

## IL DL 237/2016. DISPOSIZIONI URGENTI PER LA TUTELA DEL RISPARMIO NEL SETTORE CREDITIZIO

*La Camera dei deputati ha approvato definitivamente, il 16 febbraio, il disegno di legge di conversione del decreto-legge del 23 dicembre 2016, n. 237.*

*Il decreto-legge ha lo scopo di arricchire gli strumenti a disposizione del Governo e del sistema creditizio italiano per evitare che le crisi di alcuni istituti bancari degenerino nella loro liquidazione.*

*Gli interventi contenuti nel provvedimento non interessano il complesso del sistema bancario italiano che, a dispetto di quello che si potrebbe credere, è piuttosto solido. Tra le 600 banche presenti in Italia, infatti, meno di una decina si trovano in crisi o in difficoltà.*

*Il Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan, nel corso dell'[audizione](#) presso le Commissioni riunite Finanze di Camera e Senato del 12 gennaio 2017, ha sottolineato che nel dibattito che si è sviluppato sui temi del risparmio e del settore creditizio si è a volte gettato discredito sull'intero settore bancario italiano alimentando una percezione negativa in Italia e all'estero, sbagliata e non motivata, ritenendo che si tratti di un atteggiamento dannoso, che mette a repentaglio la fiducia su di un settore vitale per l'economia, per la crescita, per il lavoro.*

*La Banca d'Italia ha rilevato, nel corso dell'[audizione](#) presso le Commissioni riunite Finanze di Camera e Senato del 17 gennaio 2017, come la situazione dei mercati possa creare rischi sistemici, per i singoli Stati membri e per l'area nel suo complesso, che richiedono la predisposizione di un sistema di sostegno finanziario pubblico da attivare in caso di necessità.*

*Le norme comunitarie prevedono, con riferimento ai risultati degli stress test, la possibilità di interventi pubblici precauzionali di ricapitalizzazione nel settore bancario per evitare gravi perturbazioni dell'economia e per preservare la stabilità finanziaria.*

*A dicembre le Camere hanno autorizzato il Governo<sup>1</sup> a emettere titoli del debito pubblico, fino a un massimo di 20 miliardi di euro per l'anno 2017, allo scopo precauzionale di ripatrimonializzare, ove necessario, istituti che non presentano problemi di solvibilità, ma che non hanno superato i test di resistenza a ipotetici scenari avversi.*

*Il provvedimento autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a concedere, con diverse modalità e nel rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato, sostegno pubblico alle banche italiane in esito delle prove di stress dell'Unione europea e del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism-SSM).*

*In particolare si autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a concedere la garanzia dello Stato su passività di banche italiane e su finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia alle banche italiane per fronteggiare gravi crisi di*

<sup>1</sup> Risoluzioni in Assemblea n. 276, primo firmatario Maino Marchi (PD) alla Camera e n. 218, primo firmatario Luigi Zanda (PD) al Senato.

liquidità.

*Il 19 gennaio 2016, il MEF ha adottato provvedimenti di concessione della garanzia dello Stato dell'accesso alla liquidità nei confronti di Monte dei Paschi di Siena, Banca Marche, Cassa di Risparmio di Ferrara e Banca Etruria.*

*Inoltre il decreto-legge autorizza il MEF a sottoscrivere o acquistare azioni di banche italiane che hanno l'esigenza di rafforzare il proprio patrimonio in relazione alle carenze di capitale evidenziate nello scenario avverso di una prova di stress.*

*Il provvedimento è ispirato al principio del burden sharing, in virtù del quale la banca e i suoi azionisti devono contribuire in modo sostanzioso al risanamento dell'istituto di credito. Si stabilisce inoltre che la concessione della garanzia da parte dello Stato sulle passività delle singole banche sia onerosa.*

*Come notato da uno dei due relatori, Paolo Petrini (PD, relatore per la VI Commissione Finanze), gli interventi di risanamento hanno «una natura temporanea. La banca risanata deve essere restituita al mercato. Non può essere utilizzata, questa modalità, per ripianare le perdite».*

*Il decreto, che pure è intervenuto in un contesto economico segnato dalla crisi del gruppo Bancario MPS, rappresenta, come notato da Nazzareno Pilozi (PD, relatore per la V Commissione Bilancio) «un grande passo in avanti sulla strada della riorganizzazione del sistema bancario». Il provvedimento rappresenta dunque uno strumento importante per affrontare, senza gravare sui contribuenti, le difficoltà di uno dei più grandi gruppi bancari italiani, ma delinea contemporaneamente un insieme di misure che potrebbero in futuro essere utilizzate per affrontare altre situazioni di crisi.*

*Il testo contiene infine delle misure e degli interventi volti a sviluppare l'educazione finanziaria, previdenziale e assicurativa.*

*Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio" AC 4820-A – relatori Nazzareno Pilozi (PD) per la V Commissione Bilancio e Paolo Petrini (PD) per la VI Commissione Finanze – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.*

## **IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO**

La crisi economica del 2007 ha sollevato l'urgenza di avere una normativa unica a livello europeo sulla gestione delle crisi bancarie. Le istituzioni europee sono intervenute con una serie di misure note come "Unione Bancaria", al fine di stabilizzare l'area euro.

Il processo, iniziato nel 2012 e per certi aspetti ancora in corso, si fonda su tre pilastri:

1. un **meccanismo unico di vigilanza bancaria (SSM)**, che attribuisce alla BCE la vigilanza diretta sulle banche c.d. "sistemiche" (circa 130 su un totale di 6.000 banche europee) e indiretta – per il tramite delle autorità di vigilanza nazionali – su tutti gli istituti di credito;

2. il **meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie**, che mira a limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (c.d. **bail-out**), introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (c.d. **bail-in**);
3. un **sistema europeo di garanzia dei depositi bancari**.

Il **meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie** ha come obiettivo primario quello di assicurare che eventuali fallimenti bancari determinino un costo minimo per i contribuenti e l'economia reale.

È composto da:

- a. un'**Autorità unica di risoluzione al livello dell'UE**, ovvero il **Comitato di risoluzione unico**, che decide in merito ai programmi di risoluzione per le banche in dissesto ed è direttamente responsabile delle fasi di pianificazione e risoluzione delle banche transfrontaliere e delle "grandi banche", soggette a vigilanza diretta della Banca centrale europea; è responsabile di tutti i casi di risoluzione per i quali si debba ricorrere al fondo unico di risoluzione; ha la responsabilità ultima per tutte le banche dell'Unione bancaria, potendo decidere in qualsiasi momento di esercitare su di esse i propri poteri;
- b. un **fondo di risoluzione comune**, finanziato dal settore bancario e alimentato da contributi delle banche per un totale stimato di **55 miliardi di euro**.

L'Unione Europea, con direttiva approvata nel 2014, lascia inoltre largo spazio alla possibilità di risanare le banche in crisi, tentando di fornire alle Autorità nazionali strumenti e poteri unificati per gestire le banche, nazionali o transnazionali, a rischio di dissesto. Tenta inoltre di ridurre al minimo l'impatto negativo dei fallimenti bancari sui contribuenti e istituisce fondi di risoluzione, finanziati dal settore bancario, per fornire eventuale sostegno alle banche in dissesto.

L'obiettivo è realizzato introducendo strumenti di preparazione e prevenzione attraverso la predisposizione, da parte di tutte le banche UE, di piani di risanamento aggiornati su base annuale; l'individuazione, da parte delle Autorità nazionali di risoluzione, di specifici piani per ciascuna banca; l'elaborazione di norme tecniche vincolanti, orientamenti e relazioni da parte dell'Autorità bancaria europea. Si prevede, in particolare, l'istituzione di un Fondo di risoluzione nazionale *ex ante*, da utilizzare in caso di fallimento bancario.

Le Autorità nazionali di risoluzione hanno potere di intervento prima che la situazione di una banca si deteriori irreparabilmente.

Le Autorità nazionali dispongono infine di strumenti significativi di intervento, e segnatamente: la vendita di una parte dell'attività; l'istituzione di un ente-ponte a cui trasferire temporaneamente le attività sane; la separazione delle attività sane da quelle deteriorate; la conversione del debito in azioni o la sua svalutazione, in modo che le perdite siano imputate agli azionisti e ai creditori della banca e non ai contribuenti (cd. *bail in*).

In particolare, il **sistema di bail-in** consiste nel far sostenere eventuali costi derivanti da crisi bancarie *in primis* da azionisti e creditori della banca. Un fondo di risoluzione copre le relative perdite e può essere usato quando siano state imputate ad azionisti e creditori perdite per almeno l'8 per cento delle passività totali della banca. Il contributo del fondo è, comunque, di norma limitato al 5 per cento delle passività stesse.

I depositi di cittadini e piccole e medie imprese fino a 100.000 euro sono esenti da perdite e protetti dal sistema di garanzia dei depositi.

## **GARANZIA DELLO STATO SU PASSIVITÀ DI NUOVA EMISSIONE**

Il provvedimento disciplina la concessione della **garanzia dello Stato** sulle **passività delle banche** aventi sede legale in Italia e sui **finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia** alle banche italiane per fronteggiare **gravi crisi di liquidità**.

La garanzia è concessa dal MEF nel rispetto della disciplina europea in materia di **aiuti di Stato, sulla base di una decisione positiva della Commissione europea sul regime di concessione della garanzia o, nel caso la banca beneficiaria soffra di una carenza di capitale, sulla notifica individuale**.

Per accedere alla garanzia gli strumenti di debito devono essere emessi successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge, con durata residua non inferiore a tre mesi e non superiore a cinque anni (o a sette anni per le obbligazioni bancarie garantite), e rimborso del capitale in un'unica soluzione a scadenza; essi inoltre devono essere a tasso fisso, in euro, senza clausole di subordinazione nel rimborso del capitale e nel pagamento degli interessi, non devono essere titoli strutturati o prodotti complessi né incorporare una componente derivata.

L'ammontare delle garanzie è limitato a quanto strettamente necessario per ripristinare la capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle banche beneficiarie; l'ammontare massimo delle operazioni di ciascuna banca non può eccedere, di norma, i fondi propri a fini di vigilanza.

L'Autorità di vigilanza verifica il rispetto dei requisiti di fondi propri e l'inesistenza di carenze di capitale evidenziate nell'ambito di prove di stress. La garanzia può essere concessa anche a favore di una banca che non rispetta tali requisiti, se la banca ha urgente bisogno di sostegno della liquidità; ovvero a favore di una banca in risoluzione o di un ente-ponte a seguito di notifica individuale alla Commissione.

La garanzia è onerosa, incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta e copre il capitale e gli interessi; il valore nominale degli strumenti finanziari con durata superiore ai 3 anni sui quali può essere prestata la garanzia non può eccedere un terzo del valore nominale totale degli strumenti finanziari emessi dalla banca; sono escluse dalla garanzia le passività computabili nei fondi propri a fini di vigilanza.

Con le modifiche apportate in sede di esame parlamentare si è specificato che, nel caso di banche con urgente bisogno di sostegno alla liquidità, di banche in risoluzione e di ente-ponte, la garanzia può essere concessa, su strumenti finanziari con scadenza non superiore a due mesi, in deroga al limite minimo di durata di tre mesi ordinariamente fissato dalle norme in commento.

Il corrispettivo per la garanzia è determinato caso per caso sulla base della valutazione del rischio di ciascuna operazione, in linea con le comunicazioni della Commissione in materia.

La richiesta della garanzia è presentata secondo un modello predisposto dal Dipartimento del Tesoro, il quale la concede sulla base di una valutazione positiva della Banca d'Italia. A specifiche condizioni, la banca è tenuta a presentare un piano di ristrutturazione per confermare la redditività e la capacità di raccolta a lungo termine senza ricorso al sostegno pubblico, da sottoporre alla Commissione europea.

Qualora una banca non sia in grado di adempiere all'obbligazione garantita, invia – entro 30 giorni dalla scadenza – una richiesta motivata alla Banca d'Italia e al Tesoro, il quale provvede al pagamento. La banca rimborsa le somme pagate dallo Stato con l'applicazione di interessi al tasso legale; contestualmente, essa presenta un piano di ristrutturazione da sottoporre alla Commissione europea.

Le somme corrisposte dal Dipartimento del Tesoro agli istituti di credito per onorare la garanzia sono vincolate per destinazione e non aggredibili da altri creditori della banca a diverso titolo.

## INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO PATRIMONIALE

Il provvedimento autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a **sottoscrivere o acquistare azioni di banche italiane**, appartenenti o meno a un gruppo bancario, o di **società italiane capogruppo di gruppi bancari** che presentano esigenze di **rafforzamento del proprio patrimonio**, in relazione a una **prova di stress** basata su uno scenario avverso e condotta a livello nazionale dell'Unione europea o del meccanismo Unico di Risoluzione.

Le banche o le società capogruppo interessate possono chiedere l'intervento dello Stato per il rafforzamento patrimoniale.

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

La banca interessata dalle misure di intervento statale presenta, con la richiesta di aiuti di Stato, un'attestazione con cui assume alcuni impegni previsti dalla Comunicazione della Commissione UE sugli aiuti di Stato alle banche, fino al perfezionamento della sottoscrizione delle azioni da parte del MEF, e cioè una serie di obblighi volti a evitare la fuoriuscita di risorse.

Il MEF può inoltre condizionare la sottoscrizione del capitale dell'emittente alla revoca o alla sostituzione dei consiglieri esecutivi o del direttore generale degli istituti interessati alle misure nonché, per effetto delle modifiche apportate al Senato, alla limitazione delle retribuzioni degli organi apicali.

Il piano di ristrutturazione e le sue eventuali successive variazioni sono notificati alla Commissione europea, ai fini di una decisione sulla compatibilità delle misure con le norme in tema di aiuti di Stato.

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

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

Il provvedimento disciplina i diritti di voto nelle banche popolari durante il periodo in cui il MEF è azionista, introducendo specifiche deroghe al principio del voto capitaro previsto *ex lege* dalle norme sulle banche popolari. Per effetto delle modifiche apportate durante l'esame parlamentare, si prevede che le banche di credito cooperativo con sede legale nelle province autonome di Trento e Bolzano possono rispettivamente costituire gruppi

bancari cooperativi autonomi, composti solo da banche con sede legale e operatività esclusiva nella stessa provincia autonoma, e che comunque non abbiano più di due sportelli siti in province limitrofe.

Durante l'esame al Senato è stata introdotta una norma che in seno alle misure di *burden sharing* consente di disporre, in luogo della **conversione degli strumenti finanziari, l'azzeramento di strumenti e prestiti della banca** e la contestuale attribuzione agli investitori di azioni di nuova emissione computabili nel capitale primario di prima classe.

Nella medesima sede parlamentare è stata disposta la neutralità fiscale – con esclusione dal computo IRES e IRAP – di ogni eventuale differenza (positiva o negativa) derivante alle banche dalle misure di *burden sharing* alle banche.

Con le modifiche apportate al Senato, è stato introdotto l'obbligo del MEF di trasmettere alle Camere una Relazione quadrimestrale relativa alle istanze presentate e agli interventi effettuati, nella quale sono indicati l'ammontare delle risorse erogate e le finalità di spesa. La Relazione contiene le informazioni sul profilo di rischio e sul merito di credito dei debitori verso i quali l'emittente vanta crediti in sofferenza per un ammontare pari o superiore all'1 per cento del patrimonio netto.

## MISURE URGENTI PER IL SETTORE BANCARIO

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

Stabilisce che qualora la Banca d'Italia – al fine di soddisfare esigenze di liquidità – eroghi finanziamenti garantiti mediante pegno o cessione di credito, la garanzia si intende prestata, con effetto nei confronti dei terzi aventi causa, all'atto della sottoscrizione del contratto di garanzia finanziaria. A tal fine sono introdotte deroghe alla normativa civilistica sulle garanzie. La garanzia prestata, inoltre, è sottratta a revocatoria fallimentare, in applicazione della legge fallimentare che esclude la revocatoria stessa nei confronti dell'istituto di emissione.

**Il provvedimento incrementa, per l'anno 2017, di 20 miliardi di euro il livello massimo del saldo netto da finanziare** del bilancio dello Stato e il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, di competenza e di cassa, nonché l'importo massimo di emissione di titoli pubblici, quantificando gli oneri delle maggiori emissioni di titoli pubblici e prevedendone la relativa copertura.

Nel corso dell'esame al Senato, è stata invece approvata una disposizione che prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta alle Camere una **Relazione quadrimestrale in cui indica le informazioni attinenti al profilo di rischio e al merito di credito**, riferite alla data nella quale sono stati concessi i finanziamenti, dei soggetti nei cui confronti la banca emittente vanta crediti, classificati in sofferenza, per un ammontare pari o superiore all'1 % del patrimonio netto.

## NORME A FAVORE GLI INVESTITORI DELLE QUATTRO BANCHE POPOLARI

Nel corso della conversione del DL il Senato ha novellato alcune disposizioni contenute nel DL n. 59 del 2016, in materia di accesso al Fondo di solidarietà istituito in favore degli investitori di Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di

Ferrara, CariChieti. In particolare, viene **ampliata la nozione di "investitore" che può accedere alle tutele del Fondo per il rimborso forfetario all'80 %**, facendovi rientrare anche i coniugi, i conviventi more uxorio e i parenti fino al secondo grado; si proroga al 31 maggio 2017 il termine temporale per la presentazione dell'istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario; si stabilisce la gratuità delle spese di istruttoria per la compilazione e la presentazione delle istanze.

Si amplia, infine, la platea dei soggetti aventi diritto: il DL 59/2016 stabilisce, infatti, che l'investitore ha diritto al rimborso forfetario se in possesso di un patrimonio mobiliare inferiore a 100.000 euro o se ha un reddito complessivo, ai fini dell'IRPEF 2014, inferiore a 35.000 euro. Nel primo caso, il calcolo del patrimonio mobiliare era fatto sommando il patrimonio mobiliare posseduto al corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari. Il provvedimento in esame, ora, non prevede più il computo, ai fini del calcolo del patrimonio mobiliare posseduto, del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari.

## **EDUCAZIONE FINANZIARIA**

Il provvedimento reca misure ed interventi intesi a sviluppare l'educazione finanziaria, previdenziale ed assicurativa, tema funzionalmente connesso alla tutela del risparmio, che prevede l'adozione di un programma per una Strategia nazionale.

Il testo raccoglie l'ampio lavoro svolto dalla Commissione finanze della Camera su varie proposte di legge di iniziativa parlamentare confluite in un testo unico volto a promuovere azioni efficaci, efficienti e sistematiche per la diffusione – presso i giovani e gli adulti – dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, intesa quale strumento per la tutela del consumatore.

Viene allo scopo prevista l'adozione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, di **un programma per una Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale**.

Per l'attuazione della predetta Strategia si istituisce e si disciplina, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un **Comitato nazionale per la diffusione dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale**, che opera attraverso riunioni periodiche e in seno al quale possono essere costituiti specifici gruppi di ricerca cui potranno partecipare accademici e esperti della materia.

## **DISPOSIZIONI FINANZIARIE**

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