



Vigilanza prudenziale degli enti creditizi Atto del Governo 325

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	325	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante norme di adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) n. 1024/2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi	
Norma di delega:	Articolo 4 della legge 9 luglio 2015, n. 114	
Numero di articoli:	4	
Date:	Senato	Camera
presentazione:	11 agosto 2016	11 agosto 2016
annuncio:	11 agosto 2016	12 settembre 2016
assegnazione:	12 agosto 2016	12 agosto 2016
termine per l'espressione del parere:	21 settembre 2016	21 settembre 2016
Commissioni competenti :	6ª Finanze e Tesoro	VI Finanze
Rilievi di altre Commissioni :	1ª Affari Costituzionali	V Bilancio
	5ª Bilancio	XIV Politiche dell'Unione Europea
	14ª Politiche dell'Unione europea	

Contenuto

Lo schema di decreto legislativo in esame intende **adeguare l'ordinamento nazionale al regolamento (UE) 1024/2013** del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla **Banca Centrale Europea compiti specifici in merito alle politiche in materia prudenziale degli enti creditizi** (cosiddetto regolamento SSM).

Si ricorda in proposito che i regolamenti comunitari sono **immediatamente applicabili** e non devono essere recepiti nell'ordinamento interno. La norma in commento reca pertanto una delega per **adeguare** - anche **sotto il profilo formale** - le norme nazionali al regolamento in questione. Come si vedrà in seguito, le Autorità di vigilanza hanno già applicato le disposizioni del [regolamento 1024/2013](#), anche tramite provvedimenti di rango secondario.

Con le disposizioni in commento si attua la **delega contenuta nell'articolo 4 della legge 9 luglio 2015, n. 114** (legge di **delegazione europea 2014**).

Per quanto concerne il **contenuto dello schema**, in estrema sintesi l'**articolo 1** apporta numerose modifiche al Testo Unico Bancario ([D.Lgs. n. 385 del 1993](#)) allo scopo di adeguare la normativa primaria al nuovo riparto di competenze tra la BCE e le Autorità nazionali di vigilanza. Come si vedrà più dettagliatamente in seguito, il nuovo quadro normativo UE si riflette su aspetti essenziali della disciplina dell'attività bancaria, tra cui l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia, l'esercizio della vigilanza, gli assetti proprietari e l'erogazione di sanzioni.

L'articolo 2 modifica le disposizioni di vigilanza esterne al Testo Unico Bancario, con particolare riferimento alle competenze degli enti territoriali.

L'articolo 3 reca disposizioni di chiusura, mentre **l'articolo 4**, infine, contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Il regolamento SSM

Il **regolamento (UE) 1024/2013** ha istituito il **sistema accentrato di vigilanza sulle banche degli Stati membri che adottano l'euro** (o che comunque decidono di aderire al sistema), denominato **Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU)** o, in inglese, *Single Supervisory Mechanism - SSM*.

Esso è il **primo pilastro della c.d. Unione bancaria**, che comprende anche un sistema accentrato di gestione delle crisi bancarie e un sistema comune di garanzia dei depositanti.

Più in dettaglio, l'Unione bancaria poggia sui seguenti tre **pilastri normativi**:

- il **Meccanismo di vigilanza unico (SSM)**;
- il Meccanismo di risoluzione unico (SRM);
- le connesse disposizioni in **materia di finanziamento**, che comprendono il Fondo di risoluzione unico (SRF), i Sistemi di garanzia dei depositi (SGD) e un meccanismo comune di *backstop* (linea di credito).

I tre pilastri si basano su due serie di norme orizzontali applicabili a tutti gli Stati membri: i requisiti patrimoniali per le banche (pacchetto CRD IV) e le disposizioni della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD).

In tale quadro, il Meccanismo di vigilanza bancaria unica è disciplinato da due regolamenti:

- il **Regolamento (UE) n. 1024/2013** in esame, che conferisce alla **Banca centrale europea (BCE)** poteri per la vigilanza di tutte le banche della zona euro;
- il Regolamento (UE) n. 1022/2013 che allinea al nuovo assetto della vigilanza bancaria il vigente regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea – EBA.

La normativa è corredata da un **accordo interistituzionale** tra Parlamento europeo e Banca centrale europea, che disciplina la diffusione delle informazioni fornite dalla BCE, in qualità di autorità di vigilanza, ai competenti organi del PE.

Si ricorda in questa sede anche il **regolamento (UE) n. 468/2014 della BCE del 16 aprile 2014**, che istituisce il **quadro di cooperazione** nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (cd. regolamento quadro).

Il SSM è pienamente **operativo dal novembre 2014**.

In sintesi, il **regolamento SSM (SSMR)** attribuisce alla BCE alcuni tra i più significativi compiti in materia di vigilanza prudenziale sulle banche degli Stati aderenti al Meccanismo, ivi inclusi i poteri (informativi, ispettivi, macroprudenziali, di intervento e sanzionatori) in materia di:

- rilascio e revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria;
- autorizzazione all'acquisizione e alla cessione di partecipazioni qualificate nel capitale delle banche;
- vigilanza sul rispetto dei requisiti prudenziali (es., fondi propri, cartolarizzazioni, liquidità, leva finanziaria, segnalazioni e informativa al pubblico);
- vigilanza sul rispetto delle regole sul governo societario (es., requisiti degli esponenti aziendali, processi di gestione del rischio, controlli interni, politiche e prassi di remunerazione, valutazione dell'adeguatezza del capitale);
- vigilanza su base consolidata o supplementare;
- risanamento e intervento precoce.

In base al regolamento SSM, la BCE esercita i poteri ad essa attribuiti secondo modalità differenti a seconda della rilevanza della banca vigilata.

Nei confronti degli **intermediari più rilevanti** in termini di dimensioni, importanza per l'economia dell'UE o dello Stato aderente o significatività delle attività transfrontaliere (i cd. soggetti significativi) i **poteri sono esercitati direttamente dalla BCE**.

La vigilanza ordinaria sulle banche significative è affidata ai Gruppi di vigilanza congiunti - GVC. A ciascuna banca significativa è abbinato uno specifico GVC, che riunisce esperti della BCE e delle autorità di vigilanza nazionali.

Nei confronti degli **altri intermediari** (i c.d. soggetti meno significativi), invece, i poteri sono esercitati dalle **autorità nazionali di vigilanza**, nel rispetto dei regolamenti, delle istruzioni e degli orientamenti forniti dalla BCE, che può, comunque, avocare a sé la vigilanza diretta su questi soggetti.

In particolare, a partire dalla seconda metà del 2014, la BCE ha assunto i poteri di vigilanza sulle **banche che hanno attivi per almeno 30 miliardi di euro** o un patrimonio almeno pari al 20% del PIL del Paese (circa 130 su oltre 6.000 banche presenti nell'eurozona). Dalle informazioni pubblicate sul [sito web del MVU](#), la BCE esercita la vigilanza diretta su 129 banche significative dei Paesi partecipanti, che detengono quasi l'82% degli attivi bancari nell'area dell'euro.

Sono **sempre esercitati direttamente dalla BCE**, anche nei confronti dei soggetti meno significativi, i poteri in materia di **rilascio e revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e di autorizzazione all'acquisizione o alla cessione di partecipazioni qualificate** (articolo 4, par. 1, lettere a) e c), del regolamento SSM).

Le norme UE assicurano che le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza prudenziale siano rigorosamente separate, prevedendo a tal fine (articolo 26 del regolamento SSM) l'istituzione di un **consiglio di vigilanza** (*supervisory board*), incaricato dell'istruttoria delle decisioni in materia di sorveglianza e nel quale i Paesi dell'area euro e quelli non-euro avranno pieni ed eguali diritti di voto. Le decisioni del *supervisory board* si considerano adottate a meno che non siano respinte dal Consiglio dei governatori della BCE.

Il regolamento SSM contempla anche un rafforzamento del **ruolo dei Parlamenti nazionali** prevedendo, da un lato, l'obbligo per la BCE di inviare le relazioni che indirizza al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE; dall'altro, la possibilità per i Parlamenti nazionali di indirizzare osservazioni o quesiti alla BCE in merito all'assolvimento dei compiti di vigilanza, nonché invitare il presidente o un membro del consiglio di vigilanza a partecipare a uno scambio di opinioni, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente. Inoltre è prevista una rigorosa separazione dei compiti di politica monetaria da quelli di vigilanza per scongiurare potenziali conflitti di interesse.

Le **competenze in materia sanzionatoria** sono, invece, ripartite in base ad un criterio *ad hoc* (articolo 18, SSMR).

Le premesse al regolamento SSM chiariscono in proposito che, affinché gli enti vigilati applichino le norme e le decisioni in materia di vigilanza, sono imposte sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione.

Si rammenta che il Trattato sul funzionamento dell'UE (articolo 132, par. 3 TFUE) e le norme UE ([regolamento \(CE\) n. 2532/98 del Consiglio](#), del 23 novembre 1998, sul potere della Banca centrale europea di irrogare sanzioni) consentono alla BCE di imporre alle imprese ammende o penalità di mora per **l'inosservanza degli obblighi** imposti dai **regolamenti** e dalle **decisioni da essa adottati**.

L'articolo 18 del regolamento SSM dunque, per consentire alla BCE di assolvere efficacemente i suoi compiti relativi al controllo del rispetto delle disposizioni di vigilanza previste dal diritto dell'Unione direttamente applicabile, attribuisce alla **BCE il potere di imporre sanzioni pecuniarie agli enti creditizi**, alle società di partecipazione finanziaria e alle società di partecipazione finanziaria mista **in caso di violazione di tali norme**.

Resta fermo il potere delle autorità nazionali di continuare a infliggere sanzioni in caso di mancato rispetto degli obblighi imposti dal diritto nazionale di recepimento delle direttive dell'Unione. La BCE, quando reputa che l'assolvimento dei suoi compiti richieda una sanzione per le violazioni, può rimettere a tal fine la questione alle autorità nazionali competenti.

Il regolamento SSM stabilisce poi **meccanismi di coordinamento** e per lo scambio di informazioni tra la BCE e le autorità nazionali di vigilanza.

Si ricorda che tali meccanismi sono definiti a un livello più dettagliato dal **regolamento (UE) n. 468/2014 della BCE del 16 aprile 2014**, che istituisce il **quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti** e con le autorità nazionali designate (regolamento quadro).

In base al regolamento SSM, nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza la BCE applica il pertinente diritto dell'Unione Europea (articolo 4, paragrafo 3): se esso è costituito da direttive o da **regolamenti che concedono opzioni** agli Stati membri, la **BCE applica, rispettivamente, la legislazione nazionale di recepimento** delle direttive ovvero quella con cui sono state esercitate le opzioni concesse dai regolamenti, **ad eccezione** dei casi in cui le opzioni siano state esercitate direttamente dalla BCE.

Con il **regolamento (UE) n. 2016/445 del 14 marzo 2016**, la BCE ha individuato una serie di opzioni che il Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 aprile 2013 (che riguarda i requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento) attribuisce direttamente alle autorità competenti e che la BCE, in quanto autorità competente accentrata, ha ritenuto di esercitare in via esclusiva.

Il regolamento SSM lascia impregiudicata la competenza esclusiva delle autorità nazionali ad esercitare i poteri di vigilanza non attribuiti alla BCE (ad esempio quelli in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti o di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo).

Il regolamento non innova rispetto allo scambio e diffusione di informazioni consentite alle autorità di vigilanza competenti: l'articolo 27 consente alla BCE di **scambiare informazioni** con organi e autorità nazionali nei **casi previsti dal diritto dell'Unione**.

Al riguardo, si ricorda che gli articoli 53 e seguenti della [direttiva 2013/36/UE](#) (direttiva sui requisiti di capitale delle banche, *Capital Requirements Directive 4*, CRD4) consentono alle autorità competenti di derogare al segreto d'ufficio e comunicare le informazioni acquisite nell'attività di vigilanza solo ad altre autorità competenti, ovvero alle autorità e soggetti elencati nelle norme della direttiva medesima.

Al Governo le informazioni possono essere trasmesse solo nei casi tassativi previsti dall'articolo 59. In particolare il paragrafo 1 prevede che le informazioni possano essere comunicate solo alle amministrazioni centrali responsabili per la normativa di vigilanza e solo quando ciò risulti necessario per motivi di vigilanza prudenziale, prevenzione e risoluzione degli enti in dissesto e sempre a condizione che le persone che hanno accesso alle informazioni siano soggette a obblighi di segreto professionale almeno equivalenti a quelli imposti alle autorità competenti.

Sul piano del **recepimento nazionale** si rammenta che il **provvedimento della Banca d'Italia del 4 novembre 2014 (Delibera 568/2014)** ha disciplinato gli effetti sui procedimenti amministrativi di vigilanza di competenza della Banca d'Italia derivanti dall'entrata in funzione del già citato *Single Supervisory Mechanism*.

A partire dal 4 novembre 2014, in base al Regolamento UE n. 1024/2013 in parola, la BCE, con l'assistenza della Banca d'Italia, è dunque responsabile per la vigilanza prudenziale sulle banche significative, come individuate nella lista pubblicata dalla BCE in data 4 settembre 2014. Inoltre, vi sono nel regolamento previsioni specifiche che riguardano tutte le banche, in relazione ad alcune specifiche tipologie di procedimenti di vigilanza (cd. "procedimenti comuni").

Le norme di delega

L'**articolo 4 della citata legge n. 114 del 2015** (legge di delegazione europea 2014) delega il Governo ad emanare le **norme** occorrenti all'**adeguamento** della normativa nazionale a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 del Consiglio.

Per quanto riguarda i **termini di delega**, l'articolo 4, **comma 1**, sopra richiamato chiarisce che le disposizioni delegate devono essere adottate entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di delegazione europea 2014, ossia entro il **15 agosto 2016** (la legge è entrata in vigore il 15 agosto 2015), precisando tuttavia che le procedure di attuazione della delega sono quelle indicate all'**articolo 1, comma 1 della medesima legge 114/2015**.

L'articolo 1, comma 1 sopra citato, a sua volta, richiama espressamente le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della **legge n. 234 del 2012** (che reca le norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

In particolare l'**articolo 31**, comma 3 della **legge n. 234 del 2012** chiarisce che la legge di delegazione europea indica le direttive in relazione alle quali, sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento, è acquisito il **parere** delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Si ricorda inoltre che l'**articolo 33** della medesima legge n. 234 prevede il **parere** parlamentare ove la norma di delega riguardi la **disciplina sanzionatoria** di violazioni di atti normativi dell'Unione europea.

In tal caso gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari e, decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere.

Ove il **termine** per l'espressione del parere parlamentare di **scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente**, i termini di **delega** sono **prorogati di tre mesi**.

Lo schema di decreto in esame è stato assegnato il 12 agosto 2016, con **termine per l'espressione del parere fissato al 21 settembre 2016**; di conseguenza, ai sensi delle richiamate norme, i **termini per l'esercizio della delega sono prorogati al 15 novembre 2016**.

Gli **specifici principi e criteri direttivi** che il Governo deve seguire per l'esercizio della delega sono i seguenti:

- apportare al Testo unico bancario – TUB (**D.Lgs. n. 385 del 1993**) e al **decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 142** (che ha attuato nell'ordinamento la **direttiva 2002/87/UE** relativa alla **vigilanza supplementare** sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario, nonché all'istituto della consultazione preliminare in tema di assicurazioni), le modifiche e le integrazioni necessarie ad assicurarne la coerenza con il regolamento SSM (**comma 1, lettera a)**);
- **coordinare le sanzioni** contenute nel TUB con quanto stabilito **dall'articolo 18 del Regolamento 1024/2013** in materia **comma 1, lettera b)**).

L'**articolo 18** del Regolamento stabilisce che in caso di **violazione dolosa o colposa**, da parte degli enti creditizi, delle società di partecipazione finanziaria o delle società di partecipazione finanziaria mista, degli obblighi previsti dai pertinenti atti del diritto dell'Unione, la **BCE** può imporre **sanzioni amministrative pecuniarie fino al doppio dell'importo dei profitti** ricavati o delle perdite evitate grazie alla violazione, quando questi possono essere determinati, **o fino al 10% del fatturato complessivo annuo**, o altre sanzioni pecuniarie eventualmente previste dal diritto dell'Unione. Se la persona giuridica è una filiazione di un'impresa madre, il fatturato di riferimento è il fatturato complessivo annuo risultante nel conto consolidato dell'impresa madre capogruppo nell'esercizio finanziario precedente. Le sanzioni applicate sono efficaci, proporzionate e dissuasive. Laddove necessario, la **BCE può chiedere alle autorità nazionali** competenti di **avviare procedimenti** volti a intervenire per assicurare che siano imposte **sanzioni appropriate**. Tale procedura si applica in particolare alle sanzioni pecuniarie nei confronti degli enti creditizi, delle società di partecipazione finanziaria o delle società di partecipazione finanziaria mista in caso di

violazione del diritto nazionale di recepimento delle pertinenti direttive e alle misure e sanzioni amministrative nei confronti dei membri dell'organo di amministrazione, o ad ogni altro soggetto responsabile.

Si rammenta in questa sede che, con il [D.Lgs. n. 72 del 2015](#), il Testo Unico Bancario e il Testo Unico della Finanza sono stati modificati per **recepire**, a livello legislativo, la [direttiva 2013/36/UE](#) sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (**c.d. CRD4**) (Atto del Governo n. 150). Tra le modifiche apportate da tale decreto vi è la **complessiva riforma della disciplina delle sanzioni amministrative**; viene stabilito il passaggio ad un sistema volto a sanzionare in primo luogo l'ente e, solo sulla base di presupposti individuati dalle norme, anche l'esponente aziendale o la persona fisica responsabile della violazione. Si veda più compiutamente in seguito per una disamina delle caratteristiche della riforma delle sanzioni bancarie e finanziarie (commento all'articolo 1, comma 24 dello schema).

- apportare alla normativa vigente tutte le modifiche ed integrazioni occorrenti ad assicurare il **coordinamento con le disposizioni emanate** in attuazione dell'articolo in esame (**comma 1, lettera c**)).

Il **comma 2** dell'articolo 4 contiene la clausola di **invarianza finanziaria**.

Lo schema in esame

Come anticipato, l'intervento operato con le norme in esame intende **adeguare il quadro delle competenze** attribuite alla Banca d'Italia alla ripartizione tra BCE e autorità nazionali di vigilanza definita nel Regolamento SSM e a eliminare dall'ordinamento le disposizioni non più compatibili con il nuovo assetto europeo.

L'articolo 1, **commi 1-3**, apporta modifiche di coordinamento volte a introdurre alcune **definizioni** (rilevanti ai sensi del regolamento SSM) all'interno del Testo Unico Bancario, di cui al [D. Lgs. n. 385 del 1993](#). Si tratta, in particolare, delle definizioni riguardanti il **Meccanismo di vigilanza unica** (MVU) e i **soggetti significativi**, vale a dire i soggetti sui quali la BCE esercita la vigilanza diretta in conformità delle disposizioni del MVU.

Il **comma 4** inserisce l'**articolo 6-bis nel TUB**, con lo scopo di introdurre una **norma quadro** che descriva, in modo sintetico, i **casi** in cui i **poteri attribuiti dal TUB alla Banca d'Italia** debbono essere **esercitati dalla BCE** in forza del Regolamento SSM.

In particolare (**comma 1** del nuovo articolo 6-bis), nelle **materie disciplinate dalle disposizioni del Meccanismo di Vigilanza Unico - MVU**, i **poteri attribuiti alla Banca d'Italia** dai Titoli II e III e dal Titolo IV, Capo I, sezione II, del TUB (rispettivamente concernenti le autorità creditizie e l'esercizio dell'attività bancaria, nonché l'emanazione di provvedimenti straordinari), sono esercitati **nei limiti e secondo le modalità stabilite dalle disposizioni del MVU** che disciplinano l'esercizio di compiti di vigilanza sulle banche, prevedendo, tra l'altro, differenti modalità di cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali per i soggetti significativi e per quelli meno significativi.

Nell'articolo 6-bis TUB vengono altresì richiamate le **modalità di partecipazione all'MVU da parte della Banca d'Italia** e di **cooperazione di quest'ultima con la BCE** (es., formulazione di proposte, scambio di informazioni, assistenza nella preparazione degli atti; **comma 2** dell'articolo 6-bis).

In particolare la Banca d'Italia può esercitare i poteri, non attribuiti in via esclusiva alla BCE, previsti dal TUB nelle materie disciplinate dalle disposizioni del MVU, anche su richiesta o dietro istruzioni della BCE, informando quest'ultima delle attività svolte in esito alla richiesta. Inoltre, con una disposizione di chiusura (**comma 2, lettera f**) dell'articolo 6-bis) si chiarisce che la Banca d'Italia esercita i poteri ad essa attribuiti dal Testo Unico Bancario che non siano attribuiti alla BCE dalle disposizioni del MVU.

Ai sensi del **comma 3** dell'articolo 6-bis, nelle materie inerenti all'esercizio dei **compiti attribuiti alla BCE** dalle disposizioni del MVU, le **sanzioni amministrative** disciplinate nel Titolo VIII del Testo Unico Bancario sono applicate secondo quanto previsto dall'articolo 144-*quinquies* TUB.

Il richiamato articolo 144-*quinquies* chiarisce che, nelle materie a cui si riferiscono le disposizioni richiamate in alcune specifiche norme del Testo Unico Bancario sulle violazioni di obblighi in capo a banche e intermediari (di cui agli articoli 139, 140, 144, 144-bis e 144-ter del TUB), le sanzioni ivi previste si applicano anche ai casi di inosservanza delle norme UE sui requisiti prudenziali delle banche (regolamento UE n. 575/2013, relative norme tecniche ed atti dell'EBA direttamente applicabili).

Le nuove norme chiariscono inoltre che le disposizioni di carattere generale emanate dalla Banca d'Italia, ove consentito dalla legge nazionale, per recepire direttive europee o per esercitare le opzioni rimesse agli Stati membri dai regolamenti europei, rientrano nell'insieme di norme che la BCE applica ai sensi del Regolamento SSM (**comma 4** dell'articolo 6-bis).

La scelta del legislatore – come motiva la relazione illustrativa – intende perseguire una elasticità delle norme nazionali a fronte di possibili future modifiche del Regolamento SSM o interpretazioni, da parte delle istituzioni europee, dalle quali potrebbe discendere che i poteri di intervento, definiti in maniera generica nel regolamento, spettano alla BCE o all'autorità nazionale competente. Si intende dall'altro lato evitare la modifica di ogni singola disposizione del TUB, per precisare in quali casi i poteri da essa previsti sono esercitati dalla Banca d'Italia o dalla BCE.

Il **comma 5** dell'articolo 1 dello schema modifica l'**articolo 7 TUB** in materia di segreto d'ufficio, per tenere ferme le disposizioni del MVU in tema di comunicazione di informazioni alla BCE.

Con il **comma 6** sono apportate modifiche all'**articolo 13 TUB**, al fine di chiarire che l'iscrizione delle banche (ivi comprese le succursali di banche extra UE) nell'apposito albo da parte della Banca d'Italia avviene fermo restando quanto previsto dalle disposizioni del MVU in tema di pubblicazione dell'elenco dei soggetti vigilati.

Il **comma 7** modifica l'**articolo 14 del Testo Unico Bancario**, per recepire il regolamento SSM (articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e articolo 14) nella parte in cui attribuisce alla **BCE la competenza esclusiva al rilascio dell'autorizzazione e alla revoca dell'esercizio dell'attività bancaria**, anche nei confronti dei soggetti meno rilevanti.

A tale fine si prevede l'eliminazione delle disposizioni che attribuiscono alla Banca d'Italia la relativa competenza.

Coerentemente con il regolamento SSM, nell'articolo 14 TUB viene inoltre chiarito che la **Banca d'Italia è competente a formulare una proposta** alla BCE per il rilascio dell'autorizzazione; il diniego della autorizzazione è di competenza della Banca d'Italia o della BCE.

Viene poi inserito nell'articolo 14 il **comma 3-bis**, ai sensi del quale la **revoca dell'autorizzazione** è disposta dalla BCE, sentita la Banca d'Italia o su proposta di questa, in presenza di una o più delle seguenti condizioni:

- sono venute meno le condizioni in base alle quali l'autorizzazione è stata rilasciata;
- l'autorizzazione è stata ottenuta presentando false dichiarazioni;
- è accertata l'interruzione dell'attività bancaria per un periodo continuativo superiore a 6 mesi.

La relazione illustrativa rileva che il regolamento SSM mantiene il potere delle autorità nazionali di avviare la liquidazione coatta amministrativa della banca. Sebbene la revoca e l'avvio della liquidazione siano connessi, si ricorda che il regolamento SSM non ne disciplina il rapporto; di conseguenza, lo schema di decreto in esame configura le due procedure come indipendenti.

In particolare, ai sensi dell'introdotta **comma 3-ter**, la **revoca dell'autorizzazione** è dunque disposta dalla BCE, su proposta della Banca d'Italia, nei casi di **liquidazione coatta amministrativa** ai sensi dell'articolo 80.

I **commi da 8 a 10** recano le disposizioni necessarie ad adeguare il TUB a quanto stabilito dal regolamento SSM (articolo 4, paragrafo 1, lettera b)) in ordine alle competenze della **BCE sull'apertura di succursali**.

In particolare, la BCE è ora competente ad autorizzare le banche degli Stati aderenti al MVU ad aprire una succursale o a operare in regime di libera prestazione dei servizi; nei confronti dei soggetti meno significativi, questi poteri sono esercitati dalle autorità nazionali di vigilanza (articolo 6, paragrafo 6, primo subparagrafo del regolamento SSM).

Viene di conseguenza modificato l'**articolo 15 TUB**, nel quale tra l'altro:

- viene **aggiunto un comma 01**, secondo cui le banche italiane possono stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari in conformità delle procedure MVU; inoltre, le banche degli altri Stati comunitari possono stabilire succursali nel territorio della Repubblica in conformità delle procedure previste dalle disposizioni del MVU e, per le banche degli Stati comunitari non partecipanti al MVU, del novellato comma 3 del medesimo articolo 15 (per cui si veda oltre);
- è integralmente **sostituito il comma 1**, consentendo alla Banca d'Italia di vietare lo stabilimento di una nuova succursale di un soggetto italiano meno significativo, per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale del soggetto medesimo;
- è modificato il **comma 3**, che **viene riferito** alle banche degli **Stati comunitari non partecipanti al MVU**. Per tali istituti, il primo insediamento della succursale è preceduto da una comunicazione alla Banca d'Italia da parte dell'autorità competente dello Stato di appartenenza; la succursale inizia l'attività decorsi due mesi dalla comunicazione.

I **commi 9 e 10** modificano, rispettivamente, gli **articoli 16 e 18 TUB** con finalità di coordinamento rispetto al mutato riparto di competenze.

Il **comma 11** modifica l'**articolo 19 TUB** che riguarda il **regime autorizzatorio** vigente per l'acquisto di **partecipazioni rilevanti**.

Si rammenta in proposito che **spetta alla BCE** (articolo 4, paragrafo 1, lettera c) del regolamento SSM) in **via esclusiva** il compito di **autorizzare l'acquisto di partecipazioni rilevanti nel capitale delle banche**, anche nel caso dei **oggetti meno significativi** (salvo che l'autorizzazione sia rilasciata nell'ambito di una procedura di risoluzione). L'intervento delle autorità nazionali è previsto per formulare la proposta di

autorizzazione o di diniego della stessa.

Di conseguenza, con le modifiche all'articolo 19 TUB, :

- al comma 5 si chiarisce che la competenza al rilascio dell'autorizzazione all'acquisizione spetta alla BCE, con **potere di proposta della Banca d'Italia**;
- sono inseriti i commi 5-*bis* e 5-*ter*; il primo consente alla Banca d'Italia di proporre il diniego all'autorizzazione quando non risulti garantita la sana e prudente gestione della Banca; il secondo chiarisce che il potere di autorizzazione rimane alla Banca d'Italia solo nelle procedure di risoluzione in quanto, per tali ipotesi, l'istituto riveste il ruolo di Autorità di risoluzione;
- sostituendo integralmente il comma 8 dell'articolo 19, **viene meno il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di vietare l'acquisizione delle partecipazioni rilevanti**, previsto ove l'operazione coinvolga un acquirente di un paese non UE che non garantisca condizioni di reciprocità. Al riguardo la relazione illustrativa ricorda che il regolamento SSM consente alle autorità competenti nazionali di svolgere solo un'attività istruttoria con esclusione di qualsiasi potere decisionale. Pertanto si è previsto l'obbligo della Banca d'Italia di informare il Ministro dell'economia e delle finanze, in qualità di Presidente del CICR, delle domande di autorizzazione pervenute;
- modificando il comma 9 si precisa, infine, che la disciplina secondaria in materia di assetti proprietari deve includere disposizioni aventi a oggetto i casi in cui i diritti connessi alla partecipazione spettino a soggetti diversi dal titolare.

Il **comma 12 aggiunge un comma 4-bis all'articolo 52 TUB** al fine di chiarire che la Banca d'Italia trasmette alla BCE le informazioni ricevute dal collegio sindacale o dal soggetto preposto alla revisione dei conti (in ordine, tra l'altro, ad eventuali irregolarità e violazioni di norme) nei casi e secondo le modalità stabiliti dalle disposizioni del MVU.

Analoghe modifiche sono apportate dal **comma 13 all'articolo 52-ter del TUB**, con riferimento alle segnalazioni di irregolarità e violazioni effettuate dal personale delle banche (cd. *whistleblowing*, introdotto dal [D.Lgs. n. 72 del 2015](#) in attuazione della direttiva CRD4).

Con analogha finalità di coordinamento col nuovo riparto di competenza tra BCE ed autorità nazionali, sono novellate le diciture (**comma 14**) contenute nelle disposizioni sui poteri di intervento della Banca d'Italia (**articolo 53-bis** del TUB, che disciplina tra l'altro il potere di **rimozione** degli esponenti aziendali).

Con le modifiche (**comma 15**) all'articolo 53-*ter*, si recepisce quanto prescritto dal regolamento SSM in ordine **all'adozione di misure macroprudenziali** (tra cui le riserve di capitale che le banche devono detenere in aggiunta ai fondi propri, ovvero le altre misure previste dall'ordinamento europeo per affrontare rischi sistemici o macroeconomici).

Ai sensi delle norme UE (articolo 5 del regolamento SSM) le autorità nazionali sono competenti per l'adozione di queste misure nei confronti di tutti i soggetti vigilati; la BCE può obiettare alla loro applicazione e, ove lo ritenga opportuno, può imporre l'adozione di misure più elevate rispetto a quelle previste dalle autorità nazionali.

Di conseguenza, le norme in esame modificano il TUB per riflettere il mutato assetto delle competenze e per chiarire in particolare che, per finalità macroprudenziali, la **Banca d'Italia** può impiegare i poteri di vigilanza previsti dal TUB (in particolare, l'applicazione di **coefficienti patrimoniali aggiuntivi** rispetto ai fondi propri) anche nei confronti dei **soggetti significativi**.

Le modifiche apportate dal **comma 16 all'articolo 57 TUB** riguardano l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in occasione di **fusioni e scissioni societarie**; esse riflettono il nuovo riparto di competenze tra Banca d'Italia e BCE, già illustrato con le modifiche all'articolo 14 TUB (v. *supra*).

Analoghe finalità di coordinamento sono perseguite dal **comma 17**, che modifica **l'articolo 67-ter** TUB (sui **poteri di intervento** delle autorità di vigilanza in seno al gruppo bancario).

Con le modifiche apportate dal **comma 18** si incide sulla disciplina **dell'amministrazione straordinaria, di cui all'articolo 70 del TUB**, come modificato dalle norme ([D.Lgs. n. 191 del 2015](#)) di recepimento delle norme UE in materia di crisi bancaria.

La modifica è giustificata dal passaggio di alcuni poteri di *early intervention* (intervento precoce sulla crisi bancaria) dalle autorità nazionali alla BCE, in base al regolamento SSM (articolo 4, paragrafo 1, lettera *i*)); tale passaggio richiede di correggere il disallineamento della normativa di recepimento della [direttiva 2014/59/UE](#) sul risanamento e risoluzione delle banche in merito alla **durata dell'amministrazione straordinaria**.

Essa dunque dura **sino a un anno** ([articolo 29, paragrafo 7, della citata direttiva 2014/59/UE](#) sulle crisi bancarie, in luogo dell'attuale durata di un anno (derogato nel caso in cui il provvedimento di avvio non preveda un termine più breve o la Banca d'Italia ne autorizzi la chiusura anticipata).

L'articolo 19 TUB - in materia di acquisto di partecipazioni rilevanti e relativo regime autorizzatorio, le cui modifiche sono state sopra illustrate – è richiamato da altre disposizioni del TUB in materia di autorizzazione all'acquisto di partecipazioni qualificate nel capitale di intermediari diversi dalle banche, che non rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento SSM, ossia **gli articoli 110, 114-quinquies e 114-undecies**. Di conseguenza, i **commi 20, 22 e 23** dell'articolo 1 intervengono su tali disposizioni per chiarire che, anche a seguito della modifica dell'articolo 19, l'acquisto di queste partecipazioni continua a essere autorizzato dalla Banca d'Italia.

Il **comma 21** modifica l'**articolo 113-ter** del TUB. Viene, dunque, chiarito che **in caso di liquidazione volontaria**, è prevista la **decadenza** - e non la revoca - **dell'autorizzazione all'esercizio** dell'attività bancaria: nello schema di decreto legislativo viene precisato che la decadenza decorre dall'accertamento effettuato dalla Banca d'Italia circa i presupposti per il regolare svolgimento della procedura di liquidazione.

Il **comma 24** apporta modifiche **all'apparato sanzionatorio del TUB**.

Si ricorda preliminarmente che, come già illustrato nei paragrafi relativi al contenuto del regolamento SSM e della norma di delega, la divisione di competenze tra BCE e autorità nazionali in materia sanzionatoria è definita puntualmente dal Regolamento SSM (articolo 18) in deroga alle regole generali che governano l'attribuzione dei compiti in materia di vigilanza.

In sintesi, la BCE sanziona direttamente le sole banche significative quando la violazione abbia ad oggetto **norme europee direttamente applicabili**, il **destinatario** sia una **persona giuridica** e la **sanzione** da applicare abbia natura **pecuniaria** (articolo 18, paragrafo 1, regolamento SSM).

La relazione illustrativa ricorda che le norme del regolamento non specificano chiaramente che il **potere sanzionatorio** diretto è **esercitabile solo nei confronti dei soggetti significativi**; tale principio viene pacificamente desunto dall'incipit dello stesso articolo, che lega il potere sanzionatorio diretto "all'assolvimento dei compiti attribuiti [alla BCE] dal presente regolamento", riferendolo quindi all'esercizio della vigilanza diretta. Ciò è poi confermato dall'articolo 124 del regolamento quadro, che esplicitamente riferisce l'articolo 18, comma 1 solo ai soggetti vigilati significativi.

In **tutti gli altri casi**, la **sanzione è applicata dall'autorità nazionale**, ma per le banche significative esclusivamente su richiesta della BCE (articolo 18, paragrafo 5, del regolamento SSM e articolo 134 del regolamento quadro). Fanno eccezione le sanzioni che attengono a materie estranee al MVU (es., tutela della clientela e antiriciclaggio) per le quali resta impregiudicata la competenza esclusiva dell'autorità nazionale.

In considerazione della complessità del riparto di competenze stabilito dal Regolamento SSM e dall'incidenza delle misure sanzionatorie sui diritti fondamentali dei soggetti interessati, lo schema di decreto legislativo introduce una **nuova disposizione del TUB**, espressamente volta a chiarire l'assetto dei poteri sanzionatori sulle banche significative, ovvero l'articolo **144-septies**.

In particolare, detto articolo (comma 1) si applica in caso di violazioni commesse dai **soggetti significativi** o dai loro soci, esponenti o personale in materie inerenti l'esercizio dei compiti attribuiti alla BCE dalle disposizioni del MVU.

In tali casi la **Banca d'Italia** (comma 2) può **applicare le sanzioni** amministrative previste nel presente Titolo esclusivamente **su richiesta della BCE**, quando ricorrono una o più delle seguenti condizioni:

- a) la **violazione** ha ad oggetto **disposizioni diverse da quelle dell'Unione europea direttamente applicabili**;
- b) la sanzione è diretta a **persone fisiche**, nei casi in cui esse sono destinatarie di sanzioni (ipotesi previste dal TUB);
- c) la sanzione ha **natura non pecuniaria**.

Nelle predette ipotesi si segue l'ordinaria procedura sanzionatoria del Testo Unico (articolo 145 TUB); tuttavia la conclusione della procedura ed il suo esito sono comunicati tempestivamente alla BCE.

Inoltre (comma 4) la Banca d'Italia può chiedere alla BCE di formulare una richiesta di avvio di procedura sanzionatoria.

Con una norma di chiusura (comma 5) si specifica che l'applicazione delle sanzioni per le **violazioni dei regolamenti e delle decisioni della BCE è riservata alla stessa BCE**, sia per i soggetti significativi sia per quelli meno significativi, nei casi e secondo le modalità stabiliti dalle disposizioni dell'Unione europea.

Si ricorda in estrema sintesi che la riforma delle sanzioni del Testo Unico Bancario è contenuta nell'articolo 1, commi 47, 49 e 50 del [D.Lgs. 72 del 2015](#).

Il richiamato [decreto legislativo n. 72 del 2015](#) ha riformato l'impianto sanzionatorio amministrativo del Testo Unico Bancario, con riferimento sia a specifiche fattispecie, sia ai principi ed alla misura delle sanzioni applicabili. Coerentemente a quanto previsto dalla legge di delega, è stato differenziato il trattamento di persone fisiche e di persone giuridiche ed è stata rimodulata la misura delle sanzioni, prevedendo l'innalzamento della pena ove il vantaggio ricavato dalle violazioni sia superiore ai massimali di legge. In sintesi:

- è stato costruito un sistema sanzionatorio volto a colpire in primo luogo l'ente e, solo sulla base di presupposti

individuati dal diritto nazionale, anche l'esponente aziendale o la persona fisica responsabile della violazione (modifiche all'articolo 144);

- ai sensi dell'articolo 144-*bis* la Banca d'Italia può disporre, per le violazioni connotate da scarsa offensività o pericolosità, in alternativa all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, nei confronti della società o dell'ente una sanzione consistente nell'ordine di eliminare le infrazioni (*cease and desist order*), anche indicando le misure da adottare e il termine per l'adempimento. Nel caso di inosservanza a tale ordine, si applicano le sanzioni pecuniarie, elevandone l'ammontare fino a un terzo, fermi i limiti di legge;
- l'articolo 144-*ter* disciplina le sanzioni applicabili agli esponenti aziendali o al personale. Coerentemente alle prescrizioni di delega, l'applicazione delle misure al personale o agli esponenti apicali è secondaria alle misure sanzionatorie nei confronti della persona giuridica cui fanno capo;
- l'articolo 144-*quater* reca i criteri per la determinazione del *quantum* delle sanzioni. Tra di esse vi sono: la gravità e la durata della violazione, la capacità finanziaria del responsabile e l'entità del vantaggio ottenuto, il livello di cooperazione con la Banca d'Italia ed anche le potenziali conseguenze sistemiche della violazione;
- l'articolo 144-*quinquies* estende l'impianto sanzionatorio così delineato anche al caso in caso di inosservanza del [regolamento n. 575/2013](#) sui requisiti di capitale, nell'ambito della relativa materia, nonché per le violazioni delle relative norme tecniche di regolamentazione e di attuazione emanate dalla Commissione Europea, ovvero in caso di inosservanza degli atti dell'ABE direttamente applicabili ai soggetti vigilati;
- con le modifiche all'articolo 145 del TUB sono stati rivisti la procedura per l'applicazione delle sanzioni e il regime di pubblicità delle stesse, con rafforzamento del contraddittorio col soggetto sanzionato e la previsione della pubblicazione dei provvedimenti, in luogo dei giornali cartacei, sul sito web della Banca d'Italia; viene dettata una puntuale disciplina dell'opposizione alla sanzione, con possibilità di ricorrere in corte d'appello;
- sono introdotti gli articoli 145-*ter* (che impone la comunicazione all'EBA dei provvedimenti sanzionatori) e 145-*quater* (che conferisce alla Banca d'Italia il potere di emanare le relative disposizioni attuative).

Il **comma 25** modifica le norme del TUB (**articolo 159**) che riconoscono alcuni **poteri alle Regioni a statuto speciale**, ferma restando la piena titolarità in capo alla Banca d'Italia delle relative valutazioni di vigilanza.

La relazione governativa chiarisce che tale assetto di poteri, coperto da garanzie costituzionali, non appare incompatibile con la disciplina europea sul SSM, ma le modifiche proposte servono a tenere conto delle competenze attribuite alla BCE dal Regolamento SSM.

A tal fine, lo schema di decreto legislativo chiarisce che le competenze delle Regioni a statuto speciale sono esercitate nei **limiti derivanti dal Regolamento SSM e in armonia con esse**. In sostanza, ove le competenze siano attribuite alla BCE, esse non potranno essere esercitate dalle Regioni.

L'articolo 2 dello schema in esame interviene anche sulla **disciplina nazionale in materia di vigilanza bancaria contenuta al di fuori del TUB**.

A tal fine si modifica l'[articolo 3 del decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171](#) (recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale), che attualmente disciplina le competenze delle Regioni a statuto ordinario sulle banche a carattere regionale. Le modifiche intendono chiarire, come per le Regioni a statuto speciale, che anche per le Regioni a statuto ordinario le competenze sono esercitate nei limiti della disciplina SSM (introdotto articolo 3-*bis*).

Inoltre, con le modifiche all'articolo 3, comma 3, lettera *b*), del [D.Lgs. 171/2006](#), si intende **limitare il potere di disciplina della legge regionale delle regioni ordinarie alla sola adozione di provvedimenti relativi alle modifiche statutarie**, dal momento che le norme del SSM riservano alla BCE il potere di autorizzare l'esercizio dell'attività bancaria.




L'articolo 3, con una norma di chiusura, chiarisce che ogni riferimento contenuto nell'ordinamento italiano alla Banca d'Italia quale autorità di vigilanza, nonché alle autorità preposte alla vigilanza sugli enti creditizi degli altri Stati membri dell'Unione europea, si intende effettuato alla BCE, se essa è l'autorità competente per la vigilanza ai sensi del Regolamento SSM.

L'articolo 4 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Senato: Elementi di documentazione n. 57; Dossier n. 367

Camera: Atti del Governo n. 322

13 settembre 2016

Senato	Servizio Bilancio del Senato	SBilancioCU@senato.it - 066706-5790	 SR_Bilancio
	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	 CD_finanze

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
FI0496