

BANCHE PIÙ SOLIDE E TRASPARENTI

Il nostro lavoro
per un sistema bancario più forte,
per la tutela del risparmio
e il rilancio del credito



Banche più solide e trasparenti

Il nostro lavoro per un sistema bancario più forte,
per la tutela del risparmio e il rilancio del credito

a cura del Gruppo PD alla Camera dei deputati

Indice

INTRODUZIONE	4
IL CONTESTO EUROPEO	5
LA STRATEGIA DEL GOVERNO ITALIANO.....	8
LE MISURE APPROVATE	11
IL CASO DELLE “QUATTRO BANCHE”	21
ALTRE MISURE.....	28

INTRODUZIONE

Banche più solide a tutela del risparmio e per favorire la crescita

La crisi finanziaria iniziata nel 2007 ha evidenziato la vulnerabilità del sistema bancario europeo che, a sua volta, ha contribuito a rendere instabile la situazione economica degli stati membri. È emersa quindi l'esigenza di intervenire sul sistema bancario, con l'obiettivo di rafforzarlo, di renderlo più resistente di fronte ad eventuali shock, di mettere gli istituti nelle condizioni di finanziare adeguatamente l'economia reale e di favorire così la crescita e l'occupazione.

Mentre in Europa sta prendendo finalmente forma l'Unione Bancaria, attraverso il Meccanismo di vigilanza unico (2014) ed il Meccanismo di risoluzione unico (2016) - manca ancora l'ultimo tassello che riguarda gli schemi di garanzia dei depositi -, in Italia Governo e Parlamento hanno scelto di affrontare negli ultimi mesi la questione in modo strategico, portando avanti un ampio disegno di riorganizzazione dell'intero sistema bancario, fatto di provvedimenti che definiscono regole chiare a tutela dei risparmiatori e mettono gli istituti di credito nelle condizioni di poter svolgere al meglio il loro ruolo economico fondamentale, erogare credito alle imprese.

Tre gli obiettivi perseguiti con fermezza a livello nazionale, anche nell'ottica di un confronto competitivo nel quadro del processo di costruzione dell'Unione bancaria europea: il rafforzamento della governance societaria delle banche, il raggiungimento della parità di condizioni con gli altri istituti bancari europei, soprattutto in materia di accesso al mercato dei capitali per le esigenze di rafforzamento patrimoniale, e il miglioramento della qualità degli attivi e dell'efficienza complessiva delle banche.

In questa direzione vanno sia la riforma delle banche popolari, il cui scopo è rendere quelle che, a causa delle maggiori dimensioni, hanno perduto l'originale vocazione localistica, più forti sul piano patrimoniale a vantaggio della trasparenza del sistema e di processi di aggregazione che contribuiscano a superare alcune loro debolezze; sia quella del credito cooperativo, finalizzata a modernizzare e valorizzare la vocazione mutualistica delle BCC; sono inoltre numerosi i provvedimenti volti a rafforzare il sistema bancario alleggerendo i bilanci degli istituti su cui gravano le conseguenze della crisi economica, come le nuove norme per accelerare il recupero crediti e quelle sulla deducibilità delle perdite sui crediti, il bonus fiscale per chi acquista tramite aste immobiliari, le procedure fallimentari rese più celeri e le garanzie dello Stato sulle cartolarizzazioni per smaltire i crediti in sofferenza.

IL CONTESTO EUROPEO

A che punto è l'Unione Bancaria

In Europa, e in particolare nell'area dell'euro, negli ultimi anni stiamo assistendo ad una significativa **evoluzione** dell'assetto istituzionale della **vigilanza bancaria**. Gli effetti della crisi finanziaria iniziata nel 2007 hanno infatti evidenziato una condizione di **vulnerabilità del sistema finanziario europeo**, rivelando come un'errata valutazione dei rischi da parte del settore bancario possa compromettere la stabilità finanziaria degli Stati membri. L'instabilità sistemica è stata inoltre aggravata dall'aumento delle sofferenze bancarie per la crescita delle insolvenze dovute agli effetti della crisi sull'economia reale e, dalla fine del 2011, dalle difficoltà emerse nella gestione del debito pubblico di alcuni Paesi membri, i cui titoli erano detenuti, per importi assai consistenti, dalle banche europee.

Ne è emersa la necessità di **migliorare** e **armonizzare** la regolamentazione delle attività bancarie. L'Unione europea ha, anzitutto, messo in atto una serie di interventi volti a definire una disciplina più rigorosa per quanto concerne i **requisiti patrimoniali** richiesti alle banche, in modo da **garantirne la solvibilità**.

In tale contesto, anche le **banche italiane** hanno aumentato significativamente le loro dotazioni di capitale, peraltro **senza avvalersi**, a differenza di quanto è avvenuto altrove, **di risorse provenienti dal bilancio pubblico** (22% del PIL in Irlanda, 8,2% Germania, 5% in Spagna); se in Italia fossero stati effettuati interventi in rapporto al prodotto interno lordo pari a quelli della Germania (225 miliardi di euro), si stima che l'onere a carico delle finanze pubbliche sarebbe ammontato a 130 miliardi di euro.

Il varo nel 2012 dell'[Unione Bancaria](#), finalizzata ad accompagnare all'Unione economica e monetaria una **disciplina comune** anche in **materia creditizia**, completa il quadro delle misure adottate a livello europeo.

La parola chiave dell'Unione bancaria - composta da **tre pilastri**, il Meccanismo di vigilanza unico, il Meccanismo di risoluzione unico e gli Schemi di garanzia dei depositi - è **condivisione**: della conduzione della vigilanza; delle modalità e degli oneri di gestione delle crisi; dei fondi di garanzia dei depositanti. Ove prontamente attuata (il terzo pilastro è ancora mancante) ne scaturirà un sistema di **tutela rafforzata** per i depositi e per il **risparmio** in generale.

Ad oggi sono state create due istituzioni:

1. il [Meccanismo di vigilanza unico](#), operativo dal novembre 2014, che assegna alla Banca Centrale Europea la vigilanza bancaria diretta sulle maggiori banche dell'Unione e che ha consentito l'armonizzazione dei criteri precedentemente rimessi alle singole autorità nazionali;

2. il [Meccanismo di risoluzione unico](#), operativo dal gennaio 2016, cui spetta la predisposizione di misure in caso di dissesto di una banca, per garantire che la situazione possa essere gestita in modo ordinato e con il costo minimo per i contribuenti.

In particolare, il Meccanismo di risoluzione unico, finalizzato a **evitare massicci salvataggi a carico dei bilanci pubblici** in caso di **crisi bancarie**, ha trovato una risposta nel 2013 con l'applicazione di un nuovo regime di *burden sharing* e, dal 1° gennaio 2016, con l'applicazione del cosiddetto *bail in*.

La normativa in vigore fino alla fine del 2015 imponeva l'applicazione del ***burden sharing***: in caso di dissesto di una banca era previsto che prima del coinvolgimento di fondi pubblici venisse attuata la riduzione del valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate.

Dal 1° gennaio 2016 è entrato in vigore il ***bail-in***, che prima del coinvolgimento del Fondo di Risoluzione (o più in generale dei fondi pubblici) prevede la riduzione del valore nominale non solo delle azioni e delle obbligazioni subordinate, ma anche dei titoli di debito più senior, quali le obbligazioni ordinarie e i depositi di importo superiore ai 100.000 euro, rispettando l'ordine della gerarchia concorsuale. I **depositi di valore pari o inferiore a 100.000**, cioè quelli protetti dal Fondo di garanzia, sono **espressamente esclusi da rischi di perdite** sia in caso di risoluzione (*bail-in*) sia di liquidazione coatta amministrativa. Anche per la **parte eccedente i 100.000 euro**, i **depositi delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese** ricevono un **trattamento preferenziale**; in particolare, essi sopporterebbero un sacrificio solo nel caso in cui tutti gli strumenti con un grado di protezione minore nella gerarchia fallimentare non fossero sufficienti a coprire le perdite e, in caso di risoluzione, a ripristinare un livello adeguato di capitale. A partire dal **1° gennaio 2019 il regime preferenziale sarà esteso in Italia a tutti i depositi**, ivi compresi quelli delle grandi aziende, che costituiranno una terza, autonoma classe nella gerarchia concorsuale, a cui sarà dunque attribuito un grado di protezione superiore rispetto alle obbligazioni e alle altre passività.

Se il *bail in*, da un lato, contribuisce ad evitare la creazione di un circolo vizioso tra banche e settore pubblico, garantire un corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali e non far ricadere i costi delle crisi sui cittadini, dall'altro può minare la fiducia degli investitori, che costituisce l'essenza dell'attività bancaria, così alimentando i rischi di instabilità sistemica provocati dalla

crisi di singole banche. La [direttiva BRRD](#)¹ contiene una clausola che ne prevede **la revisione**, da avviare **entro giugno 2018**, e che sarà l'occasione per migliorare il meccanismo vigente e per armonizzare le discipline dei diversi stati membri.

A **livello europeo** è quindi necessario nel **breve periodo** promuovere un approfondimento delle problematiche connesse all'attuazione del **bail in**, al fine di proporre le **modifiche** che si rendano opportune, e, nel **lungo periodo**, sostenere il **completamento dell'Unione Bancaria**.

Il terzo fondamentale pilastro dell'Unione bancaria relativo al **sistema unico di assicurazione dei depositi** presso tutte le banche dei paesi coinvolti, infatti, non è stato ancora introdotto² e sta scontando difficoltà legate alla perplessità di fronte alla prospettiva di mutualizzazione del rischio da parte di alcuni Stati membri - in particolare della Germania - i quali temono che i propri sistemi bancari siano chiamati a finanziare interventi a favore di depositanti di altri Paesi per l'insolvenza di banche straniere. Al contrario, il Governo italiano sta sostenendo nelle sedi europee la necessità della più rapida introduzione del pilastro relativo alla **tutela dei depositi**, nel rispetto di un principio di equilibrio tra la condivisione del rischio e la sua riduzione, una priorità assoluta poiché migliorerebbe significativamente la stabilità finanziaria, costituirebbe un valido supporto alla ripresa del mercato del credito e rafforzerebbe le prospettive di crescita economica, come affermato nel documento "[Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità](#)" dello scorso febbraio.

¹ **Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (BRRD)**

² Il 24 novembre 2015 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa al fine di completare con il terzo pilastro l'Unione bancaria attraverso la creazione del **Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)**, da realizzare sulla base dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi.

Il risparmio delle famiglie, il credito per le imprese

La **volatilità dei mercati globali** a cui stiamo assistendo nel 2016³, in particolare per i titoli del settore bancario europeo, evidenzia la necessità di agire su due livelli: a quella europea è necessario affiancare una strategia nazionale, come il Governo ha fatto e sta continuando a fare attraverso misure finalizzate all'**integrazione del sistema bancario italiano** nello **scenario europeo**, come fattore di trasformazione strutturale e operativa in grado di rafforzare la nostra economia. Favorire la stabilità finanziaria e la solidità del sistema bancario, infatti, significa soprattutto favorire la possibilità che esso possa assolvere alla sua principale funzione: soddisfare i bisogni dell'economia, trasmettendo credito alle imprese e ai cittadini.

L'ordinamento nazionale, in linea con quello europeo⁴, prevede un articolato sistema di presidi a **salvaguardia dei depositi bancari** e più in generale dei risparmiatori: la **tutela del risparmio è una priorità**, poiché rappresenta un fattore strategico per lo sviluppo e la stabilità.

³ Gli esiti del **referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea** costituiscono un'ulteriore causa di instabilità per i mercati finanziari europei. A tal proposito lo scorso 24 giugno si è riunito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria, che ha preso in esame le prime conseguenze del referendum e in particolare ha valutato le condizioni del settore bancario, del settore assicurativo, dei mercati finanziari e del mercato dei titoli di Stato. Il Comitato ritiene che la cosiddetta *Brexit* avrà effetti comunque limitati sull'economia reale italiana: la solidità dei fondamentali delle imprese tornerà presto a prevalere sulla volatilità dei mercati finanziari. Il mercato dei titoli di Stato è stabilizzato dai programmi della Banca centrale europea e dal percorso di aggiustamento delle finanze pubbliche perseguito dal Governo. In un contesto di volatilità generalizzata a livello globale, nonostante le ampie escursioni dei prezzi, l'operatività dei mercati finanziari prosegue secondo le normali modalità e i fondamentali del sistema bancario italiano restano solidi.

⁴ Nella gestione delle crisi bancarie la Direttiva BRRD ha introdotto un'importante novità a **tutela dei depositi**, riconoscendone l'**importanza sociale ed economica**. Le nuove norme accordano, come già ricordato, un trattamento preferenziale ai depositanti rispetto agli altri creditori chirografari di una banca e la più completa tutela per i depositi fino a 100.000 euro.

Come riconosciuto dalla Commissione Europea nel [Country Report 2016 sull'Italia](#), nel corso del 2015 e dei primi mesi del 2016 sono stati notevoli gli sviluppi verso un **assetto più moderno e competitivo del sistema bancario italiano**; il Governo ha infatti portato avanti un ampio e unitario **disegno di ristrutturazione** del sistema, comprensivo di riforme attese da lungo tempo e necessarie per consentire alle banche di rafforzarsi, rispettare gli elevati requisiti patrimoniali e dunque tornare a finanziare adeguatamente l'economia reale.

Più specificamente, numerose sono le misure approvate in questi mesi per contribuire al rafforzamento del sistema bancario:

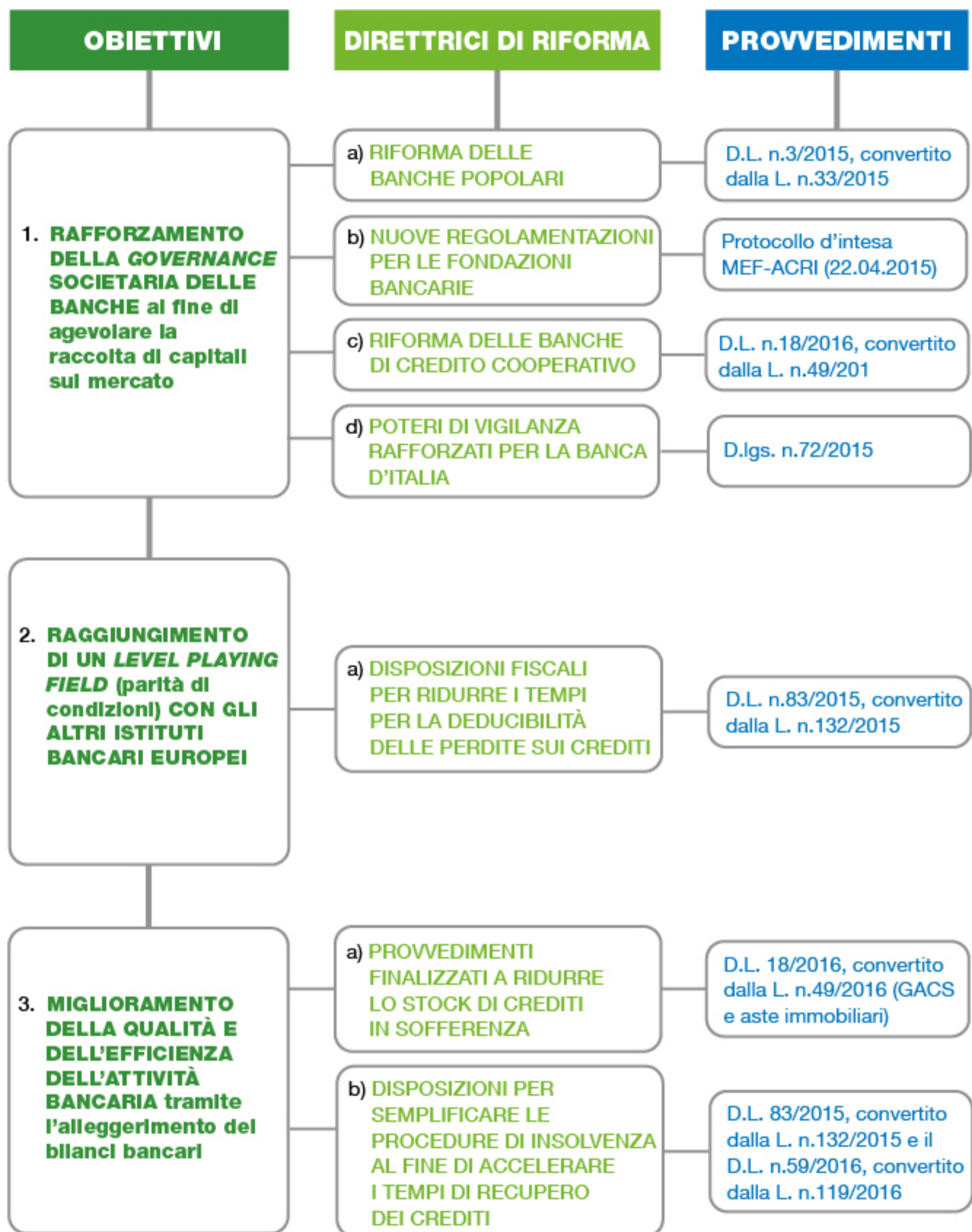
- la trasformazione delle maggiori banche popolari in società per azioni;
- l'autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria (sostenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze in qualità di Autorità di vigilanza);
- la semplificazione e la riduzione dei tempi delle procedure di insolvenza e di recupero dei crediti;
- la riforma delle banche di credito cooperativo;
- l'allineamento agli standard europei delle regole fiscali applicabili alla svalutazione dei crediti nei bilanci delle banche;
- l'introduzione di un sistema di garanzie pubbliche per la dismissione e cartolarizzazione delle sofferenze bancarie;
- i recenti interventi che favoriscono l'accelerazione del recupero dei crediti da parte delle banche.

Grazie a tali misure di rafforzamento, ad oggi in fase di attuazione, il sistema bancario nazionale resta solido, benché l'elevata consistenza dei crediti in sofferenza⁵ e le ricadute dell'introduzione delle normative europee in tema di risoluzione delle istituzioni finanziarie rendano necessario accrescerne la resilienza, effettiva e percepita.

Tre sono i principali **obiettivi** di tale **disegno di ristrutturazione**, a cui **corrispondono quattro direttrici di riforma** della strategia complessiva del Governo finalizzata alla ristrutturazione e al rafforzamento del sistema bancario nazionale:

⁵ I **crediti deteriorati** presenti nel sistema bancario italiano costituiscono un parametro penalizzante nel confronto con le banche di altri Paesi. Tuttavia il livello di sofferenze (o *Non Performing Loans*) non è l'unico parametro di valutazione: le banche di altri Paesi, per esempio, risultano molto più esposte di quelle italiane verso i paesi emergenti, che stanno affrontando una difficile fase economica. O ancora sono molto più esposte su quegli strumenti derivati da cui ha preso le mosse la crisi finanziaria tra il 2007 e il 2008, per poi contagiare il comparto del debito sovrano e l'economia reale.

Pur restando nell'ambito dei crediti, le statistiche mettono comunque in luce un dato, a dimostrazione della sostanziale solidità del sistema bancario nazionale: un tasso di copertura dei crediti deteriorati da parte delle banche italiane superiore a quello che si registra in altri Paesi. Gli stessi indici relativi alla leva finanziaria collocano i nostri istituti di credito in una posizione di vantaggio rispetto a quelli degli altri Paesi dell'Eurozona. Per un approfondimento, anche dal punto di vista quantitativo, si veda la nota del MEF "[L'Italia ha un sistema bancario solido, criticità in via di soluzione](#)".



LE MISURE APPROVATE

1. RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE SOCIETARIA DELLE BANCHE

Regole chiare. Ad ognuno le sue.

In questo obiettivo si annoverano le misure volte al rafforzamento del sistema bancario nazionale attraverso riforme della governance in senso ampio, che rendono il sistema più resistente agli shock e mettono i singoli istituti nelle condizioni di finanziare adeguatamente l'economia reale per sostenere la crescita.

a) RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI

Un modello a misura di banca

D.L. n. 3/2015, convertito dalla L. n.33/2015

Con il **decreto legge n. 3 del 2015** il Governo ha operato una sostanziale **riforma della disciplina delle banche popolari**, di cui si discuteva da più di vent'anni (sollecitazioni in tal senso erano venute, nel tempo, dalla Banca d'Italia e dall'AGCM, come anche dall'FMI e dall'Ocse). In assenza di un'autoriforma del settore, il Governo ha ritenuto necessario procedere con un proprio intervento. È stato ristretto il novero delle banche popolari che possono mantenere la forma cooperativa a quelle la cui dimensione, misurata dal totale dell'attivo di bilancio, individuale o consolidato, non sia superiore a **8 miliardi di euro**. Alle altre è stato dato un periodo di 18 mesi (dall'entrata in vigore del regolamento attuativo della Banca d'Italia, quindi entro il 27 dicembre 2016) per **trasformarsi in S.p.A.** (oppure per tornare al di sotto della soglia prevista). Si è voluto dunque limitare l'uso del modello di banca popolare agli istituti di dimensione contenuta, con vocazione locale, per i quali era stato originariamente pensato.

Ulteriori interventi riguardano:

- la disciplina delle operazioni societarie straordinarie (trasformazioni e fusioni) che si applica alle banche popolari, con lo scopo di introdurre una disciplina uniforme, sottraendo agli statuti delle singole banche popolari la determinazione delle maggioranze previste per tali vicende societarie;
- l'introduzione della possibilità, per tali istituti, di emettere strumenti finanziari con specifici diritti patrimoniali e di voto;
- l'allentamento dei vincoli sulla nomina degli organi di governo societario, con l'attribuzione di maggiori poteri agli organi assembleari;

- l'introduzione di limiti al voto capitario, consentendo agli atti costitutivi di attribuire ai soci persone giuridiche più di un voto.

Durante l'esame nelle Commissioni, su richiesta del PD, sono state apportate delle modifiche volte a salvaguardare, durante la fase di transizione e di consolidamento, i nuovi istituti bancari da scalate ostili.

Per quanto riguarda le banche popolari al di sotto della soglia degli 8 miliardi, vengono mantenuti i tratti essenziali del modello cooperativo. Al tempo stesso l'obiettivo è quello di favorire anche per loro una *governance* efficiente e un migliore accesso al mercato dei capitali.

La distinzione in due fasce sulla base della soglia preserva il ruolo delle banche con vocazione territoriale e al tempo stesso adegua alle prassi ordinarie la *governance* degli istituti di credito popolari di maggiori dimensioni, che nella maggioranza sono anche società quotate in borsa. La riforma è volta a garantire che la liquidità disponibile si trasformi in credito a famiglie e imprese e a favorire la disponibilità di servizi migliori e prezzi più contenuti.

Alcune operazioni previste dalla riforma del 2015 sono già state realizzate, tra cui la trasformazione di Ubi Banca (la più grande banca popolare quotata italiana), mentre è in corso di realizzazione la fusione, con contestuale trasformazione in S.p.A., di altre due importanti banche popolari che darà origine al terzo gruppo bancario italiano e che servirà da traino per altre operazioni di aggregazione.

L'intervento normativo non è stato dovuto alla necessità di porre rimedio ad una condizione di debolezza delle banche interessate, semmai è stato legato alla volontà di **valorizzare ulteriormente uno dei punti di forza del sistema bancario italiano**, contribuendo ad incrementare il **grado di stabilità complessiva dell'intero sistema creditizio nazionale**.

b) NUOVE REGOLAMENTAZIONI PER LE FONDAZIONI BANCARIE

Efficienza e trasparenza nelle fondazioni

Protocollo d'intesa MEF-ACRI (22.04.2015)

Un'altra misura che ha avuto come obiettivo il rafforzamento della *governance* del settore è l'autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria. Il **MEF** in qualità di autorità di vigilanza sulle fondazioni di origine bancaria e l'**ACRI**, l'associazione rappresentativa delle stesse, hanno firmato il 22 aprile 2015 un **Protocollo d'intesa** che definisce in modo più analitico della legge i parametri di riferimento cui le **fondazioni** conformeranno i comportamenti, con l'obiettivo di **migliorare le pratiche operative e rendere più solida la governance**. Tra i principi cardine contenuti nel protocollo vi è la diversificazione degli investimenti (una fondazione non può concentrare più del 33% dell'attivo patrimoniale in un singolo soggetto), è previsto un divieto generale di indebitamento (salvo in caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità) e non è permesso l'uso di derivati se non per finalità di copertura o in operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali. In ogni caso, l'esposizione debitoria complessiva non può superare il 10% della consistenza patrimoniale. Sono inoltre previste regole di trasparenza e sul governo societario come limiti ai compensi e alla permanenza in carica per i componenti degli organi (l'organo di amministrazione,

il presidente e l'organo di controllo durano in carica per un periodo massimo di quattro anni, rinnovabile una sola volta) e criteri per la composizione degli organi tra cui la diversità di genere e la professionalità.

Con il richiamato protocollo che definisce quindi il **processo di autoriforma**, le fondazioni si impegnano altresì a **garantire trasparenza nelle loro attività** pubblicando sui rispettivi siti web i bilanci, le informazioni sugli appalti, i bandi per le erogazioni, le procedure attraverso le quali si possono avanzare richieste di sostegno finanziario e i criteri di selezione delle iniziative.

c) RIFORMA DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO (BCC)

Molte realtà più forti in gruppo

[DL n.18/2016, convertito dalla L. n.49/2016](#)

Con il **decreto legge n.18 del 2016** è stata approvata la **riforma del credito cooperativo**, completamento del più ampio disegno di ristrutturazione del sistema bancario italiano già avviato con la riforma delle banche popolari. L'intervento mira a migliorare la qualità della *governance* delle BCC (la crisi finanziaria ha confermato, inequivocabilmente, come carenze di *governance* possano tradursi in situazioni di crisi in grado di pregiudicare la stabilità del sistema), semplificando l'organizzazione interna e a ridurre l'esposizione di tali istituti bancari agli shock dell'economia locale. La riforma è finalizzata a rendere più efficienti le risorse patrimoniali già esistenti nel sistema del credito cooperativo - anche con economie di scala e riduzione dei costi - e ad aprire tale sistema a capitali esterni, per facilitare e rendere più tempestive le operazioni di rafforzamento patrimoniale delle BCC preservando, allo stesso tempo, le specificità mutualistiche del credito cooperativo.

Tale riforma consente dunque di superare i problemi insiti nell'attuale disciplina del settore, derivanti dal modello di attività, particolarmente esposto all'andamento dell'economia del territorio di riferimento, dagli assetti organizzativi e dalla dimensione ridotta.

Nel merito, la riforma prevede innanzitutto che l'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo sia consentito solo alle BCC appartenenti ad un **gruppo bancario cooperativo**; parallelamente vengono innalzati i limiti al numero minimo di soci (500) e al valore nominale della partecipazione detenibile da ciascun socio (100 mila euro) in una BCC. Si stabilisce, inoltre, che la BCC esclusa da un gruppo bancario cooperativo possa continuare l'attività bancaria solo a seguito di un'autorizzazione della Banca d'Italia e trasformazione in S.p.A..

Più nel dettaglio, è previsto che il **gruppo bancario cooperativo** abbia come capogruppo una S.p.A. con un patrimonio non inferiore ad 1 miliardo di euro. La maggioranza del capitale della capogruppo dovrà essere detenuta dalle stesse BCC del gruppo, mentre il resto potrà essere detenuto da soggetti omologhi (gruppi cooperativi bancari europei, fondazioni) o essere destinato al mercato dei capitali.

Alla **società capogruppo** è affidato, più in generale, il compito di svolgere un'attività di direzione e di coordinamento delle BCC sulla base di accordi contrattuali denominati "contratti di coesione", con poteri più o meno intensi e stringenti in base al grado di "rischiosità" della singola

banca (misurato sulla base di parametri individuati in modo oggettivo), alla necessità di assicurare il raggiungimento dei requisiti o dei benefici prudenziali cui il gruppo è soggetto e comunque alla necessità di rispettare la normativa bancaria vigente, con particolare riferimento agli elevati standard patrimoniali, finanziari e contabili. Dunque, quanto più una banca si dimostrerà solida, efficiente e dotata di una *governance* trasparente, tanto più saranno ampi i suoi margini di autonomia.

Le BCC che hanno aderito ad un gruppo bancario cooperativo potranno altresì recedere dal contratto di coesione decidendo se liquidare il proprio patrimonio o trasformarsi in S.p.A. cedendo le riserve. A seguito dell'esame parlamentare, si è stabilito che la possibilità di non aderire venga concessa alle BCC che entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (un tempo ristretto, a significare un passo che non può essere improvvisato ma utilizzato solo da soggetti già strutturati per poterlo fare) presentino istanza, anche congiunta, alla Banca d'Italia. In deroga alla disciplina sulla devoluzione del patrimonio della cooperativa, che si applica nei casi di fusione e trasformazione di BCC, le banche di credito cooperativo coinvolte in dette operazioni straordinarie possono conferire l'azienda bancaria a una S.p.A. autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, purché al 31 dicembre 2015 il patrimonio netto sia superiore a 200 milioni di euro. All'atto del conferimento, la BCC conferente deve versare allo Stato il 20 per cento del proprio patrimonio netto. Le riserve indivisibili riconducibili alla BCC, al netto di quanto versato allo Stato, restano nella società cooperativa conferente, che acquisisce la partecipazione nella società bancaria conferitaria.

d) POTERI DI VIGILANZA RAFFORZATI PER LA BANCA D'ITALIA

Più controllo sulle banche

Decreto legislativo n. 72/2015

Il **decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72**, che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva CRD IV (2013/36/UE) in materia di **vigilanza bancaria**, definisce un assetto organico ed efficace di regolamentazione e controllo sulle banche. Il Decreto contiene novità in tema di *governance* con riguardo, fra l'altro, ai requisiti oggettivi richiesti agli amministratori e ai partecipanti al capitale. In particolare vengono integrati i requisiti di onorabilità e professionalità con criteri di competenza e correttezza. In applicazione del principio in base al quale gli esponenti debbono dedicare tempo adeguato all'espletamento del proprio incarico, è prevista una disciplina stringente dei limiti al cumulo degli incarichi. La riforma attribuisce **poteri rafforzati alla Banca d'Italia** che, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, può rimuovere uno o più esponenti aziendali (anche l'intero *board*) qualora la loro permanenza sia di pregiudizio alla sana e prudente gestione. L'autorità di Vigilanza estende i suoi poteri anche ai soggetti destinatari in *outsourcing* di funzioni bancarie strategiche. Viene introdotto un meccanismo per la segnalazione sia interna sia verso l'Autorità di Vigilanza, di violazioni regolamentari da parte del personale della banca (c.d. *whistleblowing*). La disciplina del conflitto di interessi viene riscritta alla luce dell'obbligo di astensione e viene riformata complessivamente la disciplina delle sanzioni amministrative.

2. RAGGIUNGIMENTO DI UN LEVEL PLAYING FIELD CON GLI ALTRI ISTITUTI BANCARI EUROPEI

Parità di condizioni in Europa, una necessità che diventa realtà

Nel secondo obiettivo si raggruppano le misure volte a ristabilire, attraverso la disciplina fiscale, parità di condizioni fra gli istituti bancari nazionali e quelli del complesso dell'Unione, soprattutto dei Paesi che hanno beneficiato di ingenti risorse provenienti pubbliche per ricapitalizzare gli istituti bancari a seguito degli effetti di deterioramento sull'economia della crisi finanziaria iniziata nel 2007.

a) DISPOSIZIONI IN MATERIA FISCALE CHE RIDUCONO I TEMPI PREVISTI PER LA DEDUCIBILITÀ DELLE PERDITE SU CREDITI

Semplificata la pulizia dei bilanci

[D.L. n.83/2015, convertito dalla L. n.132/ 2015](#)

Il **decreto legge n. 83 del 2015** è intervenuto sul **trattamento fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti** degli enti creditizi e finanziari e delle imprese di assicurazione **consentendone la deducibilità in un unico esercizio** (rispetto ai precedenti 5 anni) ai fini delle imposte dirette⁶; tali misure consentono di alleggerire in modo significativo i bilanci degli istituti di credito su cui gravano tali poste in conseguenza del lungo periodo di crisi economica.

⁶ Su tale disciplina fiscale è intervenuta inoltre la Legge di stabilità 2016 con una precisazione sulla decorrenza, facendo sì che la facoltà prevista dal DL n.83/2015 risulti applicabile dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014, quindi anche ai soggetti con periodo d'imposta non coincidente ovvero superiore all'anno solare.

3. MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ E DELL'EFFICIENZA DELL'ATTIVITÀ BANCARIA

Bilanci più leggeri, banche più efficienti

Il terzo obiettivo riguarda i provvedimenti volti ad accelerare lo smaltimento dei crediti in sofferenza presenti nei bilanci bancari italiani, anche attraverso numerose disposizioni che semplificano e migliorano le procedure di insolvenza.

*Nel raggiungimento di questo obiettivo gli attori del sistema bancario italiano, con proprie iniziative a sostegno del sistema stesso, potranno ricoprire un ruolo chiave, come nel caso dell'accordo sul Fondo di Investimento Alternativo (FIA), denominato **Fondo Atlante**: si tratta di un'iniziativa del settore privato, costituita da una società di gestione del risparmio indipendente che raccoglie capitali di istituzioni finanziarie (banche, assicurazioni e fondazioni che partecipano su base volontaria) al fine di rafforzare il sistema bancario anche contribuendo a ridurre lo stock dei crediti in sofferenza⁷.*

a) PROVVEDIMENTI FINALIZZATI A RIDURRE LO STOCK DI CREDITI IN SOFFERENZA

Lo Stato garantisce, le banche respirano

DL n.18/2016, convertito dalla L. n.49/2016 (GACS e aste immobiliari)

Fanno parte del pacchetto di misure volte a migliorare l'efficienza del settore bancario le norme contenute nel **decreto legge n. 18 del 2016** volte a definire un meccanismo per smaltire i crediti in sofferenza presenti nei bilanci bancari mediante la concessione di **garanzie dello Stato** nell'ambito di **operazioni di cartolarizzazione** denominato **GACS** (Garanzia per la Cartolarizzazione delle Sofferenze). Lo scopo di tale meccanismo è favorire lo sviluppo del mercato italiano dei crediti deteriorati (*non-performing loans*, NPL), facilitando l'accesso a investitori con orizzonti di medio-lungo periodo e contribuendo a ridurre la forbice di prezzo tra chi vende e chi compra NPL.

Le garanzie dello Stato su tali crediti ceduti dalle banche sono fornite in cambio del pagamento di una commissione periodica al Tesoro, il cui importo è in linea con i prezzi di mercato per questa tipologia di garanzie al fine di non dar vita ad aiuti di Stato. Si prevede inoltre che il prezzo della garanzia sia crescente nel tempo, allo scopo di tener conto dei maggiori rischi connessi a una maggiore durata dei titoli e di introdurre nel meccanismo un incentivo a recuperare velocemente i crediti.

⁷ In particolare, le finalità del Fondo sono:

1. assicurare il successo degli aumenti di capitale richiesti dall'Autorità di Vigilanza a banche che oggi si trovano a fronteggiare oggettive difficoltà di mercato, agendo da *back stop facility*;
2. contribuire a far decollare un mercato delle sofferenze bancarie, potenziando il meccanismo delle GACS, le garanzie pubbliche per la cartolarizzazione delle sofferenze. Il Fondo concentrerà i propri investimenti sulla tranche *junior* di veicoli di cartolarizzazione, quella più rischiosa.
3. offrire agli investitori rendimenti attraenti in un'ottica di medio-lungo periodo e benefici per il sistema bancario che si rifletteranno sull'economia del Paese in termini di stabilità e di prospettive di crescita.

Oggetto della garanzia dello Stato sono solo le cartolarizzazioni appartenenti alla categoria senior, ossia quelle considerate più sicure, in quanto sopportano per ultime eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese. Lo Stato rilascerà la garanzia solo se i titoli avranno preventivamente ottenuto un *rating* uguale o superiore all'*Investment Grade*, da un'agenzia di rating indipendente. La presenza della garanzia pubblica faciliterà il finanziamento delle operazioni di cessione delle sofferenze e l'intervento non genererà oneri per il bilancio dello Stato. Al contrario, si prevede che le commissioni incassate siano superiori ai costi, e che vi sia pertanto un'entrata netta positiva. Il provvedimento ha carattere temporaneo, in quanto introduce le garanzie statali per 18 mesi, sia pur con la possibilità di prorogare la misura per ulteriori 18 mesi (fino a febbraio 2019).

Si segnala che la prima banca italiana che ha fatto utilizzo della garanzia pubblica propria del meccanismo GACS, ritenendo che la struttura di tale strumento operativo consentirà di smaltire progressivamente lo stock di crediti deteriorati, favorendo l'avvicinamento tra gli operatori dei settori che esprimono domanda e offerta e riducendo il rischio per i sottoscrittori dei titoli, è stata **la Banca Popolare di Bari**.

Mercato immobiliare: sconti per chi acquista all'asta

Nel **decreto legge n. 18 del 2016** per favorire un celere recupero dei crediti viene inoltre **agevolata la vendita di immobili** in esito a **procedure esecutive**, prevedendo una netta **riduzione dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale**, da versare nella **misura fissa** di 200 euro ciascuna (anziché del 9% per valore di assegnazione); l'acquirente gode di tale imposizione agevolata, con un risparmio evidente per valori di assegnazione elevati, a determinate condizioni:

- se svolge attività d'impresa e rivende l'immobile entro due anni (pena la restituzione delle imposte nella misura ordinaria, una sanzione e gli interessi di mora), come previsto nel testo originario;
- se non svolge attività d'impresa e possiede i requisiti dell'applicazione delle agevolazioni "prima casa", a seguito di un'estensione introdotta da un emendamento del relatore nel corso dell'esame alla Camera.

b) DISPOSIZIONI PER SEMPLIFICARE E MIGLIORARE LE PROCEDURE DI INSOLVENZA AL FINE DI ACCELERARE I TEMPI DI RECUPERO DEI CREDITI⁸

Recupero crediti e fallimenti, prima è meglio

D.L. 83/2015 convertito dalla L. n.132/2015 e D.L. 59/2016, convertito dalla L. n.119/2016

- i) il **decreto legge n. 83 del 2015** ha introdotto importanti misure di **semplificazione delle procedure di fallimento ed esecutive, facilitando il disincaglio dei crediti in sofferenza**, salvaguardando i diritti dei creditori e la posizione dei debitori in difficoltà. Tali norme di riforma del diritto dell'insolvenza e delle procedure concorsuali prevedono la possibilità che in una fase interinale si concedano ai debitori crediti aggiuntivi per poter continuare ad operare, e favorisce, in una situazione concorrenziale, il raggiungimento di accordi sulla risoluzione consensuale dei rapporti di credito con le imprese. Il pacchetto di norme è finalizzato a introdurre nuove misure per la **salvaguardia e la solidità del settore creditizio**, con lo scopo di accrescere la fiducia, ridurre il fenomeno del *credit crunch* e sostenere la crescita.



⁸ In questa direttiva di riforma si inserisce anche il **DDL di delega al Governo per la Riforma organica delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza**, approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio 2016 e attualmente all'esame della Camera ([AC 3671](#)) con cui il Governo è intervenuto in modo sistematico per riformare il quadro normativo e definire una regolamentazione in linea con le richieste degli investitori internazionali in materia di insolvenza ed esecuzione forzata.

Il DDL è volto a sostenere l'attività delle imprese in crisi agevolandone la ristrutturazione e, al contempo, a prevenire l'accumulazione di crediti deteriorati nei bilanci delle banche; con esso si cerca dunque di delineare un intervento organico di riforma del diritto dell'insolvenza e delle relative procedure concorsuali anche per allineare l'Italia alle moderne normative vigenti nella maggior parte dell'Unione Europea. L'esigenza di una risistemazione complessiva della materia concorsuale, in linea con i quadri normativi nazionali degli altri Stati europei, è resa indifferibile dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea (ed in particolare dalla Raccomandazione della Commissione n. 2014/135/UE e dal novellato regolamento europeo sull'insolvenza transfrontaliera - Regolamento UE 848/15).

ii) il **recente decreto legge n. 59 del 2016** ha introdotto una serie di misure volte all'accelerazione del recupero crediti da parte delle banche, anche grazie all'utilizzo delle moderne tecnologie, che conferiscono certezza e rapidità alle procedure per un sistema creditizio sano, che torni ad erogare credito all'economia reale, in particolar modo alle imprese:

- per favorire l'impresa nelle attività di produzione del reddito in caso di fabbisogno di accesso al credito, viene introdotto il principio del **pegno mobiliare non possessorio**, grazie al quale il debitore che dà in pegno un bene mobile destinato all'esercizio dell'impresa non ne perde il possesso, a tutela della continuità del processo produttivo. La mancata disponibilità del bene da parte del creditore garantito è compensata dall'iscrizione della garanzia in un apposito registro informatizzato tenuto dall'Agenzia delle entrate;
- per i contratti stipulati tra istituti finanziari e imprese è inoltre introdotta la facoltà di ricorrere (anche rinegoziando i contratti già in vigore) al cosiddetto "**patto marciano**", ossia la possibilità che nel caso di finanziamento garantito da proprietà immobiliari - diverse dalla residenza dell'imprenditore - o da altri diritti reali immobiliari, le parti possano stipulare un contratto di cessione del bene stesso che diviene efficace in caso di inadempimento del debitore. Se il rimborso avviene tramite rate mensili, si ha inadempimento quando il mancato pagamento si protrae per oltre nove (da sei del testo originario del decreto) mesi dalla scadenza di almeno tre rate (elevati a dodici nel caso in cui il debitore abbia già rimborsato almeno l'85% del finanziamento). Qualora il valore del bene al momento della cessione sia superiore al debito residuo, il creditore deve corrispondere al debitore la differenza tra i due valori: dunque, se da un lato la banca può entrare in possesso del bene con una procedura semplice e saltando il procedimento esecutivo, dall'altro è stato stabilito che al debitore spetti comunque la differenza tra il debito residuo e il valore del bene, evitando le conseguenze dovute alle vendite all'asta ad un valore inferiore a quello di mercato degli immobili posti a garanzia dei finanziamenti.
- è istituito presso il Ministero della giustizia un **registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure d'insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi**, accessibile dalla Banca d'Italia a tutela della sana e prudente gestione degli intermediari vigilati e della stabilità complessiva. Tale registro, in una prospettiva di supporto alla creazione di un mercato per i crediti deteriorati, consentirà di superare l'attuale opacità del sistema verso i possibili acquirenti, attraverso la trasparenza favorita dalla disponibilità di un adeguato set informativo per i soggetti interessati, che attualmente devono sopportare costi eccessivi nelle loro valutazioni sul valore dei crediti;
- sono introdotte **misure acceleratorie** della procedura di **espropriazione forzata**, anche attraverso numerose modifiche al codice di procedura civile; al fine di migliorare il tasso di efficienza e di trasparenza del mercato delle vendite forzate, si prevede che le vendite dei beni immobili pignorati abbiano luogo obbligatoriamente con **modalità telematiche**;
- con la finalità di agevolare il recupero o la cessione dei crediti, in caso di beni da pignorare vengono **rafforzati i poteri di indagine** del curatore fallimentare, del commissario e del

liquidatore giudiziale, attraverso l'**accesso alle banche dati telematiche** contenenti informazioni patrimoniali; con una norma introdotta Senato si prevede l'istituzione, presso ogni tribunale, di un elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita dei beni pignorati;

- vengono apportate **modifiche alla legge fallimentare** (R.D. n. 267 del 1942) con la finalità di rendere più celeri le procedure fallimentari: si introduce la possibilità di utilizzare le tecnologie telematiche per le udienze e per le adunanze dei creditori e di revoca del curatore che non rispetta i termini fissati per la procedura;
- viene disposta l'acquisizione da parte del MEF della Società per la Gestione di Attività S.G.A. S.p.A., costituita in occasione del salvataggio del Banco di Napoli nel 1997 allo scopo di recuperare i crediti in sofferenza.

IL CASO DELLE “QUATTRO BANCHE”

Salvati i risparmi di famiglie e imprese, senza costi per i cittadini

La **gestione delle crisi bancarie** è regolata dai decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015 (attuativi dell'articolo 8 della legge 9 luglio 2015, n. 114, legge di delegazione europea 2014)⁹ che hanno recepito la già citata direttiva BRRD.

Il Governo e la Banca d'Italia, in stretta collaborazione e intesa, agendo ciascuno in base alle proprie competenze e responsabilità, hanno avviato la procedura di **risoluzione della crisi di quattro banche** in amministrazione straordinaria - Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara, CariChieti, di dimensione piccola o media, aventi nel complesso una quota del mercato nazionale dell'1% circa in termini di depositi – a novembre 2015¹⁰ secondo la disciplina del *burden sharing* (e non del *bail in*, entrato in vigore il 1° gennaio del 2016). Sono state utilizzate le misure di risoluzione della costituzione di enti ponte e della separazione delle attività. Il programma di risoluzione adottato nel decreto legge n. 183 del 2015 è poi confluito ed è stato approvato nel testo della Legge di Stabilità 2016.

La **soluzione** adottata ha assicurato la **continuità operativa delle quattro banche e il loro risanamento**, preservando tutti i rapporti di lavoro in essere nell'interesse dell'economia dei territori in cui sono insediate, e la **piena tutela dei risparmi di famiglie e imprese** detenuti nella forma di

⁹ Il **D.Lgs. n. 180/2015 (“Decreto BRRD”)** recepisce le previsioni della Direttiva BRRD sulla risoluzione e 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 internazionali, poteri e funzioni dell'autorità di risoluzione nazionale e disciplina del fondo di risoluzione nazionale. Il **D.Lgs. n. 181/2015 (“Decreto Modifiche”)** invece modifica il Testo Unico Bancario (“TUB”) e il Testo Unico della Finanza (“TUF”) al fine di recepire le previsioni della Direttiva BRRD sui piani di risanamento e introdurre ulteriori modifiche connesse al nuovo regime della risoluzione. L'amministrazione straordinaria viene allineata alla disciplina europea e viene inoltre modificata la disciplina della liquidazione coatta amministrativa per adeguarla al nuovo quadro normativo.

¹⁰ La risoluzione dei predetti enti è stata disposta dalla Banca d'Italia nel mese di novembre 2015 ed è stata approvata il 22 novembre 2015 dalla Commissione europea sotto il profilo della compatibilità con la disciplina UE degli aiuti di Stato.

depositi, conti correnti e obbligazioni ordinarie. Risultato non meno importante è stata l'**assenza di costi per lo Stato**, quindi **tutti i contribuenti**, in questo senso, sono stati **pienamente tutelati**.

L'intero **onere** del **salvataggio** è stato posto, in ossequio alla citata disciplina, anzitutto a carico degli investitori in **azioni** e **obbligazioni subordinate** (titoli per loro natura esposti al rischio di impresa)¹¹, ma è in ultima analisi prevalentemente a **carico del complesso del sistema bancario italiano**, che alimenta con i suoi contributi, ordinari e straordinari, il Fondo di Risoluzione.

In sintesi, la **soluzione** adottata per la **risoluzione delle quattro banche**, compatibile con le norme europee sugli “aiuti di Stato”, si articola secondo il seguente **schema**: per ciascuna delle quattro banche la parte “buona” è stata separata da quella “cattiva” del bilancio.

Alla parte buona (“banca-ponte” o *bridge bank*) sono state conferite tutte le attività diverse dai prestiti “in sofferenza”, cioè quelli di più dubbio realizzo; a fronte di tali attività vi sono i depositi, i conti correnti e le obbligazioni ordinarie. Il capitale è stato ricostituito a circa il 9% del totale dell’attivo (ponderato per il rischio) dal “Fondo di Risoluzione”, alimentato con contribuzioni di tutte le banche del sistema. La “banca ponte” viene provvisoriamente gestita, sotto la supervisione dell’Unità di Risoluzione della Banca d’Italia, da amministratori da questa appositamente designati; in tutti e quattro i casi la carica di Presidente è rivestita dal dott. Roberto Nicastro, ex Direttore Generale di Unicredit. Gli amministratori hanno il preciso impegno di vendere la banca buona in tempi brevi al miglior offerente, con procedure trasparenti e di mercato, e quindi retrocedere al Fondo di Risoluzione i ricavi della vendita.

Si è inoltre costituita una “banca cattiva” (*bad bank*), priva di licenza bancaria, in cui sono stati concentrati i prestiti in sofferenza che residuano una volta fatte assorbire le perdite dalle azioni e dalle obbligazioni subordinate e, per la parte eccedente, da un apporto del Fondo di Risoluzione. Quest’ultimo fornisce alla banca cattiva anche la necessaria dotazione di capitale. Tali prestiti in sofferenza, svalutati a 1,5 miliardi dall’originario valore di 8,5 miliardi, saranno venduti a specialisti nel recupero crediti o gestiti direttamente per recuperarli al meglio. Per semplicità viene costituita un’unica banca cattiva che raccoglie le sofferenze di tutte e quattro le banche originarie.

¹¹ Il ricorso alle azioni e alle obbligazioni subordinate per coprire le perdite è espressamente richiesto come preconditione per la soluzione ordinata delle crisi bancarie dalle norme europee ai sensi della BRRD.

In questo processo non sono quindi usate risorse pubbliche. L'intero onere del salvataggio è posto innanzitutto a carico delle azioni e delle obbligazioni subordinate delle quattro banche ai sensi della disciplina vigente, ma è in ultima analisi prevalentemente a carico del complesso del sistema bancario italiano, che alimenta con i suoi contributi, ordinari e straordinari, il Fondo di Risoluzione.

L'impegno finanziario immediato del Fondo di Risoluzione è, complessivamente per le quattro banche, così suddiviso: circa 1,7 miliardi a copertura delle perdite delle banche originarie (recuperabili forse in piccola parte); circa 1,8 miliardi per ricapitalizzare le banche buone (recuperabili con la vendita delle stesse), circa 140 milioni per dotare la banca cattiva del capitale minimo necessario a operare. Quindi, in totale, circa 3,6 miliardi. La liquidità necessaria al Fondo di Risoluzione per iniziare immediatamente a operare è stata anticipata da tre grandi banche (Banca Intesa Sanpaolo, Unicredit e UBI Banca), a tassi di mercato e con scadenza massima di 18 mesi.

Le quattro banche originarie divengono dunque dei contenitori residui in cui sono confinate le perdite e la loro copertura, e vengono subito poste in liquidazione coatta amministrativa. Le banche buone (banche-ponte) ne assumono la stessa denominazione con l'aggettivo "Nuova" davanti e proseguono nell'attività essendo state ripulite delle sofferenze e ricapitalizzate. La banca cattiva resterà in vita solo per il tempo necessario a vendere o a realizzare le sofferenze in essa inserite.

Questa è la soluzione compatibile con le norme sugli aiuti di Stato che è emersa dopo che altre proposte erano state ritenute non compatibili durante le discussioni con la Commissione europea. Infine le Autorità italiane hanno adottato questa soluzione che ha effetti immediati ed evita il prolungamento dello stallo per le quattro banche, al fine di risolverne la crisi.

Nell'ambito della procedura di risoluzione descritta, a seguito di complesse interlocuzioni con le istituzioni europee, è stata inoltre trovata una **via compatibile con la normativa vigente** per assicurare una **forma di tutela verso gli "obbligazionisti subordinati"**. La soluzione ha origine da un emendamento PD alla legge di stabilità 2016 – poi assorbito da un emendamento governativo – che ha istituito un **Fondo di solidarietà** in favore degli investitori che alla data del 23 novembre 2015 detenevano **strumenti finanziari subordinati** emessi dalle quattro banche.

In particolare, le modalità di compensazione per i detentori di obbligazioni subordinate emesse dalle quattro banche sono state definite in considerazione di alcune condizioni concomitanti tra di loro; innanzitutto alcuni indici, come il rapporto tra attività e redditi da un lato e concentrazione

dell'investimento dall'altra, fanno presumere che **siano stati allocati ad alcuni risparmiatori prodotti finanziari non compatibili con il loro profilo di investimento**. Occorre inoltre considerare che la vendita di prodotti a clienti non professionali è stata spesso effettuata in relazione ad altri servizi prestati dalle quattro banche agli stessi clienti e quindi con il **possibile condizionamento** di questi ultimi **all'acquisto**. È in questo contesto opportuno ricordare che la **responsabilità** di porre rimedio alla **vendita impropria** di prodotti finanziari è in primo luogo **delle banche stesse**. Il Governo e le autorità italiane di vigilanza sono determinati a **contrastare eventuali altre condotte** di questo tipo e a prevenirne di nuove rinforzando i presidi normativi e regolamentari, la qualità dell'informazione e l'incisività dei controlli.

Parte delle **misure attuative del rimborso** sono state definite nel recente **decreto legge n. 59 del 2016**, in particolare precisando che:

- i clienti che hanno acquistato le obbligazioni subordinate delle quattro banche entro il 12 giugno 2014, data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale europea della Direttiva BRRD, possono richiedere **indennizzi automatici** o accedere alla **procedura arbitrale** (quest'ultima prevista in Legge di stabilità 2016) gestita dall'Autorità anticorruzione. Le **risorse** vengono attinte dal richiamato **Fondo di solidarietà**;
- l'investitore possa richiedere un **indennizzo automatico** – il cui importo è forfettario, **pari all'80%** del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari detenuti alla data di risoluzione delle banche in liquidazione, al netto di oneri e spese connessi alle operazioni di acquisto e della differenza, se positiva, tra rendimenti ottenuti e tasso sui Btp - entro sei mesi (dai quattro del testo originario) dalla data di entrata in vigore (30 giugno 2016) della legge di conversione del decreto, se ricorre **una fra due condizioni**, di carattere patrimoniale o reddituale¹². L'investitore che volesse invece provare ad ottenere una percentuale di **rimborso superiore all'80%**, dimostrando la grave violazione degli obblighi d'informazione, diligenza, correttezza e trasparenza, può scegliere di ricorrere all'**arbitrato** (via obbligatoria per ricevere un eventuale indennizzo se l'acquisto dei titoli è avvenuto dopo il 12 giugno 2014) le cui procedure saranno definite dal Governo in un decreto attuativo di prossima pubblicazione.

C'è da osservare che nel decreto legge n.59 del 2016 il **Governo ha ritenuto opportuno ampliare gli spazi di tutela** inizialmente previsti dalla legge di Stabilità, che disponeva il solo ricorso all'arbitrato e l'analisi caso per caso degli investitori ammessi al rimborso delle somme perse. È stato inoltre eliminato il tetto di 100 milioni di euro di ammontare originariamente previsto per il **Fondo di solidarietà**, al fine di consentire l'utilizzo di maggiori risorse per erogare gli indennizzi.

¹² Le condizioni per il possessore di obbligazioni subordinate acquistate entro il 12 giugno 2014 sono le seguenti:

- a) patrimonio mobiliare di valore inferiore a 100.000 euro posseduto al 31 dicembre 2015;
- b) ammontare del reddito *complessivo* (e non lordo, modifica introdotta al Senato che ha esteso la platea dei beneficiari) ai fini Irpef nell'anno 2014 inferiore a 35.000 euro.

DOMANDE E RISPOSTE SULLA SOLUZIONE DELLE CRISI DELLE QUATTRO BANCHE¹³

1. Perché si è scelto di mettere in risoluzione le quattro banche? Non c'erano soluzioni alternative che avrebbero potuto tutelare i portatori dei titoli penalizzati?

Nei mesi precedenti l'adozione del decreto di recepimento della direttiva BRRD, entrato in vigore il 16 novembre 2015, le Autorità italiane hanno preso in esame soluzioni della crisi delle quattro banche basate sull'intervento del **Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD)**, che non sono state ritenute compatibili con la disciplina sugli aiuti di Stato dalla Commissione europea (sebbene il FITD sia finanziato interamente dalle banche, senza intervento di fondi pubblici). Se l'intervento del FITD non fosse stato configurato come aiuto di Stato, l'operazione di salvataggio delle quattro banche da parte del FITD non avrebbe comportato il sacrificio dei diritti dei creditori subordinati. Un eventuale ricorso all'intervento del FITD nelle quattro banche anche in presenza di parere negativo della Commissione europea avrebbe potuto comportare l'imposizione del ripristino della situazione ex ante, cioè l'integrale restituzione delle somme fornite dal Fondo alle quattro banche, con la probabile attivazione, dopo il 1° gennaio 2016, data di entrata in vigore del *bail-in*, di un meccanismo che dunque comporta la riduzione e/o conversione anche dei crediti non subordinati, a differenza di quanto accaduto grazie alla soluzione individuata.

L'altra alternativa era una **liquidazione coatta amministrativa**. In tal caso, le azioni e i crediti subordinati avrebbero pure subito la svalutazione integrale del loro valore, dato l'ammontare delle perdite. Inoltre, la procedura di liquidazione, per sua natura, distrugge ricchezza in quanto è basata non sulla conservazione delle attività, ma sulla loro liquidazione attraverso azioni di recupero o cessioni sul mercato in tempi brevi e perciò a prezzi necessariamente molto bassi. Questo avrebbe quasi sicuramente intaccato i diritti anche dei creditori non subordinati, compresi i depositi non assicurati, ossia quelli sopra i 100mila euro, lesa le funzioni critiche essenziali (ad esempio, il credito alle imprese e il sistema dei pagamenti), causato la perdita di posti di lavoro. In definitiva, le **perdite** sarebbero risultate **superiori** rispetto a quelle emerse con la risoluzione.

Una terza soluzione, prospettata dalla Commissione europea, era costituita dall'**intervento volontario da parte del sistema bancario italiano**, soluzione

¹³ Per un ulteriore approfondimento si rimanda alle [note tematiche e di chiarimento](#) pubblicate sul sito della Banca d'Italia.

analoga a quella ora attivata per Tercas, ma che per le quattro banche non è risultata praticabile. Si ricorda che il FITD ha avviato la costituzione di uno schema - parallelo a quello obbligatorio - aperto alla partecipazione “volontaria” delle banche, al fine di risolvere *ex post* il caso Tercas. I lavori di costituzione dello schema sono iniziati il 22 novembre 2015 e sono terminati il 25 gennaio 2016. Lo schema è dotato di una capacità di intervento di 300 milioni, all’incirca pari a quanto già trasferito dal FITD a beneficio di Tercas e ora da restituire al FITD stesso in base a quanto richiesto dalla comunicazione della Commissione europea. Per le quattro banche poi poste in risoluzione non è stato possibile al sistema bancario raccogliere al suo interno il necessario consenso a mettere insieme una somma molto maggiore.

La **soluzione adottata** il 22 novembre – certamente non indolore – è quella che, considerati i vincoli e le norme esistenti, ha consentito di **minimizzare l’oneri dell’intervento**, salvaguardando al meglio i diritti dei depositanti e dei creditori.

2. Perché le quattro banche sono state salvate proprio a novembre e con quelle modalità?

Solo dopo l’entrata in vigore, il 16 novembre 2015, del D. Lgs. n. 180 del 2015, che ha dato attuazione alla BRRD, è stato possibile applicare strumenti fino ad allora non previsti dal quadro normativo italiano, quali la banca ponte (*bridge bank*) e la società veicolo per la gestione di attività (*bad bank*), e soprattutto ricorrere al Fondo di Risoluzione finanziato dalle banche. Le perdite imposte agli azionisti e ai creditori subordinati ammontano infatti a circa 870 milioni ma ulteriori perdite pari a circa 1.700 milioni sono state assorbite dal Fondo di Risoluzione; questo ha consentito di evitare il sacrificio di molti altri creditori, in particolare degli obbligazionisti e degli altri creditori non subordinati, come sarebbe avvenuto se la risoluzione avesse avuto luogo dopo il 1° gennaio 2016 (data di entrata in vigore del *bail-in*) o se si fosse avviata, in alternativa, la liquidazione coatta amministrativa delle banche. In mancanza di un intervento del Fondo di Risoluzione, finanziato dal sistema bancario, il costo sarebbe quindi stato molto maggiore per i creditori e sarebbe ricaduto su un numero di soggetti (investitori, dipendenti) molto più ampio.

3. Perché azioni e obbligazioni subordinate delle quattro banche sono state azzerate e non limate o convertite in azioni dei nuovi istituti?

In base alla BRRD e alla normativa italiana, nel caso di una procedura di risoluzione l’entità della riduzione di valore e l’eventuale conversione delle obbligazioni subordinate in azioni della banca non dipendono da scelte discrezionali dell’Autorità di Risoluzione (Banca d’Italia), ma dall’entità delle perdite, determinata in base a precise modalità e criteri di valutazione stabiliti dalla BRRD. Le per-

dite di ciascuna banca erano superiori al valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate; per questa ragione le azioni e le obbligazioni subordinate sono state sacrificate per l'intero ammontare del loro valore. Le perdite ulteriori sono state coperte dal Fondo di Risoluzione.

4. È vero che altri Paesi usano ancora gli aiuti di Stato mentre in Italia sono i piccoli investitori a pagare?

Prima dell'adozione della Comunicazione della Commissione europea del 2013 in materia di aiuti di Stato alle banche numerosi paesi europei avevano erogato ingenti aiuti di Stato ai sistemi finanziari nazionali, poiché la legislazione comunitaria in materia imponeva meno vincoli su questi interventi. Più di recente è stato consentito dalla Commissione un intervento del fondo tedesco di tutela dei depositi nel salvataggio di una banca tedesca in quanto l'intervento iniziale è stato effettuato prima dell'entrata in vigore della citata Comunicazione.

5. Gli indennizzi forfettari erogati – ai sensi del richiamato D.L. n.59/2016 - ai possessori di obbligazioni subordinate saranno soggetti a tassazione ai fini delle imposte sui redditi?

È **esclusa** senza eccezioni **la tassazione** degli indennizzi **a persone fisiche**, in quanto tali risarcimenti costituiscono una forma di **reintegro di danno**, mentre margini di valutazione delle situazioni specifiche possono sussistere nei casi di acquisti di titoli connessi all'attività di impresa.

Più nello specifico, nel caso in cui l'investimento in strumenti finanziari subordinati sia stato realizzato da un imprenditore nell'ambito della propria attività d'impresa, l'indennizzo può essere soggetto a tassazione se l'onere sostenuto per l'acquisto degli strumenti finanziari è stato dedotto come sopravvenienza passiva (in questa fattispecie, ai sensi del TUIR, l'indennizzo concorre dunque alla determinazione del reddito).

Nell'ipotesi di investitore privato, come sopra ricordato, la somma forfettaria che spetta all'investitore è commisurata percentualmente all'investimento effettuato dal soggetto richiedente, previa deduzione degli oneri e delle spese connessi all'operazione, nonché del differenziale positivo tra il rendimento di tali strumenti finanziari ed il tasso di mercato, convenzionalmente collegato al rendimento dei titoli di Stato italiani. Appare dunque evidente che l'indennizzo non sia parametrato alla mancata percezione dei proventi, derivanti dagli strumenti finanziari emessi dagli emittenti in stato di insolvenza, ma esclusivamente al corrispettivo pagato dall'investitore in sede di sottoscrizione o acquisto dei titoli. Sotto il profilo fiscale, quindi, l'indennizzo forfettario in esame non è riferito alla perdita di redditi – e in tal caso sarebbe stato soggetto a tassazione ai sensi del TUIR - ma ad un **mero reintegro patrimoniale**, non avente in quanto tale rilevanza reddituale.

ALTRE MISURE

Portabilità dei conti correnti e contenimento dei costi

Cambio banca, zero spese

Con il decreto legge n. 3 del 2015 è stato stabilito che gli istituti bancari e i prestatori di servizi di pagamento, nel caso di **trasferimento** di un **conto di pagamento**, devono dare corso alla pratica **senza oneri o spese di portabilità a carico del cliente**, entro i termini definiti dalla Direttiva n.2014/92/UE.

In caso di mancato rispetto dei termini, si prevede che il cliente sia indennizzato per il ritardo, in misura proporzionale al ritardo stesso e alla disponibilità esistente sul conto di pagamento al momento della richiesta di trasferimento. Sono infine introdotti ulteriori adempimenti di trasparenza informativa da fornire alla clientela.

Anatocismo

Stop anatocismo, mai più interessi sugli interessi

Con l'approvazione di una proposta emendativa del Gruppo del PD al decreto legge n. 18 del 2016, è stata definitivamente chiarita la disciplina del **divieto di capitalizzazione degli interessi** per conti correnti, conti di pagamento e finanziamenti a valere sulle carte di credito (anatocismo), stabilendo che gli interessi debitori maturati non possono produrre ulteriori interessi, salvo quelli di mora, e sono calcolati esclusivamente sulla sorte capitale. In ogni caso, la maturazione degli interessi non potrà essere inferiore ad un anno (escludendo la pratica trimestrale), gli interessi debitori a carico del cliente non saranno esigibili prima di 60 giorni, mentre gli interessi creditori (quelli a favore del correntista) saranno immediatamente disponibili. Si tratta di un passo in avanti notevole: è una norma che rende più agevole l'attuazione del **divieto di anatocismo**, ponendo fine alla scarsa chiarezza e limitando quindi il contenzioso legale.