



PROVVEDIMENTO D.L. 22/2019: sicurezza e stabilità in caso di "Brexit" senza accordo

14 maggio 2019

L'Assemblea della Camera dei deputati ha **approvato definitivamente** il disegno di legge di conversione del **decreto-legge n. 22 del 2019**, ([A.C. 1789-A](#), già approvato dal Senato), che contiene misure volte a garantire la **sicurezza e la stabilità nel caso di uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea senza un accordo** (cd. *Hard Brexit*).

Fatta eccezione per l'articolo 1, che inerisce alla materia delle telecomunicazioni e – modificando il decreto-legge n. 21 del 2012 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 56 del 2012) - estende l'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo alla banda larga cd. 5G, le altre disposizioni attengono a molteplici profili applicativi dei principi comunitari della **libera circolazione** delle **persone**, dei **capitali** e dei **servizi**, di cui all'articolo 26, comma 2 TFUE. Il capo III del provvedimento in esame consente inoltre 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), già disciplinate dal decreto-legge n. 18 del 2016.

Consulta qui il [dossier](#).

Il contesto politico

Nelle elezioni politiche britanniche del 2010 in Gran Bretagna, nessun partito riportò una maggioranza autonoma nella Camera dei comuni. Si formò un governo di coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici, presieduto dal *leader* del Partito conservatore, David **Cameron**. In vista delle successive elezioni del 2015, egli promise che – nel caso avesse riportato una vittoria netta - avrebbe indetto una nuova consultazione sulla permanenza nell'Unione europea. Nel *referendum*, convocato per mantenere la promessa elettorale e fissato per il **23 giugno 2016**, l'esito risultò **favorevole al recesso del Regno Unito dall'UE** (51,9 per cento, con un'affluenza alle urne del 65 per cento). La prima conseguenza fu la caduta del governo Cameron e la sua sostituzione con un gabinetto guidato da Theresa May

L'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea – mai applicato sinora - prevede che ciascuno Stato membro **possa recedere dall'Unione**, secondo le **proprie norme costituzionali**. In tal caso, lo Stato membro che intende recedere e l'Unione europea negoziano e concludono un "accordo volto a definire le **modalità del recesso**, tenendo conto del **quadro delle future relazioni**". Theresa May ha avviato le relative procedure, notificando l'intenzione del recesso del Regno Unito con lettera del **29 marzo 2017**. Da tale erano calcolati pertanto i **due anni** previsti dall'art. 50 TFUE per la conclusione del negoziato, scaduti inutilmente i quali vi sarebbe stato il recesso unilaterale nella forma c.d. **No deal** (la decadenza dallo *status* di Paese membro senza regolazione alcuna). Il negoziatore per l'Unione europea è stato individuato in Michel **Barnier**. Nel frattempo, una sentenza della **Corte Suprema britannica** – in data 24 gennaio 2017 – ha stabilito che l'autorizzazione a trattare in tal senso dovesse essere data **preventivamente** dal Parlamento, in omaggio alla sua sovranità. La stessa sentenza ha poi stabilito – però – che analoga autorizzazione non era necessaria da parte delle autonomie territoriali della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord. Dalla sentenza derivava – a maggior ragione – che il Parlamento avrebbe dovuto approvare l'esito del negoziato.

L'**8 giugno 2017** si sono tenute **elezioni anticipate** ma all'esito della consultazione, i Conservatori hanno dovuto formare nuovamente un governo di coalizione, con gli Unionisti irlandesi del **DUP** (dieci deputati), presieduto dalla stessa Theresa May. Successivamente, il Regno Unito, da un lato, ha prodotto un **libro bianco** sulle sue posizioni; dall'altro, ha approvato una **legge** sulle modalità da seguire per il recesso (lo

European Union Withdrawal Act 2018). Vi si stabiliva – conformemente allo spirito della sentenza della Corte Suprema del gennaio 2017 – che l'accordo di recesso del Regno Unito dall'UE dovesse essere ratificato dal Parlamento, a seguito dell'apposita procedura ivi prevista.

Il 14 novembre 2018, il Governo del Regno Unito e il negoziatore Barnier hanno concluso l'**accordo di recesso**, accompagnato da una **dichiarazione politica** sulle future relazioni. In **estrema sintesi**, i contenuti dell'accordo riguardavano:

- lo **status dei cittadini comunitari** nel Regno Unito e – per converso – quello dei cittadini britannici negli altri paesi UE;
- gli aspetti **finanziari**;
- il **confine irlandese**;
- il **periodo transitorio**, che avrebbe consentito di dare seguito ai negoziati secondo gli indirizzi della dichiarazione politica.

Il Governo britannico ha presentato alla Camera dei comuni la mozione volta alla ratifica dell'accordo e della dichiarazione politica il 26 novembre 2018. Inizialmente fissato per l'11 dicembre 2018, il relativo voto – nel contesto di vicende parlamentari assai intricate - è stato rinviato al **15 gennaio 2019**.

Nel frattempo, nella causa C-621/18 Wightman e altri c. Regno Unito, la **Corte di giustizia dell'UE** ha stabilito che la notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione ex art. 50 TUE è **unilateralmente revocabile**.

L'accordo May-Barnier (mediante il voto per divisione, tipico di Westminster) è stato **respinto con 432 voti contrari e 202 favorevoli**. Dopo ulteriori sviluppi politico-parlamentari e interlocuzioni con l'Unione europea, Theresa May ha domandato e ottenuto un nuovo voto sulle intese per il **12 marzo 2019**. Anche questa volta è risultata soccombente per **391 voti a 242**.

Il **20 marzo**, conformemente a un ulteriore voto parlamentare avutosi il 14 marzo, Theresa May ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, nella quale ha domandato che il termine biennale di cui all'art. 50 TUE fosse prorogato al 30 giugno 2019.

Nel Consiglio europeo tenutosi il 21 e il 22 marzo 2019, tuttavia, i 27 Paesi dell'UE non hanno accolto la richiesta britannica. La decisione assunta dal Consiglio europeo è stata la seguente:

- per il caso che il Parlamento britannico approvi l'accordo entro il 29 marzo 2019 (data di scadenza del biennio dalla notifica della determinazione di recedere), l'UE consente di ritardare l'uscita fino al 22 maggio 2019;
- per il caso che ciò non avvenga, l'UE consente di ritardare l'uscita con il *No deal* al 12 aprile.

In data 29 marzo 2019, presso la *House of Commons* si è tenuta un'ulteriore votazione che ha avuto per oggetto non già il "pacchetto" di accordo di recesso e dichiarazione politica (già respinto due volte) ma il solo accordo di recesso. Anche in questa circostanza sono prevalsi i voti contrari (344 a 286).

Poco prima della **riunione del Consiglio europeo straordinario del 10 aprile**, il Regno Unito ha approvato una legge che obbligava il Governo britannico a un passaggio parlamentare che individuasse la data del rinvio della Brexit da domandare all'Unione Europea. Pertanto, il Primo Ministro May ha reiterato la richiesta di differimento del recesso al 30 giugno 2019.

Al termine del Consiglio europeo, i **27 Paesi dell'UE hanno accordato al Regno Unito una proroga del termine di recesso** (non già al 30 giugno 2019 ma) al **31 ottobre 2019**. Si è concordato che, in questo lasso di tempo, il Regno Unito potrà approvare il pacchetto (già peraltro respinto dai Comuni) e in tal caso la **Brexit** avverrà anche prima del 31 ottobre. Altrimenti, **potrà riconsiderare tutta la sua strategia**: potrà avanzare proposte nuove inerenti alla dichiarazione politica (ma non all'accordo di recesso) e potrà persino revocare unilateralmente la notifica di recesso.

Capo I - Poteri speciali e tecnologia 5g

Il **Capo I del provvedimento** (costituito dal solo articolo 1) novella la disciplina, contenuta nel decreto legge n. 21 del 2012, in tema di **poteri speciali sugli assetti societari** nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, inserendovi una norma sui **poteri speciali inerenti le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G**. Scopo della norma è l'**aggiornamento della normativa** in materia di

poteri speciali, in conseguenza dell'evoluzione tecnologica intercorsa, con particolare riferimento alla **tecnologia 5G** e ai connessi rischi di un uso improprio dei dati con implicazioni sulla **sicurezza nazionale**.

A tal fine, i **servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G** sono qualificati **attività di rilevanza strategica** per il **sistema di difesa e sicurezza nazionale**, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali da parte dello Stato.

Capo II - Misure per garantire la stabilità finanziaria

Al **Capo II** del provvedimento (**articoli 2-19-quinquies**) sono contenute specifiche misure in materia di banche, operatori finanziari ed assicurativi, nonché in norme a tutela delle persone fisiche (in tema di salute, sicurezza, cittadinanza).

In particolare, dopo le definizioni rilevanti (**articolo 2**) viene disciplinata (**articolo 3**) la **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 ai sensi dell'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (la data di recesso), fino al termine del diciottesimo mese successivo (periodo transitorio).

L'**articolo 4** disciplina la **cessazione dell'operatività da parte di specifici soggetti** del Regno Unito operanti in Italia. Per i soggetti che possono continuare ad operare sul territorio della Repubblica secondo quanto disposto dall'articolo 3 viene disposta la cessazione di specifiche attività, ovvero la cessazione integrale dell'operatività nel caso in cui non vengano soddisfatti gli obblighi di notifica e la richiesta di autorizzazione previsti dal provvedimento stesso, fatta salva la possibilità di continuare a gestire gli eventi del ciclo di vita di specifici contratti derivati non soggetti a compensazione da parte di una controparte centrale (derivati OTC).

L'**articolo 5** indica i soggetti aventi sede in Italia per i quali, nel rispetto delle disposizioni previste nel Regno Unito, viene **consentita la prosecuzione dell'attività** nel periodo transitorio (banche, imprese di investimento, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica, società di gestione del risparmio (SGR), società di investimento a capitale variabile e fisso (Sicav e Sicaf), gestori di fondi EuVECA, uSEF e ELTIF, intermediari finanziari) e le condizioni per tale prosecuzione di attività.

L'**articolo 6** disciplina la possibilità che i **gestori di sedi di negoziazione** italiani possano continuare a svolgere la propria attività nel Regno Unito e, viceversa, che i gestori di sedi di negoziazione del Regno Unito possano continuare a svolgere la propria attività sul territorio della Repubblica.

L'**articolo 7** stabilisce l'obbligo per le banche, le imprese di investimento, gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica di mantenere l'adesione ai **sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie** con la clientela disciplinati dalla legge italiana. L'**articolo 8** stabilisce, per le banche e le imprese di investimento che possono continuare a svolgere le attività e servizi bancari e di investimento nel periodo transitorio, l'adesione di diritto ai **sistemi italiani di garanzia dei depositanti** aderenti e di indennizzo degli investitori.

L'**articolo 9** disciplina l'operatività delle **imprese di assicurazione del Regno Unito**, operanti nel territorio della Repubblica in regime di stabilimento o di libera prestazione dei servizi: esse sono cancellate dall'elenco delle imprese UE dopo la data di recesso e nel periodo transitorio proseguono l'attività nei limiti della gestione dei contratti e delle coperture in corso alla data di recesso senza assumere nuovi contratti, né rinnovare, anche tacitamente, contratti esistenti. Analoga disciplina è dettata dall'**articolo 10** con riferimento agli **intermediari assicurativi o riassicurativi del Regno Unito**, operanti in Italia; l'articolo 11 invece dispone la prosecuzione dell'attività delle imprese italiane di assicurazione o riassicurazione operanti nel territorio del Regno Unito in regime di stabilimento o di libera prestazione dei servizi. Con riferimento ai **fondi pensione**, l'**articolo 12** disciplina i limiti di investimento dei fondi pensione assimilando, per tutto il corso del periodo transitorio, i fondi di investimento del Regno Unito ai fondi europei.

L'**articolo 13** dispone il **mantenimento della legislazione vigente in materia fiscale** durante il periodo transitorio previsto dall'accordo di recesso.

L'**articolo 14**, relativo al **soggiorno in Italia dei cittadini del Regno Unito** e dei loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea, reca una disciplina transitoria volta a consentire che tali soggetti conseguano (al ricorrere di determinate condizioni) o un permesso di soggiorno UE per

soggiornanti di lungo periodo o un permesso di soggiorno "per residenza". Decorso il periodo transitorio - e dunque a decorrere dal 1° gennaio 2021 - tali soggetti sono considerati, ai fini del soggiorno in territorio italiano, quali cittadini di Stato non membro dell'Unione europea. Le norme si applicano solo per il caso di recesso senza accordo del Regno Unito dall'Unione europea, con decorrenza dall'effettivo recesso.

Con le modifiche introdotte al **Senato** si prevede l'applicazione, ai fini della continuità del soggiorno, delle misure che consentono alla continuità del soggiorno di non essere pregiudicata da assenze che non superino complessivamente sei mesi l'anno, nonché da assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari ovvero da assenze fino a dodici mesi consecutivi per motivi rilevanti, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un Paese terzo.

L'articolo 15 detta una disciplina transitoria per i cittadini del Regno Unito in tema di **concessione della cittadinanza italiana**. Per il conferimento della cittadinanza, i **cittadini del Regno Unito** sono equiparati (fino al giuramento) ai **cittadini dell'Unione europea**, se abbiano maturato il requisito di legale residenza protrattasi per almeno quattro anni, richiesta *ex lege*, alla data di recesso del Regno Unito dall'Unione europea - e qualora presentino domanda entro il 31 dicembre 2020.

L'articolo 16, per il **potenziamento dei servizi consolari**, stanziava somme per l'acquisto di immobili adibiti ai servizi consolari e alla ristrutturazione degli stessi; al miglioramento dei servizi in termini di tempestività ed efficacia; all'assunzione di personale. Durante **l'esame al Senato** sono state introdotte modifiche alle norme relative ai **rimborsi spese del personale a contratto** impiegato durante **viaggi di servizio**; con la novella proposta si prevede che al personale a contratto, in aggiunta alle spese di viaggio, sia corrisposto il rimborso delle spese di vitto e di alloggio sostenute, coi limiti previsti dalle disposizioni vigenti per i viaggi di servizio del personale di ruolo.

L'articolo 17 prevede che le norme europee in materia di **coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale** continuino ad applicarsi, per quanto riguarda i diritti in materia di **tutela della salute**, fino al 31 dicembre 2020, a condizione di reciprocità con i cittadini italiani, ai cittadini del Regno Unito ed agli apolidi e rifugiati soggetti alla legislazione di tale Stato, nonché ai relativi familiari e superstiti.

Ne corso dell'**esame al Senato** sono state introdotte norme che autorizzano il **Ministero della salute**, per il triennio 2019-2021, ad effettuare **nuove assunzioni** a tempo indeterminato di personale con la qualifica di **funzionario tecnico della prevenzione**, per fronteggiare l'incremento (conseguente al suddetto recesso del Regno Unito) delle attività demandate agli uffici periferici del Ministero della salute in materia di controlli sulle importazioni.

L'articolo 17-bis, introdotto al Senato, fa salvi, a condizione di reciprocità, i **diritti e i doveri degli studenti e dei ricercatori del Regno Unito** già presenti in Italia alla data del recesso o comunque che lo saranno entro l'anno accademico 2019-2020.

L'articolo 17-ter, introdotto al Senato, interviene in materia di **diritti aeroportuali** prevedendo che, ai fini dell'applicazione dei diritti d'imbarco dei passeggeri, i passeggeri imbarcati presso gli scali nazionali su voli con destinazione un aeroporto del Regno Unito siano equiparati ai passeggeri imbarcati su voli aventi con destinazione un aeroporto dell'Unione europea, a condizioni di reciprocità; il successivo **articolo 17-quater**, anch'esso introdotto al Senato, consente ai vettori comunitari e del Regno Unito, in via transitoria e comunque non oltre il 30 marzo 2020, di continuare ad operare collegamenti di linea *point to point*, mediante aeromobili del tipo a corridoio unico, tra lo scalo di Milano Linate e altri aeroporti del Regno Unito, nei limiti della definita capacità operativa dello scalo di Milano Linate e a condizione di reciprocità.

L'articolo 18 autorizza la sottoscrizione dell'aumento di capitale della BEI da parte dell'Italia per un ammontare pari a circa 6,9 miliardi di euro: in particolare, si **autorizza** la partecipazione dell'Italia all'aumento di capitale della **Banca Europea per gli Investimenti (BEI)** resosi necessario per sostituire il capitale sottoscritto dal Regno Unito.

L'articolo 19 reca disposizioni per il sostegno all'attività internazionale; segnatamente, i **commi 1-3** disciplinano le facoltà assunzionali del MEF connesse alla presidenza italiana del G20 nel 2021 e ai negoziati europei ed internazionali in materia economico-finanziaria e reca le coperture finanziarie per le assunzioni; il **comma 4** dispone in materia di riassegnazione delle risorse residue nei conti speciali CEE allo stato di previsione del MEF.

Sono stati inoltre **aggiunti** durante l'esame **al Senato**:

- l'**articolo 19-bis**, che inserisce nel Testo Unico Bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993), il **principio di reciprocità** quale condizione per il rilascio dell'autorizzazione a esercitare l'**attività bancaria** da parte della Banca d'Italia all'operatività senza stabilimento di succursali sul territorio della Repubblica delle banche extracomunitarie;

- l'**articolo 19-ter**, che ammette la **Cassa depositi e prestiti (CDP)** alle **negoiazioni** per conto proprio sulle sedi di negoziazione all'ingrosso in **titoli di Stato**;
- l'**articolo 19-quater**, che modifica la disciplina dei **principi contabili internazionali**;
- l'**articolo 19-quinquies**, che estende l'ambito di applicazione dell'obbligo di destinare a **riserva indisponibile** utili di ammontare corrispondente alla differenza tra i valori di iscrizione in bilancio e i valori di mercato, al netto del relativo onere fiscale.

Capo III - GACS

Il **Capo III** del provvedimento (**articoli 20-23**) 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 apportate alcune modifiche.

In estrema sintesi, in analogia alla disciplina del decreto-legge n. 18 del 2016, possono usufruire della garanzia dello Stato solo le cartolarizzazioni cd. *senior*, ossia quelle considerate più sicure, in quanto sopportano per ultime eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese. Non si procede al rimborso dei titoli più rischiosi se prima non sono integralmente rimborsate le *tranches* di titoli coperti dalla garanzia di Stato.

Le garanzie possono essere chieste dalle banche che cartolarizzano e cedono i crediti in sofferenza, a fronte del pagamento di una commissione periodica al Tesoro, calcolata come percentuale annua sull'ammontare garantito. Il prezzo della garanzia è di mercato al fine di non dar vita ad aiuti di Stato.

Si prevede 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.

Al fine del rilascio della garanzia, i titoli devono avere preventivamente ottenuto un *rating* uguale o superiore al *rating* BBB da un'agenzia di *rating* indipendente e inclusa nella lista delle agenzie accettate dalla BCE secondo i criteri che le agenzie stesse sono tenute ad osservare.

Con la presenza della garanzia pubblica si intende facilitare il finanziamento delle operazioni di cessione delle sofferenze senza impatti sui saldi di finanza pubblica.

Rispetto alla disciplina del 2016:

- lo schema di **garanzia** è **destinato a durare**, in prima battuta, per **un tempo più lungo** rispetto a quello originariamente previsto dal decreto-legge n. 18 (**24 mesi** dal parere positivo UE, prorogabili di ulteriori 12, in luogo dei 18 mesi previsti nel 2016. Lo schema di garanzia del 2016 è stato successivamente prorogato nel tempo, previo assenso della Commissione Europea, come si vedrà *infra*);
- il prezzo di trasferimento dei crediti in sofferenza cartolarizzati non è più computato al momento della cessione;
- si prevede che il **rating minimo** dei crediti eleggibili per la garanzia statale sia più elevato del precedente *investment grade*, e cioè che tale *rating non sia inferiore a BBB* o equivalente;
- sono previste **condizioni più stringenti per la tempistica di remunerazione dei titoli** cartolarizzati diversi da quelli *senior*, nonché **delle società che prestano i servizi** connessi alle operazioni di cartolarizzazione. La tempistica della remunerazione viene legata al raggiungimento di determinati livelli di incasso;

- è modificata la disciplina del **corrispettivo della garanzia statale**, sia mediante l'aggiornamento della composizione dei panieri di titoli presi in considerazione per il calcolo del prezzo, sia mediante **l'innalzamento delle percentuali di maggiorazione del prezzo** legate al trascorrere del tempo.

Dossier

[D.L. 22/2019: Sicurezza e stabilità in caso di "Brexit" senza accordo](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11901/d-l-22-2019-sicurezza-e-stabilita-caso-brexit-senza-accordo-3.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11901/d-l-22-2019-sicurezza-e-stabilita-caso-brexit-senza-accordo-3.html>
