



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BUEMI, Fausto Guilherme LONGO e GAMBARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 DICEMBRE 2015

Abrogazione della sezione III del capo IV del titolo IV e ulteriori modifiche al decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, per la soppressione della disciplina sul *bail-in*

ONOREVOLI SENATORI. – Gli articoli da 48 a 59 del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, di cui si propone l'abrogazione, disciplinano il cosiddetto *bail-in*, che consiste nella riduzione o nella conversione in azioni delle passività emesse dall'intermediario in risoluzione. Esso può essere disposto (articolo 48) da solo, se sufficiente al risanamento e con lo scopo di ripristino del patrimonio dell'ente sottoposto a risoluzione nella misura necessaria al rispetto dei requisiti prudenziali e idonea a ristabilire la fiducia del mercato; ovvero anche congiuntamente alle operazioni di cessione, per ridurre le passività cedute.

L'articolo 49 chiarisce che sono escluse dal *bail-in* alcune passività, tra cui i depositi protetti fino a 100.000 euro, le passività garantite, le passività interbancarie con scadenza originaria inferiore a sette giorni. È prevista la possibilità per la Banca d'Italia di escludere eccezionalmente, in tutto o in parte, ulteriori passività, alle seguenti condizioni:

a) ove non sia possibile applicare il *bail-in* a tali passività in tempi ragionevoli;

b) l'esclusione è strettamente necessaria e proporzionata a specifici scopi (assicurare la continuità delle funzioni essenziali e delle principali linee di operatività dell'ente sottoposto a risoluzione, per consentirgli di preservare la propria operatività e la fornitura di servizi chiave; evitare un contagio che perturberebbe gravemente il funzionamento dei mercati finanziari e delle infrastrutture di mercato con gravi ricadute negative sull'economia di uno Stato membro o dell'Unione europea);

c) l'inclusione di tali passività nell'applicazione del *bail-in* determinerebbe una di-

struzione di valore tale che gli altri creditori sopporterebbero perdite maggiori rispetto a quelle che essi subirebbero in caso di esclusione di tali passività dal meccanismo. L'esclusione deve seguire specifici principi ed essere tempestivamente notificata alla Commissione europea. Le perdite escluse sono dunque spalmate sui titolari di altre passività o sul fondo di risoluzione, il cui intervento è condizionato all'effettuazione di un *bail-in* pari ad almeno l'8 per cento del totale passivo. In questo caso, il fondo di risoluzione può intervenire per coprire il relativo fabbisogno di capitale con una contribuzione che non può eccedere il 5 per cento del totale passivo. Anche per il *bail-in* vale il *no creditor worse off*: il creditore soggetto a *bail-in* non si deve trovare in una condizione peggiore rispetto a quella in cui si troverebbe se, in alternativa alla risoluzione, fosse stato attivato il più tradizionale strumento della liquidazione coatta amministrativa.

L'articolo 50 chiarisce i requisiti minimi delle passività soggette alla procedura, determinato dalla Banca d'Italia. L'articolo 51 fissa i criteri per la determinazione dell'importo del *bail-in*. L'articolo 52 chiarisce il trattamento di azionisti e creditori, fissando in particolare l'ordine con il quale è effettuata l'allocazione dell'importo da sottoporre a *bail-in* tra i soggetti interessati.

L'articolo 53 reca l'opportuna disciplina di coordinamento con il testo unico della legge in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di acquisto di partecipazioni qualificate o del loro incremento, affinché le procedure autorizzatorie non interferiscano con la procedura di risoluzione.

L'articolo 54 disciplina le modalità di *bail-in* per i derivati. Con l'articolo 55 si chiarisce che il tasso di conversione compensa adeguatamente il creditore per le perdite subite a seguito della riduzione o della conversione. È data facoltà alla Banca d'Italia di applicare tassi di conversione diversi a categorie di passività aventi posizione diversa nell'ordine di priorità applicabile in sede concorsuale. Se si applicano tassi di conversione diversi, il tasso di conversione applicabile alle passività sovraordinate in tale ordine è maggiore di quello applicabile alle passività subordinate.

L'articolo 56 disciplina il piano di riorganizzazione aziendale, da redigere e attuare quando la funzione del *bail-in* è di ricapitalizzare un ente sottoposto a risoluzione. Esso è redatto (e attuato) a carico dei commissari speciali o dell'organo di amministrazione; è comunicato alla Banca d'Italia, che ne valuta l'adeguatezza allo scopo di ripristinare la sostenibilità economica a lungo termine dell'ente, ed eventualmente lo approva, o chiede che esso sia modificato.

L'articolo 57 disciplina gli effetti del *bail-in*, mentre l'articolo 58 consente la rimozione degli eventuali ostacoli al *bail-in*.

L'articolo 59 reca disposizioni in ordine al riconoscimento contrattuale della misura: se una passività soggetta a *bail-in* è disciplinata dal diritto di uno Stato terzo, i contratti delle banche devono includere una clausola mediante la quale il creditore riconosce che la passività è assoggettabile a un eventuale *bail-in* disposto dalla Banca d'Italia e accetta di subirne gli effetti. La clausola si considera in ogni caso inserita di diritto nel contratto, anche in sostituzione di clausole difformi eventualmente apposte dalle parti, senza che sia dovuto alcun indennizzo per la sua mancata previsione.

Non sfugge, ai proponenti del disegno di legge, che la primazia del diritto europeo di norma comporta che la legge nazionale successiva è soccombente rispetto al regolamento dell'Unione europea, ovvero alla di-

rettiva correttamente adempiuta. Né sfugge che nella direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio) è stabilito che si applichino a partire dal 2016 le nuove norme e regole sul *bail-in*, ovvero il meccanismo per l'esercizio – da parte di un'autorità di risoluzione – dei poteri di svalutazione e di conversione in relazione alle passività di un ente creditizio soggetto a risoluzione. Secondo il disposto dell'articolo 43 della direttiva, si è precisato che l'attuazione della delega dal 2016 dovrà identificare anche le specifiche modalità *ad hoc* di attuazione del *bail-in* con riferimento alle forme societarie cooperative, stabilendo la designazione della Banca d'Italia quale autorità di risoluzione nazionale, con l'obbligo di assicurare il tempestivo scambio di informazioni con il Ministero dell'economia e delle finanze e, secondo quanto stabilito dall'articolo 3, paragrafo 6, della direttiva, prevedendo altresì l'approvazione di quest'ultimo organo prima di dare attuazione a decisioni che abbiano un impatto diretto sul bilancio oppure implicazioni sistemiche.

Ma la tesi espressa dal professor Francesco Forte sul «Il Giornale» del 9 dicembre 2015, «Nel crac delle 4 banche governo umiliato dalla Ue» appare convincente: stante l'obbligo costituzionale della tutela del risparmio (articolo 47 della Costituzione), qui si versa in uno di quei casi eccezionali in cui accedere all'adempimento europeo configurerebbe un pregiudizio dei principi supremi della Costituzione. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 238 del 2014, afferma che le norme internazionali da immettere ed applicare nell'ordina-

mento interno (comprese persino le norme internazionali consuetudinarie) vanno rese compatibili con i «principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale e quindi, con i principi che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali» (§ 3.1. del Considerato in diritto). Non v'è dubbio, infatti, ed è stato confermato a più riprese, «che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'articolo 10, primo comma, della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali «contro limiti» all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (articoli 138 e 139 della Costituzione: così nella sentenza n. 1146 del 1988) (§ 3.2. del Considerato in diritto).

Poiché non è neppure pensabile che misure di tale incidenza, sulle abitudini di risparmio del nostro Paese, non rilevino ai

fini del rispetto dell'articolo 47 della Costituzione, occorre che – prima di decidere se e come darvi attuazione – si abbia un profondo mutamento del costume professionale degli attori del mondo creditizio. È assolutamente necessario – ed a nostro avviso anche prioritario – gettare un fascio di luce sulla prassi sistematica di cattiva gestione del risparmio, che negli ultimi decenni ha visto pericolosissimi fallimenti di istituzioni bancarie ed assicurative. Una cultura di morigeratezza gestionale non può che passare dalla precisa conoscenza degli errori del passato, per indicare dove correggere e quale strada intraprendere; è inconcepibile che le banche privatizzino gli utili e socializzino le perdite. Finora, quando la banca guadagnava gli utili erano suoi, quando infine fallisce coinvolge con il meccanismo del *bail-in* i suoi correntisti (e degli azionisti che hanno percepito utili nei periodi di vacche grasse nessuno parla più). Non è infatti immaginabile che i depositanti siano chiamati a rimettere i risparmi per ripianare i debiti delle banche, quando non hanno mai partecipato agli utili quando le cose andavano bene: è ingiusto chiamare i correntisti a patire le conseguenze delle commistioni di interessi e delle scelte azzardate con cui, sin qui, si è confuso il rischio zero – che deve avere la raccolta e l'impiego del risparmio – dalla valutazione speculativa che devono avere gli investimenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, la lettera *g)* è abrogata;

b) all'articolo 1, comma 1, lettera *qq)*, le parole: «, non escluse dall'ambito di applicazione del *bail-in* in virtù dell'articolo 49, comma 1» sono soppresse;

c) all'articolo 3, comma 3, le parole: «determinazione del requisito minimo di passività soggette a *bail-in* ai sensi dell'articolo 50,» sono soppresse;

d) all'articolo 24, comma 1, la lettera *d)* è abrogata;

e) all'articolo 32, comma 1, lettera *a)*, il numero 2) è abrogato;

f) all'articolo 39, comma 1, la lettera *d)* è abrogata;

g) all'articolo 42, il comma 4 è abrogato;

h) gli articoli da 48 a 59 sono abrogati;

i) all'articolo 68, comma 5, la lettera *b)* è abrogata;

l) all'articolo 70, comma 1, le parole: «la determinazione del requisito minimo di passività soggette a *bail-in*,» sono soppresse;

m) all'articolo 79, comma 1, lettera *f)*, le parole: «, quando è applicato il *bail-in* ed è stata disposta l'esclusione di creditori a norma dell'articolo 49, comma 2» sono soppresse;

n) all'articolo 86, comma 1, la lettera *a)* è abrogata;

o) all'articolo 86, il comma 2 è abrogato;

p) all'articolo 87, il comma 1 è abrogato, e nella rubrica, le parole: «applicazione del *bail-in* e di» sono soppresse;

q) all'articolo 99, comma 6, le parole: «o del *bail-in*» sono soppresse;

r) all'articolo 102, comma 3, la lettera q) è abrogata;

s) l'articolo 105 è abrogato.

