigere il Testo unico della crisi bancaria,

inizialmente auspicato, che avrebbe creato enormi problemi di coordinamento normativo dati gli innumerevoli rinvii alle disposizioni sull'amministrazione straordinaria e sulla liquidazione coatta amministrativa, ma sicuramente quello di creare un autonomo e unitario provvedimento sulla risoluzione dei soggetti inclusi nell'ambito di applicazione del Regolamento SRM.

In proposito si evidenzia come si registri un disallineamento fra l'ambito di applicazione della Direttiva e quello del Regolamento SRM, poiché quest'ultimo non contempla, a differenza del primo, le Sim non incluse in un gruppo bancario o nel perimetro della vigilanza consolidata. In vista del prossimo inizio della piena operatività del Meccanismo di risoluzione unico, si è preferito prendere in considerazione, nello schema del dlgs risoluzione, l'ambito di applicazione indicato dal regolamento SRM e invece collocare nel Testo unico della finanza la disciplina della risoluzione delle Sim stand-alone.

Le Sim che non rientrano nel campo di applicazione dello schema del dlgs risoluzione non contribuiscono al fondo di risoluzione nazionale e l'intervento di questo non è quindi previsto nel caso di risoluzione di tali società. Infatti il Fondo di risoluzione nazionale è destinato a cessare all'avvio dell'operatività del Meccanismo di risoluzione unico e le somme raccolte confluiranno nel Fondo di risoluzione unico. Anche per questo profilo si è quindi preferito l'immediato allineamento al Regolamento SRM. La discrasia fra BRRD e Regolamento SRM è stata evidenziata già nella fase di correzione degli errori materiali di questi provvedimenti ma non è stata ritenuta rimediabile in tale sede. La Commissione europea ritiene che sia necessario, una volta che sia avviato il Meccanismo di risoluzione unico, istituire un Fondo di risoluzione nazionale per le Sim non coperte dal regolamento SRM, sulla base delle disposizioni BRRD. Queste però sono difficilmente adattabili dato che prevedono ad esempio un livello obiettivo basato sui depositi, che non sono detenuti dalle Sim. Inoltre, considerata la dimensione delle Sim stand-alone italiane, è improbabile da una parte che vi siano ragioni sufficienti per sottoporre una di questa a risoluzione piuttosto che a liquidazione coatta amministrativa, dall'altra che il Fondo di risoluzione nazionale raggiunga una consistenza idonea a supportare una eventuale procedura di risoluzione. Considerata la posizione della Commissione europea il tema sarà affrontato in seguito utilizzando la possibilità di emanare decreti correttivi nei 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, anche sulla base delle soluzioni eventualmente adottate negli altri Stati membri.

Con riferimento specifico al dlgs modifiche rub_tuf, si segnala che nell'ambito della disciplina della liquidazione coatta amministrativa è stato collocato il recepimento dell'articolo 108, BRRD, che impone la cosiddetta depositor preference. In altre parole, BRRD richiede agli Stati membri di intervenire sulla disciplina della procedura di insolvenza applicabile alle banche per modificare la gerarchia dei crediti al fine di assicurare che i crediti di taluni depositanti siano preferiti rispetto ai restanti crediti chirografari. La disposizione comunitaria indica in particolare che i depositi oltre la soglia prevista per il rimborso da parte del meccanismo di garanzia di cui sono titolari persone fisiche o PMI devono essere soddisfatti con priorità rispetto ai restanti crediti chirografari. I depositi protetti sono soddisfatti in via prioritaria rispetto ai primi.

Nell'allineare l'articolo 91, t.u.b., alla Direttiva, si è estesa la depositor preference anche a tutti gli altri depositi. Infatti si è ritenuto che la gerarchia dei crediti in insolvenza, che è seguita anche per il caso di applicazione del bail-in, debba rispecchiare il profilo di rischio assunto dal creditore che è comunque diverso rispetto a quello dell'investitore in titoli di debito o del creditore da contratti derivati che sono le altre due categorie di creditori chirografari che

possono comporre il passivo della banca. La categoria di depositi diversa da quelle prese in considerazione dell'articolo 108, BRRD, gode di una priorità di grado inferiore rispetto a quelle.

Con riferimento specifico allo schema di dlgs risoluzione, si reputa opportuno menzionare le scelte operate in merito alle istituzioni coinvolte nel processo di risoluzione. L'articolo 3 dello schema dlgs risoluzione, individua la Banca d'Italia quale autorità di risoluzione: si tratta di una scelta compiuta dal legislatore delegante e tradotta in uno specifico criterio di delega. Infatti, secondo la Direttiva, per lo svolgimento delle funzioni connesse alla risoluzione deve essere individuata un'autorità di risoluzione che può essere un'autonoma autorità amministrativa pubblica o può coincidere con un'altra autorità nazionale, compreso il Ministero competente o l'autorità di vigilanza. La scelta del legislatore delegante è stata dettata sia dall'esperienza acquisita dalla Banca d'Italia nella gestione delle crisi sia dalla disponibilità da parte di questa di un contingente di personale adeguato per numero e risorse. Nel caso sia prescelta come autorità di risoluzione l'autorità di vigilanza BRRD impone l'introduzione di idonee disposizioni strutturali per garantire indipendenza operativa e per evitare conflitti di interesse tra le funzioni di vigilanza e quelle di risoluzione. In coerenza con l'articolo 3, BRRD, l'articolo 3 dello schema di decreto legislativo impone alla Banca d'Italia, che accentrerà tanto funzioni di vigilanza che di risoluzione, l'adozione di adeguate misure organizzative al fine di assicurare indipendenza operativa fra la funzione di gestione delle crisi e le altre funzioni da essa svolte, la separazione delle relative strutture e la prevenzione dei conflitti di interesse.

L'articolo 4 individua invece le funzioni del Ministro dell'economia e delle finanze. Anche su questo punto l'articolo 3, BRRD, lascia ampia discrezionalità agli Stati membri, obbligando l'Autorità di risoluzione a una informativa ex post sulle decisioni assunte e facoltizzando gli ordinamenti nazionali a prevedere l'approvazione ex ante del Ministero delle decisioni dell'autorità di risoluzione dal quale possano scaturire impatti diretti sul bilancio statale ovvero implicazioni sistemiche. Il legislatore delegante, con l'articolo 8, comma 1, lett. d), LDE 2014, ha ritenuto di fare uso della facoltà concessa dall'articolo 3, BRRD. Poiché però tutte le decisioni concernenti l'avvio della risoluzione l'applicazione di misure di risoluzione sono, in ragione dei presupposti indicati dalla stessa Direttiva, suscettibili di implicazioni sistemiche (dove queste non sussistano infatti la banca in crisi dovrà essere avviata alla liquidazione) è stato previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze approvi il provvedimento con il quale la Banca d'Italia avvia la procedura di risoluzione e che contiene anche il programma della risoluzione stessa. In attuazione del medesimo criterio di delega si prevede che il Ministero e l'autorità concordino le modalità con cui quest'ultima assicura la tempestiva informazione. Dato infatti che l'approvazione del provvedimento di avvio della risoluzione e delle relative misure dovrà essere fornita in tempi brevissimi, presumibilmente nello spazio di un week-end, il Ministero deve ricevere per tempo tutte le informazioni necessarie al fine di una valutazione adeguata della situazione di crisi e delle misure di risoluzione più opportune.

Nell'ambito della presente Sezione, si reputa opportuno sottolineare che in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 8, comma 1, lett. b), LDE 2014, l'applicabilità delle norme concernenti lo strumento del bail-in sono state rinviate al 1° gennaio 2016, come consentito dall'articolo 130, BRRD.

Con riferimento al medesimo criterio di delega, per la parte in cui delega il Governo a valutare "l'opportunità di stabilire modalità applicative del bail-in coerenti con la forma societaria cooperativa", si ritiene opportuno chiarire che la Direttiva non consente di esentare le banche

cooperative dal bail-in o di prevederlo solo in scenari liquidatori, nonostante le peculiarità dell'ordinamento di questi enti. Pertanto, l'articolo 53, schema dlgs risoluzione, prevede il superamento dei limiti di possesso azionario e dei requisiti di prossimità previsti dalle previsioni legislative o statutarie ad essi applicabili, e la fissazione di un termine entro il quale la banca, risanata, dovrà ristabilire i requisiti per l'adozione della forma cooperativa ovvero trasformarsi in società per azioni.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

Come già evidenziato le nuove norme consentiranno di gestire le crisi in modo ordinato attraverso strumenti più efficaci e l'utilizzo di risorse del settore privato, riducendo gli effetti negativi sul sistema economico ed evitando che il costo dei salvataggi gravi sui contribuenti.

La capacità della banca di avere una dotazione di capitale e passività assoggettabili a bail-in, tale da consentire l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione della banca, è quindi cruciale. Difatti BRRD prescrive che l'autorità di risoluzione determini per ciascuna banca il livello minimo di tali passività da mantenere. E' verosimile che l'autorità di risoluzione si orienti verso valori e composizione che consentano di garantire il soddisfacimento del requisito minimo di condivisione degli oneri con azionisti e creditori, pari all'8% del totale passivo, senza rischiare di dover applicare il bail-in almeno ai depositanti non protetti.

In materia saranno dirimenti i Regulatory Technical Standard che saranno adottati dalla Commissione su proposta dell'EBA. Lo studio di impatto allegato a tale proposta presenta una stima aggregata dello shortfall nell'ammontare delle passività eleggibili a seconda che le autorità si orientino verso una composizione del MREL limitata a capitale o debito subordinato ovvero anche al senior debt, e in dipendenza del livello di requisito patrimoniale minimo che la banca dovrebbe ripristinare.¹

Il tema è ovviamente collegato con la delimitazione del perimetro dei creditori della banca che, in concreto, potrebbero essere assoggettati a bail-in.

In proposito si sottolinea che è la direttiva stessa a indicare le categorie di crediti escluse dal bail-in. Oltre che i depositi protetti (cioè i depositi, fino a 100.000 euro, ammessi al rimborso da parte di un sistema di garanzia dei depositi), sono escluse, tra gli altri, le passività garantite, le disponibilità detenute dalla banca per conto del cliente, o i crediti da lavoro o dei fornitori. E' possibile per l'Autorità di risoluzione procedere a ulteriori esclusioni al ricorrere di specifiche condizioni, ma solo nel caso con riferimento al caso specifico. Non può quindi il legislatore nazionale ampliare ex ante il novero delle categorie di crediti escluse dall'applicazione del bail-in.

¹ EBA/RTS/2015/05 del 3 luglio 2015

Il bail-in è applicato alle varie categorie di crediti non esclusi secondo l'ordine indicato all'articolo 48, BRRD, che prevede prima l'azzeramento del capitale e delle riserve, e poi delle altre categorie di debito subordinato, tenendo conto del grado di subordinazione.

Qualora la svalutazione/conversione del debito subordinato non sia sufficiente, il bail-in è attuato nei confronti delle restanti passività ammissibili, secondo la gerarchia dei crediti applicata nelle procedure concorsuali a carattere liquidatorio: si applicherà quindi pro-rata ai crediti chirografari, in particolare obbligazioni senior e crediti da operazioni strutturate. Infine, ai depositi non protetti secondo lo specifico grado di priorità assegnato alle varie categorie dall'articolo 91, t.u.b., come modificato dallo schema di dlgs modifiche tub_tuf.

Qualunque sia lo strumento di risoluzione utilizzato nessun creditore può sopportare perdite maggiore di quelle che avrebbe sopportato in caso la banca fosse stata sottoposta all'ordinaria procedura concorsuale a carattere liquidatorio prevista dall'ordinamento nazionale per le istituzioni finanziarie. E' bene sottolineare che a legislazione vigente, anche nel caso di liquidazione coatta amministrativa atomistica, i creditori, con l'esclusione dei depositi protetti, vedrebbero i loro crediti ridotti a quanto riveniente dal riparto dell'attivo. E' già previsto quindi che i creditori sopportino perdite in ragione della crisi della banca. La resolution, in ragione del possibile impatto sistemico della crisi, offre semmai ulteriori salvaguardie quali l'intervento del Fondo di risoluzione. Infatti l'Autorità di risoluzione può utilizzare anche le risorse del Fondo a fini di assorbimento delle perdite, purché sia soddisfatta la condizione del 8% sopra descritta.

Da un recentissimo studio² si evince comunque che "anche per perdite elevate né i depositanti né i creditori non subordinati delle banche italiane sarebbero coinvolti nel bail-in".

Per quanto riguarda l'incidenza sull'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, l'intervento regolatorio dota le Autorità di vigilanza dei poteri necessari ad assicurare l'adeguato presidio sugli operatori.

Si rappresenta, inoltre, che l'intervento regolatorio non determina, neppure indirettamente, oneri a carico della finanza pubblica, in quanto non contiene disposizioni di natura finanziaria ma solo ordinamentale.

Si specifica, in proposito, quanto segue.

- a) I costi della risoluzione sono sopportati dal sistema bancario nel suo insieme tramite il Fondo di risoluzione nazionale le cui risorse sono costituite dalle contribuzioni delle banche. Si ricorda che quando il Meccanismo di risoluzione unico diverrà operativo (la data prevista è gennaio 2016) il Fondo di risoluzione nazionale cesserà di esistere e le relative disponibilità confluiranno nel Fondo di risoluzione unico.
- b) Il piano di risoluzione non include forme di sostegno pubblico e la valutazione della risolvibilità non fa affidamento su possibili interventi pubblici (cfr. articolo 12). Si fa presente che in caso di piano di risoluzione di gruppo da adottarsi congiuntamente da parte delle autorità di risoluzione è possibile richiedere il riesame del piano quando si ritenga che questo possa avere un qualche impatto fiscale e impedire la mediazione vincolante dell'EBA (cfr. articolo 71).
- c) Il decreto legislativo menziona (articolo 78), come previsto dalla Direttiva (articolo 105),

² Laviola, Loiacono, Santella "L'Unione bancaria e il possibile impatto dei nuovi strumenti di risoluzione delle crisi: un'analisi empirica" – giugno 2015

la possibilità che il Fondo di risoluzione nazionale riceva "forme di sostegno finanziario" da terzi nel caso di insufficienza delle risorse. Non è escluso che anche lo Stato possa concedere prestiti al Fondo di risoluzione ma il decreto legislativo non disciplina espressamente questo caso né prevede meccanismi automatici. Qualora, prima dell'avvio del Meccanismo di risoluzione unico, si verificasse una crisi bancaria per la quale fosse necessaria l'attivazione del sostegno finanziario pubblico al Fondo di risoluzione nazionale, le relative modalità saranno disciplinate dalla normativa primaria di autorizzazione dell'intervento pubblico.

d) Lo schema di decreto legislativo non recepisce gli articoli 56, 57 e 58 BRRD, cioè gli articoli che prevedono la possibilità di un sostegno finanziario pubblico alla banca in risoluzione. Infatti, questi stessi articoli non sono previsti dal Regolamento 806/2014 che istituisce il Meccanismo di risoluzione unico e non si è quindi ritenuto necessario darvi attuazione. Qualora, prima dell'avvio del Meccanismo di risoluzione unico, si verificasse una crisi bancaria tale da ritenere necessaria l'attivazione degli strumenti previsti dagli articoli 56, 57 e 58, BRRD, si provvederà all'attuazione con la normativa primaria di autorizzazione dell'intervento pubblico.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento proposto non è suscettibile di produrre effetti diretti sulle micro, piccole e medie imprese.

Un sistema bancario e finanziario più robusto e solido indirettamente inciderà positivamente sulle imprese, i risparmiatori, gli investitori e i clienti.

Per quanto riguarda le banche di minori dimensioni, la Direttiva richiama espressamente il principio di proporzionalità nel Considerando 14, con riferimento ai piani di risanamento e a quelli di risoluzione, e l'articolo 4 laddove la proporzionalità si estrinseca nella previsioni di obblighi semplificati per la redazione dei piani di risanamento, puntualmente tradotto nell'articolo 69-decies, t.u.b, introdotto dallo schema di dlgs modifiche tub_tuf.

Un altro profilo per il quale gli enti di piccole dimensioni hanno goduto di una speciale considerazione riguarda l'ammontare della contribuzione al Fondo- Il regolamento delegato (UE) n. 2015/63 della Commissione infatti prevede per tali banche un versamento determinato in via forfetaria. Il regolamento è direttamente applicabile e non è quindi recepito nello schema di dlgs risoluzione.

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

Le banche non appartenenti a un gruppo sono tenute a dotarsi di un piano di risanamento individuale, mentre la capogruppo italiana di un gruppo bancario predispone il piano di risanamento di gruppo. I piani individuali e di gruppo sono trasmessi alla Banca d'Italia che li verifica, ove previsto, con le autorità competenti degli altri Stati membri e può richiedere modifiche e integrazioni. La redazione dei piani di risanamento si presenta onerosa, fermo restando il principio di proporzionalità: dovranno essere identificate le funzioni critiche e le attività ritenute core, mappandole in relazione alle strutture che le svolgono con l'obiettivo di

preservare la continuità. Inoltre dovranno presentare le misure gestionali con le quali intervenire, in larga parte già definite ex ante. I piani dovranno basarsi su assunzioni realistiche in scenari di crisi e dovranno anche tener conto delle possibili reazioni della clientela e delle controparti di mercato.

I piani di risoluzione, che individuano le strategie e le azioni da intraprendere in caso di crisi, tanto individuali che di gruppo sono invece predisposti dall'autorità di risoluzione. I soggetti a cui il piano si riferisce sono tenuti a fornire tutte le informazioni necessarie. Anche in questo caso l'attuazione della normativa si presenta complessa tanto per gli intermediari, in particolare per quelli di maggiori dimensioni o con operatività transfrontaliera, quanto per le autorità coinvolte.

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

Gran parte delle norme introdotte o modificate prevede l'emanazione di normativa secondaria da parte della Banca d'Italia. Non si ravvisano fattori prevedibili che potrebbero condizionare o impedire l'emanazione di tali norme secondarie.

L'intervento regolatore non comporta effetti diretti di finanza pubblica per disposizioni di carattere fiscale, trattandosi di interventi di natura ordinamentale. Le Autorità, incaricate dell'attuazione operativa delle norme, sono già dotate delle competenze tecniche e professionali necessarie.

SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

Complessivamente BRRD si pone l'obiettivo di garantire la solidità del sistema bancario, che non potrà non avere un impatto significativo sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

L'attuazione delle nuove disposizioni è demandata: (i) per quanto riguarda le banche alla Banca d'Italia, secondo le rispettive competenze; (ii) per le Sim alla Banca d'Italia e alla Consob, secondo le rispettive competenze.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento).

Il provvedimento sarà oggetto delle forme di pubblicità istituzionale ordinariamente previste.

C.) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il MEF non ha strumenti di monitoraggio diretto, in quanto non ha poteri di vigilanza sui soggetti operanti nel mercato, destinatari del provvedimento i quali, invece, sono vigilati dalle competenti Autorità (BCF, Banca d'Italia e Consob). Tramite gli usuali meccanismi di raccordo istituzionale con le Autorità di vigilanza il MEF verificherà l'attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo. Ulteriori elementi informativi deriveranno dagli usuali canali di comunicazione con la platea degli stakeholders.

Nell'ipotesi di una crisi bancaria il Ministero sarà direttamente coinvolto nell'approvazione dei provvedimenti di apertura della procedura e del programma di risoluzione.

D.) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Ai sensi dell'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, possono essere adottate disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo, entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore, nel rispetto, comunque, delle disposizioni della Direttiva.

E.) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

In considerazione della novità e della complessità giuridica degli istituti, gli aspetti prioritari da monitorare riguardano l'applicazione degli strumenti di risoluzione e il rispetto del principio del no-creditor-worse-off; le particolari salvaguardie che tutelano il collegamento negoziale di determinate operazioni nel caso di applicazione di strumenti di risoluzione; l'applicazione dei penetranti poteri di risoluzione che la Direttiva assegna all'autorità di risoluzione.

Il MEF curerà l'elaborazione della VIR, anche sulla base dei contributi forniti dall'Autorità di vigilanza.

Sezione aggiuntiva per iniziative normative di recepimento di direttive europee

SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento regolatore proposto rispetta nel contenuto dispositivo il livello minimo di regolazione europea.

Per quanto non espressamente disciplinata da BRRD, si è reso necessario intervenire sulla procedura di liquidazione coatta amministrativa recata dal Testo unico bancario per tenere conto dell'introduzione della nuova procedura di risoluzione.