

**ATTO DEL GOVERNO**  
**SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto legislativo recante recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali, e per l'attuazione degli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011, come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/168

*(Parere ai sensi degli articoli 1 e 6  
della legge 4 agosto 2022, n. 127)*

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato l'8 settembre 2023)**



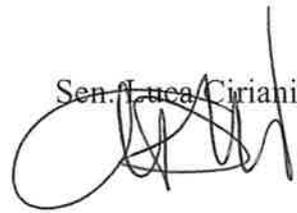
*Al Ministro*  
*per i rapporti con il Parlamento*  
DRP/II/XIX/D41/23

Roma, 08-09-2023

Caro Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 7 settembre 2023, per il recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali, e per l'attuazione degli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2016/1011, come modificato dal regolamento (UE) 2021/168.

Cordialmente

Sen. Lucia Ciriani  


---

Sen. Ignazio LA RUSSA  
Presidente del Senato della Repubblica  
ROMA

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### **Contesto e finalità della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali**

Il decreto legislativo attua la delega al Governo contenuta nell'articolo 6 della legge 4 agosto 2022 n. 127 recante "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021*" (di seguito anche "LDE 2021") per recepire la raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali e per introdurre disposizioni in materia di variazioni e cessazione degli indici di riferimento applicati ai contratti bancari, in attuazione degli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011 (regolamento Benchmark – BMR) come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/168.

L'intervento rientra nell'ambito del processo di istituzione a livello europeo di un meccanismo integrato per la conduzione di politiche macroprudenziali e di analisi e vigilanza sul rischio sistemico.

La stabilità finanziaria costituisce un presupposto necessario per l'erogazione del credito a sostegno della crescita economica sostenibile. La crisi finanziaria del 2007-2008 ha messo in luce i rischi derivanti da comportamenti collettivi in aggiunta a quelli assunti dai singoli operatori e la necessità di una vigilanza macroprudenziale che attenui e prevenga il rischio sistemico. Si è ritenuto, pertanto, che la capacità di far fronte ai rischi sistemici nell'Unione europea dipendesse dall'istituzione di un solido quadro di vigilanza macroprudenziale in affiancamento a quella microprudenziale.

Il processo di attuazione di tale meccanismo di vigilanza è iniziato con il regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea, che istituisce il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (CERS o *European Systemic Risk Board*, ESRB). Tuttavia, considerato che i cicli finanziari sono influenzati dalle specificità dei singoli mercati e possono divergere tra gli Stati Membri, si è ritenuto necessario che alla vigilanza macroprudenziale a livello europeo si accompagnasse una vigilanza macroprudenziale a livello dei singoli Stati Membri.

A tal fine, in Italia si è inizialmente fatto leva sulle funzioni svolte singolarmente dalla Banca d'Italia e dalle altre Autorità di vigilanza finanziaria. Tale approccio, tuttavia, non è ritenuto sufficiente in quanto sconta una divisione atomistica delle funzioni di vigilanza macroprudenziale, la quale, dovendo per definizione essere di ampio raggio, deve prevedere un coordinamento delle politiche adottate dalle diverse Autorità, che insista su una analisi comune dei rischi sistemici e delle interconnessioni fra settori finanziari diversi.

Pertanto, il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico, con la raccomandazione CERS/2011/3, ha invitato gli Stati Membri a "*designare nella legislazione nazionale un'autorità cui spetti la conduzione delle politiche macroprudenziali*", nella forma di "*un'istituzione unica o un comitato composto dalle autorità la cui azione abbia un impatto concreto sulla stabilità finanziaria*". La raccomandazione CERS/2013/1 ha poi fornito rilevanti indicazioni per l'elaborazione degli obiettivi intermedi e degli strumenti di politica macroprudenziale.

Si segnala che il Fondo monetario internazionale ha raccomandato l'istituzione dell'autorità macroprudenziale in Italia all'esito del rapporto *Financial Stability Assessment Program* (FSAP) di marzo 2020.

### **Contesto e finalità del Regolamento (UE) 2021/168**

Il regolamento (UE) 2021/168 ha modificato il regolamento Benchmark inserendovi, tra l'altro, alcune norme finalizzate a gestire un ordinato processo di cessazione di un indice di riferimento largamente utilizzato nell'Unione (tra le quali, appunto, il nuovo articolo 23-ter BMR). Nello specifico, al fine di contenere il rischio di contenziosi di natura legale ed eventuali conseguenze negative per la stabilità



finanziaria il citato articolo 23-ter, attribuisce alla Commissione Europea il potere di designare un sostituto del *benchmark* dismesso (*statutory replacement rate*) che possa sostituire per legge ogni riferimento a quest'ultimo in tutti i contratti e strumenti finanziari, in assenza di diverse soluzioni contrattuali (clausole di *fallback*).

Inoltre, l'articolo 23-ter menzionato stabilisce che la sostituzione legale dell'indice di riferimento si applica anche ai contratti e strumenti finanziari che contengono clausole di *fallback* "inadequate", definite tali, tra l'altro, quando il sostituto dell'indice di riferimento individuato non rispecchia più, oppure lo fa con differenze significative, il mercato o la realtà economica sottostanti che l'indice in dismissione intende misurare e la sua applicazione potrebbe ripercuotersi negativamente sulla stabilità finanziaria.

Al riguardo, il comma 5 del citato articolo 23-ter BMR precisa che la valutazione dell'inadeguatezza di tali clausole, da effettuarsi previa richiesta motivata di una delle parti interessate, compete all'"*autorità nazionale pertinente*" (o a più autorità in caso di contratti che coinvolgono più di uno Stato membro) e deve essere effettuata sulla base di una valutazione orizzontale di una specifica tipologia di clausola contrattuale ampiamente diffusa nel paese.

Sul punto si sottolinea che la designazione del Comitato quale autorità competente a effettuare tale valutazione di inadeguatezza è in linea con quanto indicato nel considerando 12 del regolamento 2021/168, il quale suggerisce che "*le autorità nazionali pertinenti*" siano "*ad esempio le autorità macroprudenziali, i consigli per il rischio sistemico o le banche centrali*".

Il regolamento (UE) 2021/168 ha, altresì, modificato l'articolo 28, paragrafo 2 del BMR, il quale ora prevede che "*Le entità sottoposte a vigilanza [...] che utilizzano un indice di riferimento redigono e mantengono solidi piani scritti che specificano le azioni che intendono intraprendere in caso di sostanziali variazioni di un indice di riferimento o qualora lo stesso cessi di essere fornito. Ove possibile e opportuno, detti piani designano uno o più indici di riferimento alternativi a cui si potrebbe fare riferimento, per la sostituzione degli indici di riferimento dei quali è stata sospesa la fornitura, indicando il motivo per cui tali indici sarebbero alternative valide. Le entità sottoposte a vigilanza forniscono i suddetti piani ed eventuali aggiornamenti all'autorità competente dietro richiesta di quest'ultima e senza indebiti ritardi e li riflettono nella loro relazione contrattuale con i clienti*".

### **Termini per l'applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento europeo.**

Il regolamento Benchmark si applica a decorrere dal 14 agosto 2021.

L'articolo 6 della legge 4 agosto 2022, n. 127 (legge di delegazione europea 2021) conferisce al Governo la delega per il recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali e per introdurre disposizioni in materia di variazioni e cessazione degli indici di riferimento applicati ai contratti bancari, in attuazione degli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011 (regolamento Benchmark – BMR) come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/168.

**Entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di delegazione europea 2021, ossia entro il 10 settembre 2023**, il Governo è tenuto ad adottare il decreto legislativo per l'adeguamento della normativa nazionale alla raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, e al regolamento (UE) 2021/168.

### **Consultazioni svolte**

Lo schema di decreto legislativo è stato elaborato previo confronto a livello tecnico con i competenti uffici della Banca d'Italia e della Consob e sulla base di consultazioni informali con gli operatori del settore.



Si illustra, di seguito, il contenuto del presente schema di decreto legislativo.

### ***Articolo 1: Istituzione del Comitato per le politiche macroprudenziali***

L'articolo 1, in attuazione dei criteri di delega di cui all'articolo 6, comma 2, lettere dalla a) alla r), della legge di delegazione, è volto a recepire la raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, mediante l'istituzione del Comitato per le politiche macroprudenziali.

Segnatamente, con la precedente delega di cui alla legge di delegazione europea 2015, rimasta non attuata, si era optato per la scelta di istituire un Comitato indipendente che riunisca e coordini le autorità che si occupano di vigilanza macroprudenziale. Tale impostazione è confermata nel nuovo schema di decreto legislativo che prevede la costituzione del "Comitato per le politiche macroprudenziali" quale autorità indipendente designata, ai sensi della raccomandazione CERS/2011/3, per la conduzione delle politiche macroprudenziali (**comma 1**).

In conformità a quanto previsto dalla legge delega, il Comitato sarà presieduto dalla Banca d'Italia (tenuto conto che con la raccomandazione, la quale chiede che la banca centrale abbia un ruolo preminente all'interno del Comitato) e ne faranno parte la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP). È inoltre riconosciuta al Ministero dell'economia e delle finanze la possibilità di assistere alle sedute del Comitato (**comma 2**).

Il Comitato delibera con il voto favorevole della maggioranza dei partecipanti. Si prevede che le deliberazioni delle raccomandazioni, delle segnalazioni e dei pareri espressi su iniziativa del Comitato su misure anche normative siano approvate con il consenso o l'astensione dell'autorità cui la raccomandazione è indirizzata o competente per la materia che costituisce l'oggetto principale della segnalazione o del parere (**comma 3**).

Il Comitato esercita funzioni di analisi, di monitoraggio e di indirizzo strategico (**comma 4**) ed è dotato di poteri, tra i quali, le facoltà di: effettuare, in materia di rischio sistemico, segnalazioni pubblicamente o in via riservata al Governo; indirizzare raccomandazioni alle Autorità che lo compongono; formulare segnalazioni al Parlamento, al Governo, ad altre autorità, enti e organismi dello Stato circa l'opportunità di adottare misure, anche normative; esprimere pareri sulle proposte di atti normativi rilevanti per i suoi obiettivi; elaborare e attuare metodologie e procedure per identificare istituzioni e strutture finanziarie con rilevanza sistemica. Inoltre, il Comitato può richiedere (attraverso le Autorità in esso rappresentate) tutti i dati e le informazioni necessari all'esercizio delle sue funzioni a soggetti pubblici e privati che svolgono attività rilevanti ai fini della stabilità finanziaria, anche se non soggetti a vigilanza. (**comma 5**).

Ai sensi del **comma 6**, oltre alla applicabilità delle sanzioni già previste dalle discipline di settore nella titolarità delle diverse Autorità che compongono il Comitato, e fatte salve le eventuali sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, si introduce una specifica disciplina sanzionatoria, a titolarità della Banca d'Italia, per le violazioni delle richieste di informazioni avanzate dalla medesima Banca d'Italia nei confronti di soggetti non vigilati, per la quale è previsto che le sanzioni – nel rispetto dei principi di proporzionalità, dissuasività e adeguatezza – abbiano un'articolazione con un minimo non inferiore a 5 mila euro e un massimo non superiore a 5 milioni di euro. In ogni caso alle violazioni di richieste di informazioni della Banca d'Italia si applicano le procedure sanzionatoria e contenziosa di cui agli articoli 144-*quater*, 145 e 145-*quater* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

È prevista, inoltre, la cooperazione e lo scambio informativo con il Comitato europeo per il rischio sistemico, la Banca centrale europea e le autorità macroprudenziali degli altri Stati Membri dell'UE (**comma 7**), la copertura del segreto d'ufficio per i dati e le informazioni acquisiti dal Comitato (**comma 8**), la presentazione, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, da parte del Comitato, di una relazione annuale al Governo e alle Camere (**comma 9**).



**Articolo 2: Modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.**

L'articolo 2, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 2, lettera s), della legge di delegazione, apporta alla legislazione di settore relativa all'IVASS le modifiche necessarie alla corretta e integrale attuazione della raccomandazione CERS/2011/3 e, in particolare, prevede modifiche all'articolo 188 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, al fine di assicurare l'adeguato coordinamento con le disposizioni di attuazione della delega, prevedendo, specificamente, in coerenza con le disposizioni europee che regolano la gestione dei casi di difficoltà di imprese di assicurazione e di riassicurazione, condizioni e modalità di esercizio dei poteri ivi previsti.

**Articolo 3: Modifiche al decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385.**

L'articolo 3, in attuazione dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Benchmark - BMR, nonché del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettere dalla d) alla n), della legge di delegazione, apporta modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB) in tema di variazione sostanziale o cessazione di un indice di riferimento, introducendo, al comma 1, lettera a), il nuovo articolo 118-bis, del TUB.

In particolare, le disposizioni di cui all'articolo in commento sono volte a fornire agli intermediari interessati delle chiare indicazioni circa le modalità con cui definire e attuare i citati piani di sostituzione, introducendo un meccanismo di regolazione preventiva dei rapporti contrattuali provvisto di tutele rafforzate a favore dei clienti per l'ipotesi di possibili variazioni sostanziali o di cessazione di un indice di riferimento.

Invero, attesa la terminologia atecnica utilizzata nel regolamento Benchmark – BMR e, in particolare, le incertezze legate alle modalità con cui gli intermediari debbano “riflettere nella relazione contrattuale con i clienti” l'esistenza del piano di sostituzione e i suoi eventuali aggiornamenti, si rende opportuno introdurre una disciplina che, impiegando meccanismi e terminologia propri del diritto italiano, individui quanto è necessario per assicurare la conformità con l'articolo 28, paragrafo 2, del BMR citato e per allineare le soluzioni operative poste in essere dall'entrata in vigore del BMR su un modello di applicazione generale.

L'articolo in esame, oltre a guidare gli intermediari nell'inserimento e nell'attuazione dei piani di sostituzione, è volto a superare l'incertezza giuridica che si delineerebbe nella relazione tra intermediari e clienti in mancanza di una specifica previsione, all'interno del regolamento europeo, in materia di informativa e diritto di recesso a favore della clientela, così da prevenire l'insorgere di possibili contenziosi.

Infatti, qualora si verificasse un'eventuale cessazione/variazione dell'indice di riferimento, l'assenza di un accordo tra le parti (sia esso raggiunto in fase di stipula o successivamente attraverso una rinegoziazione del contratto interessato) potrebbe ripercuotersi negativamente nei rapporti contrattuali, causando l'insorgere di possibili contenziosi tra le parti, i quali potrebbero avere diversi esiti possibili e, in ogni caso, comportare ingenti oneri per entrambe le parti in termini di spese e tempi di risoluzione.

In particolare, nell'ipotesi di contratti privi di clausole volte a regolare le modifiche al tasso di interesse conseguenti alla variazione sostanziale o alla cessazione dell'indice di riferimento, il verificarsi di tali eventi potrebbe dar luogo a dubbi in merito alla perdurante validità e/o eseguibilità del contratto.

Di qui la necessità di prevedere una disciplina normativa specifica, quale quella oggetto del presente articolato, che offra rimedi manutentivi di adeguamento del contratto secondo parametri prefissati qualora dovesse verificarsi una variazione sostanziale e/o cessazione dell'indice di riferimento cui è collegato il contratto.

Altresì, l'intervento normativo in esame, non solo sopperisce all'incertezza giuridica delineando un percorso per la regolazione contrattuale della sopravvenienza, ma offre una tutela ulteriore rispetto al meccanismo di *ius variandi* di cui all'articolo 118 del TUB, previsto per la generalità delle modifiche



unilaterali e applicabile, con riferimento ai tassi di interesse, solo ad alcune tipologie di contratti (a tempo indeterminato e con soggetti diversi da consumatori o micro-imprese).

Infatti, l'articolo 118 citato tutela il cliente solo nel momento di introduzione della variazione contrattuale, prevedendo che *“la modifica si intende approvata ove il cliente non receda dal contratto entro la data prevista per la sua applicazione”*.

La nuova disposizione normativa di cui all'articolo 118-*bis*, invece, fornisce un doppio binario di tutela, poiché consente al cliente di recedere non solo nel momento in cui la clausola (c.d. di *fallback*) viene introdotta nel contratto senza aver generato alcun effetto concreto, ma anche nel momento – seppur molto successivo – di effettivo verificarsi dell'evento critico e di necessaria attivazione della clausola. È infatti in tale occasione che l'esigenza di tutela del cliente diventa realmente effettiva, poiché, solo nel momento in cui la cessazione o variazione dell'indice di riferimento si verificano, il cliente è in grado di valutare se la concreta applicazione della clausola di *fallback*, precedentemente inserita nel contratto, determina effetti svantaggiosi. Il cliente che receda dal contratto può valutare di aderire all'offerta di altro intermediario che si presenti più vantaggiosa, salva in ogni caso la possibilità di surroga del finanziamento ai sensi dell'articolo 120-*quater* del TUB.

Di seguito si illustrano i contenuti del nuovo articolo 118-*bis* del TUB.

**Il comma 1, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera e), della legge di delegazione,** definisce le modalità di pubblicazione e comunicazione alla clientela dei piani di sostituzione previsti dal regolamento europeo (cioè i piani che specificano le azioni che saranno adottate nell'eventualità in cui si verifichi una variazione sostanziale o la cessazione dell'indice di riferimento).

In proposito si stabilisce che gli intermediari debbano pubblicare – anche per estratto – e aggiornare costantemente sul sito *internet* i piani. Viene, inoltre, previsto che, in caso di aggiornamento dei piani, di ciò sia data notizia alla clientela con comunicazione da inviarsi almeno una volta all'anno oppure alla prima occasione utile, secondo le modalità previste dall'articolo 119 del TUB in materia di comunicazioni periodiche alla clientela.

**Il comma 2, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera f), della legge di delegazione,** impone alle banche e agli intermediari finanziari di prevedere nei contratti clausole di *fallback* sui tassi di interesse, ossia clausole che consentano di individuare le modifiche all'indice di riferimento in caso di sua variazione sostanziale ovvero l'indice sostitutivo da applicare al contratto per l'ipotesi di cessazione di quello in precedenza applicato. Queste clausole possono anche operare un rinvio ai piani di sostituzione previsti dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Benchmark - BMR.

**Il comma 3, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera g), della legge di delegazione,** prevede che siano comunicati al cliente, entro trenta giorni dal verificarsi della variazione sostanziale o della cessazione dell'indice di riferimento, le modifiche all'indice stesso o l'indice sostitutivo da applicare al contratto, come individuati in applicazione della clausola contrattuale prevista dal comma 2. La modifica si intende approvata ove il cliente non receda dal contratto, senza vedersi applicare spese, entro due mesi dal ricevimento della comunicazione.

Viene inoltre precisato che in caso di recesso il cliente ha diritto, in sede di liquidazione del rapporto, all'applicazione delle condizioni, anche riferite al tasso di interesse, precedentemente praticate, tenendo conto ove necessario dell'ultimo valore disponibile dell'indice di riferimento.

**Il comma 4, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera h), della legge di delegazione,** dispone l'inefficacia delle modifiche e delle sostituzioni dell'indice di riferimento per le quali non siano state osservate le prescrizioni dell'articolo medesimo.

Altresì, è previsto che in caso di inefficacia trova applicazione, in via preferenziale, l'indice sostitutivo eventualmente definito ai sensi del regolamento Benchmark - BMR. Quest'ultimo, come da ultimo modificato, prevede infatti che, al verificarsi di determinate circostanze, la Commissione europea o l'autorità nazionale abbiano il potere di designare un indice di riferimento sostitutivo (c.d.



*replacement rate*). Tale sostituto (ove definito) troverà applicazione *ipso iure* solo in alcuni casi, in particolare laddove i contratti siano privi di clausole di *fallback*.

Dunque, il meccanismo definito dal comma 4, secondo periodo, tiene conto del fatto che il *replacement rate* del regolamento Benchmark - BMR si applica anche in assenza di un richiamo nella norma nazionale. Tuttavia, il valore aggiunto della disposizione consiste nell'estendere l'applicabilità del suddetto indice (ove definito) anche a una ipotesi ulteriore rispetto a quanto previsto dal regolamento Benchmark - BMR, ossia al caso in cui la clausola di *fallback* esista ma sia attivata in modo irregolare.

La soluzione in questione è quindi volta a fornire opportuna tutela al cliente anche in quest'ultima ipotesi.

La previsione di cui al comma 4, terzo periodo, si rende del pari opportuna in quanto il regolamento Benchmark - BMR non prevede la designazione di un *replacement rate* in tutti i casi di cessazione dell'indice ma solo in alcune ipotesi. In particolare, il BMR la permette solo in caso di indici definiti "critici" dal regolamento medesimo (articolo 23-ter, paragrafo 1, e 23-quater, paragrafo 1, BMR).

Di conseguenza, ravvisando la necessità di garantire una chiara disciplina anche per le situazioni che non rientrano nelle suddette ipotesi, si è ritenuto opportuno prevedere una soluzione alternativa, peraltro in analogia a quanto già previsto dal TUB, per l'inosservanza dell'obbligo di indicare in contratto il tasso d'interesse e ogni altro prezzo e condizione praticati. Segnatamente, nei casi in cui non sia definito un indice sostitutivo ai sensi del suddetto regolamento, si applicherà il tasso previsto dall'articolo 117, comma 7, lettera a), del TUB, con conseguente applicazione del tasso nominale minimo dei buoni ordinari del tesoro annuali o di altri titoli similari eventualmente indicati dal Ministro dell'economia e delle finanze, emessi nei dodici mesi precedenti la conclusione del contratto o, se più favorevoli per il cliente, emessi nei dodici mesi precedenti lo svolgimento dell'operazione.

Qualora invece il contratto rientra nell'ambito di applicazione del Capo II del Titolo VI del TUB in materia di credito ai consumatori, troverà applicazione il tasso previsto dall'articolo 125-bis, comma 7, lettera a), del TUB, con conseguente applicazione del tasso nominale minimo dei buoni del tesoro annuali o di altri titoli similari eventualmente indicati dal Ministro dell'economia e delle finanze, emessi nei dodici mesi precedenti la conclusione del contratto.

**Il comma 5, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera i), della legge di delegazione**, amplia la portata della disciplina di cui ai commi da 2 a 4 anche ai contratti che non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Benchmark - BMR, ossia anche ai contratti "diversi da quelli di cui all'articolo 3, paragrafo 1, n. 18), del regolamento (UE) n. 1011/2016".

Viene dunque prevista un'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione rispetto a quanto previsto nel regolamento europeo, prevedendone l'applicazione a contratti ulteriori. In particolare, è prevista l'applicazione della disciplina in esame ai contratti che ricadono nell'ambito di applicazione del Titolo VI del TUB.

L'estensione dell'ambito applicativo consente così anche alle parti di tali contratti di beneficiare del percorso individuato per agevolare la transizione dovuta alle variazioni sostanziali dell'indice o alla sua cessazione.

Tale previsione risulta coerente con la *ratio* dell'intervento legislativo europeo che ha esteso l'ambito applicativo del BMR relativamente alla designazione di indici di riferimento sostitutivi ed estende altresì la copertura anche ai contratti aventi indici non "critici" ai sensi del regolamento Benchmark - BMR.

Il legislatore europeo ha infatti adottato tale soluzione al fine di "attenuare nella misura del possibile le potenziali ripercussioni per l'integrità del mercato e la stabilità finanziaria e di offrire protezione dall'incertezza del diritto" (considerando 9 del regolamento (UE) 2021/168).

**L'ultimo periodo del comma 5** citato prevede che "non si applica l'articolo 118" del TUB. L'inciso costituisce una precisazione di carattere tecnico, necessaria ad evitare l'insorgere di dubbi



interpretativi, posto che l'articolo 118-*bis* disciplina l'attivazione della clausola di *fallback* già prevista dal contratto e non la modifica unilaterale del contratto stesso.

**Il comma 1, lettere da b) a e) dell'articolo 3 del presente schema di decreto**, contiene modifiche di coordinamento del TUB necessarie a seguito dell'introduzione del nuovo articolo 118-*bis*.

Nello specifico:

- le lettere *b)* e *c)*, rispettivamente, sanciscono che il nuovo articolo 118-*bis* – introdotto dal comma 1 e che reca la disciplina applicabile in caso di variazione sostanziale o cessazione di un indice di riferimento - si applica ai contratti di credito immobiliare ai consumatori e di credito, tramite i riferimenti inseriti al 120-*noviesdecies* ed al 125-*bis*;
- la lettera *d)*, analogamente a quanto previsto da lettere *b)* e *c)*, prevede che la disciplina del 118-*bis* si applica anche ai contratti quadro, tramite in riferimento inserito all'articolo 126-*quinquies*;
- la lettera *e)*, infine, emenda l'articolo 127-*bis*, tramite richiamo al nuovo articolo 118-*bis* - introdotto dal comma 1 - in modo tale da sancire che anche le informazioni precontrattuali e le comunicazioni previste ai sensi da questo articolo sono sempre gratuite qualunque, sia lo strumento di comunicazione o il tipo di supporto utilizzato.

**I commi 2, 3 e 4 dell'articolo 3 del presente schema di decreto legislativo** dettano una disciplina di transizione resa opportuna dalla necessità di consentire agli intermediari l'inserimento di clausole di *fallback* anche nei contratti in essere, in quanto già esposti all'emergere delle criticità in questione.

Invero, l'esigenza di regolare l'eventuale variazione sostanziale o la cessazione di un indice di riferimento, ancora prima che per i nuovi contratti, si pone per quelli in essere, rispetto ai quali, alla luce della normativa vigente e in assenza di una disposizione transitoria, si aprirebbe in prima battuta la strada della rinegoziazione bilaterale con i singoli clienti. Tale procedura comporterebbe, tuttavia, costi e tempi transattivi insostenibili, considerato il necessario coinvolgimento di un numero di clienti potenzialmente elevatissimo, senza, peraltro, assicurare agli stessi *chance* di esiti più favorevoli. Il cliente sconta infatti una fisiologica asimmetria informativa e di potere negoziale, che si manifestano ancor di più quando è già parte del rapporto contrattuale, risultando meno motivato a seguirne attivamente le vicende modificative e a valutarne la convenienza. È dunque realistico ipotizzare che egli si troverebbe a prestare passivamente il proprio consenso a una modifica senza averne piena contezza (esponendosi a condizioni peggiorative) o, in caso di mancata rinegoziazione, a dover gestire, come premesso, un contenzioso oneroso e incerto.

**Il comma 2 dell'articolo 3 del presente schema di decreto legislativo, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera I), della legge di delegazione**, dispone, quindi, che entro un anno dalla data di entrata in vigore della novella al TUB le banche e gli intermediari finanziari comunichino alla clientela le modifiche alle clausole contrattuali aventi a oggetto i tassi di interesse, necessarie per individuare, anche per rinvio ai piani di sostituzione, le modifiche all'indice di riferimento in caso di sua variazione sostanziale ovvero l'indice sostitutivo da applicare al contratto per l'ipotesi di cessazione di quello in precedenza applicato.

La previsione di un termine di un anno per la comunicazione alla clientela delle modifiche alle clausole sui tassi di interesse si giustifica alla luce dell'esigenza di concedere alle banche e agli intermediari finanziari un congruo lasso di tempo per: definire clausole contrattuali che, in relazione all'ipotesi di variazione sostanziale o di cessazione dell'indice di riferimento, consentano di individuare con un grado adeguato di precisione le modifiche da apportare all'indice ovvero l'indice sostitutivo; individuare i rapporti contrattuali per i quali si rende necessaria l'integrazione; consentire l'invio della proposta di modifica contrattuale a tutti i clienti interessati.

La modifica si intende approvata ove il cliente non receda dal contratto entro due mesi dal ricevimento della comunicazione. In caso di recesso, le spese non vengono addebitate e, inoltre, il cliente ha diritto, in sede di liquidazione del rapporto, all'applicazione delle condizioni precedentemente praticate.



In merito ai contenuti delle clausole di *fallback* definite dagli intermediari, va in ogni caso tenuto presente che le modifiche apportate attraverso il meccanismo introdotto dal comma 2 dell'articolo 4, qualora rientranti nell'ambito applicativo del regolamento Benchmark - BMR, come modificato dal regolamento (UE) 2021/168, resterebbero soggette al vaglio di adeguatezza dallo stesso previsto agli articoli 23-ter, paragrafi 3-5, e 23-quater, paragrafo 3, pena la sostituzione *ex lege* con il parametro individuato rispettivamente dalla Commissione europea o dall'Autorità nazionale competente.

**Il comma 3 dell'articolo 3 del presente schema di decreto legislativo, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera m), della legge di delegazione,** dispone l'inefficacia delle variazioni contrattuali per le quali non siano state osservate le prescrizioni del comma 2.

Inoltre viene previsto che, qualora le variazioni contrattuali siano inefficaci a causa della mancata osservanza delle prescrizioni del comma 2 e successivamente l'indice di riferimento applicato al contratto subisca una variazione sostanziale o venga a cessare, trova applicazione l'indice sostitutivo definito ai sensi del regolamento (UE) 2016/1011; ove tale indice sostitutivo non sia definito, si applica il tasso previsto dall'articolo 117, comma 7, lettera a), del TUB o, se il contratto rientra nell'ambito di applicazione del Capo II del Titolo VI del TUB in materia di credito ai consumatori, dall'articolo 125-bis, comma 7, lettera a), del TUB.

**Il comma 4 dell'articolo 3 del presente schema di decreto legislativo, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera n), della legge di delegazione,** specifica che anche la disciplina transitoria si applica agli altri contratti che ricadono nell'ambito di applicazione del Titolo VI del TUB e ai soggetti che prestano i relativi servizi quali, a titolo esemplificativo i contratti di credito e mutui alle imprese, i contratti di deposito, i conti correnti, in ragione delle motivazioni sopra illustrate in riferimento alla disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 118-bis del TUB.

La disposizione normativa di cui al comma 4 chiarisce, altresì, che non trova applicazione l'articolo 118 del TUB. Il meccanismo delineato dalla presente norma agisce, infatti, sulla base dell'impianto sistematico già predisposto dall'articolo 118 e in rapporto di specialità con esso, data l'esigenza di valorizzare alcune specificità proprie della materia da regolare (ad esempio, il riferimento, ove necessario, all'ultimo valore disponibile dell'indice cessato in sede di liquidazione del rapporto), e costituisce una disciplina esaustiva della nuova fattispecie, non risultando per lo stesso articolo 118 spazi applicativi residui.

#### **Articolo 4: Modifiche al decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58.**

**L'articolo 4, in attuazione dell'articolo 23-ter, paragrafo 7, del regolamento Benchmark - BMR, nonché dei criteri di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettere a), b) e c), della legge di delegazione,** apporta modifiche al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), introducendo, all'articolo 4-septies.1, un nuovo comma 5-bis, per cui il Comitato è l'autorità pertinente a effettuare la valutazione di cui all'articolo 23-ter, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/1011 (Regolamento Benchmark - BMR), così come da ultimo modificato dal regolamento (UE) 2021/168.

Ai sensi dell'articolo in commento, il Comitato per le politiche macroprudenziali è chiamato a valutare se: una clausola di riserva di uno specifico tipo di accordo originariamente convenuta non rispecchi più, oppure rispecchi con differenze significative, il mercato o la realtà economica che l'indice di riferimento in via di cessazione intendeva misurare; l'applicazione di tale clausola possa costituire una minaccia per la stabilità finanziaria.

Trattasi di una misura posta ad esclusiva tutela del cliente, quale parte debole del contratto. Potrebbe infatti avvenire che gli indici di riferimento e i relativi tassi di riserva convenuti in anticipo tra le parti, che dovrebbero applicarsi in caso di cessazione dell'indice (e del tasso) applicato al contratto, divergano in maniera significativa e inaspettata rispetto a quanto inizialmente ipotizzato.

Di conseguenza, il tasso che andrebbe ad applicarsi (in sostituzione di quello originario) non rispecchierebbe la realtà economica sottostante al contratto e rischierebbe di condurre a risultati inaccettabili in termini di prestazioni dovute dal cliente, poiché gravose e sproorzionate.



In tale contesto e in aderenza a quanto espressamente stabilito nel regolamento BMR, come da ultimo modificato, il Comitato sarà quindi chiamato a stabilire se la clausola di riserva originariamente convenuta non rispecchia più la realtà economica che l'indice di riferimento in via di cessazione intendeva misurare o se tale clausola possa costituire una minaccia per la stabilità finanziaria. Al Comitato viene così attribuita una funzione di garanzia a presidio degli interessi dei contraenti, al fine di consentire il proseguimento del funzionamento ordinato dei contratti in essere che si riferiscono a un indice di riferimento la cui cessazione potrebbe comportare effetti negativi.

In definitiva, trattasi di una misura introdotta nell'ottica di tutelare la clientela, approntando un meccanismo che consente, da un lato, di accertare che i nuovi tassi applicabili nel caso risultino appropriati e, dall'altro, di prevenire contenziosi per effetto della possibilità prevista di disapplicare la clausola che delinea il meccanismo di sostituzione e il nuovo tasso applicabile.

#### *Articolo 5: clausola di invarianza finanziaria*

**L'articolo 5, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 5, della legge di delegazione**, reca la clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale dall'attuazione del decreto legislativo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



## RELAZIONE TECNICA

*(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni)*

La proposta normativa in esame consiste in un intervento necessario al fine di realizzare l'adeguamento ed il coordinamento della normativa nazionale alla raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011 e alle disposizioni di cui agli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011. Al riguardo, si rammenta che eventuali oneri sono da ritenersi per l'adeguamento a obblighi rivvenienti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e saranno interamente sopportati dalle Autorità.

Ai sensi degli articoli 131 e 282 del TFUE, la Banca d'Italia ha un bilancio autonomo e gode della più ampia indipendenza finanziaria e che le autorità di vigilanza provvedono autonomamente, con forme di autofinanziamento, attraverso le contribuzioni dovute dai soggetti vigilati, alla copertura dei costi derivanti dalle attività svolte. Pertanto, le Autorità che, a livello nazionale, per effetto del provvedimento attuativo della LDE 2021, svolgeranno le funzioni previste dalla norma proposta (Banca d'Italia, CONSOB, IVASS e CONVIP), procederanno ad effettuare tali attività tramite le autonome dotazioni di cui dispongono per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali.

**Non vi sono pertanto oneri di istituzione e di funzionamento del Comitato a valere sulla finanza pubblica.**

Gli importi derivanti dall'attività sanzionatoria saranno riversati dalle autorità competenti al bilancio dello Stato sulla base delle esistenti previsioni legislative.

**Dalle disposizioni dell'articolato non devono derivare pertanto nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come esplicitato dall'articolo 5 del presente decreto.**

**Alla presente relazione tecnica non è pertanto allegato il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.**

---

Si illustra, di seguito, il contenuto del presente schema di decreto legislativo.

### ***Articolo 1: Istituzione del Comitato per le politiche macroprudenziali***

L'articolo 1, in attuazione dei criteri di delega di cui all'articolo 6, comma 2, lettere dalla a) alla r), della legge di delegazione, è volto a recepire la raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, mediante l'istituzione del Comitato per le politiche macroprudenziali.

Segnatamente, con la precedente delega di cui alla legge di delegazione europea 2015, rimasta non attuata, si era optato per la scelta di istituire un Comitato indipendente che riunisca e coordini le autorità che si occupano di vigilanza macroprudenziale. Tale impostazione è confermata nel nuovo schema di decreto legislativo che prevede la costituzione del "Comitato per le politiche macroprudenziali" quale autorità indipendente designata, ai sensi della raccomandazione CERS/2011/3, per la conduzione delle politiche macroprudenziali (**comma 1**).

In conformità a quanto previsto dalla legge delega, il Comitato sarà presieduto dalla Banca d'Italia (tenuto conto che raccomandazione, la quale chiede che la banca centrale abbia un ruolo preminente all'interno del Comitato) e ne faranno parte la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP). È inoltre riconosciuta al Ministero dell'economia e delle finanze la



possibilità di assistere alle sedute del Comitato. Con riferimento alla partecipazione (senza diritto di voto) del Ministero dell'economia e delle finanze al Comitato questa sarà assicurata dal Dipartimento del Tesoro, sulla base dell'attuale assetto organizzativo dello stesso, senza ulteriori modifiche strutturali comportanti l'impiego di risorse aggiuntive in termini di personale, strutture e risorse finanziarie. Non sono previsti oneri derivanti dalla corresponsione di compensi, rimborsi spese, gettoni di presenza ed altri emolumenti. (**comma 2**).

Il Comitato delibera con il voto favorevole della maggioranza dei partecipanti. Si prevede che le deliberazioni delle raccomandazioni, delle segnalazioni e dei pareri espressi su iniziativa del Comitato su misure anche normative siano approvate con il consenso o l'astensione dell'autorità cui la raccomandazione è indirizzata o competente per la materia che costituisce l'oggetto principale della segnalazione o del parere (**comma 3**).

Il Comitato esercita funzioni di analisi, di monitoraggio e di indirizzo strategico (**comma 4**) ed è dotato di poteri, tra i quali, le facoltà di: effettuare, in materia di rischio sistemico, segnalazioni pubblicamente o in via riservata al Governo; indirizzare raccomandazioni alle Autorità che lo compongono; formulare segnalazioni al Parlamento, al Governo, ad altre autorità, enti e organismi dello Stato circa l'opportunità di adottare misure, anche normative; esprimere pareri sulle proposte di atti normativi rilevanti per i suoi obiettivi; elaborare e attuare metodologie e procedure per identificare istituzioni e strutture finanziarie con rilevanza sistemica. Inoltre, il Comitato può richiedere (attraverso le Autorità in esso rappresentate) tutti i dati e le informazioni necessari all'esercizio delle sue funzioni a soggetti pubblici e privati che svolgono attività rilevanti ai fini della stabilità finanziaria, anche se non soggetti a vigilanza. (**comma 5**).

Ai sensi del **comma 6**, oltre alla applicabilità delle sanzioni già previste dalle discipline di settore nella titolarità delle diverse Autorità che compongono il Comitato, e fatte salve le eventuali sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, si introduce una specifica disciplina sanzionatoria, a titolarità della Banca d'Italia, per le violazioni delle richieste di informazioni avanzate dalla medesima Banca d'Italia nei confronti di soggetti non vigilati, per la quale è previsto che le sanzioni – nel rispetto dei principi di proporzionalità, dissuasività e adeguatezza – abbiano un'articolazione con un minimo non inferiore a 5 mila euro e un massimo non superiore a 5 milioni di euro. In ogni caso alle violazioni di richieste di informazioni della Banca d'Italia si applicano le procedure sanzionatoria e contenziosa di cui agli articoli 144-*quater*, 145 e 145-*quater* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

È prevista, inoltre, la cooperazione e lo scambio informativo con il Comitato europeo per il rischio sistemico, la Banca centrale europea e le autorità macroprudenziali degli altri Stati Membri dell'UE (**comma 7**), la copertura del segreto d'ufficio per i dati e le informazioni acquisiti dal Comitato (**comma 8**), la presentazione, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, da parte del Comitato, di una relazione annuale al Governo e alle Camere (**comma 9**).

**Le disposizioni si rendono necessarie al fine di realizzare l'adeguamento e il coordinamento della normativa nazionale alle disposizioni di cui alla raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico e alle disposizioni di cui agli articoli 23-*ter*, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011. Da esse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Autorità di vigilanza competenti provvedono all'adempimento dei compiti e delle funzioni ivi previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.**

*Articolo 2: Modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.*

L'articolo 2, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 2, lettera s), della legge di delegazione, apporta alla legislazione di settore relativa all'IVASS le modifiche necessarie alla corretta e integrale attuazione della raccomandazione CERS/2011/3 e, in particolare, prevede modifiche all'articolo 188 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, al fine di assicurare l'adeguato coordinamento con le disposizioni di



attuazione della delega, prevedendo, specificamente, in coerenza con le disposizioni europee che regolano la gestione dei casi di difficoltà di imprese di assicurazione e di riassicurazione, condizioni e modalità di esercizio dei poteri ivi previsti.

**Le disposizioni si rendono necessarie al fine di realizzare l'adeguamento ed il coordinamento della normativa nazionale alle disposizioni di cui alla raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico e alle disposizioni di cui agli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011. Da esse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'Autorità di vigilanza competente provvede all'adempimento dei compiti e delle funzioni ivi previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.**

*Articolo 3: Modifiche al decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385.*

L'articolo 3, in attuazione dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Benchmark - BMR, nonché del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettere dalla d) alla n) della legge di delegazione, apporta modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB) in tema di variazione sostanziale o cessazione di un indice di riferimento, introducendo, al comma 1, lettera a), il nuovo articolo 118-bis, del TUB.

In particolare, le disposizioni di cui all'articolo in commento sono volte a fornire agli intermediari interessati delle chiare indicazioni circa le modalità con cui definire e attuare i citati piani di sostituzione, introducendo un meccanismo di regolazione preventiva dei rapporti contrattuali provvisto di tutele rafforzate a favore dei clienti per l'ipotesi di possibili variazioni sostanziali o di cessazione di un indice di riferimento.

Invero, attesa la terminologia atecnica utilizzata nel regolamento Benchmark – BMR e, in particolare, le incertezze legate alle modalità con cui gli intermediari debbano “riflettere nella relazione contrattuale con i clienti” l'esistenza del piano di sostituzione e i suoi eventuali aggiornamenti, si rende opportuno introdurre una disciplina che, impiegando meccanismi e terminologia propri del diritto italiano, individui quanto è necessario per assicurare la conformità con l'articolo 28, paragrafo 2, del BMR citato e per allineare le soluzioni operative poste in essere dall'entrata in vigore del BMR su un modello di applicazione generale.

L'articolo in esame, oltre a guidare gli intermediari nell'inserimento e nell'attuazione dei piani di sostituzione, è volto a superare l'incertezza giuridica che si delineerebbe nella relazione tra intermediari e clienti in mancanza di una specifica previsione, all'interno del regolamento europeo, in materia di informativa e diritto di recesso a favore della clientela, così da prevenire l'insorgere di possibili contenziosi.

Infatti, qualora si verificasse un'eventuale cessazione/variazione dell'indice di riferimento, l'assenza di un accordo tra le parti (sia esso raggiunto in fase di stipula o successivamente attraverso una rinegoziazione del contratto interessato) potrebbe ripercuotersi negativamente nei rapporti contrattuali, causando l'insorgere di possibili contenziosi tra le parti, i quali potrebbero avere diversi esiti possibili e, in ogni caso, comportare ingenti oneri per entrambe le parti in termini di spese e tempi di risoluzione.

In particolare, nell'ipotesi di contratti privi di clausole volte a regolare le modifiche al tasso di interesse conseguenti alla variazione sostanziale o alla cessazione dell'indice di riferimento, il verificarsi di tali eventi potrebbe dar luogo a dubbi in merito alla perdurante validità e/o eseguibilità del contratto.

Di qui la necessità di prevedere una disciplina normativa specifica, quale quella oggetto del presente articolato, che offra rimedi manutentivi di adeguamento del contratto secondo parametri prefissati qualora dovesse verificarsi una variazione sostanziale e/o cessazione dell'indice di riferimento cui è collegato il contratto.



Altresì, l'intervento normativo in esame, non solo sopperisce all'incertezza giuridica delineando un percorso per la regolazione contrattuale della sopravvenienza, ma offre una tutela ulteriore rispetto al meccanismo di *ius variandi* di cui all'articolo 118 del TUB, previsto per la generalità delle modifiche unilaterali e applicabile, con riferimento ai tassi di interesse, solo ad alcune tipologie di contratti (a tempo indeterminato e con soggetti diversi da consumatori o micro-imprese).

Infatti, l'articolo 118 citato tutela il cliente solo nel momento di introduzione della variazione contrattuale, prevedendo che *“la modifica si intende approvata ove il cliente non receda dal contratto entro la data prevista per la sua applicazione”*.

La nuova disposizione normativa di cui all'articolo 118-*bis*, invece, fornisce un doppio binario di tutela, poiché consente al cliente di recedere non solo nel momento in cui la clausola (c.d. di *fallback*) viene introdotta nel contratto senza aver generato alcun effetto concreto, ma anche nel momento – seppur molto successivo – di effettivo verificarsi dell'evento critico e di necessaria attivazione della clausola. È infatti in tale occasione che l'esigenza di tutela del cliente diventa realmente effettiva, poiché, solo nel momento in cui la cessazione o variazione dell'indice di riferimento si verificano, il cliente è in grado di valutare se la concreta applicazione della clausola di *fallback*, precedentemente inserita nel contratto, determina effetti svantaggiosi. Il cliente che receda dal contratto può valutare di aderire all'offerta di altro intermediario che si presenti più vantaggiosa, salva in ogni caso la possibilità di surroga del finanziamento ai sensi dell'articolo 120-*quater* del TUB.

Di seguito si illustrano i contenuti del nuovo articolo 118-*bis* del TUB.

**Il comma 1, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera e), della legge di delegazione,** definisce le modalità di pubblicazione e comunicazione alla clientela dei piani di sostituzione previsti dal regolamento europeo (cioè i piani che specificano le azioni che saranno adottate nell'eventualità in cui si verifichi una variazione sostanziale o la cessazione dell'indice di riferimento).

In proposito si stabilisce che gli intermediari debbano pubblicare – anche per estratto – e aggiornare costantemente sul sito internet i piani. Viene inoltre previsto che, in caso di aggiornamento dei piani, di ciò sia data notizia alla clientela con comunicazione da inviarsi almeno una volta all'anno oppure alla prima occasione utile, secondo le modalità previste dall'articolo 119 del TUB in materia di comunicazioni periodiche alla clientela.

**Il comma 2, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera f), della legge di delegazione,** impone alle banche e agli intermediari finanziari di prevedere nei contratti clausole di *fallback* sui tassi di interesse, ossia clausole che consentano di individuare le modifiche all'indice di riferimento in caso di sua variazione sostanziale ovvero l'indice sostitutivo da applicare al contratto per l'ipotesi di cessazione di quello in precedenza applicato. Queste clausole possono anche operare un rinvio ai piani di sostituzione previsti dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Benchmark - BMR.

**Il comma 3, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera g), della legge di delegazione,** prevede che siano comunicati al cliente, entro trenta giorni dal verificarsi della variazione sostanziale o della cessazione dell'indice di riferimento, le modifiche all'indice stesso o l'indice sostitutivo da applicare al contratto, come individuati in applicazione della clausola contrattuale prevista dal comma 2. La modifica si intende approvata ove il cliente non receda dal contratto, senza vedersi applicare spese, entro due mesi dal ricevimento della comunicazione.

Viene inoltre precisato che in caso di recesso il cliente ha diritto, in sede di liquidazione del rapporto, all'applicazione delle condizioni, anche riferite al tasso di interesse, precedentemente praticate, tenendo conto ove necessario dell'ultimo valore disponibile dell'indice di riferimento.

**Il comma 4, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera h), della legge di delegazione,** dispone l'inefficacia delle modifiche e delle sostituzioni dell'indice di riferimento per le quali non siano state osservate le prescrizioni dell'articolo medesimo.



Altresì, è previsto che in caso di inefficacia trova applicazione, in via preferenziale, l'indice sostitutivo eventualmente definito ai sensi del regolamento Benchmark - BMR. Quest'ultimo, come da ultimo modificato, prevede infatti che, al verificarsi di determinate circostanze, la Commissione europea o l'autorità nazionale abbiano il potere di designare un indice di riferimento sostitutivo (c.d. *replacement rate*). Tale sostituto (ove definito) troverà applicazione *ipso iure* solo in alcuni casi, in particolare laddove i contratti siano privi di clausole di *fallback*.

Dunque, il meccanismo definito dal comma 4, secondo periodo, tiene conto del fatto che il *replacement rate* del regolamento Benchmark - BMR si applica anche in assenza di un richiamo nella norma nazionale. Tuttavia, il valore aggiunto della disposizione consiste nell'estendere l'applicabilità del suddetto indice (ove definito) anche a una ipotesi ulteriore rispetto a quanto previsto dal regolamento Benchmark - BMR, ossia al caso in cui la clausola di *fallback* esista ma sia attivata in modo irregolare.

La soluzione in questione è quindi volta a fornire opportuna tutela al cliente anche in quest'ultima ipotesi.

La previsione di cui al comma 4, terzo periodo, si rende del pari opportuna in quanto il regolamento Benchmark - BMR non prevede la designazione di un *replacement rate* in tutti i casi di cessazione dell'indice ma solo in alcune ipotesi. In particolare, il BMR permette solo in caso di indici definiti "critici" dal regolamento medesimo (articolo 23-ter, paragrafo 1, e 23-quater, paragrafo 1, BMR).

Di conseguenza, ravvisando la necessità di garantire una chiara disciplina anche per le situazioni che non rientrano nelle suddette ipotesi, si è ritenuto opportuno prevedere una soluzione alternativa, peraltro in analogia a quanto già previsto dal TUB, per l'inosservanza dell'obbligo di indicare in contratto il tasso d'interesse e ogni altro prezzo e condizione praticati. Segnatamente, nei casi in cui non sia definito un indice sostitutivo ai sensi del suddetto regolamento, si applicherà il tasso previsto dall'articolo 117, comma 7, lettera a), del TUB, con conseguente applicazione del tasso nominale minimo dei buoni ordinari del tesoro annuali o di altri titoli similari eventualmente indicati dal Ministro dell'economia e delle finanze, emessi nei dodici mesi precedenti la conclusione del contratto o, se più favorevoli per il cliente, emessi nei dodici mesi precedenti lo svolgimento dell'operazione.

Qualora invece il contratto rientra nell'ambito di applicazione del Capo II del Titolo VI del TUB in materia di credito ai consumatori, troverà applicazione il tasso previsto dall'articolo 125-bis, comma 7, lettera a), del TUB, con conseguente applicazione del tasso nominale minimo dei buoni del tesoro annuali o di altri titoli similari eventualmente indicati dal Ministro dell'economia e delle finanze, emessi nei dodici mesi precedenti la conclusione del contratto.

**Il comma 5, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera i), della legge di delegazione**, amplia la portata della disciplina di cui ai commi da 2 a 4 anche ai contratti che non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Benchmark - BMR, ossia anche ai contratti "diversi da quelli di cui all'articolo 3, paragrafo 1, n. 18), del regolamento (UE) n. 1011/2016".

Viene dunque prevista un'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione rispetto a quanto previsto nel regolamento europeo, prevedendone l'applicazione a contratti ulteriori. In particolare, è prevista l'applicazione della disciplina in esame ai contratti che ricadono nell'ambito di applicazione del Titolo VI del TUB.

L'estensione dell'ambito applicativo consente così anche alle parti di tali contratti di beneficiare del percorso individuato per agevolare la transizione dovuta alle variazioni sostanziali dell'indice o alla sua cessazione.

Tale previsione risulta coerente con la *ratio* dell'intervento legislativo europeo che ha esteso l'ambito applicativo del BMR relativamente alla designazione di indici di riferimento sostitutivi ed estende altresì la copertura anche ai contratti aventi indici non "critici" ai sensi del regolamento Benchmark - BMR.



Il legislatore europeo ha infatti adottato tale soluzione al fine di “*attenuare nella misura del possibile le potenziali ripercussioni per l’integrità del mercato e la stabilità finanziaria e di offrire protezione dall’incertezza del diritto*” (considerando 9 del regolamento (UE) 2021/168).

**L’ultimo periodo del comma 5** citato prevede che “*non si applica l’articolo 118*” del TUB. L’inciso costituisce una precisazione di carattere tecnico, necessaria ad evitare l’insorgere di dubbi interpretativi, posto che l’articolo 118-*bis* disciplina l’attivazione della clausola di *fallback* già prevista dal contratto e non la modifica unilaterale del contratto stesso.

**Il comma 1, lettere da b) a e) dell’articolo 3 del presente schema di decreto**, contiene modifiche di coordinamento del TUB necessarie a seguito dell’introduzione del nuovo articolo 118-*bis*.

Nello specifico:

- le lettere b) e c), rispettivamente, sanciscono che il nuovo articolo 118-*bis* – introdotto dal comma 1 e che reca la disciplina applicabile in caso di variazione sostanziale o cessazione di un indice di riferimento - si applica ai contratti di credito immobiliare ai consumatori e di credito, tramite i riferimenti inseriti al 120-*noviesdecies* ed al 125-*bis*;
- la lettera d), analogamente a quanto previsto da lettere b) e c), prevede che la disciplina del 118-*bis* si applica anche ai contratti quadro, tramite in riferimento inserito all’articolo 126-*quinqüies*;
- La lettera e), infine, emenda l’articolo 127-*bis*, tramite richiamo al nuovo articolo 118-*bis* - introdotto dal comma 1 - in modo tale da sancire che anche le informazioni precontrattuali e le comunicazioni previste ai sensi da questo articolo sono sempre gratuite qualunque, sia lo strumento di comunicazione o il tipo di supporto utilizzato.

**I commi 2, 3 e 4 dell’articolo 3 del presente schema di decreto legislativo** dettano una disciplina di transizione resa opportuna dalla necessità di consentire agli intermediari l’inserimento di clausole di *fallback* anche nei contratti in essere, in quanto già esposti all’emergere delle criticità in questione.

Invero, l’esigenza di regolare l’eventuale variazione sostanziale o la cessazione di un indice di riferimento, ancora prima che per i nuovi contratti, si pone per quelli in essere, rispetto ai quali, alla luce della normativa vigente e in assenza di una disposizione transitoria, si aprirebbe in prima battuta la strada della rinegoziazione bilaterale con i singoli clienti. Tale procedura comporterebbe, tuttavia, costi e tempi transattivi insostenibili, considerato il necessario coinvolgimento di un numero di clienti potenzialmente elevatissimo, senza, peraltro, assicurare agli stessi *chance* di esiti più favorevoli. Il cliente sconta infatti una fisiologica asimmetria informativa e di potere negoziale, che si manifestano ancor di più quando è già parte del rapporto contrattuale, risultando meno motivato a seguirne attivamente le vicende modificative e a valutarne la convenienza. È dunque realistico ipotizzare che egli si troverebbe a prestare passivamente il proprio consenso a una modifica senza averne piena contezza (esponendosi a condizioni peggiorative) o, in caso di mancata rinegoziazione, a dover gestire, come premesso, un contenzioso oneroso e incerto.

**Il comma 2 dell’articolo 3 del presente schema di decreto legislativo, in attuazione del criterio di delega di cui all’articolo 6, comma 3, lettera l), della legge di delegazione**, dispone, quindi, che entro un anno dalla data di entrata in vigore della novella al TUB le banche e gli intermediari finanziari comunichino alla clientela le modifiche alle clausole contrattuali aventi a oggetto i tassi di interesse, necessarie per individuare, anche per rinvio ai piani di sostituzione, le modifiche all’indice di riferimento in caso di sua variazione sostanziale ovvero l’indice sostitutivo da applicare al contratto per l’ipotesi di cessazione di quello in precedenza applicato.

La previsione di un termine di un anno per la comunicazione alla clientela delle modifiche alle clausole sui tassi di interesse si giustifica alla luce dell’esigenza di concedere alle banche e agli intermediari finanziari un congruo lasso di tempo per: definire clausole contrattuali che, in relazione all’ipotesi di variazione sostanziale o di cessazione dell’indice di riferimento, consentano di individuare con un grado adeguato di precisione le modifiche da apportare all’indice ovvero l’indice



sostitutivo; individuare i rapporti contrattuali per i quali si rende necessaria l'integrazione; consentire l'invio della proposta di modifica contrattuale a tutti i clienti interessati.

La modifica si intende approvata ove il cliente non receda dal contratto entro due mesi dal ricevimento della comunicazione. In caso di recesso, le spese non vengono addebitate e, inoltre, il cliente ha diritto, in sede di liquidazione del rapporto, all'applicazione delle condizioni precedentemente praticate.

In merito ai contenuti delle clausole di *fallback* definite dagli intermediari, va in ogni caso tenuto presente che le modifiche apportate attraverso il meccanismo introdotto dal comma 2 dell'articolo 4, qualora rientranti nell'ambito applicativo del regolamento Benchmark - BMR, come modificato dal regolamento (UE) 2021/168, resterebbero soggette al vaglio di adeguatezza dallo stesso previsto agli articoli 23-ter, paragrafi 3-5, e 23-quater, paragrafo 3, pena la sostituzione *ex lege* con il parametro individuato rispettivamente dalla Commissione europea o dall'Autorità nazionale competente.

**Il comma 3 dell'articolo 3 del presente schema di decreto legislativo, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera m), della legge di delegazione,** dispone l'inefficacia delle variazioni contrattuali per le quali non siano state osservate le prescrizioni del comma 2.

Inoltre viene previsto che, qualora le variazioni contrattuali siano inefficaci a causa della mancata osservanza delle prescrizioni del comma 2 e successivamente l'indice di riferimento applicato al contratto subisca una variazione sostanziale o venga a cessare, trova applicazione l'indice sostitutivo definito ai sensi del regolamento (UE) 2016/1011; ove tale indice sostitutivo non sia definito, si applica il tasso previsto dall'articolo 117, comma 7, lettera a), del TUB o, se il contratto rientra nell'ambito di applicazione del Capo II del Titolo VI del TUB in materia di credito ai consumatori, dall'articolo 125-bis, comma 7, lettera a), del TUB.

**Il comma 4 dell'articolo 3 del presente schema di decreto legislativo, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera n), della legge di delegazione,** specifica che anche la disciplina transitoria si applica agli altri contratti che ricadono nell'ambito di applicazione del Titolo VI del TUB e ai soggetti che prestano i relativi servizi quali, a titolo esemplificativo i contratti di credito e mutui alle imprese, i contratti di deposito, i conti correnti, in ragione delle motivazioni sopra illustrate in riferimento alla disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 118-bis del TUB.

La disposizione normativa di cui al comma 4 chiarisce, altresì, che non trova applicazione l'articolo 118 del TUB. Il meccanismo delineato dalla presente norma agisce, infatti, sulla base dell'impianto sistematico già predisposto dall'articolo 118 e in rapporto di specialità con esso, data l'esigenza di valorizzare alcune specificità proprie della materia da regolare (ad esempio, il riferimento, ove necessario, all'ultimo valore disponibile dell'indice cessato in sede di liquidazione del rapporto), e costituisce una disciplina esaustiva della nuova fattispecie, non risultando per lo stesso articolo 118 spazi applicativi residui.

**Le disposizioni si rendono necessarie al fine di realizzare l'adeguamento ed il coordinamento della normativa nazionale alle disposizioni di cui alla raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico e alle disposizioni di cui agli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011. Da esse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Autorità di vigilanza competenti provvedono all'adempimento dei compiti e delle funzioni ivi previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.**

**Articolo 4: Modifiche al decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58.**

**L'articolo 4, in attuazione dell'articolo 23-ter, paragrafo 7, del regolamento Benchmark - BMR, nonché dei criteri di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettere a), b) e c), della legge di delegazione,** apporta modifiche al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), introducendo, all'articolo 4-septies.1, un nuovo comma 5-bis, per cui il Comitato è l'autorità pertinente a effettuare



la valutazione di cui all'articolo 23-ter, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/1011 (Regolamento Benchmark - BMR), così come da ultimo modificato dal regolamento (UE) 2021/168.

Ai sensi dell'articolo in commento, il Comitato per le politiche macroprudenziali è chiamato a valutare se: una clausola di riserva di uno specifico tipo di accordo originariamente convenuta non rispecchi più, oppure rispecchi con differenze significative, il mercato o la realtà economica che l'indice di riferimento in via di cessazione intendeva misurare; l'applicazione di tale clausola possa costituire una minaccia per la stabilità finanziaria.

Trattasi di una misura posta ad esclusiva tutela del cliente, quale parte debole del contratto. Potrebbe infatti avvenire che gli indici di riferimento e i relativi tassi di riserva convenuti in anticipo tra le parti, che dovrebbero applicarsi in caso di cessazione dell'indice (e del tasso) applicato al contratto, divergano in maniera significativa e inaspettata rispetto a quanto inizialmente ipotizzato.

Di conseguenza, il tasso che andrebbe ad applicarsi (in sostituzione di quello originario) non rispecchierebbe la realtà economica sottostante al contratto e rischierebbe di condurre a risultati inaccettabili in termini di prestazioni dovute dal cliente, poiché gravose e sproportionate.

In tale contesto e in aderenza a quanto espressamente stabilito nel regolamento BMR, come da ultimo modificato, il Comitato sarà quindi chiamato a stabilire se la clausola di riserva originariamente convenuta non rispecchia più la realtà economica che l'indice di riferimento in via di cessazione intendeva misurare o se tale clausola possa costituire una minaccia per la stabilità finanziaria. Al Comitato viene così attribuita una funzione di garanzia a presidio degli interessi dei contraenti, al fine di consentire il proseguimento del funzionamento ordinato dei contratti in essere che si riferiscono a un indice di riferimento la cui cessazione potrebbe comportare effetti negativi.

In definitiva, trattasi di una misura introdotta nell'ottica di tutelare la clientela, approntando un meccanismo che consente, da un lato, di accertare che i nuovi tassi applicabili nel caso risultino appropriati e, dall'altro, di prevenire contenziosi per effetto della possibilità prevista di disapplicare la clausola che delinea il meccanismo di sostituzione e il nuovo tasso applicabile.

**Le disposizioni si rendono necessarie al fine di realizzare l'adeguamento ed il coordinamento della normativa nazionale alle disposizioni di cui alla raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico e alle disposizioni di cui agli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011. Da esse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Autorità di vigilanza competenti provvedono all'adempimento dei compiti e delle funzioni ivi previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.**

#### *Articolo 5: clausola di invarianza finanziaria*

L'articolo 5, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 5, della legge di delegazione, reca la clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale dall'attuazione del decreto legislativo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

**Le disposizioni si rendono necessarie al fine di realizzare l'adeguamento ed il coordinamento della normativa nazionale alle disposizioni di cui alla raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico e alle disposizioni di cui agli articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011. Da esse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Autorità di vigilanza competenti provvedono all'adempimento dei compiti e delle funzioni ivi previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.**





*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

### **VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA**

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente



**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO PER IL RECEPIMENTO DELLA RACCOMANDAZIONE CERS/2011/3 DEL COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO, DEL 22 DICEMBRE 2011, RELATIVA AL MANDATO MACROPRUDENZIALE DELLE AUTORITÀ NAZIONALI, E PER L'ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 23-TER, PARAGRAFO 7, E 28, PARAGRAFO 2, DEL REGOLAMENTO (UE) N. 2016/1011, COME MODIFICATO DAL REGOLAMENTO (UE) N. 2021/168**

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

VISTI gli articoli 76, 87 e 117 della Costituzione;

VISTA la raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali;

VISTO il regolamento (UE) 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la *performance* di fondi di investimento e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE e del regolamento (UE) n. 596/2014 e, in particolare, articoli 23-ter, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2;

VISTO il regolamento (UE) 2021/168 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021, che modifica il regolamento (UE) 2016/1011 per quanto riguarda l'esenzione di taluni indici di riferimento per valuta estera a pronti di paesi terzi e la designazione di sostituti di determinati indici di riferimento in via di cessazione, e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012;

VISTA la legge 4 agosto 2022, n. 127, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021, e, in particolare, l'articolo 6;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e, in particolare, gli articoli 31 e 32, concernenti, rispettivamente, le procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea e i principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea;

VISTO il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia;

VISTO il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTO decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante codice delle assicurazioni private;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 7 settembre 2023;



ACQUISITI i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del \_\_\_\_\_;

SULLA PROPOSTA del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia e delle imprese e del made in Italy;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

ART. 1

*(Istituzione del Comitato per le politiche macroprudenziali)*

1. È istituito il Comitato per le politiche macroprudenziali, di seguito anche Comitato, privo di personalità giuridica, quale autorità indipendente designata, ai sensi della raccomandazione CERS/2011/3, del Comitato europeo per il rischio sistemico del 22 dicembre 2011, per la conduzione delle politiche macroprudenziali. Coerentemente con l'obiettivo della vigilanza macroprudenziale, il Comitato persegue la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso, anche attraverso il rafforzamento della capacità del sistema finanziario di assorbire le conseguenze di eventi che ne minacciano la stabilità, nonché la prevenzione e il contrasto dei rischi sistemici, promuovendo così un contributo sostenibile del settore finanziario alla crescita economica. Nel perseguimento dei propri obiettivi il Comitato agisce in maniera indipendente.

2. Al Comitato partecipano il Governatore della Banca d'Italia, che lo presiede, il Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), il Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e il Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), in rappresentanza delle rispettive Autorità. In caso di assenza o impedimento, i membri possono essere sostituiti alle riunioni del Comitato secondo le norme degli ordinamenti degli enti di rispettiva appartenenza. Alle sedute del Comitato assiste il Direttore Generale del Tesoro, senza diritto di voto. Il Presidente del Comitato, anche su proposta degli altri partecipanti, può invitare terzi ad assistere a fini consultivi alle sedute, in relazione a specifici argomenti posti all'ordine del giorno. La Banca d'Italia svolge le funzioni di segreteria del Comitato stesso. Il Comitato si riunisce almeno due volte l'anno. Il Presidente convoca il Comitato, fissandone l'ordine del giorno ed esercita il potere di proposta per le attività e le funzioni di cui al comma 4. Ciascun membro del Comitato può chiedere l'inserimento di punti all'ordine del giorno. Il Comitato adotta le sue regole di funzionamento. Le decisioni e i verbali del Comitato sono resi pubblici, salvo che il Comitato ritenga che ciò comporti rischi per la stabilità finanziaria.

3. Il Comitato delibera con il voto favorevole della maggioranza dei partecipanti. Le raccomandazioni di cui al comma 4, lettera e), nonché le segnalazioni e i pareri espressi su iniziativa del Comitato di cui al comma 4, lettera f), sono approvati con il consenso o l'astensione dell'autorità cui la raccomandazione è indirizzata o specificamente competente per la materia che costituisce l'oggetto principale della segnalazione o del parere.



#### 4. Il Comitato:

- a) identifica, analizza, classifica, sorveglia e valuta i rischi per la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso; condivide con le autorità i dati e le informazioni necessari all'esercizio delle loro funzioni;
- b) definisce indicatori per il monitoraggio del rischio sistemico e per l'uso degli strumenti macroprudenziali;
- c) definisce e persegue strategie e obiettivi intermedi rispetto alle finalità di cui al comma 1 e li rivede periodicamente in considerazione dei rischi per la stabilità finanziaria;
- d) può effettuare, in materia di rischio sistemico, segnalazioni da rendere pubbliche, o da comunicare in via riservata al Governo;
- e) può indirizzare raccomandazioni alla Banca d'Italia, alla CONSOB, all'IVASS e alla COVIP, che sono tenute a motivare l'eventuale mancata attuazione delle raccomandazioni stesse;
- f) può formulare segnalazioni al Parlamento, al Governo, ad altre autorità, enti pubblici e organismi dello Stato aventi a oggetto l'opportunità di adottare misure, anche normative, nonché esprimere pareri, ove richiesto o di propria iniziativa, sugli schemi di atti normativi rilevanti per i suoi obiettivi;
- g) può elaborare metodologie e procedure per identificare le istituzioni e le strutture finanziarie aventi rilevanza sistemica e può provvedere alla loro identificazione, fatti salvi i poteri in materia attribuiti a singole autorità partecipanti al Comitato dalle rispettive normative di settore.

5. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 4 lettera a), il Comitato ha il potere di richiedere tutti i dati e le informazioni necessari a soggetti privati e pubblici che svolgono, singolarmente o in aggregato, attività economiche rilevanti ai fini della stabilità finanziaria. Il Comitato acquisisce le informazioni di cui al primo periodo nei confronti dei soggetti vigilati da Banca d'Italia, CONSOB, IVASS e COVIP avvalendosi di tali autorità. Quando il Comitato intende acquisire informazioni nei confronti di soggetti non vigilati ne fa richiesta motivata alla Banca d'Italia che dispone procedersi alla loro acquisizione.

6. Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, in caso di inottemperanza all'obbligo di fornire le informazioni richieste ai sensi del comma 5, si applicano le seguenti disposizioni:

- a) ai soggetti sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'IVASS e della COVIP, che non ottemperano all'obbligo di fornire le informazioni richieste ai sensi del comma 5, secondo periodo, e in conformità delle rispettive legislazioni di settore, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie previste, rispettivamente, dall'articolo 144, comma 1, del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, dall'articolo 190, comma 1, del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, dall'articolo 310, comma 1, del Codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, dall'articolo 19-*quater*, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, recante disciplina delle forme pensionistiche complementari;
- b) ai soggetti non sottoposti a vigilanza che non ottemperano all'obbligo di fornire le informazioni richieste ai sensi del comma 5 terzo periodo, la Banca d'Italia applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 5 milioni. Alle violazioni delle richieste di informazioni della Banca d'Italia si applicano gli articoli 144-*quater* e 145 del decreto legislativo n. 385 del 1993 e l'articolo 145-*quater*, del medesimo decreto, in



conformità alle disposizioni di attuazione adottate dalla Banca d'Italia.

7. Il Comitato coopera con il Comitato europeo per il rischio sistemico, con la Banca centrale europea nell'esercizio dei suoi compiti macroprudenziali e con le autorità macroprudenziali di altri Stati membri dell'Unione europea, anche mediante lo scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni.

8. I dati e le informazioni acquisiti dal Comitato sono coperti da segreto d'ufficio. Il Comitato e le autorità che vi partecipano non possono opporsi reciprocamente il segreto di ufficio. I dati e le informazioni ricevute dal Comitato sono gestiti dalla Banca d'Italia per gli scopi perseguiti dal Comitato. I dati e le informazioni ricevuti dalle autorità macroprudenziali di altri Stati membri dell'Unione europea possono essere trasmessi, salvo diniego motivato dell'autorità che li ha forniti, ad altre autorità italiane per esigenze di stabilità finanziaria.

9. Il Comitato presenta annualmente al Governo e alle Camere, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una relazione sulla propria attività.

## ART. 2

*(Modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209)*

1. All'articolo 188 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3-*bis*, è sostituito dal seguente: «3-*bis*. L'IVASS, nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, ove la situazione lo richieda, anche a seguito del processo di controllo prudenziale di cui all'articolo 47-*quinquies*, adotta misure preventive o correttive nei confronti delle singole imprese di assicurazione o riassicurazione, ivi inclusi i provvedimenti specifici riguardanti:

a) la restrizione dell'attività, ivi incluso il potere di vietare l'ulteriore commercializzazione dei prodotti assicurativi;

b) il divieto di effettuare determinate operazioni anche di natura societaria o l'imposizione, per un periodo non superiore a tre mesi prorogabile al massimo per ulteriori tre mesi, di limitazioni, restrizioni o differimenti relativi ai diritti di riscatto esercitabili dai contraenti;

c) il divieto di distribuzione di utili o di altri elementi del patrimonio, nonché la fissazione di limiti all'importo totale della parte variabile delle remunerazioni dell'impresa;

d) il rafforzamento dei sistemi di governo societario, ivi incluso il contenimento dei rischi;

e) l'ordine di rimozione di uno o più esponenti aziendali o dei titolari di funzioni fondamentali qualora la loro permanenza in carica sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione dell'impresa di assicurazione o di riassicurazione o per gli interessi degli assicurati e degli aventi diritto alle prestazioni assicurative. La rimozione non è disposta ove ricorrano gli estremi per pronunciare la decadenza ai sensi dell'articolo 76, salvo che sussista urgenza di provvedere.»;

b) dopo il comma 3-*ter*, è aggiunto il seguente: «3-*quater*. Ai fini della salvaguardia della stabilità del sistema finanziario nel suo complesso e del contrasto di rischi sistemici l'IVASS può adottare, sulla base delle raccomandazioni del Comitato per le politiche macroprudenziali, le misure preventive o correttive di cui al comma 3-*bis*, lettere a), b), c) e d), nei confronti di tutte o di singole imprese di assicurazione o riassicurazione.».



### ART. 3

*(Modifiche al decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385)*

1. Al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 118 è inserito il seguente:

«Articolo 118-bis

*(Variazione sostanziale o cessazione di un indice di riferimento)*

1. Le banche e gli intermediari finanziari pubblicano, anche per estratto, e mantengono costantemente aggiornati sul proprio sito internet i piani previsti dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1011/2016. Gli aggiornamenti dei piani sono portati a conoscenza della clientela almeno una volta all'anno o alla prima occasione utile, secondo le modalità previste dall'articolo 119.

2. Le clausole contrattuali aventi a oggetto i tassi di interesse consentono di individuare, anche per rinvio ai piani di cui al comma 1, le modifiche all'indice di riferimento o l'indice sostitutivo per le ipotesi di variazione sostanziale o di cessazione dell'indice di riferimento applicato al contratto.

3. Al verificarsi di una variazione sostanziale o della cessazione dell'indice di riferimento, sono comunicati al cliente entro trenta giorni, in forma scritta o mediante altro supporto durevole preventivamente accettato dal cliente, le modifiche o l'indice sostitutivo individuati in conformità al comma 2. La modifica si intende approvata ove il cliente non receda, senza spese, dal contratto entro due mesi dalla ricezione della comunicazione. In caso di recesso il cliente ha diritto, in sede di liquidazione del rapporto, all'applicazione delle condizioni precedentemente praticate, anche con riferimento al tasso di interesse e tenendo conto, ove necessario, dell'ultimo valore disponibile dell'indice di riferimento.

4. Le modifiche o la sostituzione dell'indice di riferimento per le quali non siano state osservate le prescrizioni del presente articolo sono inefficaci. In caso di inefficacia, si applica l'indice sostitutivo definito ai sensi del regolamento (UE) 2016/1011. Ove non sia definito tale indice, si applica il tasso previsto dall'articolo 117, comma 7, lettera a), o, per i contratti di credito di cui al Capo II, dall'articolo 125-bis, comma 7, lettera a).

5. I commi 2, 3 e 4 si applicano ai contratti aventi a oggetto operazioni e servizi disciplinati ai sensi del presente Titolo, anche ove diversi da quelli di cui all'articolo 3, paragrafo 1, numero 18), del regolamento (UE) n. 1011/2016. Non si applica l'articolo 118.».

b) all'articolo 120-noviesdecies, comma 1, dopo le parole «118,» sono inserite le seguenti: «118-bis,»;

c) all'articolo 125-bis, comma 2, dopo le parole «118,» sono inserite le seguenti: «118-bis,»;

d) all'articolo 126-quinquies, comma 1, dopo le parole «e 7» sono inserite le seguenti: «, e l'articolo 118-bis, commi 2, 3 e 4»;

e) all'articolo 127-bis, comma 1, dopo le parole «articolo 118» sono inserite le seguenti: «e dell'articolo 118-bis».

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al comma 1, le banche e gli intermediari finanziari:

a) rendono nota alla clientela la pubblicazione dei piani secondo quanto previsto



dall'articolo 118-*bis*, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo n. 385 del 1993;

b) comunicano ai clienti, in forma scritta o mediante altro supporto durevole preventivamente accettato dal cliente contenente in modo evidenziato la formula "Proposta di modifica unilaterale del contratto", le variazioni contrattuali necessarie per introdurre le clausole previste dall'articolo 118-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 385 del 1993. La modifica si intende approvata ove il cliente non receda, senza spese, dal contratto entro due mesi dalla ricezione della comunicazione. In caso di recesso, il cliente ha diritto, in sede di liquidazione del rapporto, all'applicazione delle condizioni precedentemente praticate.

3. Le variazioni contrattuali per le quali non siano state osservate le prescrizioni del comma 2 sono inefficaci. In caso di inefficacia della modifica e di successiva variazione sostanziale o cessazione dell'indice di riferimento applicato al contratto, si applicano il secondo e il terzo periodo dell'articolo 118-*bis*, comma 4, del decreto legislativo n. 385 del 1993.

4. I commi 2, lettera b), e 3 si applicano ai contratti richiamati dall'articolo 118-*bis*, comma 5, del decreto legislativo n. 385 del 1993 e ai soggetti che prestano i relativi servizi. Non si applica l'articolo 118 del medesimo decreto legislativo n. 385 del 1993.

#### ART. 4

*(Modifiche al decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58)*

1. All'articolo 4-*septies*.1 del decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58, dopo il comma 5, è aggiunto il seguente: «5-*bis*. Ai sensi dell'articolo 23-*ter*, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2016/1011, il Comitato per le politiche macroprudenziali, di seguito anche Comitato, è l'autorità competente a valutare se una clausola di riserva di uno specifico tipo di accordo originariamente convenuta non rispecchi più, oppure rispecchi con differenze significative, il mercato o la realtà economica che l'indice di riferimento in via di cessazione intendeva misurare e se l'applicazione di tale clausola possa costituire una minaccia per la stabilità finanziaria. Il Comitato rende pubblici gli elementi considerati alla base della valutazione di cui al primo periodo. Il Comitato si dota delle procedure necessarie per l'effettuazione della valutazione di cui al presente comma.».

#### ART. 5

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



TABELLA DI CONCORDANZA AI SENSI DELL'ART. 31, COMMA 2, DELLA L. 234/2012

REGOLAMENTO (UE) 2021/168 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 10 FEBBRAIO 2021 CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) 2016/1011 PER QUANTO RIGUARDA L'ESENZIONE DI TALUNI INDICI DI RIFERIMENTO PER VALUTA ESTERA A PRONTI DI PAESI TERZI E LA DESIGNAZIONE DI SOSTITUTI DI DETERMINATI INDICI DI RIFERIMENTO IN VIA DI CESSAZIONE, E CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 648/2012

| REGOLAMENTO (UE) 2021/168 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) 2016/1011 PER QUANTO RIGUARDA L'ESENZIONE DI TALUNI INDICI DI RIFERIMENTO | NORME DEL TUF (d. lgs. 58/1998) e DEL TUB (d. lgs. 385/1993) DA MODIFICARE O INSERIRE EX NOVO | Note   |
|---|---|--|
| Art. 1 (Modifiche del regolamento (UE) 2016/1011) paragrafo 5, che introduce l'articolo 23-ter.   | Art. 4 del decreto legislativo che modifica l'articolo 4-septies.1, TUF                       | L'articolo 4, in attuazione dell'articolo 23-ter, paragrafo 7 di BMR, nonché dei criteri di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettere a), b) e c) della legge di delegazione, apporta modifiche al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), introducendo, all'articolo 4-septies.1, un nuovo comma 5-bis, per cui il Comitato è l'autorità pertinente a effettuare la valutazione di cui all'articolo 23-ter, paragrafo 5 del regolamento (UE) 2016/1011 (regolamento Benchmark - BMR), così come da ultimo modificato dal regolamento (UE) 2021/168. |
| Art. 1 (Modifiche del regolamento (UE) 2016/1011) paragrafo 6, che modifica l'articolo 28.  | Art. 3, del decreto legislativo che introduce nuovo articolo 118-bis, TUB.                    | L'articolo 3, in attuazione dell'articolo 28, paragrafo 2 di BMR, nonché del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera d) della legge di delegazione, apporta modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB) in tema di variazione sostanziale o cessazione   |



di un indice di riferimento, introducendo, al comma 1, il nuovo articolo 118-bis, TUB.

Nello specifico, il **comma 1 del nuovo articolo 118-bis, TUB**, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera e) della legge di delegazione, definisce le modalità di pubblicazione e comunicazione alla clientela dei piani di sostituzione previsti dal regolamento europeo (cioè i piani che specificano le azioni che saranno adottate nell'eventualità in cui si verifici una variazione sostanziale o la cessazione dell'indice di riferimento).

**Il comma 2 del nuovo articolo 118-bis, TUB**, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera f) della legge di delegazione, impone alle banche e agli intermediari finanziari di prevedere nei contratti clausole di *fallback* sui tassi di interesse, ossia clausole che consentano di individuare le modifiche all'indice di riferimento in caso di sua variazione sostanziale ovvero l'indice sostitutivo da applicare al contratto per l'ipotesi di cessazione di quello in precedenza applicato. Queste clausole possono anche operare un rinvio ai piani di sostituzione previsti dall'articolo 28, paragrafo 2, del BMR.



**Il comma 3 del nuovo articolo 118-bis, TUB**, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera g) della legge di delegazione, prevede che siano comunicati al cliente, entro trenta giorni dal verificarsi della variazione sostanziale o della cessazione dell'indice di riferimento, le modifiche all'indice stesso o l'indice sostitutivo da applicare al contratto, come individuati in applicazione della clausola contrattuale prevista dal comma 2. La modifica si intende approvata ove il cliente non receda dal contratto, senza vedersi applicare spese, entro due mesi dal ricevimento della comunicazione.

**Il comma 4 del nuovo articolo 118-bis, TUB**, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera h) della legge di delegazione, dispone l'inefficacia delle modifiche e delle sostituzioni dell'indice di riferimento per le quali non siano state osservate le prescrizioni dell'articolo medesimo.

**Il comma 5 del nuovo articolo 118-bis, TUB**, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 6, comma 3, lettera i) della legge di delegazione, amplia la portata della disciplina di cui ai commi da 2 a 4 anche ai contratti che non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 28, paragrafo 2, del BMR,



|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>ossia anche ai contratti “<i>diversi da quelli di cui all’articolo 3, paragrafo 1, n. 18), del regolamento (UE) n.1011/2016</i>”.</p> <p><b>I commi 2, 3 e 4 dell’articolo 3 del presente schema di decreto legislativo</b> dettano una disciplina di transizione resa opportuna dalla necessità di consentire agli intermediari l’inserimento di clausole di <i>fallback</i> anche nei contratti in essere, in quanto già esposti all’emergere delle criticità in questione.</p> |
|--|--|--|



**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**  
(allegato 2 alla Direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018)

**Provvedimento:** schema di decreto legislativo recante norme di attuazione della delega al Governo per il recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali e per l'attuazione degli articoli 23-ter, paragrafo 7 e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011 come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/168).

**Amministrazione competente:** Ministero dell'economia e delle finanze

**Ufficio competente:** Dipartimento del Tesoro – Direzione V – Ufficio II e III

**Referente AIR:** Ufficio Legislativo economia.

**SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

Il decreto legislativo attua la delega al Governo contenuta nell'articolo 6 della legge 4 agosto 2022, n. 127, (Legge di delegazione europea 2021) per recepire la raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali e per introdurre disposizioni in materia di variazioni e cessazione degli indici di riferimento applicati ai contratti bancari, in attuazione degli articoli 23 *ter*, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011 (regolamento Benchmark – BMR) come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/168. L'intervento rientra nell'ambito del processo di istituzione a livello europeo di un meccanismo integrato per la conduzione di politiche macroprudenziali e di analisi e vigilanza sul rischio sistemico.

Il termine entro cui dare attuazione al regolamento Benchmark è decorso il 14 agosto 2021. La proposta normativa in esame concerne, dunque, un atto dell'Unione europea il cui termine di recepimento risulta già decorso, con la conseguenza che, attualmente, l'ordinamento nazionale non risulta conforme a quello dell'Unione europea in taluni ambiti che presentano, peraltro, una notevole rilevanza.

In particolare, si rileva come il regolamento (UE) 2021/168 ha modificato il regolamento Benchmark inserendovi, tra l'altro e come meglio verrà specificato nel successivo punto 1), alcune norme finalizzate a gestire un ordinato processo di cessazione di un indice di riferimento largamente utilizzato nell'Unione (tra le quali, appunto, il nuovo articolo 23-*ter* di BMR).

Ne consegue che la necessità di adeguare, quanto prima, l'ordinamento nazionale alle modifiche apportate al regolamento Benchmark nasce dal rilievo che nel caso in cui dovesse cessare e/o variare uno degli indici di riferimento in questione vi sarebbe un vuoto normativo, stante l'assenza di una disciplina normativa specifica, quale quella contenuta nel presente schema di decreto, in grado di offrire rimedi manutentivi di adeguamento del contratto secondo parametri prefissati.

**1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

L'intervento europeo, al quale si uniforma con il provvedimento in oggetto l'ordinamento nazionale, nasce dall'esigenza di istituire a livello europeo e nazionale un meccanismo integrato per la conduzione di politiche macroprudenziali e di analisi e vigilanza sul rischio sistemico. Altresì, l'intervento in esame è volto a introdurre disposizioni in materia di variazioni e cessazione degli indici di riferimento applicati ai contratti bancari.

Sotto il primo profilo, la stabilità finanziaria costituisce un presupposto necessario per l'erogazione del credito a sostegno della crescita economica sostenibile. La crisi finanziaria del 2007-2008 ha

messo in luce i rischi derivanti da comportamenti collettivi, in aggiunta a quelli assunti dai singoli operatori e la necessità di una vigilanza macroprudenziale che attenui e prevenga il rischio sistemico. Si è ritenuto, pertanto, che la capacità di far fronte ai rischi sistemici nell'Unione europea dipendesse dall'istituzione di un solido quadro di vigilanza macroprudenziale in affiancamento a quella microprudenziale.

Il processo di attuazione di tale meccanismo di vigilanza è iniziato con il regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea, che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS o *European Systemic Risk Board*, ESRB). Tuttavia, considerato che i cicli finanziari sono influenzati dalle specificità dei singoli mercati e possono divergere tra gli Stati Membri, si è ritenuto necessario che alla vigilanza macroprudenziale a livello europeo si accompagnasse una vigilanza macroprudenziale a livello dei singoli Stati membri. A tal fine, in Italia si è inizialmente fatto leva sulle funzioni svolte singolarmente dalla Banca d'Italia e dalle altre Autorità di vigilanza finanziaria. Tale approccio, tuttavia, non è ritenuto sufficiente in quanto sconta una divisione atomistica delle funzioni di vigilanza macroprudenziale, la quale, dovendo per definizione essere di ampio raggio, deve prevedere un coordinamento delle politiche adottate dalle diverse Autorità, che insista su una analisi comune dei rischi sistemici e delle interconnessioni fra settori finanziari diversi.

Pertanto, il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico, con la raccomandazione CERS/2011/3, ha invitato gli Stati Membri a *“designare nella legislazione nazionale un'autorità cui spetti la conduzione delle politiche macroprudenziali”*, nella forma di *“un'istituzione unica o un comitato composto dalle autorità la cui azione abbia un impatto concreto sulla stabilità finanziaria”*. La raccomandazione CERS/2013/1 ha poi fornito rilevanti indicazioni per l'elaborazione degli obiettivi intermedi e degli strumenti di politica macroprudenziale.

L'articolo 10 della legge 12 agosto 2016, n. 170 (Legge di delegazione europea 2015, LDE 2015), conteneva la *“Delega al Governo per il recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali”*. Con tale delega, rimasta non attuata, si era optato per la scelta di istituire un Comitato indipendente che riunisca e coordini le autorità che si occupano di vigilanza macroprudenziale. Tale impostazione è confermata nell'attuale schema di decreto legislativo che prevede la costituzione del *“Comitato per le politiche macroprudenziali”* quale autorità indipendente designata, ai sensi della raccomandazione CERS/2011/3, per la conduzione delle politiche macroprudenziali. Si segnala che il Fondo monetario internazionale ha raccomandato l'istituzione dell'autorità macroprudenziale in Italia all'esito del rapporto *Financial Stability Assessment Program* (FSAP) di marzo 2020.

L'intervento normativo italiano in oggetto si pone a valle del summenzionato percorso e mira a dare attuazione all'obiettivo generale di consentire l'adozione di una più adeguata politica macroprudenziale attraverso il coordinamento svolto dalle Autorità nell'istituendo Comitato, istituendo in tal modo un organismo che possa dialogare in maniera unitaria con il CERS e vagliare pienamente le sue raccomandazioni.

Destinatari diretti dell'intervento normativo sono quindi le Autorità individuate nello stesso, cui è chiesto di costituire il Comitato: Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), nonché il Direttore Generale del Tesoro cui compete il ruolo di osservatore. Destinatario diretto è, inoltre, l'istituendo Comitato stesso cui sono assegnati specifici poteri e competenze. Sono inoltre destinatari diretti tutti i soggetti privati e pubblici che svolgono, singolarmente o in aggregato, attività economiche rilevanti ai fini della stabilità finanziaria, verso cui il Comitato ha il potere di richiedere tutti i dati e le informazioni necessari all'esercizio delle sue funzioni. Essi vanno identificati in prima battuta nei soggetti vigilati dalle Autorità che compongono

il Comitato, ossia banche (n. 443 registrate in Italia), intermediari finanziari (n. 194), confidi minori (n. 184), istituti di moneta elettronica e di pagamento (n. 11), Sim (n. 62), SGR (n. 45 gestori di OICVM, 164 di FIA), SICAV (n. 0), SICAF (n. 56); imprese assicurative (n. 105) e fondi pensione (n. 346)<sup>1</sup>; ma altresì in un numero non precisato di soggetti la cui attività può avere rilevanza sulla stabilità finanziaria (si pensi a soggetti non regolati legati a fenomeni di *shadow banking* oppure alle cripto-valute). Il riferimento è volutamente ampio, tale da consentire il pieno raggiungimento degli obiettivi del Comitato. L'effetto diretto principale consiste nell'obbligo di fornire le informazioni richieste pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste nell'intervento normativo in oggetto.

Infine, sono destinatari indiretti-il Parlamento, il Governo e altre autorità, enti pubblici e organismi dello Stato, cui il Comitato può inviare segnalazioni.

Al fine di fornire un'indicazione numerica si tenga conto che, dalla sua istituzione, il CERS ha pubblicato 39 raccomandazioni, cui è seguita una valutazione non coordinata delle singole Autorità nell'ambito dei poteri e delle competenze settoriali già iscritte nell'ordinamento.

Per quanto concerne invece i contratti bancari, come premesso nel precedente punto, il regolamento (UE) 2021/168 ha modificato il regolamento Benchmark inserendovi, tra l'altro, alcune norme finalizzate a gestire un ordinato processo di cessazione di un indice di riferimento largamente utilizzato nell'Unione (tra le quali, appunto, il nuovo articolo 23-ter di BMR). Ciò al fine di ovviare a eventuali problemi causati dall'assenza di regole in caso di cessazione di tali indici e alla conseguente incertezza legata alla sorte giuridica dei contratti legati a tali indici.

Gli indici di riferimento finanziari sono indici in riferimento ai quali viene determinato l'importo da corrispondere per uno strumento finanziario o per un contratto finanziario, o il valore di uno strumento finanziario.

Se non sono previste misure correttive, l'abbandono di un indice di riferimento per la determinazione dei tassi di interesse largamente utilizzato avrà conseguenze negative per le entità sottoposte a vigilanza e le loro controparti contrattuali dalle quali tali entità prendono fondi in prestito o alle quali prestano fondi. Tutte le controparti dei contratti collegati a tale indice di riferimento che sono ancora in corso alla data di cessazione dovranno far fronte a incertezza giuridica per quanto riguarda la validità e l'esecuzione delle loro obbligazioni contrattuali.

La gamma di contratti interessati dalla cessazione di un indice di riferimento per la determinazione dei tassi di interesse largamente utilizzato comprende: 1) emissioni di debito da parte di entità sottoposte a vigilanza; 2) debito detenuto nei bilanci delle entità sottoposte a vigilanza; 3) prestiti; 4) depositi e 5) contratti derivati. Gran parte dei contratti finanziari collegati a indici di riferimento per la determinazione dei tassi di interesse largamente utilizzati riguarda entità sottoposte a vigilanza che rientrano nell'ambito di applicazione del BMR.

L'incertezza giuridica e l'impatto economico potenzialmente avverso che potrebbero derivare da difficoltà a far rispettare le obbligazioni contrattuali rappresenteranno un rischio per la stabilità finanziaria dell'Unione.

L'intervento normativo in esame, dunque, come indicato anche nella sezione "*obiettivi*", è volto a fornire agli intermediari interessati delle chiare indicazioni circa le modalità con cui definire e attuare i citati piani di sostituzione, introducendo un meccanismo di regolazione preventiva dei rapporti contrattuali provvisto di tutele rafforzate a favore dei clienti per l'ipotesi di possibili variazioni sostanziali o di cessazione di un indice di riferimento.

Invero, attesa la terminologia atecnica utilizzata nel regolamento Benchmark e, in particolare, le incertezze legate alle modalità con cui gli intermediari debbano "*riflettere nella relazione contrattuale*

---

<sup>1</sup> Dati tratti dagli elenchi pubblici di Banca d'Italia, Consob, IVASS e COVIP.

con i clienti” l’esistenza del piano di sostituzione e i suoi eventuali aggiornamenti, si rende opportuno introdurre una disciplina che, impiegando meccanismi e terminologia propri del diritto italiano, individui quanto è necessario per assicurare la conformità con l’articolo 28, paragrafo 2 citato e per allineare le soluzioni operative poste in essere dall’entrata in vigore del BMR su un modello di applicazione generale.

La presente proposta normativa, oltre a guidare gli intermediari nell’inserimento e nell’attuazione dei piani di sostituzione, è volta a superare l’incertezza giuridica che si delineerebbe nella relazione tra intermediari e clienti in mancanza di una specifica previsione, all’interno del regolamento europeo, in materia di informativa e diritto di recesso a favore della clientela, così da prevenire l’insorgere di possibili contenziosi. Infatti, qualora si verificasse un’eventuale cessazione/variazione dell’indice di riferimento, l’assenza di un accordo tra le parti (sia esso raggiunto in fase di stipula o successivamente attraverso una rinegoziazione del contratto interessato) potrebbe ripercuotersi negativamente nei rapporti contrattuali, causando l’insorgere di possibili contenziosi tra le parti; contenziosi che potrebbero avere diversi esiti possibili e, in ogni caso, comportare ingenti oneri per entrambe le parti in termini di spese e tempi di risoluzione.

In particolare, nell’ipotesi di contratti privi di clausole volte a regolare le modifiche al tasso di interesse conseguenti alla variazione sostanziale o alla cessazione dell’indice di riferimento, il verificarsi di tali eventi potrebbe dar luogo a dubbi in merito alla perdurante validità e/o eseguibilità del contratto.

Di qui la necessità di prevedere una disciplina normativa specifica, quale quella oggetto della presente proposta, che offra rimedi manutentivi di adeguamento del contratto secondo parametri prefissati qualora dovesse verificarsi una variazione sostanziale e/o cessazione dell’indice di riferimento cui è collegato il contratto.

Destinatari di tale normativa sono quindi le banche (n. 443 registrate in Italia) e gli intermediari finanziari (n. 194), chiamati ad applicarla. Destinatari indiretti sono i clienti di tali imprese, a cui favore sono previste le norme e verso cui tali imprese assumono obblighi *ex lege*. Nello specifico, la seguente tabella illustra schematicamente le carenze dell’attuale disciplina nonché i problemi e gli impatti negativi che ne derivano:

#### Albero dei problemi

| CARENZE DELL’ATTUALE REGIME  | PROBLEMI  | CONSEGUENZE   |
|--|---|---|
| Assenza di un’autorità preposta all’analisi del rischio macroprudenziale sistemico | Incapacità di individuare e prevenire i fattori di rischio macroprudenziale | Inveramento di situazioni di stress finanziario che impattano sulla stabilità finanziaria |
| Assenza di una disciplina che regoli il caso di cessazione di un indice            | Incetezza della sorte giuridica dei contratti che recano l’indice cessato   | Incremento del contenzioso giudiziario e/o dei costi per necessità di rinegoziazione      |

## 2. OBIETTIVI DELL’INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

### 2.1 Obiettivi generali e specifici

Gli obiettivi dell'intervento normativo proposto riguardano la soluzione delle questioni e delle problematiche descritte al punto 1, i quali saranno, *ex post*, oggetto dell'attività di monitoraggio, come meglio indicato al successivo punto 5.2.

L'obiettivo generale perseguito è l'adozione di una più adeguata politica macroprudenziale attraverso il coordinamento svolto dalle Autorità nell'istituendo Comitato. Tale finalità coincide con gli obiettivi prioritari dell'Unione bancaria ed è coerente con il programma di Governo.

Gli obiettivi specifici sono: (a) identificare e sorvegliare i rischi per la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso ed eventualmente segnalarli; (b) raccogliere informazioni riguardo tali rischi; (c) definire indicatori per il monitoraggio del rischio sistemico e per l'uso degli strumenti macroprudenziali; (d) definire strategie e obiettivi intermedi; (e) indirizzare raccomandazioni alle singole autorità componenti; (f) esprimere un parere – ove richiesto o di propria iniziativa - sugli schemi di atti normativi rilevanti per i suoi obiettivi; (g) elaborare metodologie e procedure per identificare le istituzioni e le strutture finanziarie aventi rilevanza sistemica; (h) cooperare con il Comitato europeo per il rischio sistemico; (i) prevedere le norme di base di funzionamento del Comitato.

Indicatori per la verifica del raggiungimento degli obiettivi saranno riscontrabili nei dati forniti con la prevista relazione annuale del Comitato al Governo e alle Camere.

L'obiettivo generale perseguito dalle disposizioni di cui al comma 11, volte a dare attuazione agli articoli 28, paragrafo 2, e 23-ter di BMR, è di prevedere una disciplina normativa specifica che offra rimedi manutentivi di adeguamento del contratto secondo parametri prefissati qualora dovesse verificarsi una variazione sostanziale e/o cessazione dell'indice di riferimento cui è collegato il contratto.

Con la definizione di norme in materia di *governance* e di qualità dei dati per gli indici di riferimento cui sono collegati i contratti finanziari, il regolamento sugli indici di riferimento mira a rafforzare la fiducia dei partecipanti al mercato dei capitali negli indici usati come indici di riferimento nell'Unione. Esso contribuisce agli sforzi della Commissione a favore dell'Unione dei mercati dei capitali.

La politica dell'Unione europea in materia di servizi finanziari favorisce la certezza del diritto e la stabilità finanziaria. Questo obiettivo politico si estende ai contratti che sono essenziali per il finanziamento del settore bancario. Nell'ambito del piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, l'Unione si adopera per creare un quadro giuridico che garantisca stabilità per i prestiti alle imprese, per le emissioni di debito del settore bancario e per le cartolarizzazioni.

Gli obiettivi specifici sono: (a) fornire agli intermediari interessati delle chiare indicazioni circa le modalità con cui definire e attuare i citati piani di sostituzione, introducendo un meccanismo di regolazione preventiva dei rapporti contrattuali provvisto di tutele rafforzate a favore dei clienti per l'ipotesi di possibili variazioni sostanziali o di cessazione di un indice di riferimento; (b) superare l'incertezza giuridica che si delineerebbe nella relazione tra intermediari e clienti in mancanza di una specifica previsione in materia di informativa e diritto di recesso a favore della clientela, così da prevenire l'insorgere di possibili contenziosi; (c) offrire una tutela ulteriore rispetto al meccanismo di *ius variandi* di cui all'articolo 118 del Testo Unico Bancario, previsto per la generalità delle modifiche unilaterali e applicabile.

Per quanto concerne in particolare gli indicatori relativi alla verifica degli obiettivi prefissati in tema di variazione e/o cessazione degli indici di riferimento di cui agli articoli 28, paragrafo 2, e 23-ter di BMR, essi sono costituiti dai seguenti:

- la pubblicazione dei piani di sostituzione previsti dal regolamento europeo (cioè i piani che specificano le azioni che saranno adottate nell'eventualità in cui si verifichi una variazione

sostanziale o la cessazione dell'indice di riferimento) pubblicati successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina normativa;

- l'inserimento nei contratti delle clausole di *fallback* sui tassi di interesse (ossia clausole che consentano di individuare le modifiche all'indice di riferimento in caso di sua variazione sostanziale ovvero l'indice sostitutivo da applicare al contratto per l'ipotesi di cessazione di quello in precedenza applicato);
- il numero degli eventuali contenziosi insorti in materia successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina normativa;

## **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

L'efficacia delle norme potrà essere valutata *ex-post*, vagliando il raggiungimento dei due obiettivi generali di individuare e fare fronte al rischio sistemico/macropprudenziale e di conferire certezza giuridica ai contratti legati a indice cessati, nonché gli ulteriori obiettivi specifici.

Per quanto riguarda la valutazione dei risultati e degli impatti, sarà essenziale innanzitutto il contributo delle Autorità chiamate a comporre il Comitato e a elaborare specifici indici per il rischio macrosistemico; nonché nel loro ruolo di autorità di vigilanza di banche e intermediari, compreso il rispetto del nuovo obbligo di prevedere piani per il caso di cessazione di un indice di riferimento. Gli indicatori saranno, pertanto, meglio elaborati in collaborazione con le stesse, in virtù del loro ruolo di primarie attuatrici della riforma. Ad ogni modo, l'Amministrazione nella propria valutazione terrà in considerazione:

- quantità e contenuti dei pareri, analisi, segnalazioni, metodologie e ogni altro atto elaborato dall'autorità di vigilanza singole e dal Comitato, come previsti nella norma in oggetto;
- le specifiche indicazioni fornite dalle autorità di vigilanza in merito all'assolvimento degli obblighi legati alla cessazione di un indice di riferimento e degli indici economici di banche e intermediari, con particolare attenzione a redditività e oneri legali per contenzioso;
- il parere eventualmente espresso dalle autorità europee che hanno competenza in materia, specialmente del CERS;
- l'andamento della stabilità finanziaria, come monitorato dalle Autorità, dal Comitato e dalle apposite strutture governative (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, ISTAT, etc.)
- il parere espresso dagli operatori di mercato;
- eventuali studi scientifici, articoli di stampa, analisi formulate da esperti diversi dagli operatori di mercato.

Sulla base di questi indicatori sarà possibile trarre conclusioni sugli impatti della riforma ed eventualmente apportare correttivi o farsi promotori di correttivi presso l'Unione europea.

## **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

Per quanto concerne il recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, l'opzione zero è stata scartata in quanto causa il permanere di un "*vulnus*" all'interno dell'ordinamento italiano e la ridotta capacità di valutare e indirizzare i rischi sistemici.

Con riferimento alle opzioni alternative, in particolare una era stata presa in considerazione nell'elaborazione della bozza di decreto legislativo di recepimento della delega contenuta nella Legge di delegazione europea 2015. Il testo allora approntato, che non aveva trovato l'approvazione del Governo, prevedeva la partecipazione anche dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in qualità di osservatore e non prevedeva la seguente previsione: *“Le raccomandazioni di cui al comma 4, lettera e), nonché le segnalazioni e i pareri espressi su iniziativa del Comitato di cui al comma 4, lettera f), sono approvati con il consenso o l’astensione dell’autorità cui la raccomandazione è indirizzata o specificamente competente per la materia che costituisce l’oggetto principale della segnalazione o del parere”*. L'attuale formulazione è orientata, da un lato, a semplificare la composizione del Comitato e dall'altra ad attenuare la regola della maggioranza per l'approvazione delle decisioni.

La raccomandazione CERS prevedeva inoltre, in via alternativa alla nomina di un Comitato, la designazione di un'autorità già esistente come autorità macroprudenziale. Tale scelta è stata scartata in quanto si ritiene che l'obiettivo generale evidenziato possa essere meglio raggiunto attraverso una messa in comune delle competenze e capacità delle Autorità riunite in Comitato.

Per quanto concerne l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del BMR, l'opzione zero è stata scartata perché manterrebbe in essere i problemi evidenziati nelle sezioni precedenti in merito alla cessazione di un indice di riferimento e perché esporrebbe lo Stato italiano alle conseguenze del mancato adempimento agli obblighi europei di recepimento e di applicazione del diritto europeo.

Inoltre, non sono state prese in considerazione opzioni alternative all'intervento normativo poiché gli Stati membri sono obbligati a conformarsi alle disposizioni contenute nel regolamento in questione.

La modifica del regolamento sugli indici di riferimento è lo strumento giuridico più appropriato per risolvere i problemi derivanti dalla probabile scomparsa di alcuni IBOR largamente utilizzati nell'UE che sono disciplinati dal medesimo regolamento sugli indici di riferimento.

Il ricorso al regolamento, che è direttamente applicabile senza necessità di una normativa nazionale, limiterà la possibile adozione di misure divergenti da parte delle autorità competenti a livello nazionale e assicurerà un approccio coerente e una maggiore certezza del diritto in tutta l'UE.

Dunque, essendo il regolamento europeo uno strumento giuridico di armonizzazione massima, gli interventi da effettuare da parte del legislatore nazionale sono minimi e riguardano aspetti rimessi alla potestà degli Stati membri.

In particolare, riguardano: **(i)** il coordinamento delle nuove norme con la vigente disciplina in materia; **(ii)** l'individuazione dell'Autorità nazionale quale Autorità competente a valutare se una clausola di riserva di uno specifico tipo di accordo originariamente convenuta non rispecchi più, oppure rispecchi con differenze significative, il mercato o la realtà economica che l'indice di riferimento in via di cessazione intendeva misurare e se l'applicazione di tale clausola possa costituire una minaccia per la stabilità finanziaria ai sensi dell'articolo 23-ter, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2016/1011 (c.d. *Autorità Benchmark*); **(iii)** l'attribuzione alla stessa dei poteri necessari per l'esercizio della sua funzione.

Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri e gli Stati membri non impongono obblighi aggiuntivi nella materia disciplinata dal regolamento europeo.

Una possibile opzione alternativa, rispetto a quella adottata in materia di riparto di vigilanza, avrebbe potuto consistere – in astratto – nel prevedere, già in fase di criterio di delega, l'attribuzione delle funzioni dell'articolo 23-ter, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2016/1011 in capo a una delle Autorità di vigilanza nazionali (Banca d'Italia, Consob, IVASS o COVIP). Tale scelta sarebbe risultata inidonea a contemperare i vari interessi coinvolti alla cui tutela le predette Autorità sono preposte.

Si è così optato, già in fase di redazione dei criteri di delega, per l'attribuzione di tale funzione al costituendo Comitato per le politiche macroprudenziali, designandolo al contempo quale Autorità *Benchmark*, al fine di convergere in esso le istanze delle Autorità di settore (Consob, Banca d'Italia e IVASS) e degli interessi alla cui tutela le stesse sono preposte, così da farne il luogo istituzionale ove si possa realizzare un meccanismo integrato per l'analisi e la vigilanza su quegli aspetti rilevanti al fine di contenere il rischio sistemico.

L'Amministrazione ha valutato che le opzioni prescelte non presentano svantaggi.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

##### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Per quanto concerne il recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, i destinatari diretti, come evidenziato nelle sezioni precedenti, sono stati individuati nelle Autorità che compongono il Comitato. Con riferimento a esse, si può parlare solo di impatti economici. Tali saranno comunque minimi, leggermente maggiori per Banca d'Italia che assumerà la segreteria del Comitato.

Sono stati individuati come destinatari diretti altresì tutti i soggetti privati e pubblici che svolgono, singolarmente o in aggregato, attività economiche rilevanti ai fini della stabilità finanziaria. Con riferimento a essi occorre differenziare la posizione dei soggetti già sottoposti alla vigilanza delle Autorità che compongono il Comitato e gli altri soggetti passibili di richiesta di informazioni. Per tali due categorie sono innanzitutto previste norme diverse in merito alle sanzioni amministrative legate al mancato adempimento dell'obbligo di rispondere a tali richieste. Differente è inoltre l'impatto economico sulle stesse: i soggetti vigilati avranno minor impatto in quanto hanno già strutture dedicate ad adempiere agli obblighi di vigilanza. I soggetti non vigilati potrebbero invece incontrare maggiori costi stante la possibile assenza di tali strutture dedicate. L'impatto si ritiene comunque poco rilevante in quanto, per influire sulla stabilità finanziaria, deve trattarsi di soggetti giuridici tendenzialmente grandi e organizzati. Non si rinvergono apprezzabili impatti sociali o ambientali.

Per quanto concerne l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del BMR, i destinatari diretti, come evidenziato, sono le banche e gli intermediari. Relativamente agli stessi può parlarsi di un impatto economico negativo corrispondente ai costi organizzativi legati all'adempimento di un ulteriore obbligo normativo. Tuttavia, con riferimento allo stesso, non si ritiene che l'impatto sia rilevante, stante l'elevata capacità organizzativa di tali destinatari e la natura relativamente contenuta del nuovo obbligo. L'adempimento degli obblighi richiesti ha tuttavia anche un lato positivo in termini economici, nel senso della riduzione del contenzioso relativo alla sorte dei contratti legati a

indici cessati e alla riduzione di eventuali costi di rinegoziazione. Talché può sostenersi che l'impatto finale, al meglio possa nel tempo assumere segno positivo o al più controbilanciare gli oneri iniziali.

Con riferimento ai soggetti indiretti, ovvero i clienti, si ritiene che vi sia esclusivamente un impatto economico positivo dovuto alla maggiore chiarezza delle condizioni contrattuali legate agli indici di riferimento e alla certezza giuridica che accompagnerà la cessazione di un indice e i contratti a esso legati. Da cui consegue, come già indicato, una riduzione del contenzioso e dei costi di rinegoziazione.

## **4.2 Impatti specifici**

### **A. Effetti sulle PMI (Test PMI)**

Con specifico riferimento al test PMI e sue finalità, non essendo le PMI direttamente coinvolte da quanto previsto dal regolamento e dalla normativa di attuazione, può affermarsi che l'intervento non comporta possibili oneri amministrativi e finanziari, per le PMI. Unico rilievo, come evidenziato, può esservi nel caso in cui le PMI siano clienti di banche e intermediari tramite contratti che recano indici cessati. In tal caso, si avrà un impatto positivo per le stesse grazie all'attesa certezza che accompagnerà tali contratti, evitando contenziosi e costi di rinegoziazione.

### **B. Effetti sulla concorrenza**

Con il presente intervento normativo non sono previsti obblighi ulteriori atti a creare svantaggi concorrenziali per le imprese italiane.

### **C. Oneri informativi**

La riforma prevede la possibilità per il Comitato di richiedere, attraverso la Banca d'Italia, la CONSOB, l'IVASS e la COVIP, tutti i dati e le informazioni necessari all'esercizio delle sue funzioni, a soggetti privati e pubblici che svolgono, singolarmente o in aggregato, attività economiche rilevanti ai fini della stabilità finanziaria.

Come indicato, l'impatto è diverso a seconda delle due categorie di soggetti cui può ricadere tale onere. I soggetti vigilati avranno minor impatto in quanto hanno già strutture dedicate ad adempiere agli obblighi di vigilanza. In tal caso, l'onere potrà quantificarsi esclusivamente in ore lavorate aggiuntive, non in nuovi costi vivi. Il numero di tali ore non è astrattamente quantificabile in ragione del fatto che il tipo di informazioni richieste sarà determinata dal Comitato. Tuttavia, per fare un esempio, l'ultima raccomandazione del CERS è stata relativa alla valutazione dei rischi derivanti da esposizioni di banche garantite da immobili. La quantità di esposizioni garantite da immobili è un dato che le banche hanno già elaborato o possono facilmente elaborare.

Per quanto attiene i soggetti non vigilati, come già indicato, essi potrebbe incontrare maggiori costi stante la possibile assenza di strutture dedicate. L'impatto si ritiene comunque poco rilevante in quanto, per influire sulla stabilità finanziaria, deve trattarsi di soggetti giuridici tendenzialmente grandi e organizzati. Pertanto, sempre ricordando che lo specifico obbligo informativo verrà eventualmente fissato dal Comitato, l'onere potrà consistere in costi vivi nell'organizzazione della struttura aziendale e nelle ore lavorate richieste per dare seguito all'obbligo informativo. Stante l'alto obiettivo per cui tali obblighi potranno essere richiesti (la tutela della stabilità finanziaria), gli eventuali oneri si ritengono pienamente bilanciati e non eccessivi.

Per quanto concerne le disposizioni volte a dare attuazione agli articoli 28, paragrafo 2, e 23-ter di BMR, si rileva che esse non introducono nuovi oneri informativi nei confronti della P.A. (come prevede la legge n. 246/2005), concernenti l'elaborazione e la trasmissione di informazioni e

documenti alla pubblica amministrazione, a carico dei soggetti destinatari del provvedimento. Le nuove disposizioni si inseriscono in un quadro regolamentare consolidato nel quale i destinatari della normativa già operano. In tal senso, gli obblighi di legge richiesti, parimenti a quanto indicato al punto precedente, si ritengono molto contenuti ed esclusivamente limitati ad ore lavorate aggiuntive. Anche in tal caso, l'obiettivo della certezza dei rapporti giuridici, si ritiene che compensi ampiamente gli oneri aggiuntivi anche a fronte dei vantaggi che ne derivano nei confronti dei soggetti cui sono stati posti gli obblighi (riduzione del contenzioso e dei costi di rinegoziazione per le banche e gli intermediari).

#### **D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea**

L'intervento normativo in esame non prevede l'introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dalla normativa europea.

### **5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

#### **5.1 Attuazione**

Principale condizione del raggiungimento degli obiettivi sta nella pronta istituzione del Comitato. I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento sono: il Ministero dell'economia e delle finanze, per gli aspetti di carattere normativo contenuti nel TUB, la Banca d'Italia, la CONSOB, l'IVASS e la COVIP nell'istituendo Comitato, ciascuno in base alle sue competenze istituzionali, nonché i soggetti che applicano le disposizioni contenute nella disciplina regolamentare europea.

Con riferimento alla disciplina relativa alla cessazione degli indici, sono chiamati alla loro attuazione le banche e gli intermediari secondo gli obblighi e le previsioni specificate nella normativa in oggetto.

Il raggiungimento degli obiettivi indicati è derivante dalle modalità di attuazione suddescritte, che verranno monitorate secondo le indicazioni che seguono nel paragrafo successivo.

#### **5.2 Monitoraggio**

Un'analisi delle conseguenze, anche in termini di rapporto costi/benefici, derivanti dall'attuazione dell'intervento di regolazione europeo sui destinatari nazionali e sul sistema paese potrà essere effettuato solo *ex post*, allorquando le nuove norme avranno prodotto i loro effetti, quindi in fase di monitoraggio, prendendo in considerazione un arco temporale sufficientemente ampio.

In tale ambito, l'intervento normativo in esame sarà oggetto di una valutazione completa per verificarne, in particolare, l'efficacia e l'efficienza per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi prefissati e per decidere se siano necessarie nuove misure o modifiche.

Con particolare riferimento alle modifiche introdotte in attuazione del regolamento in esame, verrà valutato se **(i)** i rimedi manutentivi introdotti per i contratti indicizzati in caso di cessazione e/o variazione del *benchmark* abbiano assicurato la continuità contrattuale e un'adeguata tutela per i clienti; **(ii)** l'Autorità *Benchmark* soddisfi effettivamente le esigenze di tutela dei vari interessi coinvolti a cui sono preposte le singole Autorità nazionali di settore (Consob, Banca d'Italia, IVASS e COVIP).

Per quanto riguarda la valutazione dei risultati e degli impatti derivanti dalle disposizioni del presente decreto legislativo di attuazione del regolamento in esame, con riferimento al punto **sub (i)** l'analisi si baserà sui dati e sulle informazioni reperibili sui siti *web* delle Autorità competenti riguardanti i contratti indicizzati, nonché il monitoraggio del contenzioso e sulle relative relazioni annuali curate dalle Autorità medesime. Con riferimento alle valutazioni di cui al punto **sub (ii)**, l'analisi si baserà

sul contenuto delle valutazioni rese e pubblicate dalla medesima Autorità *Benchmark* ai sensi del nuovo articolo 4-*septies*.1, comma 5-*bis*. del TUF.

La valutazione del raggiungimento degli obiettivi e il monitoraggio saranno effettuati tenendo in conto gli indicatori evidenziati nell'apposita sezione. Il monitoraggio sarà effettuato su base continua, la valutazione su base periodica o qualora sollecitata da particolari risultanze del monitoraggio.

#### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Lo schema di decreto legislativo, contenente le modifiche da apportare al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, al decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58, e al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in attuazione della raccomandazione CERS/2011/3 e del regolamento europeo sopra descritti, è stato elaborato previo confronto a livello tecnico con i competenti uffici di Banca d'Italia, Consob, IVASS e COVIP.

Considerato che le modifiche di adeguamento della normativa primaria alla raccomandazione CERS/2011/3 e al regolamento in esame, oltre ad interventi di coordinamento con la normativa di settore, riguardano essenzialmente l'istituzione del Comitato per le politiche macroprudenziali, con la conseguente attribuzione delle relative funzioni, dei poteri e del meccanismo di funzionamento che vede il coinvolgimento delle competenti Autorità di settore (Banca d'Italia, Consob, IVASS e COVIP, secondo le rispettive attribuzioni), nonché la designazione della c.d. Autorità *Benchmark* di cui all'articolo 23-*ter*, paragrafo 7 del regolamento (UE) dei poteri necessari per l'esercizio delle loro funzioni, non è stata prevista una consultazione pubblica.

#### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

L'AIR è stata redatta dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro – Direzione V – Uffici II e III - sulla base degli elementi informativi al momento disponibili.

Lo schema di decreto legislativo è stato predisposto dagli Uffici del Ministero dell'economia e delle finanze e condiviso con le Autorità di vigilanza.

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

**Titolo:** schema di Decreto legislativo, recante “Recepimento della Raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali e per l’attuazione degli articoli 23 *ter*, paragrafo 7 e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011 come modificato dal Regolamento (UE) n. 2021/168)”.

**Amministrazione competente:** Ministero dell’economia e delle finanze.

**Referente ATN:** Ufficio legislativo economia.

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

#### 1) *Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

L’articolo 6 della legge 4 agosto 2022, n. 127 (Legge di delegazione europea 2021) conferisce al Governo la delega per l’attuazione della delega al Governo per il recepimento della raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali e per l’attuazione degli articoli 23 *ter*, paragrafo 7 e 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2016/1011 come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/168).

Dunque, con il presente provvedimento il Governo intende dare attuazione all’articolo 6 della legge 4 agosto 2022, n. 127, Legge di delegazione europea 2021 (LDE 2021):

- recependo la raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità;
- adeguando l’ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/1011, in particolare agli articoli 23 *ter*, paragrafo 7, e 28, paragrafo 2, come modificato dal regolamento (UE) n. 2021/168, in materia di variazioni e cessazione degli indici di riferimento applicati ai contratti bancari.

L’intervento rientra nell’ambito del processo di istituzione a livello europeo di un meccanismo integrato per la conduzione di politiche macroprudenziali e di analisi e vigilanza sul rischio sistemico ed è funzionale ad assicurare il perseguimento della stabilità finanziaria, presupposto necessario per l’erogazione del credito a sostegno di una crescita economica sostenibile. Esso è volto inoltre a fornire agli intermediari indicazioni chiare circa le modalità con cui definire e attuare i piani di sostituzione in caso di sostanziali variazioni di un indice di riferimento applicati ai contratti bancari o qualora lo stesso cessi di essere fornito, introducendo un meccanismo di regolazione preventiva dei rapporti contrattuali provvisto di tutele rafforzate a favore dei clienti per l’ipotesi di possibili variazioni sostanziali o di cessazione di un indice di riferimento.

#### 2) *Analisi del quadro normativo nazionale*

L’intervento normativo si inquadra nell’ambito degli strumenti previsti per consentire l’adeguamento dell’ordinamento nazionale all’ordinamento dell’Unione europea, in esecuzione dell’obbligo posto dall’articolo 117, comma 1, della Costituzione. La normativa di riferimento a livello nazionale è contenuta, in particolare, nel decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB), nel decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (codice delle assicurazioni private) e nel decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF).

#### 3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti*

Lo schema di decreto integra talune vigenti disposizioni di livello primario al fine di adeguarne i contenuti al diritto dell'Unione europea. In particolare, l'articolato interviene modificando il TUB, il TUF e il codice delle assicurazioni private e detta una disciplina innovativa autonoma mediante la costituzione e la regolamentazione, a livello primario, del Comitato per le politiche macroprudenziali. Ulteriori interventi saranno possibili, in base alla disciplina primaria attualmente in vigore, anche in sede di normativa secondaria da parte delle Autorità di vigilanza competenti per aggiornare o abrogare quelle norme regolamentari ora attratte dalla disciplina europea.

Segnatamente: (i) l'articolo 2 del presente decreto modifica l'articolo 188 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (viene modificato il comma 3-*bis* ed aggiunto il comma 3-*quater*); (ii) l'articolo 3 del presente decreto modifica gli articoli 120-*noviesdecies*, comma 1, 125-*bis*, comma 2, 126-*quinquies*, comma 1, e 127-*bis*, comma 1 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Altresi, viene inserito il nuovo articolo 118-*bis*; (iii) l'articolo 4 del presente decreto modifica l'articolo 4-*septies*.1 del decreto legislativo del 24 febbraio 1998, n. 58, mediante l'inserimento del nuovo comma 5-*bis*.

Le modifiche sono volte a chiarire che la disciplina applicabile in caso di variazione sostanziale o cessazione di un indice di riferimento si applica anche ai contratti di credito immobiliare ai consumatori e di credito, ai contratti quadro. Infine, tramite tali modifiche, si prevede che anche le informazioni precontrattuali ed ogni altro tipo di comunicazione sono sempre gratuite qualunque, sia lo strumento di comunicazione o il tipo di supporto utilizzato.

#### *4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali*

Il provvedimento è stato predisposto nel rispetto delle norme costituzionali, sia in relazione all'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea sia in relazione al riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

#### *5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Le disposizioni contenute nel provvedimento sono compatibili con il riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, di cui all'articolo 117 della Costituzione, per cui non si rilevano problemi di compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni, sia ordinarie sia a statuto speciale, nonché degli enti locali. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela del risparmio e mercati finanziari, e tutela della concorrenza.

#### *6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le norme contenute nel provvedimento sono compatibili con i principi richiamati dall'articolo 118 della Costituzione.

#### *7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

All'esame del Parlamento non risultano attualmente esistenti progetti di legge vertenti sulle materie oggetto del provvedimento.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sulle materie oggetto del presente provvedimento.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO EUROPEO E INTERNAZIONALE**

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Il provvedimento è compatibile con l'ordinamento euro-unitario essendo finalizzato all'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea.

L'intervento legislativo è finalizzato all'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea e ha come obiettivo principale quello di rafforzare la disciplina macroprudenziale nel settore bancario e finanziario.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Il termine entro cui dare attuazione al regolamento (UE) n. 2016/1011 (regolamento Benchmark) è decorso il 14 agosto 2021. Non risultano però pendenti procedure di infrazione in essere da parte della Commissione europea.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento non contrasta con gli obblighi internazionali, costituisce anzi adempimento di un obbligo sovranazionale.

13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano orientamenti giurisprudenziali né giudizi pendenti innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine alle materie oggetto delle disposizioni contenute nel provvedimento.

14) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sulle norme oggetto del presente provvedimento.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Il provvedimento adegua l'ordinamento alle disposizioni del regolamento Benchmark, così come modificate dal regolamento (UE) n. 2021/168, e recepisce la raccomandazione CERS/2011/3, secondo le modalità da essa previste.

### **PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

*1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il provvedimento non introduce nuove definizioni normative, salvo l'introduzione della nuova definizione di "Comitato per le politiche macroprudenziali".

*2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

Sono stati verificati i riferimenti normativi contenuti nel provvedimento ed essi risultano corretti e corrispondenti alla versione vigente dei testi.

*3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

L'intervento normativo contempla il ricorso alla tecnica della novella per i provvedimenti normativi già indicati. Per il dettaglio delle norme novellate, si rinvia alla Parte I, punto 3).

Nell'intervento regolatore si utilizzano diverse tecniche di modifica normativa:

- si introducono norme aventi portata innovativa;
- si modificano parti della legislazione vigente, anche sostituendo interi commi;
- si aggiungono nuovi commi o articoli;
- si introduce una disciplina transitoria.

*4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Non si ravvisano effetti abrogativi impliciti nel presente provvedimento.

*5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non si ravvisano specifiche disposizioni

*6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Il comma 4, dell'articolo 6, della LDE 2021, prevede che entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi attuativi, il Governo possa emanare disposizioni correttive e integrative dei medesimi. La stessa legge 24 dicembre 2012, n. 234 consente di adottare successivi decreti legislativi di correzione sul medesimo oggetto.

*7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

Successivamente alla revisione della normativa primaria contenuta nel TUF, saranno possibili interventi in normativa secondaria da parte delle Autorità di vigilanza. In particolare, è prevista l'adozione di un regolamento di funzionamento da parte del Comitato indipendente. Non sono previsti termini.

*8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche, con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Per la predisposizione dell'intervento normativo in argomento sono stati utilizzati, nei diversi settori d'intervento, dati e riferimenti statistici già disponibili presso le relative amministrazioni, enti pubblici e autorità di vigilanza. La questione oggetto dell'intervento normativo non richiede ulteriori analisi ed elaborazioni statistiche, né prevede costi per la finanza pubblica.