



Crisi e riforme del settore bancario

18 marzo 2021

Il [legislatore dell'emergenza economico-sanitaria](#) è intervenuto anche con riferimento al **settore bancario**.

In particolare, si segnalano in questa sede le norme del **decreto Rilancio** che permettono di modificare il regolamento dei titoli e dei contratti delle **operazioni di cartolarizzazione di crediti in sofferenza assistiti da garanzia statale (GACS)** per adeguarne la disciplina alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica legata al COVID-19 (articolo 32); che autorizzano il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) a concedere la garanzia dello Stato su passività delle banche aventi sede legale in Italia, nonché per integrare il valore di realizzo del collaterale stanziato da banche italiane a garanzia di finanziamenti erogati dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (**erogazione di liquidità di emergenza - ELA**), fino a un valore nominale di 15 miliardi di euro, nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato (articoli 165-167). Si ricorda che il provvedimento disciplina anche il regime di **sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di piccole dimensioni**, diverse dalle banche di credito cooperativo, ovvero di quelle con attività totali di valore pari o inferiore a 5 miliardi di euro (articolo 168-175).

La legge di delegazione europea 2019-2020 (legge n. 53 del 2021) contiene la delega, tra l'altro:

- al recepimento della direttiva (UE) 2019/878 e all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/876. Il primo atto integra e modifica la direttiva 2013/36/UE (*Capital Requirements Directive - CRD*), il secondo il regolamento (UE) n. 575/2013 (*Capital Requirements Regulation - CRR*), che definiscono un **sistema armonizzato di requisiti minimi riferiti al capitale e ad altri strumenti che una banca deve detenere** affinché si possa ritenere che sia in grado di operare in condizioni di sicurezza e di far fronte autonomamente alle perdite operative;
- al recepimento della direttiva (UE) 2019/879 e all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2014/806. Il primo atto integra e modifica la direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD*) che, insieme al regolamento (UE) n. 806/2014 (*Single Resolution Mechanism Regulation - SRMR*), che definisce un **sistema armonizzato di regole sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie**.

Si segnala la [memoria depositata dalla Banca d'Italia](#).

I provvedimenti d'urgenza adottati per fronteggiare la crisi del sistema bancario

Nel corso degli ultimi anni il sistema bancario è stato oggetto di diversi interventi, anche sotto forma di provvedimenti d'urgenza, volti a fronteggiare le difficoltà delle banche italiane nel quadro della disciplina UE degli aiuti di Stato al settore creditizio. Gli istituti bancari nazionali a seguito della crisi economico-finanziaria presentavano un livello di capitalizzazione inadeguato rispetto alla rischiosità degli impieghi, anche a causa delle ingenti quantità di crediti deteriorati (cd. *non performing loans* – NPL) di cui si è inteso agevolare lo smaltimento.

Da ultimo, il [decreto-legge n. 142 del 2019](#) ha disciplinato una complessa operazione finanziaria volta a consentire a Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (**MCC**) di rilanciare, come evidenziato dal Governo nel [comunicato stampa del 13 dicembre 2019](#), la **Banca Popolare di Bari (BPB)**.

Si ricorda che con la [sentenza del 19 marzo 2019](#), il Tribunale di primo grado dell'Unione Europea (cause riunite T-9816, T-19616, T-19816, Repubblica italiana c/ Commissione) ha stabilito che l'intervento di sostegno da parte del FITD - Fondo interbancario a tutela dei depositi nell'operazione di acquisto di TERCAS da parte della Banca popolare di Bari non costituisce aiuto di stato vietato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - TFUE.

La Commissione europea ha proposto **appello alla Corte di giustizia**, che tuttavia ha rigettato l'appello con **sentenza del 2 marzo 2021**.

Si rinvia al relativo [focus](#) per approfondimenti.

Il **decreto legge n. 183 del 2015**, confluito nella legge di stabilità 2016, ha introdotto norme per l'attuazione dei programmi di [risoluzione di Cassa di risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e Cassa di risparmio di Chieti](#), tutte in amministrazione straordinaria ed ha istituito un **Fondo di solidarietà** in favore dei piccoli investitori che detenevano strumenti finanziari subordinati emessi dalle citate banche.

Con il **decreto legge n. 18 del 2016** è stata disciplinata la garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze bancarie. Tale meccanismo, chiamato **Garanzia Cartolarizzazione Sofferenze (GACS)**, ha consentito allo Stato di garantire - a prezzo di mercato - solo le cd. cartolarizzazioni *senior*, ovvero quelle più sicure, destinate a sopportare per ultime le eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti bancari che si rivelassero inferiori alle attese. Lo schema è stato poi prorogato nel tempo, previa autorizzazione della Commissione Europea, competente in materia di aiuti di Stato. Attualmente la scadenza è fissata al [27 maggio 2021](#).

Con il **decreto legge n. 59 del 2016** si è provveduto a:

- **accelerare il recupero dei crediti deteriorati**, anche mediante modifiche alle norme fallimentari;
- fornire **sostegno agli investitori delle banche sottoposte a liquidazione**;
- **rafforzare la stabilità degli istituti bancari** con agevolazioni fiscali.

Con riferimento alle procedure di recupero dei crediti, è stata introdotta una nuova **garanzia reale mobiliare**, di natura non possessoria, in cui il debitore - diversamente che nel pegno semplice - non si spossa del bene. In compenso sono previste adeguate forme di pubblicità che, nello specifico, consistono nell'iscrizione della garanzia in un apposito registro informatizzato. Si è disciplinato inoltre il cd. **patto marciano** per le imprese: in caso di inadempimento, il creditore dell'impresa può rivalersi direttamente sul diritto immobiliare posto a garanzia del debito, evitando le ordinarie procedure esecutive. Con riferimento al sostegno agli investitori, sono state introdotte misure a favore dei soggetti che avevano investito in istituti bancari sottoposti a procedure di risoluzione.

Il **decreto legge n. 237 del 2016**, con norme analoghe a quelle introdotte dal provvedimento in esame:

- ha concesso la **garanzia dello Stato sulle passività** delle banche e sui **finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia** per fronteggiare gravi crisi di liquidità;
- ha consentito la **sottoscrizione o l'acquisto**, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di **azioni di banche italiane** che presentavano esigenze di rafforzamento del proprio patrimonio, in relazione a una prova di *stress* basata su uno scenario avverso. Queste ultime misure di rafforzamento patrimoniale sono state attuate nei confronti di Monte dei Paschi di Siena – MPS; ad esito dei predetti interventi, il MEF attualmente detiene il 68,25% delle azioni dell'istituto bancario.

Nel mese di giugno 2017 sono stati emanati altri due provvedimenti:

- il **decreto legge n. 89 del 2017**, confluito nel decreto legge n. 99 del 2017, che ha **prorogato**, a specifiche condizioni, il termine di scadenza delle passività oggetto delle misure di riparto degli oneri del risanamento degli istituti in crisi (cd. misure di **burden sharing**);
- il **decreto legge n. 99 del 2017**, che ha inteso facilitare la **liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca**, per garantire la continuità del sostegno del credito alle famiglie e alle imprese del territorio. Le misure adottate hanno consentito la vendita di parte delle attività delle due banche a un acquirente - Intesa Sanpaolo - e il trasferimento del relativo personale. Sono state concesse garanzie statali sul finanziamento della massa liquidatoria dei due istituti da parte di Intesa Sanpaolo ed è stato previsto, per i creditori subordinati delle banche, un meccanismo di ristoro analogo a quello stabilito per gli istituti posti in risoluzione nel novembre 2015, con prestazioni a carico del Fondo interbancario di tutela dei depositanti.

Il **Capo III del decreto-legge n. 22 del 2019** consente la prosecuzione delle misure di smaltimento dei crediti in sofferenza presenti nei bilanci bancari, tramite la concessione di **garanzie dello Stato** nell'ambito di **operazioni di cartolarizzazione**, che abbiano come sottostante **crediti in sofferenza (Garanzia cartolarizzazione crediti in sofferenza – GACS)**, a tal fine utilizzando i **meccanismi già disciplinati dal Capo II del decreto-legge n. 18 del 2016**, cui sono state apportate **alcune modifiche** .

Il **decreto-legge n. 1 del 2019** ha introdotto misure di **sostegno pubblico in favore di Banca Carige S.p.a.** - Cassa di risparmio di Genova e Imperia, per garantire la stabilità finanziaria e assicurare la protezione del risparmio, nel quadro della disciplina europea degli aiuti di Stato al settore bancario. Vedi [qui](#) il dossier. Banca Carige aveva già in passato mostrato una debolezza della situazione patrimoniale, confermata dagli esercizi di stress condotti dalla BCE nell'autunno del 2018.

La banca è stata posta in amministrazione straordinaria e nei suoi confronti sono consentiti i seguenti interventi:

- **concessione della garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione della Banca Carige S.p.A.** e sui finanziamenti alla stessa erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (**emergency liquidity assistance – ELA**);
- autorizzazione al MEF a **sottoscrivere o acquistare azioni della Banca Carige S.p.A.**, definendo le modalità di tali interventi;

Il **decreto-legge crescita (n. 34 del 2019)** ha esteso dal 30 giugno al 31 dicembre 2019 la concessione della garanzia dello Stato sulle nuove passività emesse da Banca Carige e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia al medesimo istituto.

Per una più compiuta disamina della disciplina della crisi bancaria, delle misure a tutela degli investitori e dell'applicazione concreta del nuovo impianto legislativo e regolamentare, si rinvia al [dossier relativo alla normativa europea in materia bancaria ed al suo recepimento in Italia](#).

Per una panoramica sull'attività svolta dalla SGA Spa - Società per la gestione di attività (ora AMCO - Asset Management Company Spa) nella gestione della grave crisi finanziaria della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca si veda il [focus](#).

Focus

[La risoluzione degli istituti bancari e la gestione delle crisi](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_la_risoluzione_degli_istituti_bancari.html

[La sentenza del Tribunale di primo grado UE sull'operazione di acquisto di TERCAS](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-sentenza-del-tribunale-di-primo-grado-ue-sull-operazione-di-acquisto-di-tercas.html>

[SGA - La gestione dei crediti deteriorati](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/sga-la-gestione-dei-crediti-deteriorati-sga-la-gestione-dei-crediti-deteriorati.html>

[La disciplina delle cartolarizzazioni](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-disciplina-delle-cartolarizzazioni.html>

Misure per fronteggiare l'emergenza Covid-19

Il **decreto-legge Rilancio (decreto-legge n. 34 del 2020)** reca, tra l'altro, alcune specifiche misure concernenti il settore bancario. Si consente di modificare il regolamento dei titoli e dei contratti delle **operazioni di cartolarizzazione di crediti in sofferenza assistiti da garanzia statale (GACS)**, per adeguarne la disciplina alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica legata al COVID-19 (articolo 32); autorizzano il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) a concedere la garanzia dello Stato su passività delle banche aventi sede legale in Italia, nonché per integrare il valore di realizzo del collaterale stanziato da banche italiane a garanzia di finanziamenti erogati dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (**erogazione di liquidità di emergenza - ELA**), fino a un valore nominale di 15 miliardi di euro, nel rispetto

della disciplina europea in materia di aiuti di Stato (articoli 165-167). Il provvedimento disciplina anche il regime di **sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di piccole dimensioni**, diverse dalle banche di credito cooperativo, ovvero di quelle con attività totali di valore pari o inferiore a 5 miliardi di euro (articoli 168-175).

Il **decreto-legge agosto** (decreto-legge n. 104 del 2020) ha modificato la disciplina sulla trasformazione in crediti di imposta delle attività per imposte anticipate – DTA che derivano dalla cessione di crediti deteriorati, contenuta nel decreto-legge n. 34 del 2019.

Le norme in esame, tra l'altro:

- specificano che la trasformazione in crediti di imposta delle attività per imposte anticipate decorre dalla data di efficacia giuridica della cessione dei crediti deteriorati;
- chiariscono la modalità di calcolo del valore nominale dei crediti ceduti, nel caso rapporti tra società; non controllate; chiariscono le modalità di applicazione della disciplina in parola nel caso di consolidato nazionale, trasparenza fiscale e qualora le cessioni di crediti siano effettuate da società; di persone;
- dettagliano le modalità; per l'esercizio delle opzioni che condizionano la trasformazione in crediti di imposta delle DTA.

Per ulteriori informazioni si rinvia al [tema web sulle misure fiscali e finanziarie concernenti l'emergenza Coronavirus](#).

Le riforme delle banche

Il decreto-legge n. 76 del 2020 ha prorogato dal 31 dicembre 2020 al **31 dicembre 2021** il termine per **l'attuazione della riforma delle banche popolari**, prevista dal [decreto legge n. 3 del 2015](#). Si intratta in particolare del termine per adeguare l'attivo delle banche popolari ai requisiti massimi richiesti dal Testo Unico Bancario, oppure per deliberarne la trasformazione in società per azioni. Con la riforma del 2015 è stato infatti stabilito che l'attivo di una banca popolare non possa superare la soglia di 8 miliardi di euro e, trascorso un anno dal superamento di tale limite, ove lo stesso non sia stato ridotto al di sotto della soglia né sia stata deliberata la trasformazione in società per azioni o la liquidazione, vengono previsti rilevanti poteri di intervento da parte dell'autorità di vigilanza, che può proporre la revoca dell'autorizzazione e la liquidazione coatta amministrativa della banca.

Il decreto-legge n. 91 del 2018 è intervenuto sulla riforma del credito cooperativo avviata [nel corso della XVII Legislatura](#), innalzando da 90 a 180 il numero dei giorni utili per la stipula del contratto di coesione e per l'adesione al gruppo bancario cooperativo. La quota del capitale della capogruppo detenuta dalle BCC aderenti è stata fissata almeno al 60 per cento; i componenti dell'organo di amministrazione espressione delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo sono almeno la metà più due. È stato inoltre specificato il carattere localistico delle BCC tra i parametri da rispettare nel contratto di coesione, disciplinato il processo di consultazione sulle strategie del gruppo, nonché il grado di autonomia delle singole BCC in relazione alla relativa classe di rischio.

Il [decreto-legge n. 119 del 2018](#) in materia fiscale ha consentito alle banche di credito cooperativo costituite nelle **Province Autonome di Trento e Bolzano** di costituire, in alternativa al gruppo bancario cooperativo previsto dal Testo Unico Bancario, un sistema di tutela istituzionale, vale a dire un accordo di responsabilità contrattuale o previsto dalla legge, stipulato da un gruppo di banche, che tutela gli enti partecipanti e soprattutto ne garantisce la liquidità e la solvibilità.

La citata riforma ha innalzato la quota di capitale detenibile dai soci di una BCC (da 50 mila a 100 mila euro) ed il numero minimo dei soci (da 200 a 500). Ha inoltre stabilito che ogni BCC, per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, è tenuta ad aderire ad un gruppo bancario cooperativo. Per aderire al gruppo le BCC sottoscrivono un contratto di coesione, che disciplina il funzionamento del gruppo stesso. Il 3 maggio 2018 è decorso il termine per la presentazione alla Banca d'Italia delle istanze di costituzione dei gruppi bancari cooperativi; il Governo al riguardo ha riferito che ICCREA (in data 27 aprile 2018), Cassa Centrale Banca (il 21 aprile 2018) e Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige (il 22 settembre 2017) hanno presentato istanza per divenire capogruppo. Nella risposta alla citata interrogazione, il Governo aveva evidenziato inoltre che due banche di credito cooperativo

(Cambiano e Chianti) hanno optato per il conferimento dell'azienda bancaria ad una banca costituita in forma di società per azioni, possibilità che è stata concessa dal citato decreto-legge n. 18 del 2016 alle BCC che non intendessero aderire ad un gruppo bancario ed avessero i requisiti dimensionali richiesti dalle norme (patrimonio netto di almeno 200 milioni di euro).

Si ricorda in questa sede che la Banca d'Italia ha recentemente pubblicato un aggiornamento alle Disposizioni di Vigilanza, contenente una [nuova disciplina per le banche di credito cooperativo](#) (normativa già sottoposta a consultazione il 10 novembre 2017), a completamento della suddetta riforma avviata con il decreto-legge n. 18 del 2016 e già implementata nel novembre 2016. Per una disamina del più complessivo intervento di riordino del settore bancario, che oltre alle BCC ha coinvolto anche le fondazioni bancarie e le banche popolari, si rinvia alla [documentazione predisposta per la XVII Legislatura](#).

Focus

[Assetto patrimoniale e governance della Banca d'Italia](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_assetto_patrimoniale_e_governance_della_banca_d_italia.html

Il Meccanismo Europeo di Stabilità - MES

Il **Meccanismo europeo di stabilità (MES)** è un'organizzazione istituita nel 2012, sulla base di un [Trattato intergovernativo](#), per fornire **assistenza finanziaria ai Paesi dell'eurozona**, nel caso in cui tale intervento risulti indispensabile per salvaguardare la **stabilità finanziaria dell'area valutaria complessivamente considerata** e dei suoi **Stati membri**. Il MES ha affiancato e poi sostituito i precedenti strumenti transitori di stabilizzazione finanziaria. Esso opera con diversi strumenti, a condizioni rigorosamente indicate dal Trattato istitutivo: linee di credito ai Paesi membri; assistenza finanziaria mediante prestiti volti a **sottoscrivere titoli rappresentativi del capitale di istituzioni finanziarie**; prestiti non connessi a uno specifico obiettivo; acquisto di titoli di debito degli Stati membri.

Facendo seguito al mandato ricevuto dal Vertice euro del 14 dicembre 2018, l'Eurogruppo del 13 giugno 2019 ha raggiunto un accordo su una **proposta di riforma del MES**, nell'ambito di un più ampio pacchetto di interventi secondo cui la revisione del meccanismo è stata collegata alla definizione di uno strumento europeo di bilancio per la convergenza e la competitività e al completamento dell'Unione bancaria. Il successivo Vertice euro del 21 giugno (**elimina: ha preso atto dell'accordo e**) ha chiesto all'Eurogruppo di proseguire i lavori in modo da consentire il raggiungimento di un accordo sull'intero pacchetto nel **dicembre 2019** così da consentire prontamente l'avvio del processo di ratifica negli Stati membri. Il percorso, tuttavia, **ha subito una battuta d'arresto a causa della pandemia da COVID-19**, allorché **l'Eurogruppo ha sospeso temporaneamente i negoziati per partecipare al processo di adozione di una serie di strumenti, coordinati e integrati con le politiche nazionali, volti a fronteggiare gli effetti della crisi sul piano economico e sociale**. Per maggiori dettagli sulla risposta alla pandemia delle istituzioni europee, si rinvia alla **Nota "L'epidemia Covid e l'Unione europea"**, pubblicata per la prima volta dal Servizio studi del Senato della Repubblica il 24 marzo ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza tendenzialmente settimanale, fino al 20 novembre 2020 ([Nota UE 44/17](#)). Tra gli strumenti approvati vi è anche un nuovo [Strumento di sostegno alla crisi pandemica](#) (*Pandemic Crisis Support*), istituito nell'ambito del Trattato vigente del MES e volto a **finanziare i costi dell'assistenza sanitaria nazionale**. Il processo di riforma del MES, sospeso anche in ragione della significatività degli strumenti adottati in risposta alla crisi, è **tornato al centro del dibattito con particolare riferimento all'opportunità di mettere a disposizione del Fondo di risoluzione unico il sostegno del meccanismo di stabilità**, che costituisce la principale innovazione recata al Trattato dalla proposta in esame. Nella [riunione del 30 novembre 2020](#), **l'Eurogruppo ha deciso di procedere con la riforma del MES**, di sottoporre nel gennaio 2021 il trattato rivisto alla firma dei rappresentanti dei governi e di **avviare il processo di ratifica**. Contestualmente i ministri hanno anche deciso di **anticipare l'entrata in vigore del sostegno comune al Fondo di risoluzione unico entro l'inizio del 2022**, in ragione degli importanti risultati raggiunti nella riduzione del rischio relativo a nuove crisi bancarie.

Per ulteriori informazioni si veda inoltre il [dossier](#) predisposto dal Senato.

Le disposizioni del cd. Decreto Brexit

L'articolo 22 del [decreto-legge proroga termini 2021](#) (decreto-legge n. 183 del 2020) ha introdotto specifiche disposizioni che consentono transitoriamente **l'operatività degli intermediari bancari, finanziari e assicurativi in Italia a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea** (cd. *Brexit*). Con riferimento a banche e intermediari finanziari britannici con attività in Italia si prevede un regime di operatività limitata, che consente a tali imprese di continuare a esercitare la propria attività dal 1° gennaio 2021 fino alla conclusione del procedimento autorizzativo da parte delle Autorità competenti e, comunque, non oltre sei mesi successivi alla scadenza del periodo di transizione (al 30 giugno 2021), solo con riferimento alle attività per le quali sia stata richiesta tempestiva autorizzazione alle Autorità nazionali competenti e solo per la gestione dei rapporti esistenti. Non è quindi permessa l'acquisizione di nuovi clienti, né la modifica dei rapporti in essere. Analogamente, le imprese di assicurazione britanniche possono proseguire la propria attività in Italia nei limiti gestione dei contratti e delle coperture in corso, senza assumere nuovi contratti, né rinnovare quelli esistenti. Al fine di equiparare il trattamento degli operatori di altri Paesi terzi a quello accordato dalle norme in esame per effetto della Brexit, vengono fissati al 30 giugno 2021 anche i termini per l'operatività temporanea di banche e intermediari già autorizzati in Italia appartenenti a Paesi terzi diversi dalla Gran Bretagna.

Tale provvedimento proroga alcune misure già disposte dal **decreto-legge n. 22 del 2019**, contenente misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del **Regno Unito** per disciplinare le conseguenze, anche di natura economica e finanziaria, del recesso **di quest'ultimo dall'Unione europea**.

In materia bancaria, il provvedimento recava:

- la disciplina transitoria applicabile per garantire la **stabilità finanziaria** in caso di recesso del Regno Unito dall'Unione Europea **in assenza di accordo**;
- la disciplina della **prestazione di specifici servizi e attività bancarie e finanziarie in Italia da parte di banche, imprese di investimento e istituti di moneta elettronica del Regno Unito** dopo la data a decorrere dalla quale avrà effetto il recesso del Regno Unito dall'Unione europea in assenza di un accordo (la data di recesso), fino al termine del diciottesimo mese successivo (periodo transitorio);
- la disciplina della **cessazione dell'operatività da parte di specifici soggetti del Regno Unito operanti in Italia**.

Inoltre il decreto-legge (al Capo III) ha consentito la prosecuzione delle misure di smaltimento dei crediti in sofferenza presenti nei bilanci bancari, tramite la concessione di garanzie dello Stato nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione, che abbiano come sottostante crediti in sofferenza (Garanzia cartolarizzazione crediti in sofferenza – GACS), a tal fine utilizzando i meccanismi già disciplinati dal Capo II del decreto-legge n. 18 del 2016.

La Commissione d'inchiesta sul sistema bancario

La [legge 26 marzo 2019, n. 28](#) istituisce una [Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario](#): essa è costituita da un pari numero di senatori e deputati, nominati dai presidenti delle Camere in proporzione al numero dei componenti dei gruppi.

Vedi qui il [relativo dossier](#).

In sintesi, l'articolo 3 della legge chiarisce che la Commissione è chiamata, in primo luogo, a svolgere la propria attività di indagine in relazione a diversi aspetti dell'attività bancaria e creditizia, tra cui: alcuni specifici profili di gestione degli enti creditizi; le condizioni per l'istituzione di una procura nazionale per i reati bancari e finanziari; il recepimento e l'applicazione agli istituti di credito cooperativo della disciplina europea in materia di vigilanza e requisiti prudenziali; il percorso dell'Unione Bancaria a livello europeo, la relativa disciplina, l'attività e le norme emanate dalle Autorità di vigilanza. La Commissione deve inoltre operare anche con riferimento ad aspetti ulteriori rispetto all'attività bancaria, quali: le agenzie di *rating*, i sistemi di informazione creditizia, l'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti pubblici (anche territoriali), il debito pubblico (in relazione alla disciplina sulla cartolarizzazione delle sofferenze ed alla relativa garanzia statale). La proposta disciplina anche l'attività di **indagine** della Commissione e la richiesta di atti e documenti da parte della stessa .

Con riferimento al **funzionamento** dell'organo e, in particolare, il limite alle **spese** per il predetto funzionamento, la legge pone tale limite in 55.000 euro per l'anno 2018 e in 180.000 euro per ciascuno degli anni successivi. L'importo è stato così abbassato per effetto delle modifiche apportate al Senato; la proposta di legge originariamente fissava l'ammontare in 75.000 euro per l'anno 2018 e in 200.000 euro per ciascuno

degli anni successivi.

Tali oneri vengono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Si ricorda che nella XVII legislatura la legge 12 luglio 2017, n. 107 aveva istituito la [Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario](#), con il compito di verificare gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano; la gestione degli istituti bancari coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto, destinatari anche in forma indiretta di risorse pubbliche o posti in risoluzione; l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari; l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie.

Nella propria [relazione conclusiva](#), approvata a maggioranza, la Commissione ha formulato alcune proposte, auspicando:

- un aggiornamento del quadro normativo del sistema di vigilanza e controllo che, tra l'altro, preveda l'attribuzione di maggiori poteri investigativi alla Banca d'Italia, l'introduzione di limiti più stringenti alla possibilità di assunzione e di ottenere incarichi presso gli enti vigilati e il rafforzamento della collaborazione tra Autorità competenti;
- un rafforzamento della *governance* degli istituti bancari, con un maggior rigore nella prevenzione e nel contrasto al conflitto di interessi ed una maggiore attenzione alla *governance* degli istituti in crisi;
- una gestione più efficace dei crediti deteriorati, affidandone il *management* ad un organismo pubblico che agisca, a livello nazionale, entro un sistema di regole stabilite in sede europea (*bad bank*);
- alcune riforme alla normativa penalistico-economica, tra cui la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in mancanza di declaratoria di insolvenza;
- con riferimento alla tutela del risparmio, la semplificazione dei prospetti informativi, una più netta separazione tra attività bancaria e finanziaria, nonché la promozione delle iniziative di educazione finanziaria, peraltro già avviate con l'introduzione della Strategia per l'[educazione finanziaria](#), previdenziale ed assicurativa.

Fondo indennizzo risparmiatori - FIR

Dal 22 agosto 2019, per effetto della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del [decreto ministeriale dell'8 agosto 2019](#), è attivo il [Portale per la presentazione delle istanze](#) di indennizzo al Fondo Indennizzo Risparmiatori - FIR.

La [legge di bilancio 2019](#) (articolo 1, commi da 493 a 507 della legge n. 145 del 2018) ha istituito, con una dotazione finanziaria di **525 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2019-2021, e disciplina il **Fondo indennizzo risparmiatori (FIR)** per i risparmiatori che hanno subito un pregiudizio ingiusto in relazione all'investimento in azioni di banche poste in liquidazione coatta amministrativa nell'ultimo biennio, usufruendo dei servizi prestati dalla banca emittente o da società controllata. L'indennizzo, non più subordinato all'accertamento del danno ingiusto da parte del giudice o dell'arbitro finanziario, per gli azionisti è commisurata al 30 per cento del costo di acquisto, mentre per gli obbligazionisti è commisurata al 95 per cento del costo di acquisto, entro il limite massimo complessivo di 100.000 euro per ciascun risparmiatore. Si demanda a norme secondarie di attuazione la concreta disciplina operativa del Fondo, che viene istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il FIR ha sostituito il Fondo di ristoro istituito dalla legge di bilancio 2018 (modificato dal decreto-legge "proroga termini", [decreto-legge n. 91 del 2018](#)), che aveva analoghe finalità. Tale Fondo era stato istituito in favore dei risparmiatori che avessero subito un danno ingiusto, riconosciuto con sentenza del giudice o con pronuncia degli arbitri presso la camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al codice dei contratti pubblici, in ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari emessi da banche aventi sede legale in Italia, sottoposte ad azione di risoluzione o comunque poste in liquidazione coatta amministrativa, dopo il 16 novembre 2015. L'operatività del fondo è stata nel tempo estesa anche ai risparmiatori destinatari di pronunce favorevoli dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie – ACF. I risparmiatori che tuttavia avevano già presentato ricorso all'Arbitro per le controversie finanziarie (Acf) istituito presso la Consob, ove avessero ottenuto entro il 30 novembre 2018 una decisione favorevole, hanno potuto ottenere un rimborso pari al

30% del danno liquidato dall'Acf, con un tetto massimo di 100.000 euro. Sul sito della Consob sono stati pubblicati l' [Avviso](#) e il relativo [modulo](#) per fare domanda.

Il [decreto-legge n. 34 del 2019](#) ha modificato la disciplina del Fondo indennizzo risparmiatori (FIR), prevedendo anche una **procedura di indennizzo forfettario**. E' stata quindi definita una categoria speciale di beneficiari del FIR, identificati sulla base della consistenza del patrimonio mobiliare e del reddito, che sono soddisfatti con priorità a valere sulla dotazione del FIR. Viene data precedenza ai pagamenti di importo non superiore a 50.000 euro: inoltre, i beneficiari delle prestazioni del FIR che hanno subito un pregiudizio ingiusto da parte di banche e loro controllate aventi sede legale in Italia, poste in liquidazione coatta amministrativa dopo il 16 novembre 2015 e prima del 16 gennaio 2018, sono esclusi dalle norme che obbligano le PPAA a verificare se il destinatario sia inadempiente al pagamento di cartelle di pagamento.

La [legge di bilancio 2020](#) ha **integrato la disciplina del FIR**, tra l'altro:

- specificando i requisiti dei risparmiatori che possono accedere al fondo;
- chiarendo alcuni aspetti relativi al calcolo dell'indennizzo per gli azionisti nel caso di più acquisti,
- precisando gli adempimenti documentali necessari per accedere alla procedura di indennizzo forfettario.

Il decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. Cura Italia) ha modificato la disciplina del **FIR**, specificando che agli azionisti e agli obbligazionisti, in attesa della predisposizione del piano di riparto degli indennizzi, può essere corrisposto un **anticipo delle somme dovute, nel limite massimo del 40 per cento dell'importo dell'indennizzo deliberato dalla Commissione tecnica**, a seguito del completamento dell'esame istruttorio. Con la [legge di bilancio 2021](#), si è specificato (comma 1143) che tale anticipo può arrivare al **100 per cento dell'importo dell'indennizzo deliberato dalla Commissione tecnica, ove ciò non pregiudichi la parità di trattamento dei soggetti istanti legittimati**.

Le procedure di "banking dialogue"

Il Presidente della Camera ha trasmesso alla Presidenza della VI Commissione Finanze una [lettera](#) che chiarisce le **forme procedurali** idonee a dare attuazione alla disciplina recata dai Regolamenti europei n. 1024/2013 e n. 806/2014, in materia di **banking dialogue**, ovvero quelle norme che consentono ai Parlamenti degli Stati membri UE di interloquire con la Banca centrale europea e con il Comitato di risoluzione unico.

In particolare, il Presidente della Camera evidenzia che la richiamata normativa europea prevede tre modalità di intervento dei Parlamenti nazionali: la trasmissione alla BCE e al Comitato di risoluzione di osservazioni motivate sulle relazioni trasmesse da questi organismi in ordine allo svolgimento dei compiti loro attribuiti dai Regolamenti n. 1024/2013 e n. 806/2014; la trasmissione di osservazioni o quesiti rivolti alla BCE e al Comitato con riferimento ai compiti ad essi attribuiti dai suddetti Regolamenti; l'invito al Presidente o a un membro del Consiglio di vigilanza e al Presidente del Comitato a partecipare a uno scambio di opinioni, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente. Il Presidente rileva in proposito come nell'ambito dell'ordinamento parlamentare, allo stato delle norme e delle prassi vigenti, sia possibile rinvenire procedure idonee a dare corso all'esercizio delle suddette prerogative; precisa quindi che, per quanto concerne, in primo luogo, la possibilità di invitare il Presidente o un membro del Consiglio di vigilanza della BCE e il Presidente del Comitato di risoluzione a partecipare a uno scambio di opinioni, che si tratta di una facoltà che può essere esercitata dalle Commissioni, mediante lo strumento delle audizioni.

Nella lettera si precisa inoltre, per quanto riguarda l'esame delle relazioni, che esse sono state già trasmesse alla Camera negli anni passati e assegnate alle Commissioni competenti (cioè alla Commissione Finanze con il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea), ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento. La procedura disciplinata da tale disposizione prevede un esame da parte della Commissione competente e la sua conclusione con l'approvazione di un documento finale. Per le relazioni in questione, dunque, il documento finale approvato dalla Commissione costituisce la sede nella quale la Commissione collegialmente può definire le osservazioni motivate da far pervenire alla BCE e al Comitato di risoluzione. Ove approvato, tale documento sarà trasmesso dal Presidente della Camera, oltre che ai soggetti indicati dall'articolo 127, comma 2, alla BCE e al Comitato di risoluzione.».

Il Presidente della Camera ritiene infine, quanto alla procedura da applicare per il caso di quesiti ed osservazioni da rivolgere alla BCE e al Comitato di risoluzione in ordine ai compiti ad essi attribuiti dai

Regolamenti, che in una prima fase applicativa – ferma restando la possibilità di pervenire a modifiche alla luce della prima attuazione – l'indicata interlocuzione si possa inquadrare nella procedura di esame delle relazioni trasmesse alle Camere, che hanno ad oggetto lo svolgimento dei compiti previsti dalle norme europee. Su tali relazioni – come detto – possono essere formulate osservazioni motivate: l'esame delle relazioni, dunque, può costituire l'occasione per formulare anche ulteriori quesiti e osservazioni riguardanti più in generale i compiti dei suddetti organi, sui quali la Commissione può deliberare in sede di approvazione del documento finale.

La Relazione del Governatore della Banca d'Italia sull'anno 2020

Sul sito istituzionale della Banca d'Italia è consultabile la [Relazione annuale sul 2020](#).

L'Istituto rileva come la diffusione dell'emergenza pandemica abbia investito l'intera [economia globale](#); con le successive [ondate epidemiche](#) gli effetti economici si sono manifestati in misura diversa tra settori e aree geografiche, riflettendo la severità della pandemia a livello locale e le risposte delle politiche economiche. Sottolinea come le politiche monetarie abbiano evitato che la crisi pandemica si tramutasse in una crisi finanziaria, garantendo la liquidità sui mercati e favorendo il credito attraverso diverse iniziative tra cui programmi di acquisto di titoli, adottati per la prima volta anche dalle banche centrali di alcune economie emergenti. Le politiche di bilancio hanno svolto un ruolo cruciale nel sostenere i redditi delle famiglie e delle imprese, soprattutto nei paesi avanzati, scongiurando che si innescasse un ampliamento della crisi.

Per quanto concerne il **settore creditizio**, l'attività degli [intermediari italiani](#) nel 2020 è stata fortemente condizionata dalle conseguenze della pandemia. Le banche hanno soddisfatto l'aumento della domanda di finanziamenti da parte delle imprese, alimentata dal fabbisogno di liquidità che ha fatto seguito alla sospensione delle attività produttive e dalla propensione ad accumulare riserve precauzionali. La disponibilità di credito è stata favorita dalla possibilità di avvalersi di [garanzie pubbliche](#) sui prestiti e dall'ampio ricorso al rifinanziamento presso l'Eurosistema.

Si registrano significativi miglioramenti dell'adeguatezza patrimoniale, anche grazie alle garanzie pubbliche sui prestiti e le raccomandazioni delle autorità di vigilanza di limitare la distribuzione dei dividendi. Il divario tra il livello patrimoniale dei gruppi significativi italiani e quello medio delle altre banche del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM) si è pressoché annullato. La pandemia non ha rallentato i piani di dismissione delle esposizioni deteriorate, di cui è proseguita la diminuzione. La crescita delle perdite attese ha comportato un deciso aumento delle rettifiche di valore sui crediti, che ha inciso sulla redditività; gli effetti derivanti dal peggioramento congiunturale si sono aggiunti alle difficoltà strutturali già esistenti prima della pandemia. Le prospettive reddituali dipenderanno dalla rapidità e dall'intensità della ripresa economica; l'attuale situazione di incertezza richiede particolare attenzione all'adeguatezza degli accantonamenti, soprattutto da parte delle banche meno significative.

Commissione d'inchiesta sulla morte di David Rossi

La Camera ha approvato la proposta di istituzione di una [Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di David Rossi \(Doc. XXII, n. 37-A\)](#), deliberandone la costituzione l'11 marzo 2021.

Alla Commissione sono attribuiti i seguenti **compiti**:

- ricostruire in maniera puntuale i fatti, le cause e i motivi che portarono alla caduta di David Rossi dalla finestra del proprio ufficio nella sede del Monte dei Paschi di Siena di Rocca Salimbeni e le eventuali responsabilità di terzi;
- esaminare e valutare il materiale raccolto dalle inchieste giornalistiche sulla morte di David Rossi e indagare sulle vicende a lui collegate, come denunce e rese pubbliche attraverso le medesime inchieste;
- verificare fatti, atti e condotte commissive ed omissive che abbiano costituito o costituiscano ostacolo, ritardo o difficoltà per l'accertamento giurisdizionale di eventuali responsabilità relative alla morte di David Rossi, secondo la riformulazione contenuta nell'emendamento approvato durante l'esame in sede referente.

Ai sensi dell'**articolo 2 del provvedimento istitutivo**, la Commissione è composta da venti deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura si provvede alle sostituzioni in caso di dimissione o di cessazione dalla carica ovvero qualora sopraggiungano altre cause d'impedimento dei componenti. La Commissione è convocata dal Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, per la

costituzione dell'ufficio di presidenza. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Al termine dei propri lavori, la Commissione presenta una relazione alla Camera dei deputati sui risultati dell'attività di inchiesta.

L'articolo 3 disciplina i **poteri e limiti della Commissione**. In primo luogo, la Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo. Essa ha facoltà di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

L'articolo 4, in materia di **obbligo del segreto**, prevede che i componenti della Commissione, il personale addetto e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti coperti dal segreto. La violazione di tale obbligo e la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione sono punite ai sensi della legislazione vigente.

Ai sensi dell'**articolo 5**, l'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un **regolamento interno** approvato dalla medesima Commissione prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Le sedute sono pubbliche, tuttavia la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta. La Commissione può avvalersi di collaborazioni interne o esterne. Per lo svolgimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati. Le **spese per il funzionamento**, stabilite nel limite massimo di 40.000 euro annui, sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.