
XVIII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **39**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL
SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO**

(istituita con legge 26 marzo 2019, n. 28)

(composta dai deputati: Ruocco, Presidente, D'Ettore, Vicepresidente, Buompane, Buratti, Centemero, Cestari, Coin, D'Alessandro, Fassina, Foti, Segretario, Maniero, Martino, Pagano Ubaldo, Raduzzi, Rizzone, Tabacci, Vazio, Zanettin, Zanichelli e Zennaro e dai senatori Laus, Vicepresidente, Bagnai, Buccarella, Calderoli, Castiello, De Bertoldi, Dell'Olio, Di Piazza, Ferrazzi, Ferro, Lannutti, Marino, Paragone, Pellegrini Marco, Perosino, Pesco, Quagliariello, Rivolta, Schifani e Steger)

RELAZIONE CONCLUSIVA SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

(Relatore: on. Ruocco)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 6 ottobre 2022

*Comunicata alle Presidenze il 6 ottobre 2022
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 26 marzo 2019, n. 28*

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	<i>Pag.</i> 5
PARTE I — L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE	
1.1. Normativa istitutiva e avvio dei lavori	» 7
1.2. Obiettivi della Commissione	» 8
1.3. L'attività conoscitiva della Commissione	» 13
1.4. L'istituzione del Sistema di segnalazione in collaborazione con la Guardia di Finanza	» 23
PARTE II — TEMI	
2.1. I crediti deteriorati	» 26
2.1.1. Normativa europea sul <i>Calendar Provisioning</i> e sulla classificazione della clientela delle banche (c.d. « <i>De- fault</i> »)	» 31
2.1.2. L'attività di <i>debt collecting</i> : il processo di concentrazione e la <i>Bad Bank</i>	» 38
2.1.3. Le garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS)	» 39
2.2. Sofferenze bancarie: situazione attuale e profili di attenzione	» 42
2.2.1. Costituzione del gruppo di lavoro in materia di sofferenze bancarie	» 46
2.2.2. Proposta di articolato per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza	» 47
2.2.3. Proposta di articolato su FIA Immobiliare ESG per fa- miglie e imprese	» 47
2.3. Il ruolo dello Stato nel capitale del sistema bancario: dal Monte dei Paschi di Siena alla Popolare di Bari	» 55
2.4. Le vicende delle Banche popolari venete	» 64
2.4.1. Il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR)	» 67
2.4.2. Il fallimento della Deiuemar	» 70
2.5. La vendita dei prodotti finanziari: le pressioni commerciali .	» 73
2.5.1. La vendita di diamanti da investimento	» 76
2.6. La cessione dei crediti derivanti da <i>bonus</i> fiscali	» 78
2.7. Vicenda Game-Stop, <i>Trading on line</i> e finanza digitale	» 94
2.8. Gioco legale e sistema bancario	» 99
2.9. Le fondazioni bancarie: assetti organizzativi, gestionali e profili di attenzione	» 100
2.10. La finanza sostenibile: situazione attuale, profili di attenzione e strategie future	» 101
2.11. La riforma delle banche di credito cooperativo	» 106
PARTE III — IL SISTEMA DI SEGNALEZIONE	
3.1. La struttura del Sistema di segnalazione	» 109
3.2. Attività svolta e dati statistici	» 110
3.3. Le principali questioni evidenziate dal Sistema di segnalazione	» 113

3.3.1. La vicenda Bulgarella	Pag	113
3.3.2. La vicenda dei Mutui <i>Barclays</i> indicizzati al franco sviz- zero	»	116
PARTE IV — CONCLUSIONI	»	118
ALLEGATI:		
ALLEGATO 1: Protocollo d'intesa per la cooperazione tra la Commis- sione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanzia- rio e la Guardia di Finanza	»	129
ALLEGATO 2: Proposta di articolato in materia di FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese	»	143

Premessa

La presente relazione, predisposta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 26 marzo 2019, n. 28, (legge istitutiva) dà conto delle attività svolte nelle diverse aree oggetto di indagine e dei risultati raggiunti dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

Tali attività rientrano nell'ambito delle materie e dei principi dettati dalla legge istitutiva, tenuto conto delle precisazioni che il Presidente della Repubblica, nel promulgare la legge, ha indirizzato ai Presidenti dei due rami del Parlamento, con lettera del 28 marzo 2019.

La Commissione si è costituita il 6 febbraio 2020, con l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

In seguito all'insorgere dell'emergenza pandemica che ha colpito l'Italia dalla fine del mese di febbraio 2020 e durante tutta la fase del c.d. *lockdown* si è comunque organizzato un ciclo di audizioni sulle iniziative della *Task Force* per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha avuto avvio il 15 aprile 2020, nel rispetto delle misure previste sia nell'ordinamento generale che in quello interno delle Istituzioni parlamentari per prevenire la diffusione del contagio nelle sedi del Parlamento. La predetta *Task force* è stata costituita tra MEF, MISE, Banca d'Italia, ABI, Mediocredito Centrale e Sace, per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo con il decreto legge n. 18/2020, c.d. "Cura Italia", e ulteriormente ampliate con il decreto legge n. 23/2020, c.d. "Liquidità", (rispettivamente convertiti dalle leggi n. 27 e n. 40 del 2020).

Nel corso della legislatura, la Commissione ha partecipato a varie iniziative legislative e regolamentari in ambito nazionale ed europeo per favorire il *level playing field* e mitigare anche i rischi di esclusione finanziaria di alcune categorie di utenti.

L'operato della Commissione si è svolto in proficua interazione con le altre Commissioni parlamentari, la Magistratura, la Banca d'Italia, la CONSOB, l'IVASS, nonché la Pubblica Amministrazione e le Università. Sono stati rafforzati i rapporti con la Guardia di Finanza ed è stato altresì avviato un confronto con le principali associazioni di categoria e con gli operatori del mercato al fine di meglio individuare profili di attenzione e definire soluzioni, anche in termini di autoregolamentazione, più efficaci ed efficienti.

Parimenti rilevante è stato il processo di progettazione e realizzazione del “Sistema di segnalazione”, in collaborazione con la Guardia di Finanza, volto a consentire le segnalazioni di eventuali profili di criticità nei rapporti bancari da parte di famiglie e imprese.

Attraverso il Sistema di segnalazione, di cui meglio si dirà nel prosieguo della presente relazione, la Commissione ha avuto la possibilità di monitorare le criticità esistenti nei rapporti tra clienti e intermediari, avviando attività di approfondimento e indagine con riferimento a gruppi omogenei di segnalazioni ovvero a casi specifici caratterizzati da particolari profili di rilevanza.

Va evidenziato fin d’ora che, nel dare riscontro alle segnalazioni ricevute, la Commissione ha operato in un contesto di leale collaborazione con gli intermediari finanziari e le Autorità di vigilanza anche al fine di favorire la più efficace applicazione della normativa licenziata dal Governo volta ad attenuare gli effetti negativi sull’economia dovuti alla pandemia da Covid-19. Inoltre, su iniziativa della Presidente della Commissione, sono state altresì presentate due proposte di legge volte ad affrontare alcuni profili di criticità del mercato dei crediti deteriorati (NPL - *non performing loans*).

La chiusura anticipata (e improvvisa) della legislatura non ha consentito alla Commissione di portare a compimento alcuni importanti cicli di audizioni e altra attività conoscitiva su temi di particolare interesse e rilievo.

Si darà conto di ciò nelle parti della relazione dedicate ai singoli temi di indagine.

Inoltre, non è stato possibile svolgere un approfondimento sul mercato dei c.d. “cryptoasset”, tema di indagine previsto nel programma della Commissione e che avrebbe dovuto essere portato avanti nel periodo settembre-dicembre 2022. L’attualità di tale tematica, in rapporto alle questioni relative alla tutela del risparmio dei cittadini, è peraltro venuta a porsi prepotentemente all’attenzione delle cronache nazionali proprio nel mese di agosto 2022 con riferimento a quella che molti hanno definito come prima “crypto-truffa” italiana, ossia il crack della New Financial Technology Ltd., società avente sede a Londra, ma promossa da cittadini veneti che prometteva agli investitori, tramite asserite operazioni di arbitraggio su criptovalute, rendimenti mensili pari a circa il 10 per cento.

PARTE I - L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE**1.1. Normativa istitutiva e avvio dei lavori**

La Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario è stata istituita con legge 26 marzo 2019, n. 28 (pubbl. in G.U. 1 aprile 2019, n. 77).

L'articolo 3 della legge istitutiva attribuisce alla Commissione un ampio novero di compiti riguardanti il sistema bancario e finanziario nella sua interezza. La legge ha, quindi, innovato e ampliato l'ambito delle competenze della precedente Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario istituita nel corso della XVII legislatura, in quanto i compiti di quest'ultima erano riferiti all'accertamento di vicende e comportamenti che hanno provocato crisi di istituti bancari e alla verifica delle iniziative assunte per farvi fronte.

Per questo motivo, nel promulgare la legge istitutiva, il Presidente della Repubblica ha indirizzato in data 28 marzo 2019 una lettera ai Presidenti delle Camere.

In tale lettera, il Presidente della Repubblica, tenuto conto dell'ampiezza dei compiti attribuiti alla Commissione (che possono riguardare anche banche non coinvolte in crisi e che svolgono regolarmente la propria attività), ha anzitutto ribadito il potere del Parlamento di istituire commissioni di inchiesta in settori della vita istituzionale, economica o sociale, fermo restando che ciò deve anche tener conto dei limiti alle attività delle commissioni derivanti dalla Costituzione e puntualmente indicati nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il Presidente della Repubblica ha, quindi, precisato che, nel caso specifico, le indicazioni ampie e generali previste dal testo normativo non devono sfociare in un controllo puntuale da parte della Commissione Parlamentare sull'attività creditizia o di investimento, attività che costituiscono esercizio della libertà di iniziativa economica tutelata dall'articolo 41 della Costituzione. Il Presidente della Repubblica ha, poi, richiamato il generale principio di non interferenza con le attività delle Autorità di vigilanza, nazionali ed europee e il principio di leale collaborazione, in quanto trovano applicazione anche nei rapporti tra inchiesta parlamentare e inchiesta giudiziaria.

La Commissione si è costituita nella seduta del 6 febbraio 2020 con l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

Nella seduta del 26 febbraio 2020, la Commissione ha adottato la “Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti”, nonché la “Deliberazione di acquisizione dell’intera documentazione raccolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella XVII legislatura”, deliberate dall’Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi della Commissione stessa. È stato contestualmente costituito l’Archivio della Commissione, tenuto dai militari del Nucleo speciale della Guardia di Finanza presso le Commissioni parlamentari di inchiesta.

Nella successiva seduta del 4 marzo è stato approvato il “Regolamento interno”, previo esame degli emendamenti presentati.

Il 14 luglio la Commissione ha poi adottato il “Programma di attività della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario per il periodo luglio 2020 – marzo 2023”, previamente deliberato dall’Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

In esso, che sostanzialmente individua gli obiettivi che la Commissione intende perseguire, si è ritenuto che, conformemente alla natura “di inchiesta” della Commissione stessa, sia necessario procedere ad esaminare i profili di criticità nel funzionamento del sistema bancario e finanziario. Tali profili sono stati ripartiti in tre distinti ambiti:

- il primo è dedicato ad esaminare le problematiche emerse nel rapporto fra le banche e gli altri intermediari finanziari con le rispettive clientele;
- il secondo è riferito alle criticità del sistema bancario, finanziario e assicurativo, relative ai profili gestionali, di assetto proprietario e del sistema dei controlli interni;
- il terzo, strettamente collegato agli esiti dei primi due, concernente l’analisi degli assetti della vigilanza bancaria e finanziaria e le possibili iniziative di carattere legislativo.

1.2. Obiettivi della Commissione

Il primo ambito di azione definito dal Programma approvato dalla Commissione riguarda l’esame delle problematiche emerse nel rapporto fra le banche, gli altri intermediari finanziari e le rispettive clientele.

Si tratta di un ambito che sostanzialmente, per le banche e gli altri intermediari creditizi (quali le società di credito al consumo o quelle attive nel *leasing*, nel *factoring*, piattaforme di *social lending*, ecc.), ha ad oggetto la verifica del rispetto, formale e sostanziale,

della normativa sulla trasparenza bancaria (compresi i servizi di pagamento); per i servizi di intermediazione – sia che siano offerti dalle banche, dalle SIM, da SGR o da altri intermediari – ha, invece, ad oggetto la verifica del rispetto, formale e sostanziale, delle regole di comportamento.

Con riferimento a tali terreni di indagine, per l'individuazione dei temi specifici, si è ritenuto di fare riferimento agli esiti delle attività svolte dalle due strutture arbitrali attive: l'ABF, Arbitro Bancario e Finanziario, e l'ACF, Arbitro Controversie Finanziarie.

Il secondo ambito di intervento della Commissione si riferisce alle criticità del sistema bancario, finanziario e assicurativo relative ai profili gestionali (compresi gli aspetti relativi alla *corporate governance*, ai limiti al cumulo degli incarichi e ai divieti di *interlocking*), di assetto proprietario e del sistema dei controlli interni (compreso il ruolo delle società di revisione) ed è stato anch'esso definito non seguendo un approccio generalista, quanto piuttosto facendosi guidare dalle concrete "vicende" emerse in questi ultimi anni su tali profili.

Con riferimento agli assetti proprietari, il Programma fa riferimento, tra l'altro, agli aspetti relativi alla trasparenza e alle dinamiche del mercato del controllo del sistema finanziario – che devono essere effettuati nel rispetto dell'articolo 41 della Costituzione e della regolamentazione di settore – soprattutto con riferimento all'operatività posta in essere da soggetti *extra* UE. Tema, questo, che ha visto il sistema bancario italiano a lungo in posizione di ritardo rispetto ai sistemi degli altri Paesi europei, ed il cui forzato e tardivo recupero (su sollecitazione dell'EBA) ha prodotto – com'è noto – ripetute operazioni di rafforzamento patrimoniale che hanno determinato un sostanziale cambiamento degli assetti proprietari di molte realtà bancarie italiane (con un significativo ridimensionamento delle Fondazioni, sostituite dalla presenza di Investitori Istituzionali stranieri) nonché l'arrivo – nella *sub industry* del *debt collecting* – di Fondi speculativi (i cc.dd. "Fondi Avvoltoio") e di *servicer* di matrice e proprietà estera.

Non va trascurato come l'approccio, prima tardivo e poi accelerato, nella gestione di NPL (*non profit loans*) abbia per altro verso concorso a determinare profili di criticità nel modello di *business* di quella parte del sistema bancario (tra cui rientrano le banche territoriali costituite in forma di società cooperativa) che, non avendo né per dimensione né per tipologia giuridica di assetto proprietario accesso al mercato dei capitali di rischio, ha cercato nelle rispettive comunità locali il reperimento, spesso forzato, di nuovi mezzi

patrimoniali (azioni e obbligazioni subordinate). In tale ambito, si è ritenuto altresì opportuno orientare l'analisi – per favorire la tempestiva rilevazione dei crediti deteriorati, la loro corretta classificazione nell'informativa contabile e limitare il *moral hazard* del ritardo nella loro rilevazione – verso l'operato, gli obblighi e le responsabilità delle società di revisione, il sistema dei controlli interni nonché la regolamentazione di settore primaria e secondaria.

In materia si è ritenuto opportuno approfondire anche gli aspetti relativi alla disciplina e alla gestione dei crediti classificati come inadempienze probabili (c.d. "crediti UTP" o "crediti *unlikely to pay*") tra i quali, ad esempio, i profili di trasparenza informativa, contabili e gestionali di tali posizioni per individuare possibili iniziative anche di carattere legislativo, finalizzate a ristrutturare le posizioni debitorie ovvero a favorire la concessione di nuova finanza alle imprese (il tema sarà approfondito nei paragrafi 2.1 e 2.2).

È di ogni evidenza come la coincidenza – in capo alla stessa comunità locale – di contestuali ruoli di soggetti depositari, prenditori dei finanziamenti nonché di potenziali sottoscrittori delle emissioni di azioni sia stata la causa di rilevanti situazioni di conflitto di interesse che hanno causato danni patrimoniali per decine di migliaia di piccoli clienti e azionisti.

La Commissione ha esaminato con attenzione gli aspetti attinenti ai profili di criticità emersi nell'operatività delle banche popolari locali e, in particolare, della Banca Popolare di Bari (oggetto di specifica trattazione nel successivo paragrafo 2.3). Attraverso tale approfondimento si è inteso anche meglio comprendere la sussistenza di eventuali criticità nell'azione delle due Autorità di vigilanza, al fine di verificare se possa essere ipotizzabile un modello che, rispetto a quello attuale, sia maggiormente caratterizzato da una più netta configurazione dei rispettivi campi per finalità di intervento (stabilità vs. trasparenza).

Si tratta di aspetti sui quali risulta importante riporre l'attenzione, anche nella prospettiva di una prossima prevedibile ondata di NPL che, a seguito del marcato deterioramento del quadro economico europeo e globale nell'ultimo anno, potrebbero rendere non esigibili molti dei crediti in essere del sistema bancario e finanziario nei confronti delle aziende attive in certi settori o comunque in situazione di marginalità reddituale.

In tale contesto, risulta utile approfondire l'esame di eventuali misure per la rivitalizzazione del rapporto banca-impresa, logorato dalle vicissitudini di questi anni e invece fondamentale per il recupero della competitività del sistema-Italia.

In particolare, è risaputo che i crediti deteriorati presenti nei bilanci bancari non sono qualitativamente uniformi: una parte è effettivamente espressione di posizioni del tutto deteriorate, mentre un'altra parte è invece da ricondursi alle difficoltà finanziarie che, a causa della protratta congiuntura avversa, hanno colpito imprese fondamentalmente sane e produttive. Dunque, a causa di fattori esogeni, tali imprese ora si vedono preclusa la possibilità di accesso a nuovi e vitali finanziamenti stante lo stigma di "cattivi pagatori" con cui sono classificate nell'ambito della Centrale dei Rischi della Banca d'Italia.

A tale proposito, può osservarsi come ormai nei bilanci bancari queste esposizioni creditizie siano già rettificatae per tenere conto dell'entità attesa della loro svalutazione. Pertanto, sembrerebbe ragionevole e opportuno un intervento volto ad allineare il valore contabile di questi debiti nei bilanci delle imprese-debitrici al valore contabile netto a cui gli stessi sono ormai iscritti nei bilanci bancari. Una simile misura, riducendo l'indebitamento complessivo delle imprese sane e transitoriamente in difficoltà, potrebbe consentire il recupero della capacità di accesso al credito a condizioni eque e la piena ripresa dell'attività produttiva a beneficio non solo della proprietà e dei dipendenti ma anche degli stessi creditori e dell'Erario, che negli ultimi anni ha sofferto una significativa perdita di gettito proprio imputabile al fenomeno sopra descritto.

Sempre nella prospettiva di preparare il Paese a meglio affrontare la prossima prevedibile ondata di NPL, si ritiene utile verificare se non sia il caso di rivedere o perfezionare il funzionamento delle garanzie pubbliche (GACS) sui *bond* (senior) emessi in occasione di operazioni di cartolarizzazione di NPL. Così come occorre approfondire se sia opportuno introdurre anche nel contesto nazionale una scelta fatta in passato da altri Paesi: cioè la creazione di una *bad bank* a capitale nazionale sulla quale far confluire ed alla quale affidare la gestione aggregata, e con evidenti economie di scala e di scopo, delle posizioni problematiche provenienti da vari intermediari bancari.

Infine, l'esame di queste stesse vicende ha guidato l'attenzione della Commissione verso il tema, connesso, dell'intervento pubblico nel capitale delle aziende di credito e - in modo ancor più rilevante - della sua natura, finalità e soprattutto del suo esito atteso, per

comprendere se si tratti di un fenomeno temporaneo o, invece, dell'attuazione di un disegno di tipo strategico.

Sul punto, come è noto, alla questione della partecipazione detenuta dal Tesoro nel capitale del MPS, si è di aggiunta la decisione dell'intervento del Medio Credito Centrale al fine di assumere un ruolo di rilevanza nel processo di ricapitalizzazione della Banca Popolare di Bari.

Il terzo ambito del Programma di attività della Commissione, infine, è rappresentato dall'analisi degli assetti di vigilanza bancaria e finanziaria e dalle possibili e conseguenti iniziative di carattere legislativo.

In Italia, ai sensi del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF), vigilano sul sistema finanziario la Banca d'Italia, la CONSOB, l'IVASS e la COVIP. Dette autorità collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni, e non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. La Banca d'Italia e la CONSOB collaborano altresì, anche mediante scambio di informazioni, con le Autorità e i comitati che compongono il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) e con la Banca Centrale Europea (BCE) al fine di agevolare le rispettive funzioni.

Con riferimento agli assetti di *governance* delle singole Autorità nazionali si registrano differenti modelli che potrebbero condurre, in alcuni casi, anche a composizioni *sub-ottimali* dei diversi collegi. A titolo esemplificativo, si registrano differenze nel numero e nella durata degli incarichi, nella presenza o meno di personale delle Autorità stesse negli organi di vertice, nell'applicazione del tetto agli stipendi, nei contratti nazionali di riferimento, nei procedimenti di nomina, nella presenza di divieti in termini di assunzione di incarichi per *ex* esponenti delle Autorità di vigilanza ovvero per i dipendenti delle stesse.

Sarebbe, quindi, auspicabile armonizzare e semplificare la disciplina prevedendo regole più chiare finalizzate, ad esempio, a garantire una composizione multidisciplinare dei collegi, con esponenti in parte provenienti dal mercato e in parte espressione della stessa Autorità. I modelli di *governance* dovrebbero garantire il reclutamento, anche sul mercato, di personale altamente qualificato nonché la valorizzazione dell'esperienza lavorativa e delle specifiche competenze maturate dal personale delle Autorità stesse.

Ciò detto, la Commissione si è proposta di analizzare gli attuali assetti della vigilanza nazionale ed eventualmente individuare soluzioni e semplificazioni di carattere normativo da proporre al Legislatore.

Una proposta potrebbe essere quella di superare il vigente modello “ibrido” (per finalità e per soggetti), con il passaggio ad altri modelli di semplificazione degli attuali assetti della vigilanza, garantendo anche una più netta suddivisione dei poteri e delle relative responsabilità.

Senza pretesa di esaustività, si evidenzia che sono stati effettuati diversi studi - anche attraverso analisi di valutazione dell’impatto della regolamentazione (VIR) e analisi comparate fra i sistemi di vigilanza vigenti nei principali Paesi UE - fra i seguenti approcci alla supervisione del sistema finanziario: a) il modello del Regolatore Unico, che prevede l’accentramento della vigilanza su un’unica Autorità di controllo; b) il modello “puro” per finalità TP (c.d. *Twin Peaks*), da cui deriverebbe l’articolazione della vigilanza in capo a due sole autorità, specializzate l’una per la stabilità e l’altra per la correttezza dei comportamenti e per la trasparenza informativa; c) il “modello europeo”, da cui deriverebbe la “replica” in chiave nazionale del modello di vigilanza attualmente operante a livello europeo sul sistema finanziario basato, per la vigilanza micro-prudenziale, su tre autorità di settore: l’EBA per il settore bancario, l’ESMA per i mercati finanziari e l’EIOPA per il comparto delle assicurazioni e dei fondi pensione.

1.3. L’attività conoscitiva della Commissione

L’insorgere dell’emergenza pandemica da Covid-19, con il suo evidente e immediato impatto negativo sul sistema economico e finanziario del Paese, ha indotto la Commissione a dedicare la prima parte dei suoi lavori allo svolgimento di un ciclo di audizioni (aprile-settembre 2020) sulla verifica delle iniziative della *task force* per la liquidità del settore bancario volte all’attuazione delle misure previste dai decreti-legge “Cura Italia” (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27) e “Liquidità” (decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito con legge 5 giugno 2020, n. 40).

Le predette audizioni hanno avuto avvio nella seduta del 15 aprile 2020, con l’intervento del Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria (Paolo Angelini) e del Capo del Servizio Stabilità finanziaria (Giorgio Gobbi) della Banca d’Italia. Il programma di audizioni è poi proseguito nelle seguenti sedute:

- 22 aprile: audizione del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Sabatini;
- 23 aprile: audizione dell'Amministratore Delegato di Mediocredito centrale (con particolare riferimento alla gestione del Fondo di garanzia), Bernardo Mattarella;
- 29 aprile: audizione del Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'economia e delle finanze, Stefano Cappiello;
- 6 maggio: audizione del Presidente (Rodolfo Errore) e dell'Amministratore Delegato (Pierfrancesco Latini) di Sace;
- 13 maggio: audizione del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, Laura Aria.

La Commissione ha quindi predisposto e inviato (in data 12 maggio) ai 148 Istituti bancari operanti in Italia un questionario sull'applicazione della normativa di cui ai decreti legge n. 18 e n. 23 del 2020. Dalle risposte degli istituti è stato possibile individuare alcune linee di tendenza sull'applicazione delle misure riguardanti il sistema bancario contenute nei predetti decreti, che sono state esaminate e discusse dalla Commissione nella seduta del 27 maggio 2020. Nella stessa seduta si è altresì convenuto di riconvocare in audizione i rappresentanti della Banca d'Italia e dell'ABI, su alcune questioni emerse dall'analisi del questionario, e di procedere all'audizione anche di rappresentanti di Istituti bancari, per verificare la concreta attuazione delle misure a sostegno della crisi.

Nella seduta del 4 giugno è stato audito il Ministro dell'economia e delle finanze, On. Roberto Gualtieri.

Nella seduta del 28 maggio si è proceduto all'audizione del Presidente della CONSOB, Prof. Paolo Savona, in merito alla situazione dei mercati finanziari a seguito della crisi economico-finanziaria causata dalla pandemia sanitaria, alla luce dell'evoluzione dei mercati borsistici e degli interventi introdotti dal legislatore per il sostegno alle aziende ed imprese colpite dalla crisi. Ulteriori approfondimenti in materia sono stati resi nella seduta del 14 luglio da esponenti della CONSOB, nelle persone del Presidente, Prof. Paolo Savona, della Vice Direttrice Generale, Tiziana Togna, e della Responsabile Divisione Mercati, Maria Antonietta Scopelliti.

Nelle sedute del 10 e dell'11 giugno sono intervenuti nuovamente in audizione, rispettivamente, Giovanni Sabatini, Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana, e Paolo Angelini, Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca

d'Italia, per aggiornare le informazioni già riferite alla Commissione sulle iniziative della *Task Force* per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria.

Con l'audizione, nella seduta del 17 giugno, del Responsabile Divisione Banca dei Territori (Stefano Barrese) e del Responsabile Divisione *Corporate ed Investment Banking* (Mauro Micillo) di Intesa Sanpaolo Spa, ha avuto inizio il ciclo di audizioni di Istituti bancari e Associazioni di categoria di settore sull'applicazione delle misure per la liquidità di cui ai decreti-legge n. 18 e n. 23 del 2020.

In tale ambito, sono stati successivamente auditi:

- 23 giugno: il Presidente dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, Corrado Sforza Fogliani;
- 7 luglio: il *Co-Head Commercial Banking Western Europe* (Francesco Giordano) e il *Co-Head Commercial Banking Italy* (Andrea Casini) del Gruppo Unicredit Spa;
- 21 luglio: il Presidente (avv. Augusto Dell'Erba) e il Direttore generale (Sergio Gatti) di Federcasse;
- 28 luglio: il Condirettore generale (Salvatore Poloni) e il Responsabile commerciale (Matteo Faissola) di Banco BPM S.p.A.;
- 5 agosto: il Vice Direttore generale e *Chief Commercial Officer* (Frederik Geertman) di UBI Banca; il Vice Direttore generale vicario (Stefano Rossetti) nonché il Responsabile Direzione Pianificazione e Politiche creditizie (Paolo Corradini) di BPER Banca S.p.A.;
- 8 settembre: il Responsabile Direzione *Chief Lending Officer* di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., Fabrizio Leandri;
- 9 settembre: l'Amministratore delegato di Mediobanca S.p.A., Alberto Nagel.

All'esito delle attività finalizzate a verificare l'effettivo impatto dei provvedimenti normativi volti a fronteggiare l'impatto negativo sull'economia determinato dal persistere dello stato pandemico, particolare rilievo assumono le circolari del luglio 2020 realizzate, su impulso della Commissione, da ABI, Federcasse e Assopopolari, per sensibilizzazione gli istituti di credito alla più corretta applicazione delle disposizioni concernenti i finanziamenti coperti da garanzia statale. Le Circolari citate hanno chiarito che, in sostanza, la garanzia pubblica sostituisce le garanzie normalmente richieste per ottenere un finanziamento e che è possibile acquisire ulteriori garanzie di tipo personale o di tipo reale,

assicurativo ovvero bancario, esclusivamente sulla quota di finanziamento non coperta dalla garanzia statale.

Una seconda parte dei lavori della Commissione è stata dedicata alle crisi bancarie, con particolare riferimento a quelle di Banca Monte dei Paschi di Siena e Banca Popolare di Bari, con l'avvio di un ciclo di audizioni, iniziato nel mese di settembre 2020.

Per le vicende inerenti MPS, con l'audizione del 22 settembre 2020 dell'Amministratore delegato della Banca, Guido Bastianini, è stata posta l'attenzione: sull'operazione di acquisizione di Banca Antonveneta da parte di MPS; sulle operazioni finanziarie di reperimento delle risorse necessarie all'acquisizione della citata banca; sugli aumenti di capitale eseguiti dalla predetta banca nel periodo 2010 - 2020; sull'operazione Hydra; sulla sintetica prospettazione dei contenziosi in corso; sulla qualità del portafoglio crediti della banca con i tassi di recupero delle sofferenze e delle inadempienze probabili nonché le previsioni effettuate dalla banca stessa in termini di possibile deterioramento della qualità del credito; sulle operazioni svolte, con riferimento agli ultimi cinque anni per ridurre l'esposizione in NPL e in crediti UTP.

Successivamente, l'Amministratore delegato, Guido Bastianini, nelle sedute del 27 aprile e del 12 luglio 2021, ha fornito alla Commissione l'approfondimento da questa richiesto in merito ad alcune notizie di stampa riguardanti lo stato della Banca e il suo futuro, anche con riferimento alle motivazioni della sentenza penale di primo grado emessa nel contesto del procedimento n. 955/2016 riguardante MPS.

Con l'audizione della Viceministra dell'Economia e delle Finanze, Laura Castelli, in data 27 luglio 2021, la Commissione ha inteso essere aggiornata in merito alla situazione della Banca Monte dei Paschi di Siena, con particolare riferimento: a un imminente aumento di capitale; a eventuali interlocuzioni con soggetti bancari in vista di una possibile fusione, ovvero di cessione anche parziale degli sportelli; alle intenzioni del MEF circa la possibile proroga del termine ad oggi stabilito per le operazioni di aggregazione aziendale perfezionate nel 2021 e al possibile incremento dell'incentivo netto per il potenziale acquirente di MPS ai sensi dell'articolo 1, commi 233 e 243, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; ad eventuali interlocuzioni avviate con la DG *Competition* della Commissione europea per posticipare il termine per la dismissione della partecipazione da parte del MEF; alle valutazioni del MEF sulle motivazioni della sentenza relativa al processo MPS e alle possibili conseguenti iniziative.

Da ultimo, l'Amministratore delegato di UniCredit S.p.A., Andrea Orcel, e l'Amministratore delegato di MPS, Andrea Bastianini, con due distinte audizioni svolte in data 8 novembre 2021, hanno fornito alla Commissione le informazioni da questa richieste in merito alla chiusura dei negoziati relativi alla potenziale acquisizione di MPS, come rappresentato al mercato con il comunicato congiunto UniCredit-Mef del 24 ottobre 2021.

Con riferimento alla crisi della Banca Popolare di Bari, in esito alle dei Commissari straordinari della Banca, Antonio Blandini ed Enrico Ajello (audizioni del 23 settembre 2020) e dell'Amministratore delegato di Mediocredito centrale Spa, Bernardo Mattarella (audizione del 29 settembre 2020), sono stati approfonditi taluni aspetti relativi alla gestione della stessa Banca e, in particolar modo, le attività poste in essere nel periodo decorrente dal 13 dicembre 2019, data di scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, con conseguente sottoposizione della Banca alla procedura di amministrazione straordinaria.

Con riguardo ai successivi sviluppi e alle iniziative del nuovo Consiglio di Amministrazione della Banca, nella seduta del 3 novembre 2021, sono stati auditi il Presidente della Banca Popolare di Bari S.p.A., Gianni De Gennaro, e l'Amministratore delegato, Giampiero Bergami.

Con l'audizione della Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Maria Cecilia Guerra, avvenuta l'11 luglio 2021, è stato affrontato il tema del sistema bancario del Mezzogiorno e del posizionamento strategico e territoriale della partecipata Banca Popolare di Bari.

Il tema delle partecipazioni dello Stato nel settore bancario e l'approfondimento sulle strategie pianificate dal Ministero per l'adeguata valorizzazione delle varie partecipate di Stato nel settore bancario, tra cui Banca Monte dei Paschi di Siena e Banca Popolare di Bari, è stato successivamente oggetto dell'audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco, nella seduta del 26 aprile 2022.

Il 12 luglio 2022, nell'ultima seduta antecedente allo scioglimento anticipato delle Camere (avvenuto con Decreto del Presidente della Repubblica del 21 luglio 2022, n. 96), la Commissione, avendo ravvisato l'opportunità di acquisire aggiornamenti sui contenuti e sugli obiettivi del nuovo piano industriale MPS 2022/2026, ha audito l'Amministratore delegato di Banca Monte dei Paschi di Siena, Luigi Lovaglio.

Un terzo ciclo di audizioni, compreso nel periodo ottobre 2020 – aprile 2021, si è incentrato sui modelli di business degli operatori attivi sul mercato degli NPL e dei crediti UTP.

In tale ambito, sono stati auditi:

- il 27 ottobre, l'Amministratore Delegato di DoValue Spa, Andrea Mangoni;
- il 3 novembre, il Direttore Generale di Credito Fondiario Spa, Iacopo De Francisco;
- il 10 novembre 2020, l'Amministratore Delegato di Intrum Italy Spa, Marc Knothe;
- il 17 novembre, l'Amministratore Delegato di Cerved Group Spa, Andrea Mignanelli;
- il 24 novembre, l'Amministratore Delegato di IFIS-NPL Servicing Spa, Luciano Colombini;
- il 1° dicembre, l'Amministratore Delegato di Prelios Credit Servicing Spa, Riccardo Serrini;
- il 9 dicembre, l'Amministratore Delegato di Guber Banca Spa, Francesco Guarneri;
- il 12 gennaio 2021, il Direttore Generale di Phoenix Asset Management Spa, Roberto Tavani;
- il 2 febbraio, il Vice Presidente, Rodolfo Girardi, e il Direttore della Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi, Flavio Monosilio dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE);
- il 3 febbraio, l'Amministratrice Delegata di Asset Management Company Spa (AMCO), Marina Natale;
- il 16 febbraio, la professoressa di diritto dell'economia presso la Facoltà di Scienze bancarie, finanziarie e assicurative dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Antonella Sciarrone Alibrandi e l'Amministratore delegato di Hoist Finance S.p.A., Clemente Reale;
- il 13 aprile, il Presidente, Giuseppe Maino, e il Direttore generale, Mauro Pastore, di ICCREA Banca;
- il 20 aprile, l'Amministratore Delegato di Sistemica S.p.A., Francesco Magliocchetti.

Nella seduta del 21 dicembre 2021, la Commissione ha approvato la Relazione sull'attività svolta (DOC XXIII, n. 17), predisposta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

La Commissione ha anche avviato un'attività di studio sull'assetto organizzativo e gestionale delle fondazioni bancarie al fine di formulare le proposte di carattere legislativo più idonee a garantire la tutela del risparmio.

Tale attività ha avuto inizio l'11 gennaio 2022 con le audizioni del Presidente dell'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio (ACRI), Francesco Profumo e del Presidente della Fondazione Pescarabruzzo, Nicola Mattoscio.

A seguito di quanto emerso nella puntata della trasmissione "Report" andata in onda lunedì 13 dicembre 2021 su un'emittente del Servizio pubblico, la Commissione ha deliberato di svolgere un approfondimento sulla vicenda della vendita di diamanti ai propri clienti da parte dei maggiori istituti di credito operanti sul territorio nazionale.

In tale ambito, hanno avuto luogo le audizioni del Direttore Generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini (8 febbraio 2022); del Capo di Gabinetto dell'Autorità garante della Concorrenza e del mercato, Maria Tuccillo (8 marzo 2022); del Presidente della CONSOB, Prof. Paolo Savona, e del Responsabile della Divisione Tutela dei Consumatori della CONSOB, Mauro Lorenzoni (15 marzo 2022); e, infine, dei giornalisti della trasmissione Report -RAI Sigfrido Ranucci ed Emanuele Bellano (3 maggio 2022).

Nella seduta del 15 febbraio 2022, con l'audizione di Francesco Capriglione, professore straordinario di Diritto dell'economia, la Commissione ha dato avvio, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge istitutiva, a un'attività di Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR) sugli effetti prodotti dalla Riforma del 2016 sull'operatività delle Banche di Credito Cooperativo, nell'ottica di individuare, ove necessario, appositi interventi normativi idonei a migliorare l'assetto normativo e superare eventuali vincoli regolamentari che, determinando difficoltà operative gestionali, limitino il ruolo mutualistico delle banche di credito cooperativo. L'indagine è proseguita nelle successive sedute del 22 e del 28 febbraio, con l'audizione, in entrambe le date, del Presidente di Federcasse, Augusto dell'Erba.

Il 10 marzo 2022 ha avuto luogo il seguito dell'audizione, che si era svolta il 13 ottobre 2020, del Direttore generale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, Alessandro Rivera, sull'operatività dell'Amministrazione Centrale dello Stato in

strumenti finanziari derivati, avendo l'Ufficio di Presidenza della Commissione deliberato di proseguire l'attività di monitoraggio in materia, nella prospettiva di valutare la complessiva operatività posta in essere nonché, più in generale, le strategie pianificate dal MEF in materia di strumenti finanziari derivati.

A seguito della decisione della Banca d'Italia dell'11 giugno 2021 di sottoporre la Banca del Sud S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria, la Commissione ha programmato audizioni per acquisire informazioni in merito.

A tal fine, nelle sedute del 15 luglio 2021 e del 1° marzo 2022 sono stati auditi i Commissari straordinari di Banca del Sud, Paolo D'Alessio e Livia Casale, per aggiornamenti sulle attività poste in essere e programmate dai medesimi per assicurare la continuità aziendale della banca, sul necessario rafforzamento patrimoniale e sulla tutela degli azionisti e dei clienti della stessa banca.

In tale ambito, il 21 marzo 2022 ha avuto altresì luogo l'audizione di Rossella Paliotto, Presidente della Fondazione Banco Napoli quale azionista di maggioranza relativa di Banca del Sud S.p.A.

A seguito di notizie di stampa e di diverse segnalazioni ed esposti ricevuti, la Commissione, con riferimento ai profili di sua competenza relativi alla tutela del risparmio, ha inteso acquisire informazioni sullo stato della procedura di fallimento della DEIULEMAR Compagnia di Navigazione S.p.A, ascoltando a tal fine, nella seduta del 22 marzo 2022, i Curatori fallimentari Paola Mazza, Alfonso Iovane e Vincenzo Di Paolo.

Dando seguito alla precedente audizione del 15 giugno 2021, il 4 aprile 2022 la Commissione ha nuovamente ascoltato il Presidente della Commissione tecnica del Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR), Gianfranco Servello, per aggiornamenti in merito allo stato di attuazione della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e successive modificazioni, che ha istituito il FIR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La Commissione ha inteso altresì conoscere, sul medesimo oggetto, le valutazioni delle associazioni dei risparmiatori, con l'audizione, il 5 luglio 2022, dei rappresentanti delle Associazioni "Noi che credevamo nella Banca popolare di Vicenza e in Veneto Banca", Luigi Ugone, e "Consumatori attivi", Barbara Venuti, e acquisendo altresì i contributi pervenuti da parte delle Associazioni "Gruppi Azionisti banca Etruria" e "Vittime del Salvabanche".

A seguito della pubblicazione di diversi studi ed indagini nonché di segnalazioni ed esposti ricevuti, l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha deliberato di svolgere

approfondimenti sui modelli distributivi del settore bancario e sulle possibili pressioni commerciali inerenti la vendita ai clienti di prodotti finanziari, tematica che investe profili inerenti la tutela del risparmio, il corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario nonché il benessere lavorativo.

Nella seduta del 17 maggio 2022 la Commissione ha quindi audito i rappresentanti delle cinque associazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti bancari: FABI, First CISL, Fisac CGIL, UILCA, UNISIN.

L'indagine è proseguita con le audizioni, il 24 maggio 2022, dei rappresentanti delle associazioni di consulenza finanziaria indipendente NAFOP (Giuseppe Romano), AssoSCF (Luca Mainò) e IFA CONSULTING (Nicola Benini) e, il 21 giugno 2022, del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Sabatini e del Presidente del Comitato per gli Affari sindacali e del lavoro di ABI, Salvatore Poloni.

Il 31 maggio 2022, la Commissione ha svolto l'audizione dell'Amministratore Delegato, Philippe Donnet, e del Presidente, Andrea Sironi, di Assicurazioni Generali S.p.A., avendo l'Ufficio di Presidenza della Commissione ravvisato l'opportunità, a seguito dell'assemblea degli azionisti dello scorso 29 aprile 2022, di svolgere un'attività conoscitiva in merito alle dinamiche di *governance* e azionarie che avevano coinvolto Assicurazioni Generali S.p.A.

Il tema delle sofferenze bancarie è stato ripreso e approfondito con le audizioni del 14 giugno 2022 di Francesco Pisapia, Partner Ernst & Young, Financial Services Leader e di Michele Thea, Partner Ernst & Young, *Non Performing Exposures Europe Leader*.

Nella seduta del successivo 28 giugno 2022, la Commissione ha proceduto all'audizione di Raffaele Lener, professore ordinario di Diritto commerciale e Diritto dei mercati finanziari e Consulente della Commissione per riferire, nella sua qualità di coordinatore del Gruppo di lavoro in materia di sofferenze bancarie istituito dall'Ufficio di Presidenza nel mese di luglio 2021, sulla definizione di apposite proposte di interventi legislativi per il settore degli NPL e dei crediti UTP, partendo dall'analisi di due disegni di legge recanti "Disposizioni per la gestione dei crediti in sofferenza garantiti da ipoteche o contratti di locazione finanziaria relativi a immobili" (A.C. n. 3109) e "Disposizioni per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza" (A.C. n. 3110).

Oltre alle audizioni sopra citate, si segnala che nel periodo di attività la Commissione ha svolto le seguenti ulteriori audizioni:

- il 2 marzo 2021, Stefano De Polis, Segretario generale dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) in merito alle vicende della Cattolica Assicurazioni S.p.A.;
- il 23 marzo 2021, Paolo Bedoni e Carlo Ferraresi, rispettivamente Presidente e Amministratore Delegato di Cattolica Assicurazioni S.p.A. in merito alle vicende della predetta società;
- il 16 marzo 2021, Francesco Bedino, ex Presidente di Bene Banca, e Silvano Trucco, ex Direttore Generale di Bene Banca, in merito alle vicende che hanno condotto al commissariamento di Bene Banca nel 2013;
- il 1 luglio 2021, Arturo Schininà e Saverio Continella, rispettivamente Presidente e Direttore generale della Banca Agricola Popolare di Ragusa;
- il 12 ottobre 2021, Franca Berno e Alberto Maria Tedoldi, Presidente e Capo dell'Ufficio legale dell'Associazione TuConFin, in merito alle attività poste in essere da Banca Barclays, con specifico riferimento alla commercializzazione e alla gestione di mutui indicizzati al franco svizzero;
- il 29 marzo 2022, Andrea Bulgarella, imprenditore, del Gruppo Bulgarella S.p.A., per acquisire maggiori informazioni sulle vicende relative ai suoi rapporti con il sistema bancario, anche a sostegno della relativa attività istruttoria in corso presso il Sistema di segnalazione gestito in collaborazione con la Guardia di Finanza.

Nel mese di maggio 2022 l'Ufficio di Presidenza della Commissione, attesa l'attinenza e il particolare interesse per le attività della Commissione, ha deliberato di acquisire gli atti del convegno svoltosi il 9 maggio presso la Sala del Refettorio della Camera dei deputati, dal titolo: *"La finanza sostenibile al servizio del Paese: situazione attuale e strategie future"*, in cui autorevoli esponenti del mondo politico, accademico e finanziario hanno promosso analisi e riflessioni in materia di ESG (Environmental Social and Governance), sotto i profili normativo, socio-economico e finanziario.

Si segnala che nel mese di giugno 2022, l'Ufficio di Presidenza ha deliberato di svolgere un approfondimento sull'operatività del sistema bancario in materia di cessione del credito (*Superbonus 110%* e altri *bonus*). A tal fine, il 24 giugno è stato inviato un questionario per la raccolta di dati e informazioni alle 11 banche nazionali classificate come "significative" soggette alla vigilanza diretta della BCE, a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e Poste Italiane S.p.A.

Inoltre, con l'obiettivo di svolgere approfondimenti sulla normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la Commissione ha richiesto e acquisito, nel mese di luglio 2022, specifica documentazione da parte dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) presso la Banca d'Italia.

Le attività istruttorie testé menzionate risultavano peraltro prodromiche allo svolgimento di specifiche attività di indagine che lo scioglimento anticipato delle Camere del 21 luglio 2022 ha impedito di proseguire.

1.4 L'istituzione del Sistema di segnalazione in collaborazione con la Guardia di Finanza

Come si è avuto modo di rilevare (cfr. paragrafo 1.1.), l'ambito delle funzioni attribuite alla Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, istituita con legge n. 28 del 26 marzo 2019, diversamente dall'omologa Commissione istituita nel corso della precedente Legislatura, non riguarda esclusivamente l'accertamento di vicende e condotte che hanno provocato situazioni di crisi o di dissesto di intermediari, ma coinvolge l'intera e complessiva operatività del sistema bancario e finanziario.

In tale contesto, fin dal mese di marzo 2020 è stato in uso presso la Commissione, in via sperimentale, un Sistema di segnalazioni che ha permesso a cittadini e imprese di segnalare alla Commissione profili di criticità riscontrati nei rapporti con le banche e gli intermediari non bancari al fine di acquisire dati e informazioni di supporto all'individuazione delle strategie e attività della Commissione stessa.

Tali segnalazioni hanno riguardato, specie nella prima fase, anche le misure adottate dalle Istituzioni per far fronte all'emergenza epidemiologica.

L'attività di tale sistema rientra senz'altro nell'ambito delle competenze previste dalla legge n. 20 del 2019, istitutiva della Commissione, come meglio precisate e delineate dalla lettera del Presidente della Repubblica del 28 marzo 2019 che ne ha accompagnato la promulgazione.

Infatti, l'attività di raccolta e gestione delle segnalazioni integra e rafforza la leale e proficua collaborazione tra le Autorità competenti in materia bancaria e finanziaria nel rispetto delle rispettive competenze previste per legge.

Il Sistema di segnalazione ha consentito alla Commissione di integrare il programma dei lavori qualora dalle segnalazioni siano emerse questioni di particolare rilevanza o

criticità, di supportare le attività poste in essere dagli organi preposti alla vigilanza del sistema bancario e dei mercati finanziari e di ottenere riscontri circa l'efficacia di tali attività.

Gli esiti dell'attività di gestione delle segnalazioni e le relative statistiche hanno fornito lo spunto e costituito il presupposto per avviare numerose iniziative della Commissione, fra le quali si evidenziano: (i) il ciclo di audizioni in materia di sofferenze bancarie, volto ad approfondire i modelli di business degli operatori del mercato degli NPL e dei crediti UTP; (ii) il ciclo di audizioni sulle criticità nei rapporti tra sistema bancario e gli operatori del gioco legale; (iii) il ciclo di audizioni sul Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR); (iv) apposite richieste di chiarimenti e trasmissione di relazioni dalla Commissione alle diverse Autorità per le valutazioni di competenza.

In una fase iniziale le segnalazioni pervenute hanno riguardato quasi esclusivamente prestiti garantiti e moratorie. Nel corso dei mesi successivi, le fattispecie oggetto di segnalazione hanno iniziato a comprendere diverse e ulteriori tipologie di criticità, quali le segnalazioni alla centrale rischi, la gestione di NPL e di crediti UTP, i pagamenti o, più in generale, ai finanziamenti bancari, etc.

Peraltro, in considerazione di taluni limiti tecnici del sistema (che, come si è detto, era stato avviato in via sperimentale), del considerevole incremento delle segnalazioni ricevute, del progressivo ampliamento dell'oggetto delle segnalazioni, con conseguente incremento della complessità della necessaria istruttoria, è emersa la necessità di progettare un nuovo sistema di segnalazione.

Si è ritenuto, in particolare, che le modifiche dovessero riguardare non solo l'aspetto informatico, ma anche quello organizzativo e della specializzazione del personale addetto alla gestione del sistema.

Pertanto, su iniziativa della Presidente della Commissione e previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, sono stati avviate interlocuzioni con la Guardia di Finanza, alla quale è stato chiesto di collaborare nella gestione di un nuovo sistema di segnalazione, anche tramite assegnazione di personale specializzato.

L'iniziativa è stata accolta con favore e si è concretizzata con la redazione di appositi protocolli d'intesa.

Sono stati predisposti, in particolare, il "Protocollo d'intesa per la cooperazione tra la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario e la Guardia di Finanza" nonché il "Disciplinare per la cooperazione" tra le medesime Istituzioni, che sono

stati approvati dall'Ufficio di presidenza della Commissione nella riunione del 12 maggio 2021, sottoscritti il 30 giugno 2021 dalla Presidente Carla Ruocco per conto della Commissione e dal Generale C.A. Giuseppe Zafarana per conto della Guardia di Finanza e, infine, ratificati dalla Commissione in sede plenaria nella seduta del 1° luglio 2021 (cfr. Allegato 1).

Il 18 novembre 2021, è stato, quindi, rilasciato in esercizio il nuovo sistema informatico di segnalazione quale servizio gratuito volto a garantire ai cittadini, alle famiglie, alle imprese e a ogni altro soggetto o ente di segnalare alla Commissione le criticità riscontrate nei confronti delle banche o di intermediari non bancari e, quindi, avviare con il coinvolgimento diretto della Guardia di Finanza segnalazioni ed eventuali iniziative finalizzate alla tutela sostanziale del risparmio ai sensi dell'articolo 47 Cost.

Le attività e i risultati del sistema informatico di segnalazione sono oggetto di specifica trattazione nella Parte III della presente relazione.

PARTE II - TEMI

2.1. I crediti deteriorati

L'Italia è uno dei Paesi in cui il volume di crediti deteriorati (NPL) è cresciuto più rapidamente per effetto della crisi economica del 2008 e successivamente aggravata dal persistere della crisi sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19.

In tale contesto, ulteriori profili di criticità stanno derivando dall'invasione russa in Ucraina e dalle connesse crisi geopolitica ed energetica e dalle conseguenti spinte inflazionistiche.

L'aumento delle sofferenze è stato molto significativo per tutte le categorie di clienti, anche se con intensità diverse.

Per le famiglie consumatrici e le famiglie produttrici, il valore è quasi triplicato, mentre tra le società non finanziarie si è registrata una crescita di quasi cinque volte.

L'aumento dello *stock* è stato determinato in questi anni da una forte crescita delle sofferenze in ingresso correlata sostanzialmente al ciclo economico negativo.

Con riferimento, invece, alla gestione degli NPL da parte del sistema bancario, il volume degli stessi dipende dalla capacità del sistema bancario di evitare la trasformazione degli UTP in NPL e dai tempi di recupero dei crediti che, in Italia, sono strettamente legati alla durata delle procedure concorsuali ed esecutive.

Promuovere in tempi brevi lo sviluppo del mercato dei NPL richiede una serie di condizioni aggiuntive.

Occorrerebbe, come emerso nel corso delle audizioni, coinvolgere nel mercato investitori istituzionali con un orizzonte di medio-lungo periodo e che possono finanziarsi a tassi di interesse simili a quelli delle banche, quali ad esempio i Fondi pensione, nonché promuovere fondi *ad hoc* di *private equity* e *private debt* o fondi di credito per favorire il ritorno *in bonis* delle posizioni a sofferenza.

Si osserva, d'altra parte, come nei bilanci bancari queste esposizioni creditizie siano ormai già state prudenzialmente rettificata in considerazione della preventivata difficoltà nel loro recupero.

Pertanto, appare ragionevole e opportuno un intervento finalizzato ad allineare il valore contabile di questi debiti nei bilanci delle imprese-debitrici al valore contabile netto a cui gli stessi sono ormai iscritti nei bilanci bancari.

Per scoraggiare eventuali comportamenti di *moral hazard* da parte dei debitori, si potrebbe, ad esempio, prevedere che gli stessi potranno accedere al beneficio dell'"allineamento" contabile presentando un piano attestato - redatto con i profili e limiti previsti dalla disciplina del vigente del Codice della crisi d'impresa - che acclari la realizzabilità del piano di risanamento nella prospettiva della continuazione dell'attività d'impresa e della salvaguardia dell'occupazione.

Una simile misura, riducendo l'indebitamento complessivo delle imprese sane ma in temporanea difficoltà di liquidità, comunque non in stato di insolvenza, ben potrebbe consentirne il recupero della capacità di accesso al credito a condizioni eque e la piena ripresa dell'attività produttiva a beneficio non solo della proprietà e dei lavoratori dell'impresa, ma anche degli stessi creditori e dell'Erario (il quale ha osservato, negli ultimi anni, una significativa perdita di gettito imputabile proprio al fenomeno sopra descritto).

Sempre in questa prospettiva, si è esaminata la possibilità di rivedere anche il funzionamento delle garanzie pubbliche (GACS) sui *bond* (senior) emessi in occasione di operazioni di cartolarizzazione di NPL (cfr. paragrafo 2.1.3).

La dimensione dell'impegno di ricapitalizzazione e del fenomeno dei crediti problematici (significativa è l'incidenza ormai raggiunta dagli *stock* dei crediti problematici sul *core capital* delle banche) pone la questione dell'opportunità di costituire in Italia, soprattutto con riferimento alle banche locali, come già fatto in Spagna e in Grecia, una c.d. "*bad bank*", cioè una struttura che, rilevando una parte dei crediti deteriorati o in deterioramento, le alleggerisca dalle esigenze di maggiore capitalizzazione e consenta il riavvio del canale di nuovi finanziamenti.

Per i grandi gruppi bancari, capaci individualmente di mobilitare portafogli di crediti deteriorati di importi significativi, la via seguita è stata quella di procedere anzitutto alla segregazione, in tutto o in parte, di detti crediti in appositi veicoli societari (talvolta con la creazione di vere e proprii veicoli societari), per poi attivare procedure competitive per l'individuazione di operatori "*partner*" da associare nell'attività di recupero: tipicamente, fondi chiusi specializzati.

Attraverso l'adozione di complessi meccanismi negoziali, le banche conferenti non hanno ulteriormente svalutato i crediti oggetto di conferimento. Ad esempio, mediante la creazione di accordi di continuo aggiustamento fra il prezzo pagato al momento della cessione e il valore delle quote del veicolo in ragione della maggiore o minore successo

dell'attività di recupero. Per le banche locali, invece, la situazione è più complessa e accorrebbe trovare soluzioni di sistema.

L'esame di queste stesse vicende ha guidato l'attenzione della Commissione verso il tema connesso dell'intervento pubblico nel capitale delle aziende di credito e - in modo ancor più rilevante - sulla sua natura, finalità e soprattutto sul suo esito atteso, per comprendere se si tratti di un fenomeno temporaneo ovvero di un disegno di tipo strategico.

Secondo la regolamentazione italiana, i crediti deteriorati sono suddivisi in: sofferenze, inadempienze probabili e crediti scaduti.

La suddivisione nelle predette categorie riflette la gravità del deterioramento: più seria per le sofferenze, meno rilevante per i crediti scaduti.

Si ritiene che l'aumento degli NPL sia il principale rischio che le banche italiane si trovano oggi a fronteggiare; rischio, peraltro, destinato ad aggravarsi allo scadere della vigenza della normativa di tutela e garanzie all'uopo licenziata dal legislatore per limitare gli impatti negativi sull'economia in virtù del persistere dello stato pandemico.

La regolamentazione induce le banche a classificare i prestiti, a riconoscere prontamente le perdite e a gestire in modo attivo i crediti deteriorati.

Gli intermediari hanno fatto significativi progressi nella gestione di questi attivi; il mercato secondario degli NPL, pur rimanendo lontano da un paradigma di piena concorrenza, si è notevolmente sviluppato nell'ultimo quinquennio. Si tratta di condizioni necessarie per far sì che, pur a fronte di una crisi di portata eccezionale come quella attuale, il sistema bancario possa continuare a sostenere l'economia anche quando verranno meno le misure di sostegno pubblico adottate per fronteggiare l'emergenza Covid. Ambiti di flessibilità nell'applicazione delle regole prudenziali in materia di NPL sono stati introdotti negli ultimi mesi e altri se ne possono individuare.

La consistenza degli NPL nei bilanci delle banche ha continuato a ridursi: alla fine dello scorso settembre era pari a 126 miliardi al lordo delle rettifiche di valore e a 60 miliardi al netto (20 e 10 miliardi in meno rispetto alla fine del 2019). Il rapporto tra queste consistenze e il totale dei finanziamenti è diminuito al 5,5 per cento al lordo delle rettifiche e al 2,7 al netto. In prospettiva di un peggioramento della qualità del credito, nei primi nove mesi del 2020 le banche italiane hanno aumentato le rettifiche su crediti *in bonis* a imprese e famiglie: il tasso di copertura, dato dal rapporto tra le rettifiche di valore e l'ammontare lordo dei prestiti, per questi crediti è aumentato di circa 10 punti base, allo 0,76 per cento.

L'incremento delle rettifiche è stato guidato dai crediti, passati dallo stadio 1 allo stadio 2, della classificazione dei crediti in *bonis* prevista dal principio contabile IFRS 9 (si rammenta che tutti i crediti, al momento dell'erogazione, vengono classificati in stadio 1 e che le banche sono tenute a effettuare la riclassificazione allo stadio 2 quando osservano un significativo aumento del rischio di credito). I crediti classificati in stadio 2 sono aumentati del 22,3 per cento; la loro incidenza sul totale dei crediti (inclusi quelli deteriorati) è passata, al lordo delle rettifiche di valore, dall'8,1 al 9,4 per cento.

La crescita degli NPL è stata contenuta da vari fattori. In primo luogo, gli NPL si manifestano fisiologicamente con un certo ritardo rispetto alle difficoltà dell'economia.

Inoltre, le moratorie - sia quelle *ex lege* sia quelle concesse autonomamente dalle banche - e l'offerta di garanzie pubbliche sui prestiti hanno evitato la trasmissione dello *shock* al credito e ai tassi di interesse. Hanno contribuito anche le misure di politica economica - il sostegno ai redditi delle famiglie e all'attività di impresa - grazie alle quali il reddito disponibile si è contratto meno del PIL. Infine, le misure espansive di politica monetaria adottate dalla BCE hanno mantenuto i tassi d'interesse su livelli molto bassi, contenendo l'aumento delle spese per interessi di famiglie e imprese.

Nel corso degli ultimi mesi sono scadute e non sono state rinnovate moratorie per varie decine di miliardi; la moderata crescita dei crediti deteriorati osservata sinora segnala che la quasi totalità di questi debitori ha ripreso a pagare le proprie rate. Tuttavia, è possibile che tra i debitori con moratorie ancora attive l'incidenza di coloro che potrebbero avere difficoltà a riavviare i rimborsi sia nettamente più elevata (le moratorie non rinnovate potrebbero essere quelle richieste prevalentemente a fini precauzionali). Il Governo ha nel frattempo prorogato le moratorie *ex lege* ma fino al 30 giugno 2022.

Dato il fortissimo impatto della crisi pandemica sull'attività economica le ricadute sui debitori, e quindi sui bilanci delle banche, saranno significative. Secondo stime di mercato, il flusso complessivo di NPL attribuibile alla crisi scatenata dalla pandemia sarebbe compreso tra i 60 e i 100 miliardi, a seconda dello scenario macroeconomico. Date le caratteristiche dell'attuale fase congiunturale, qualunque stima riguardante i futuri NPL deve essere interpretata con particolare cautela. Molto dipenderà dall'intensità della ripresa, e quindi da fattori quali l'andamento della pandemia, la vitalità del tessuto produttivo, la capacità di sfruttare appieno il programma *Next Generation EU*.

In occasione dell'audizione della Dr.ssa Marina Natale, Amministratore Delegato di Amco S.p.A., intermediario finanziario iscritto all'Albo di cui all'articolo 106 TUB e controllato al 99,78% dal MEF, è emerso che, alla data del 31 dicembre 2020, la medesima società gestiva circa 34 mld. di euro di NPE (*Non Performing Exposures*), relativi a circa 229.000 controparti.

Di questi, il 58% è composto da sofferenze (pari a circa 20 mld. di euro) e il 42% da crediti *unlikely to pay* (pari a circa 14 mld. di euro).

Sempre in termini di masse gestite, è emerso che il 74% circa viene gestito *in house* e il 26% in *outsourcing*. Dalla relazione depositata è emerso che al 31 dicembre 2020, Amco S.p.A. ha un organico di 287 persone (a cui si sommano 88 distaccati da Banca MPS).

Dalla relazione è altresì emerso che nel corso dell'ultimo biennio, Amco S.p.A. ha acquisito diversi portafogli di NPE generati da banche italiane, tra i quali, quello delle *ex* banche Venete, Banca del Fucino, Istituto di Credito Sportivo, Banca Carige, Creval, Igea-Fucino, Banca Popolare di Bari, Banco BPM e Banca MPS ricoprendo, pertanto, un ruolo di rilievo nel settore dei NPE in Italia.

Particolare attenzione è stata rivolta dalla Commissione: alla necessità di gestire le posizioni deteriorate per favorire il ritorno in *bonis* di imprese e famiglie, alla recente operatività svolta da Amco S.p.A. sulle esposizioni deteriorate di MPS, sulle cessioni di portafogli NPE delle *ex* banche Venete nonché sul portafoglio *ex* Banco di Napoli.

Nell'ambito delle audizioni dei principali operatori sul mercato dei crediti deteriorati è stata confermata da più parti la necessità di rivedere a livello europeo la regolamentazione in materia di sofferenze, anche alla luce dello scenario peggiore stimato dalla BCE, che ha quantificato in 1.400 miliardi di euro le nuove sofferenze per le banche europee.

È emersa altresì la necessità di incentivare a livello nazionale, anche attraverso la costituzione di una *bad bank* pubblica e di una fiscalità di scopo, soluzioni di sistema e di mercato volte a favorire la piena cancellazione dai bilanci bancari delle posizioni deteriorate (*derecognition*), anche attraverso l'erogazione di nuova finanza e il ritorno *in bonis* delle posizioni di imprese e famiglie.

In tale contesto, la Commissione europea sta sollecitando i singoli Paesi a costituire *bad bank* per la gestione dei crediti deteriorati presenti nei bilanci delle banche, i cui importi sono destinati ad aumentare considerevolmente nei prossimi anni a causa della crisi sanitaria in atto. È difatti chiaro come l'incertezza nella

quale viviamo abbia avuto e avrà forti ripercussioni non solo sui privati, che hanno difficoltà a ripagare i propri prestiti e finanziamenti, ma anche sulle aziende, che necessitano ora di nuovo credito per controbilanciare la significativa riduzione del fatturato. Queste esigenze potrebbero innescare una reazione a catena con le banche che, anche a seguito delle nuove direttive EBA in tema di *default*, vedranno inevitabilmente deteriorarsi i propri attivi e dovranno quindi riclassificare come “deteriorate” diverse posizioni, subendo così un peggioramento del proprio rischio di credito.

Ciò, se accompagnato dal conseguente appesantimento dei requisiti patrimoniali richiesti alle banche, dalla contrazione di consumi e investimenti e dalle nuove difficoltà di accesso al credito, potrebbe causare il più significativo rallentamento dell’economia europea dalla crisi del 2008.

In conclusione, gli esiti delle attività conoscitive svolte dalla Commissione suggeriscono la necessità di rivedere, sia in ambito europeo sia in ambito nazionale, la regolamentazione sul sistema bancario quanto meno per le seguenti profili: (i) aumentare la capacità del sistema finanziario di erogare credito a famiglie e imprese per favorire il ritorno *in bonis* delle posizioni NPE, in particolar modo degli UTP; e (ii) evitare l’uscita dei debitori dal sistema bancario con conseguenti difficoltà per le imprese ad ottenere la necessaria liquidità ed evitare, pertanto, le possibili ingerenze della criminalità organizzata.

Diversi studi dimostrano, d’altra parte, come le difficoltà di accesso al credito da parte di imprese e famiglie, nonché la pandemia in corso, possano anche facilitare l’ingerenza della criminalità nel Paese.

2.1.1. Normativa europea sul *Calendar Provisioning* e sulla classificazione della clientela delle banche (c.d. “*Default*”)

Il tema in oggetto, emerso incidentalmente nel corso di diverse audizioni in materia di NPL, è stato specificamente approfondito dalla Commissione attraverso le audizioni del Direttore generale dell’ABI, Antonio Sabatini e del Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco, svoltesi rispettivamente il 14 dicembre 2020 e il 10 febbraio 2021.

In tale ambito, la Commissione ha svolto approfondimenti e chiesto le valutazioni di competenza ai diversi auditi circa i possibili impatti sul sistema bancario e sul tessuto produttivo delle normative europee sul *calendar provisioning* e sulla classificazione della clientela delle banche.

Per l'Associazione di categoria gli aspetti più preoccupanti della normativa sono l'eccesso di automatismi, le nuove regole di classificazione di *default* nonché gli stringenti limiti alle misure di concessione con cui le banche possono supportare un cliente in difficoltà, che non potranno far altro che determinare effetti restrittivi sull'offerta di credito, necessaria per l'auspicata ripresa economica, e incentivare la rapida chiusura delle posizioni problematiche con ricorso a procedure giudiziarie in danno degli ex debitori.

Entrando nel merito, la classificazione in *default* di un'esposizione creditizia genera ricadute sui requisiti patrimoniali delle banche anche per l'interazione con l'approccio "di calendario" introdotto in Europa per i crediti deteriorati. Tuttavia, è opportuno ricordare l'esistenza di due distinte misure in materia: da un lato, quella tracciata dalla Commissione Europea, nota come *backstop* prudenziale e, dall'altra, quella prevista dalla BCE, nota come *Addendum* (sul punto si rinvia alla comunicazione della BCE "Addendum to the ECB Guidance to banks on non-performing loans: supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures e Communication on supervisory coverage expectations for NPEs").

Per il *backstop* la differenza tra il livello di copertura effettuato dalla banca e quello prescritto dalla misura costituisce una deduzione automatica dal capitale di vigilanza; per l'*Addendum* la differenza viene valutata nell'ambito del dialogo tra la banca e la vigilanza, e contribuisce alla quantificazione dei requisiti di capitale (c.d. "secondo pilastro") che quest'ultima stabilisce per i singoli intermediari.

La Banca d'Italia, pur non applicando l'*Addendum* alle banche meno significative, ha richiesto loro di elaborare dei piani di riduzione degli *stock* di NPL nell'ambito di una azione di vigilanza tendente a ridimensionare il fenomeno.

Per tutti gli NPL classificati come tali prima del 1° aprile 2018 (quindi lo *stock* di NPL in essere a quella data), si applicano aspettative di vigilanza simili a quelle dell'*Addendum*, ma declinate in maniera differenziata a seconda del peso degli NPL netti sugli attivi delle banche.

Entrambe le misure stabiliscono, ai soli fini prudenziali (e non anche quindi ai fini delle valutazioni di bilancio), percentuali minime di svalutazione delle esposizioni deteriorate, crescenti in funzione degli anni trascorsi dalla loro classificazione come NPL.

Al termine di tale periodo le esposizioni deteriorate dovranno quindi risultare interamente svalutate prudenzialmente (vale a dire, completamente coperte da svalutazioni contabili o dal patrimonio di vigilanza).

Le due misure differiscono per alcuni aspetti sostanziali. In primo luogo, il *backstop* prudenziale è una norma primaria vincolante per tutte le banche dell'Unione Europea; l'*Addendum* indica, invece, le aspettative della BCE nei confronti delle sole banche soggette alla sua vigilanza diretta e ha natura non vincolante.

In secondo luogo, il *backstop* si applica a tutti i prestiti erogati a partire dal 26 aprile 2019 (riguarda quindi il "flusso" dei nuovi prestiti erogati a partire da allora), una volta che essi vengano classificati come NPL; l'*Addendum* si applica, invece, ai prestiti erogati prima del 26 aprile 2019 e classificati come NPL successivamente al 1° aprile 2018.

Se, da un lato, la svalutazione fino al 100% degli NPL in tempi certi assicura che questi ultimi non si accumulino nei bilanci bancari senza adeguate svalutazioni, dall'altro è doveroso regolamentare le posizioni dei debitori ceduti, compresi i loro diritti e tutele, atteso che la fattispecie degli NPL finora è stata, purtroppo, analizzata esclusivamente dalla prospettiva della banca.

La svalutazione costituisce, per le banche, una salvaguardia importante, se si considera che in molti Paesi, compreso il nostro, gli elevati livelli di NPL sono stati - nonostante le sollecitazioni, le ispezioni mirate e gli interventi prudenziali dell'Autorità di vigilanza - tra le cause principali delle crisi bancarie degli ultimi anni. Inoltre, di fronte ad un accumulo eccessivo di NPL è altrettanto vero che devono essere salvaguardati anche i debitori ceduti, distinguendo quali versino effettivamente in stato di insolvenza e quali, invece, versano in uno stato di crisi temporanea di liquidità.

L'esigenza di salvaguardare anche il debito ceduto non pare soddisfatta dalla disciplina del *backstop*, sebbene modificata, in risposta alla crisi pandemica nell'ambito del Regolamento (UE) n. 873/2020 (c.d. "Quick Fix" del CRR), che ha introdotto un'ampia serie di aggiustamenti alla normativa prudenziale.

In particolare, per le esposizioni con garanzia pubblica il meccanismo del calendario è stato sospeso fino al termine del settimo anno dall'ingresso nello stato di deterioramento, prevedendo una svalutazione del 100% a partire dall'ottavo anno. Nel corso del negoziato propedeutico all'adozione del *Quick Fix* la delegazione italiana (guidata dal MEF), alla luce del blocco dell'attività dei tribunali avvenuto la scorsa primavera e dei rallentamenti tutt'ora

in essere in più Paesi, ha proposto la disapplicazione del *backstop* per un periodo di due anni, con conseguente allungamento del periodo massimo entro il quale raggiungere la svalutazione integrale delle esposizioni.

La proposta non è stata accolta a causa della netta opposizione della grande maggioranza dei paesi membri dell'Unione, inclusi alcuni di quelli che negli anni passati avevano più sofferto del problema degli NPL.

Quanto all'*Addendum*, la BCE ha chiarito che la sua applicazione verrà effettuata caso per caso, con la necessaria flessibilità.

Per valutare il possibile impatto di breve-medio periodo del *backstop* per le banche italiane possiamo partire dall'osservazione che dall'introduzione di questa misura (fine di aprile 2019) a oggi sono stati erogati circa 280 miliardi di crediti verso le imprese, di cui 5 miliardi sono già stati classificati come NPL. Di questi, circa 2,5 miliardi sono privi di garanzie ammissibili in base alle norme del *backstop*: considerando che essi hanno già subito rettifiche per circa il 45 per cento del valore nominale e che andranno interamente svalutati entro i tre anni successivi al momento della classificazione a NPL, essi genereranno ulteriori svalutazioni per 1,4 miliardi.

La modesta dimensione di questo importo, il fatto che per i crediti deteriorati non garantiti la copertura possa essere pari a zero nei primi due anni, il graduale miglioramento atteso nella situazione sanitaria, inducono a ritenere che il rischio di effetti pro-ciclici del *backstop* nell'anno in corso sia moderato.

Dei 280 miliardi di crediti alle imprese, circa 145 sono non garantiti e attualmente *in bonis*; qualora dovessero divenire NPL dovranno essere interamente svalutati non prima della fine del 2023. Per questi ultimi, anche facendo ipotesi molto conservative, le rettifiche di valore che le banche dovrebbero apportare sarebbero nel complesso gestibili: qualora il tasso di ingresso in *default* annuo fosse pari all'8 per cento (un valore molto elevato, pari alla media di quello osservato nel triennio 2012-2014, quando i flussi di NPL hanno raggiunto il loro picco) e fosse applicata una svalutazione integrale (come richiesta dal *backstop*), le perdite che le banche dovrebbero riconoscere nei tre anni successivi all'ingresso in *default* sarebbero pari a circa 11 miliardi.

Dei 135 miliardi di finanziamenti garantiti, circa 50 godono della garanzia dello Stato che in caso di *default* può essere escussa; gli effetti dell'approccio di calendario su questa seconda componente sono quindi trascurabili.

In caso di peggioramento dell'emergenza pandemica e dei suoi impatti economici il Governo italiano potrebbe valutare se riproporre sul tavolo europeo un allentamento del *backstop* prudenziale. Come già accennato, finora sui tavoli tecnici europei non si è tuttavia registrato alcun interesse da parte di altri Paesi a riaprire la discussione su questo tema, probabilmente anche perché la normativa in questione incide solo sui paesi caratterizzati da tempi molto lunghi di recupero dei crediti.

I criteri per identificare le esposizioni in stato di *default* prudenziale da parte delle banche sono disciplinati dal Regolamento (UE) n. 575/2013 in materia di requisiti di capitale delle banche (c.d. "CRR"), entrato in vigore il 1° gennaio 2014, da un Regolamento delegato della Commissione Europea pubblicato nel 2018 e dalle correlate Linee guida dell'EBA pubblicate nel 2016. Queste regole sono frutto di un complesso processo, caratterizzato da un intenso dibattito tra le Autorità europee e nazionali e da varie fasi di consultazione, a cui ha contribuito l'industria bancaria.

Le principali novità introdotte dalle nuove regole riguardano: la componente relativa della soglia di rilevanza (la quota del prestito scaduto o sconfinante in rapporto all'esposizione totale), che viene fissata all'1% a fronte del 5% previsto dalla precedente disciplina nazionale; il divieto di compensare le esposizioni scadute o sconfinanti con i margini disponibili sulle altre linee di credito accordate al medesimo debitore (in passato ciò era possibile); l'esigenza di classificare come NPL le esposizioni oggetto di una misura di concessione solo quando ciò comporta una riduzione del valore attuale dei flussi attesi dalla banca superiore all'1% (in precedenza questa soglia non era definita).

Nel complesso, la nuova disciplina introduce criteri relativamente più stringenti per la classificazione a *default* dei debitori rispetto a quella previgente nel nostro paese; dalle evidenze relative alle quattro banche italiane che hanno scelto di applicare le nuove regole già nel corso del 2019, gli effetti della nuova disciplina appaiono tuttavia avere un impatto moderato sulla consistenza dei crediti deteriorati: in media ponderata, l'aumento degli NPL di queste banche al momento dell'introduzione della nuova definizione è stato pari al 2 per cento (e fortemente concentrato tra i crediti scaduti); l'*NPL ratio* al lordo delle rettifiche di valore è aumentato dal 7,63 al 7,78 per cento. L'aumento delle rettifiche di valore è stato pari allo 0,7 per cento.

L'entrata in vigore della nuova disciplina è coincisa con un periodo di incertezza economica legata alla pandemia COVID-19. Un suo posticipo sarebbe tuttavia stato assai

difficile. Le autorità europee, nel fissare al 1° gennaio 2021 l'introduzione delle nuove regole (pubblicate come già detto tra il 2016 e il 2018), avevano considerato che la loro adozione avrebbe richiesto rilevanti e complesse attività di adeguamento da parte delle banche, anche per i profili organizzativi e informatici. Avevano pertanto raccomandato alle banche di avviare per tempo le attività propedeutiche all'applicazione delle nuove regole. Una sospensione o uno slittamento dell'applicazione delle nuove regole avrebbe comportato rilevanti costi per gli intermediari, a fronte di vantaggi per la clientela che, nella gran parte dei paesi europei, non vengono percepiti. Le nuove regole sono infatti un compromesso tra quelle relativamente tolleranti di alcuni Paesi, come il nostro, e quelle vigenti in altri Paesi, prive di ogni tolleranza nei confronti di prestiti sconfinanti o scaduti.

Il Regolamento delegato della Commissione europea consentiva alle autorità competenti di fissare una soglia di rilevanza relativa superiore all'1 per cento (comunque mai oltre al 2,5 per cento) solo al ricorrere di condizioni molto stringenti. In base a queste condizioni, un semplice aumento dei crediti deteriorati (determinato dall'applicazione della nuova definizione di *default*) non sarebbe stato sufficiente a permettere di innalzare la soglia.

Gli spazi per interventi normativi nazionali per mitigare gli effetti della nuova disciplina erano molto limitati; essi riguardavano essenzialmente la possibilità, al ricorrere di determinate condizioni, di modificare la soglia oltre la quale un'obbligazione in arretrato è considerata rilevante ai fini della disciplina del default. Per quanto riguarda le banche significative dell'area dell'euro, la BCE ha confermato l'applicazione della soglia di rilevanza relativa dell'1 per cento prevista nel Regolamento delegato; ha inoltre adottato nel giugno 2020 un indirizzo con cui richiede alle autorità nazionali di adottare la soglia dell'1 per cento anche per le banche meno significative.

Per gli intermediari finanziari non appartenenti a gruppi bancari e per i gruppi finanziari - a cui la nuova disciplina del default è applicabile dal 1° gennaio 2021 - è stato previsto un periodo transitorio in base al quale, fino al 31 dicembre 2021, la soglia di rilevanza relativa è stata mantenuta al 5 per cento.

Dalle audizioni degli esponenti della Banca d'Italia, della CONSOB e dell'Ance è emerso come, tendenzialmente, i ritardi della giustizia civile costituiscano la principale causa delle difficoltà nella riduzione degli NPL nel nostro Paese. Gli indicatori disponibili segnalano che la distanza che ci separa dalla media europea rimane significativa. Progressi

su questo fronte consentirebbero di avviare rapidamente procedure di ristrutturazione d'impresa, quando possibili, o procedere al recupero dei crediti.

Diversi studi, finalizzati all'elaborazione di strategie per la riduzione degli NPL, auspicano l'istituzione di società di gestione dei crediti deteriorati (AMC).

Si è già sperimentato quanto l'assenza di questo strumento, in Europa e nei singoli Paesi, abbia pesato nel risolvere crisi di portata generale, come quella del 2008-2011. A livello europeo si discute oramai da tempo dell'ipotesi di creare un *network* tra AMC nazionali e l'idea sembra da valutare con favore.

Nel corso dell'audizione della Prof.ssa Sciarrone Alibrandi dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, tenutasi il 16 febbraio 2021, è emerso come l'intera *policy* di gestione degli NPL, concepita a livello europeo, sia nata e si sia sviluppata all'interno di una prospettiva di sistema bancario e finanziario per aumentare la redditività delle banche, favorire il c.d. *deleveraging* e accrescerne la stabilità. Si è posto altresì in luce il circolo vizioso che si è venuto a manifestare, soprattutto nell'attuale contesto pandemico: (i) la presenza di crediti di dubbio realizzo comporta sia la riduzione della redditività della banca, sia la necessità di adeguati accantonamenti, che limitano la possibilità di erogare credito; (ii) per compensare le risorse assorbite da tali accantonamenti senza ridurre l'erogazione di credito occorre procedere ad aumenti di capitale; (iii) tuttavia, la banca che presenta indici di NPL anomali è una banca la cui qualità di azione imprenditoriale è quanto meno discutibile; (iv) tale circostanza genera sfiducia nel mercato e alza il costo della raccolta del capitale, il quale a propria volta limita la capacità di erogare nuovo credito; (v) la limitata capacità di erogare deprime ulteriormente la redditività, e alza ulteriormente il costo del capitale; (vi) l'aumentato costo del capitale limita la raccolta e, quindi, sia la capacità di procedere agli accantonamenti necessari, sia la capacità di generare utili mediante l'erogazione di nuovo credito.

Tutto ciò non potrà far altro che determinare effetti restrittivi sull'offerta di credito e incentivare la rapida chiusura da parte degli intermediari delle posizioni problematiche con ricorso a procedure giudiziarie in danno di famiglie ed imprese nonché significativi rischi anche in termini di scalate ostili e di necessari salvataggi pubblici.

Possibili soluzioni, su iniziativa della Presidente della Commissione, sono contenute in due proposte di legge (A.C. nn. 3109 e 3110) presentate il 12 maggio 2021 e volte a

produrre un effetto deflattivo dei contenziosi nei Tribunali e a permettere alle aziende sane - ma in temporanea difficoltà - di superare la momentanea crisi di liquidità.

In materia è stato successivamente costituito un apposito gruppo di lavoro con la partecipazione dei rappresentanti dei principali gruppi bancari italiani, per condividere e migliorare le citate proposte di legge (cfr. paragrafo 2.2.3.). Strumento quest'ultimo, di mercato, innovativo e complementare rispetto alle tradizionali procedure esecutive.

Gli approfondimenti svolti dalla Commissione confermano, soprattutto con riferimento alle cosiddette "banche meno significative" soggette alla vigilanza delle rispettive autorità nazionali, la necessità di utilizzare tutti gli ambiti di flessibilità e di proporzionalità contenuti nelle attuali normative europee relative al *calendar provisioning* e alle nuove regole in tema di classificazione della clientela (cosiddetto *default*).

La cessione degli NPL ad operatori specializzati non sempre significa risolvere i problemi di imprese e famiglie. In molti casi, tale scelta ha esclusivamente avviato la fase liquidatoria di imprese che, pur versando temporaneamente in una situazione di deficit finanziario, erano sane in termini soprattutto di posizionamento sui loro mercati di riferimento.

In conclusione, appare necessario avviare un dialogo a livello UE per rivedere la regolamentazione e le norme attuative in materia di sofferenze bancarie e per favorire soluzioni, di sistema e di mercato volte alla gestione attiva delle posizioni deteriorate, limitando i prevedibili effetti restrittivi sull'offerta di credito derivanti dal *calendar provisioning*.

2.1.2. L'attività di *debt collecting*: il processo di concentrazione e la *Bad Bank*

La dimensione dell'impegno di ricapitalizzazione e del fenomeno dei crediti problematici, in particolar modo con riguardo alla significativa incidenza ormai raggiunta dagli *stock* dei crediti problematici sul *core capital* delle banche, riapre il tema della opportunità di costituire in Italia, soprattutto con riferimento all'operatività delle banche locali, una *bad bank*, cioè una struttura che, rilevando una parte dei crediti "cattivi", le alleggerisca dalle esigenze di maggiore capitalizzazione e consenta il riavvio del canale di nuovi finanziamenti.

Come già accennato, per i grandi gruppi bancari, capaci individualmente di mobilitare portafogli di crediti *non performing* di importi significativi, la via seguita è stata quella di

procedere anzitutto alla segregazione, in tutto o in parte, di detti crediti in appositi veicoli societari (talvolta con la creazione di vere e proprie società di scopo), per poi attivare procedure competitive per l'individuazione di "partner" da associare nell'attività di recupero: tipicamente, fondi chiusi specializzati americani. La soluzione è l'adozione di complessi meccanismi negoziali che consentano alle banche conferenti di non dover subire un'ulteriore svalutazione dei crediti oggetto di conferimento. Per le banche locali occorre, invece, trovare una soluzione di sistema.

In questa cornice, l'ipotesi di una *bad bank* che contribuisca ad accrescere la liquidità e fornisca forme di garanzia agli investitori istituzionali potrebbe contribuire in modo determinante alla crescita del mercato dei NPL.

Un tema che – per l'appunto – ha visto il sistema bancario italiano a lungo in posizione di ritardo rispetto ai (comportamenti tenuti dai) sistemi degli altri paesi europei, ed il cui forzato e tardivo recupero (su sollecitazione dell'EBA) ha prodotto – com'è noto – ripetute operazioni di rafforzamento patrimoniale che hanno determinato un sostanziale cambiamento degli assetti proprietari di molte realtà bancarie italiane (con un significativo ridimensionamento delle Fondazioni sostituite dalla presenza di Investitori Istituzionali stranieri) nonché l'arrivo – nella *sub industry* del *debt collecting* – di Fondi speculativi (i cc.dd. «Fondi Avvoltoio») e di *servicer* di matrice e proprietà straniera.

Concludendo, in materia appaiono fondamentali le strategie definite dal MEF per l'adeguata valorizzazione delle varie partecipate di Stato nel settore bancario, tra cui rientrano Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Popolare di Bari S.p.A. (controllata da Mediocredito Centrale S.p.A.), Invitalia S.p.A., Sace S.p.A., Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e AMCO S.p.A.

2.1.3. Le garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS)

Sempre nell'ambito dell'attività conoscitiva rivolta al mercato dei NPL, la Commissione ha esaminato il funzionamento delle garanzie pubbliche (GACS) sui *bond* (*senior*) emessi in occasione di operazioni di cartolarizzazione di crediti deteriorati. Sul punto l'attenzione è stata rivolta a comprendere se lo strumento GACS abbia permesso di ridurre o comunque attenuare il problema dei NPL nelle banche italiane. Il tema è rilevante, visto che in totale, dal 2015 a metà 2019, le banche hanno ceduto oltre 200 miliardi di crediti deteriorati, di cui 69 miliardi tramite cartolarizzazioni con GACS, che hanno dato luogo a

emissioni di *asset backed securities* (ABS) per 16 miliardi di euro, per un prezzo medio del 23-24% del valore lordo.

In materia è stata sentita, con audizione del 10 febbraio 2021, la Banca d'Italia che ha ribadito come il ricorso alle operazioni di cartolarizzazione di posizioni in sofferenza sia stato lo strumento principale utilizzato dalle banche per la cessione dei crediti in sofferenza.

In particolare, la garanzia pubblica sui titoli di classe *senior* si è dimostrata – sin dalla sua creazione nel 2016 – un valido strumento nella realizzazione di tali operazioni. Nel 2019, circa il 90 per cento del valore delle sofferenze cedute per mezzo di cartolarizzazioni era assistito da GACS.

A partire dal 1° agosto 2016, il MEF ha concesso la GACS sulla *tranche senior* di 27 operazioni di cartolarizzazione. Il valore nominale lordo dei crediti ceduti dalle banche oggetto delle citate operazioni è pari a € 75 miliardi. A fronte di tale importo – dopo le rettifiche di valore e gli sconti di cessione operati sui portafogli ceduti – sono stati emessi titoli (cc.dd. *tranches*) per € 17,7 miliardi. Le *tranches senior* assistite dalla GACS, in fase di emissione, avevano un valore complessivo di € 14,4 miliardi. Le *tranches mezzanine e junior* all'emissione ammontavano complessivamente a € 3,3 miliardi. I rimborsi effettuati sulle *tranches senior* a partire dalla data della loro emissione ne hanno diminuito la consistenza da complessivi € 14,4 miliardi a € 10,5 miliardi, riducendo corrispondentemente l'esposizione dello Stato. Sulla base dei dati forniti dai *servicers* e delle informazioni contenute nei rapporti delle società di *rating*, 11 delle 27 operazioni presentano recuperi in linea con il piano, mentre 16 di esse evidenziano un ritardo. Per queste ultime, a fronte di incassi attesi pari a € 3,7 miliardi, i recuperi effettivi sono stati pari a € 3,2 miliardi. Nella grande maggioranza dei casi i ritardi sono dovuti agli effetti della pandemia. In pochi casi i ritardi hanno natura strutturale, e possono ricondursi a insufficienti incentivi dei *servicers* o alle caratteristiche specifiche dell'operazione; si tratta di operazioni realizzate prima del 2019, quando con il DL n. 22/2019 sono stati introdotti una serie di correttivi al funzionamento della GACS, proprio per correggere questi aspetti, alla luce dell'esperienza maturata nei primi tre anni di operatività della garanzia pubblica.

L'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) sul punto ha riportato come al 2020 le operazioni assistite da GACS mostrano una *performance* di recupero in calo, a causa dei primi effetti della pandemia.

Ricercando alcuni esempi nel mercato, la Banca Popolare di Sondrio S.p.A. al fine di ridurre lo *stock* di NPL, nel contesto della strategia NPL 2020-2022, ha realizzato un'importante operazione di cartolarizzazione di crediti deteriorati. In particolare, nel giugno 2020 è stata conclusa la cessione di un portafoglio di sofferenze per un ammontare lordo di circa 1 miliardo di euro. Per la *tranche* Senior è stata prestata la GACS da parte dello Stato. La menzionata operazione ha prodotto un forte miglioramento nella qualità degli attivi di gruppo, portando l'*NPL ratio* lordo al 9,17% del 30 giugno 2020 (rispetto al 12,30% del 31 marzo) e l'*NPL ratio* netto al 4,44% (rispetto al 5,37%); anche il *Texas ratio* ha registrato un significativo beneficio, passando dal 56% di fine 2019 al 45,2% di fine giugno 2020.

In questa prospettiva anche Federcasse, in vista del forte aumento dei crediti deteriorati, non a causa delle politiche di offerta delle banche ma per l'oggettivo deterioramento dell'economia, ha elaborato e prospettato alcune condizioni che le Autorità Italiane dovrebbero adoperarsi a raggiungere, tra cui la conferma e la stabilizzazione nel medio termine delle GACS.

Alla medesima conclusione giunge anche l'analisi di Banca d'Italia, che ritiene consigliabile un'estensione delle GACS, come strumento che si è rivelato efficace per agevolare la vendita di crediti deteriorati. Quest'ultima sul punto sta svolgendo approfondimenti a livello tecnico per proporre misure volte ad accrescere l'efficienza dello schema di garanzia pubblica alla luce dell'esperienza maturata, in modo da allineare ulteriormente gli interessi di tutti i soggetti coinvolti nell'operazione (banche cedenti, *servicers*, investitori e garante).

Gli approfondimenti svolti dalla Commissione hanno acclarato che, sebbene lo strumento della GACS abbia agevolato la vendita di crediti deteriorati da parte del sistema bancario, allo stesso tempo però l'intera *policy* concepita a livello europeo per la gestione degli NPL (tra cui sicuramente il *calendar provisioning*) è stata concepita in una prospettiva che: (i) limita la capacità del sistema finanziario di erogare - soprattutto in fase di difficoltà o tensione finanziaria - nuovo credito a famiglie e imprese; (ii) vede lo Stato garantire il rendimento minimo degli investitori che acquistano i crediti deteriorati (ad oggi, tali garanzie costano ai cittadini 10,5 miliardi di euro); (iii) pone i debitori al di fuori del sistema bancario con rilevanti difficoltà ad ottenere nuova liquidità.

2.2. Sofferenze bancarie: situazione attuale e profili di attenzione

L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione, attraverso l'analisi degli assetti e dei comportamenti posti in essere dai principali *competitor* del settore bancario e finanziario, anche alla luce della situazione pandemica e delle conseguenze economiche che stanno condizionando il sistema economico del nostro Paese, ha condotto, su iniziativa della Presidente della Commissione, all'elaborazione di due proposte di Legge, presentate il 12 maggio 2021: "Disposizioni per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza" (A.C. n. 3110); "Disposizioni per la gestione dei crediti in sofferenza garantiti da ipoteche o contratti di locazione finanziaria relativi a immobili" (A.C. n. 3109).

In particolare, la proposta di legge A.C. 3110, recante "*Disposizioni per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza*" incentiva, su base volontaria per l'intermediario e per il debitore, la definizione transattiva di esposizioni deteriorate definendo anche il concetto di "*proposta [transattiva] ragionevole*".

La proposta di legge A.C. 3109, reca, invece, "*Disposizioni per la gestione dei crediti in sofferenza garantiti da ipoteche o contratti di locazione finanziaria relativi a immobili*" e promuove la possibilità per il debitore, mediante cessione dell'immobile ad un fondo immobiliare riservato, di continuare ad utilizzare in locazione l'immobile (sia esso abitazione o sito produttivo) ad un canone calmierato per dieci anni, con facoltà di riacquisto nello stesso lasso temporale. Anche tale proposta incentiva, su base volontaria per l'intermediario e per il debitore, la possibilità di utilizzo del fondo immobiliare riservato per gestire crediti in sofferenza garantiti da ipoteche o contratti di locazione finanziaria relativi a immobili.

La pandemia da COVID-19 ha prodotto e purtroppo continua a produrre significative perdite in termini di produzione, di forza lavoro e di esportazioni nel tessuto produttivo nazionale. Tale scenario, già preoccupante per l'Italia, si è ulteriormente aggravato con l'invasione russa in Ucraina, la crisi geopolitica, il caro energia e le spinte inflazionistiche.

Per rilanciare le aziende e rassicurare le famiglie, i proponenti hanno ritenuto necessario introdurre norme dirette a favorire la ristrutturazione delle posizioni deteriorate piuttosto che abbandonarle definitivamente all'insolvenza.

In materia, occorre tenere presenti anche i potenziali effetti per il bilancio dello Stato conseguenti al rilascio agli investitori in NPL delle garanzie pubbliche, tra cui le GACS, la cui eventuale escussione appare sempre più probabile. Sul punto, infatti, una recente indagine di mercato realizzata da *Scope* segnala che, ad oggi, i volumi medi di recupero dei

crediti in sofferenza (in sede giudiziaria o extragiudiziale) sono pari al -57,3% rispetto ai 6 mesi precedenti l'emergenza Covid-19, da settembre 2019 a febbraio 2020. Altrettanto critiche appaiono le recenti stime da parte della BCE che, nello scenario peggiore, quantificano in 1.400 miliardi di euro le nuove sofferenze per le banche europee. Infine, appare opportuno evidenziare che l'andamento delle sofferenze degli ultimi mesi è stato largamente attenuato dalle misure governative di sostegno al credito (moratorie su prestiti e rilascio delle garanzie pubbliche per i nuovi finanziamenti) che, ad oggi, in Italia ammontano a circa 300 miliardi di euro.

I crediti deteriorati vantati dalle banche non sono qualitativamente uniformi: una parte è effettivamente espressione di posizioni del tutto deteriorate; altra parte è, invece, da ricondursi a transitorie difficoltà finanziarie che, a causa della protratta congiuntura avversa e del persistere dello stato pandemico, hanno colpito imprese fondamentalmente sane e produttive.

È altresì pacifico che se, da un lato, i crediti deteriorati determinano un effetto rilevante ai fini dell'accesso al credito, dall'altro, incrementano il rischio per lo Stato di intervento nel sistema bancario per tutelare il risparmio.

Dunque, a causa di fattori esogeni, un rilevante quantitativo di imprese e famiglie si possono vedere preclusa la possibilità di accesso a nuovi e vitali finanziamenti stante lo stigma di "cattivi pagatori" con cui sono state precedentemente classificate nell'ambito dei sistemi privati di informazioni creditizie, dell'archivio della Centrale dei rischi della Banca d'Italia e dalla centrale di allarme interbancaria.

Da non trascurare, peraltro, appare la circostanza che ormai nei bilanci bancari i predetti crediti sono stati rettificati (per effetto del *calendar provisioning* della vigilanza bancaria) e quindi, anche tenuto conto della persistenza pandemica, appare indifferibile un intervento legislativo finalizzato a togliere definitivamente, tramite accordi transattivi, queste poste deteriorate dai bilanci delle banche senza ulteriori perdite e rettifiche e deduzioni a fini fiscali, nonché favorire l'allineamento del valore del debito iscritto nel bilancio delle imprese debentrici al valore contabile del bilancio bancario.

Al fine di tutelare la libera volontà delle parti, è apparso opportuno prevedere, nella citata proposta di legge A.C. 3110, che gli accordi tra debitore e creditore, propedeutici alla strutturazione dell'operazione, siano formalizzati con la mediazione civile o con atto pubblico.

Con particolare riferimento agli effetti contabili in materia di NPL si evidenzia che l'implementazione in maniera automatizzata e tempestiva dei *provisioning e write-off* delle posizioni deteriorate, per effetto del *calendar provisioning*, genera difformità tra i bilanci delle banche (soggetti creditori) e quelli delle imprese (soggetti debitori). Pertanto, nella proposta di legge A.C. 3110 si propone anche l'introduzione di misure, nel rispetto della libertà delle parti coinvolte, volte a favorire l'allineamento contabile delle differenti contabilizzazioni.

Siffatti interventi ben si conciliano con l'intero impianto normativo licenziato dal legislatore negli ultimi anni, finalizzato al recupero, e non alla "punizione" del debitore mediante il ricorso a strumenti di composizione della crisi diretti a ritardare ovvero evitare, in ipotesi di positiva soluzione, sia le procedure esecutive (mobiliari, presso terzi ed immobiliari) sia le dichiarazioni di fallimento che, di fatto, rivestono carattere residuale.

Il protrarsi dello stato pandemico e la crisi geopolitica in atto non potranno che avere forti e negativi riflessi sul tessuto economico e sociale del nostro Paese con calo del PIL, tensioni finanziarie, calo dei consumi, aumento della disoccupazione con crisi aziendali sia nell'ambito delle maxi imprese che nelle PMI; in tale contesto sono destinati ad aumentare i già consistenti portafogli NPL delle banche; da qui l'indifferibile necessità di intervenire per favorire accordi transattivi, limitando i costi per lo Stato (in particolare rilascio delle GACS), delle posizioni deteriorate di imprese, liberi professionisti e famiglie.

La proposta di legge A.C. 3109, fondandosi sulle medesime premesse, intende incentivare, attraverso l'introduzione di una fiscalità di scopo, l'utilizzo di Fondi immobiliari riservati, italiani o UE come definiti dall'articolo 1 del TUF, per gestire le sofferenze immobiliari detenute dalle banche, dagli intermediari finanziari e dalle società titolari della licenza di recupero stragiudiziale di crediti.

Tali strumenti permetterebbero, nel rispetto delle previsioni di cui ai principi contabili IFRS 9 e IFRS 10, della normativa sugli aiuti di Stato, della disciplina sulle parti correlate e sui conflitti di interesse, la *derecognition* contabile in capo all'intermediario e il mancato assoggettamento dei Fondi immobiliari riservati, italiani o UE, alla normativa di vigilanza BCE in materia di *calendar provisioning*.

In estrema sintesi, nel rispetto delle citate normative, la proposta consente: a) al fondo immobiliare riservato, italiano o UE (soggetto completamente terzo rispetto al creditore ed al debitore) di acquistare l'immobile dal debitore originario garantendo a quest'ultimo delle tutele, definite nel regolamento del fondo, tra cui, la locazione dell'immobile stesso per un

periodo, almeno decennale, ad un canone agevolato e la possibilità di acquistare l'immobile, ad un prezzo predeterminato e costante, per tutta la durata della locazione; b) all'ex debitore, per il tramite del fondo immobiliare riservato, italiano o UE, di estinguere il proprio debito nei confronti del creditore e di ottenere la cancellazione dell'ipoteca in sede di atto pubblico di compravendita dell'immobile; c) al creditore di natura bancaria la *derecognition* contabile della sofferenza, il mancato assoggettamento alla normativa di vigilanza in materia di *calendar provisioning* e l'ottenimento immediato del controvalore del credito in sofferenza.

La realizzazione degli effetti di cui sopra impone che: il gestore del fondo immobiliare riservato, italiano o UE, il creditore, il debitore e l'investitore non rientrino in alcun modo in situazioni di conflitto di interesse, non siano parti correlate; non vi siano operazioni tra parti correlate; ai sensi dell'IFRS 10, non vi sia nessun soggetto in grado di esercitare una "notevole influenza" su uno o più degli altri soggetti.

Le citate tutele e tutti i rapporti tra le varie controparti dei fondi immobiliari riservati, italiani o UE, potranno trovare puntuale definizione nei regolamenti di gestione approvati o dalla Banca d'Italia o dalle corrispondenti Autorità UE. Al fine di tutelare la libera volontà delle parti, l'articolato prevede che gli accordi tra debitore, creditore e fondi immobiliari riservati, italiani o UE (soggetto terzo), propedeutici alla strutturazione dell'operazione, siano formalizzati con la mediazione civile o con atto pubblico.

Per limitare fenomeni di *misselling*, la partecipazione ai fondi immobiliari riservati, italiani o UE, è riservata esclusivamente a investitori professionali e alle categorie di investitori individuate dal regolamento di cui all'articolo 39 TUF.

L'iniziativa legislativa in questione deve necessariamente introdurre anche una fiscalità di scopo, sia dal lato banca che dal lato impresa, che incentivi l'utilizzo di soluzioni di mercato (ricorso a fondi immobiliari riservati, italiani o UE) per favorire il ritorno *in bonis* delle posizioni deteriorate.

Per condividere e migliorare le citate proposte di legge, l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha deliberato di istituire un apposito Gruppo di lavoro, che si è riunito per la prima volta il 22 luglio 2021, definendo un apposito programma di lavoro e, da ultimo, una proposta di articolato, discussa e approvata in data 28 giugno 2022 dall'Ufficio di Presidenza della Commissione.

In conclusione appare ragionevole e opportuno introdurre ulteriori strumenti normativi - da affiancare alle GACS, alla Legge 30 aprile 1999, n. 130 (Disposizioni sulla

cartolarizzazione dei crediti), ecc. - volti a favorire, su base volontaria per l'intermediario e per il debitore, la cancellazione dai bilanci bancari delle posizioni deteriorate (*derecognition*) con l'ottenimento immediato del controvalore del credito in sofferenza nonché il possibile ritorno in *bonis* dei debitori.

2.2.1. Costituzione del gruppo di lavoro in materia di sofferenze bancarie

La Commissione, successivamente alla presentazione delle due proposte di Legge su iniziativa della Presidente (A.C. 3110 e A.C. 3109), ha costituito un apposito gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Raffaele Lener.

Hanno preso parte e contribuito al Gruppo di lavoro i seguenti soggetti: Unicredit S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A., Amco S.p.A., Banca Popolare dell'Emilia-Romagna S.p.A., iQera Italia S.p.A., Banca di Credito Cooperativo di Roma S.C.p.A., Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., Banco BPM S.p.A., Iccrea Banca S.p.A., Banca IFIS S.p.A., Università Cattolica di Milano, Prelios SGR S.p.A., Intrum Italy S.p.A., Deutsche Bank S.p.A., IBL Banca S.p.A., doValue S.p.A., Guber Banca S.p.A., REV - Gestione Crediti S.p.A., Gardant S.p.A., CBA Studio Legale e Tributario, T8P Consulting Ltd., P.M.S..

Obiettivo del Gruppo di lavoro è stato quello di definire e condividere apposite proposte di interventi legislativi per il settore degli NPL/UTP - partendo dall'analisi delle due proposte di legge precedentemente illustrate - per porre rimedio alla crescita dei crediti deteriorati.

Le nuove incertezze sull'andamento dell'economia globale causate dalla guerra in Ucraina, dalla crisi geopolitica, dal caro energia, dalle spinte inflazionistiche rendono improcrastinabile la necessità di trovare soluzioni per gestire la significativa mole di crediti deteriorati e di crediti classificati come inadempienze probabili che è venuta creandosi in seguito alla pandemia (mole che, peraltro, sembra sia destinata a crescere¹).

¹ Come confermato dall'audizione del 14 giugno u.s. di Ernst and Young, nella persona dei Dott.ri Francesco Pisapia e Michele Thea, l'ammontare delle esposizioni deteriorate rispetto alle esposizioni complessivamente erogate dal sistema bancario sono ancora superiori alla media dell'UE (4,9 % contro il 2,1 %) e le esposizioni classificate come inadempienze probabili nel 2021 (oltre 140 mila sono le imprese a rischio) per la prima volta hanno superato le esposizioni classificate come deteriorate. Inoltre, sempre in tale occasione, si è evidenziato che nel triennio 2021-2024 la quantità complessiva di esposizioni deteriorate mostra una tendenza alla crescita (attestandosi entro il 2024 sulla la soglia dei 400 miliardi di euro). Siffatto andamento, ove dovesse verificarsi, richiederà particolare attenzione per evitare che ciò causi eccessive sofferenze nel sistema bancario.

In tale contesto, meritano poi particolare attenzione i crediti classificati a Stage 2, aumentati del 70% negli ultimi due anni. Infine, ulteriori profili di attenzione si registrano nella durata media delle aste immobiliari che si attesta a circa 6 anni con ribassi medi sul prezzo dei lotti in asta di circa il 30% (periodo 2019-21).

2.2.2. Proposta di articolato per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza

Sulla Proposta di Legge n. 3110 *“Disposizioni per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza”* il Gruppo di lavoro, pur condividendo le finalità della stessa, ha evidenziato diversi profili di attenzione/criticità tecniche e operative come di seguito sintetizzate.

In primo luogo, per quanto attiene all’eccessiva ampiezza delle tipologie di credito o al novero dei soggetti creditori ammessi alla misura, il cui ambito di applicazione soggettivo e oggettivo andrebbe ristretto.

In secondo luogo, quanto alla fase procedurale, le tempistiche di pagamento del debito e l’eventuale dilazione di pagamento che obbliga il creditore fino al termine massimo di due anni, rischia di favorire proposte meramente dilatorie e essere insostenibile per gli stessi creditori.

Infine, profili di attenzione sono stati evidenziati anche con riferimento ai possibili comportamenti *“opportunistici”* da parte dei debitori. E’ stata sottolineata anche l’eventuale ipotesi di mancato pagamento del debitore o il mancato pagamento nei termini prescritti che dovrebbe comportare non solo il rimborso del credito originario ma anche il pagamento degli interessi, nonché la decadenza dai benefici fiscali appositamente introdotti.

In virtù delle citate osservazioni e, tenuto conto che in Parlamento sono state presentate ulteriori e simili proposte legislative, si è ritenuto opportuno affrontare i citati profili di attenzione nell’ambito dei lavori parlamentari.

2.2.3. Proposta di articolato su FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese

La Proposta di articolato (cfr. Allegato 2) introduce un nuovo meccanismo per la soluzione e il *“trattamento”* delle esposizioni del sistema creditizio classificate come deteriorate ovvero come *“inadempienze probabili”* con garanzia immobiliare o *leasing* immobiliari.

In particolare, la proposta introduce una particolare operazione negoziale “trilaterale” per la completa estinzione dell’esposizione deteriorata che abbia un valore non superiore a 500 mila euro (in caso di esposizione contratta da persone fisiche) o di 5 milioni di euro (in caso di esposizione contratta da persone giuridiche).

L’operazione in questione si può qualificare, in un certo senso, come un singolare *rent-to-buy* immobiliare realizzato da tre parti: l’intermediario creditore, il debitore e un OICR terzo acquirente.

Tramite l’operazione, un Fondo immobiliare terzo compra dal proprietario (e debitore) l’immobile posto a garanzia del credito non *performing*. L’acquisto libera integralmente il debitore dai suoi gravami (relativi a questo debito, ovviamente) verso il soggetto creditore. Il Fondo (salvo diverso interesse da parte dell’ex debitore) concede in locazione per 10 anni all’ex debitore l’immobile oggetto dell’operazione ad un canone annuo non superiore al 5% del prezzo di acquisto dell’immobile. L’ex debitore che decide di prendere in locazione l’immobile riceve dal Fondo *un’opzione* per il riacquisto dell’immobile della durata di 10 anni ad un valore prestabilito. Dalle analisi svolte il canone di affitto concesso dal fondo all’ex debitore è mediamente pari ad 1/2 delle locazioni di mercato per immobili simili e ad 1/4 dell’importo della rata del mutuo divenuto sofferenza.

L’operazione delineata dalla Proposta è un mezzo totalmente volontario. Sarà l’intermediario creditore, nei fatti, a valutare di quale strumento avvalersi per conseguire il recupero del credito. D’altro canto, il cliente esposto aderirà all’operazione solo se ritiene nel proprio interesse.

Nell’operazione delineata assume un ruolo centrale il terzo acquirente, il quale è necessariamente un OICR chiuso appositamente costituito per il compimento di siffatte operazioni.

Tecnicamente, l’OICR è inquadrabile nella fattispecie dei FIA chiusi, riservati a investitori professionali e di tipo immobiliare. Il fondo potrebbe anche essere negoziato su un mercato regolamentato «riservato» (ad esempio il MIV-segmento professionale).

È il FIA ad avere sostanzialmente l’iniziativa e a dare davvero inizio all’operazione.

Infatti, dopo essere stato *sollecitato* dal creditore, il FIA propone al debitore di acquistare l’immobile inizialmente costituito in garanzia del credito e di versare al creditore la somma pattuita quale prezzo dell’immobile a fronte dell’estinzione del credito dal medesimo garantito. Se, invece, la sollecitazione arriva dal debitore, il FIA proporrà al

creditore la somma massima che è disposto a pagare per l'immobile. Se il creditore accetta, si potrà procedere con i successivi adempimenti.

Il FIA, in quanto *sollecitato* o dal creditore o, in alternativa, dal debitore, dovrà nei fatti raggiungere con il creditore un'intesa preliminare sul prezzo di vendita dell'immobile, così da identificare la somma utile per la totale transazione del credito deteriorato (o in deterioramento).

In questa maniera, FIA e intermediario creditore determinano sostanzialmente la somma che sarà pattuita con il debitore quale prezzo di vendita in occasione del successivo acquisto immobiliare.

Si evidenzia che la partecipazione del debitore, è *compliant* alle previsioni di cui alla Legge delega n. 206 del 26 novembre 2021 in materia di PNRR.

Il prezzo al quale il FIA acquista l'immobile (prezzo che consente di chiudere l'esposizione debitoria del cliente presso l'intermediario) ha un limite.

Infatti, il prezzo di vendita non può superare uno dei quattro parametri previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera *a*), della Proposta, ossia:

- a) il valore contabile netto del credito iscritto al bilancio dell'intermediario creditore;
- b) il prezzo di cessione del credito (nel caso in cui l'intermediario abbia ricevuto l'esposizione da altro intermediario);
- c) il valore che può costituire la possibile base d'asta, determinato con apposita (o comunque recente) perizia di stima; e
- d) il valore indicato dalla CTU prodotta nell'ambito del procedimento esecutivo ovvero il valore posto a base d'asta per l'eventuale incanto fissato in data immediatamente successiva a quella dell'accordo.

Raggiunta, dunque, l'intesa con l'intermediario, il FIA dovrà stipulare con il debitore la compravendita del bene immobile inizialmente ipotecato da quest'ultimo, versando, tuttavia, il prezzo d'acquisto direttamente nelle mani dell'intermediario: è solo in questo momento che l'obbligazione di pagamento verso l'intermediario può dirsi estinta.

In sostanza, con il compimento dell'operazione delineata dalla Proposta, il FIA si obbliga con il debitore a versare al creditore (e agli altri creditori eventualmente concorrenti) il prezzo dell'immobile pattuito in sede di compravendita, estinguendo così integralmente le obbligazioni contratte del debitore e garantite con il medesimo immobile. Il FIA potrebbe,

tra l'altro, intervenire anche in sede di asta offrendo la somma pattuita nel pieno rispetto della *par condicio creditorum* e della gerarchia dei creditori.

Mette conto notare, poi, che il FIA può accedere ai benefici della Proposta (e, dunque, può compiere le operazioni in esame) se i crediti non superano il valore contabile netto di 500 mila euro (nel caso di debiti contratti da persone fisiche) o di 5 milioni di euro (nel caso di debiti contratti da persone giuridiche).

Completato l'acquisto secondo lo schema appena descritto, il FIA e il debitore hanno la possibilità di determinare anche la sorte dell'immobile oggetto dell'operazione in seguito alla iniziale compravendita.

In particolare, le norme della Proposta conferiscono al debitore (a questo punto, *ex-debitore*) il diritto - potestativo - di concludere con il FIA, contestualmente o successivamente alla compravendita, un contratto di locazione dell'immobile ceduto.

Tale locazione dovrà rispettare gli specifici limiti imposti dalla Proposta.

Il contratto dovrà, infatti, avere durata non inferiore a dieci anni e il canone, calcolato su base annuale, dovrà essere di importo non superiore al 5% del prezzo di acquisto dell'immobile.

Il creditore che abbia deciso di concludere il contratto di locazione, può anche riservarsi il diritto di riacquistare l'immobile dal FIA in qualsiasi momento, versando come corrispettivo il prezzo inizialmente pattuito in sede di compravendita, maggiorato del 10 %.

Le norme della Proposta non si soffermano in maniera specifica sulla forma e sul contenuto degli accordi che sostanziano l'operazione.

Per come delineata, l'operazione sarebbe tendenzialmente regolata da un contratto di transazione, concluso nell'ambito di una procedura di mediazione o con atto pubblico.

Poiché l'operazione implica comunque la conclusione di negozi traslativi di diritti reali su beni immobili, si renderà comunque necessario l'intervento del notaio, richiesto, come noto, a pena di nullità.

Quanto al contenuto, il contratto concluso tra le parti può comporsi in modi vari.

Esso può, infatti: (i) essere un unico (e complesso) contratto di transazione, in cui le parti regolano la sorte del credito deteriorato, la conseguente compravendita immobiliare da parte del FIA, l'eventuale rapporto di locazione e la conseguente opzione di riacquisto a favore del debitore; ovvero (ii) un contratto di transazione che contenga, al contempo, un

contratto preliminare con il quale le parti *programmano* anche i vari contratti attuativi dell'operazione e determinano, dunque, i rispettivi obblighi.

Lo schema contrattuale delineato *sub* (i) necessiterà in ogni caso della forma dell'atto pubblico (e, quindi, di un intervento notarile), in quanto esso contiene un negozio traslativo di diritti reali su beni immobili.

Per contro, non contenendo un negozio traslativo di diritti reali su beni immobili, lo schema *sub* (ii) potrà indifferentemente essere concluso in forma di atto pubblico o nell'ambito del procedimento di mediazione, rendendosi necessario l'intervento notarile solo nella successiva fase di attuazione del contratto.

La Proposta prevede, infine, talune norme di coordinamento e di incentivazione fiscale vera e propria.

In particolare, l'articolo 3, comma 2, e l'articolo 4 della Proposta intendono, da un lato, semplificare la gestione dei particolari aspetti fiscali e contabili dell'operazione conclusa tra le parti e, dall'altro, ad offrire a queste parti un opportuno incentivo ad avvalersi del nuovo strumento recato dalla Proposta.

Ciò, nell'evidente - e, invero, duplice - intenzione dei proponenti, da un lato, di rendere più efficiente il mercato dei crediti deteriorati (o classificati come inadempienze probabili), offrendo agli intermediari un ulteriore strumento per la loro gestione e, dall'altro, di dare modo al debitore di adempiere ai propri debiti in forme e secondo linee maggiormente rispondenti alla sua situazione patrimoniale, potenzialmente mutata anche in seguito alle recenti situazioni di crisi.

In particolare, un primo gruppo di incentivi è teso a semplificare, più che a incentivare in senso *strettamente* economico, la gestione degli oneri e degli adempimenti connessi all'operazione.

Rientrano in questo gruppo, infatti, le norme che esonerano gli accordi dalle imposte di bollo e di registro, l'esenzione dalle imposte ipotecarie e catastali della cancellazione delle ipoteche conseguenti alla conclusione degli accordi transattivi tra intermediario, debitore e FIA, nonché le norme che impongono un regime sostitutivo per le eventuali sopravvenienze attive rilevate dal debitore nel proprio bilancio (chiaramente, nel caso in cui il debitore sia una impresa obbligata alla tenuta delle scritture contabili).

È, poi, un incentivo fiscale vero e proprio la norma contenuta nell'articolo 4, comma 1, ultimo periodo, della Proposta, in quanto essa attribuisce all'intermediario un credito di

imposta pari al totale delle perdite sul credito estinto con l'operazione, suddiviso nei successivi cinque anni fiscali.

Quanto alla causa che caratterizza l'operazione, la Proposta non sembra regolare attività di recupero - in senso stretto - del credito deteriorato in capo all'intermediario.

È vero che l'operazione tra intermediario, debitore e FIA ha come obiettivo rendere il più possibile efficiente il recupero del credito, ma in realtà essa tende a trasformare il rapporto contrattuale che ne costituisce la fonte.

In sé, dunque, l'operazione potrebbe sembrare una particolare forma di patto marciano.

Come noto, il patto marciano è il patto con cui il debitore conclude una prima cessione al creditore del bene offerto in garanzia, perché quest'ultimo lo venda a un terzo, per conto e nel miglior interesse del debitore.

In questa maniera, il creditore si soddisfa con il ricavato della vendita del bene, restituendo l'eventuale valore residuo al debitore.

Tuttavia, il caso che ci occupa, pur rispondendo a una logica molto simile a quella del patto marciano, ha uno schema e porta a risultati di natura diversa da quelle tipiche del patto marciano.

La Proposta prevede, infatti, che l'operazione si realizza proprio con l'intervento del terzo acquirente (anche se su *sollecitazione* dell'intermediario creditore o del debitore).

Il prezzo di acquisto del bene, poi, viene determinato sulla base dei rigidi criteri fissati dalla Proposta medesima.

Infine, dopo aver ceduto il bene inizialmente ipotecato, il debitore può chiedere - e ottenere - di locare l'immobile e può finanche riservarsi una opzione di riacquisto alla conclusione del rapporto di locazione.

Se ne deve concludere, dunque, che l'operazione ha una funzione economica (ed è, dunque, caratterizzata da una causa) diversa da quella tipica del patto marciano.

L'operazione, infatti, è solo apparentemente funzionale ad attività di recupero di un credito, e realizza un rapporto sostanzialmente più complesso.

Non porta semplicemente all'estinzione del credito, ma crea un rapporto nuovo e incompatibile con il precedente.

L'operazione, inoltre, agevola al contempo il debitore nella liquidazione del bene per assolvere alle proprie obbligazioni e, di fatto, ottenere in breve tempo miglioramenti nella

propria valutazione del merito creditizio (compromessa dalla precedente classificazione dell'esposizione come deteriorata).

Peraltro, mette conto notare che il rapido miglioramento della reputazione creditizia del debitore che consegue, almeno in astratto, all'operazione può ragionevolmente portare a pensare che si abbassino significativamente le probabilità che il debitore venga attratto nel c.d. "circuito usurario" o, più in generale, che egli sia esposto a pericolosi fenomeni di economia sommersa e a organizzazioni criminali.

Da altra prospettiva, il FIA, pur agevolando il recupero del credito da parte dell'intermediario creditore e garantendo al debitore il mantenimento della disponibilità dei propri beni, sta comunque investendo nell'immobile che costituiva la garanzia dei - precedenti - crediti. Instaurando eventualmente con l'ex-debitore un nuovo (e auspicabilmente duraturo) rapporto di locazione.

Con canoni di locazione derivanti dall'immobile, il FIA può così realizzare in tempi brevi dei rendimenti sull'investimento effettuato con l'operazione di acquisto.

Quanto alla finalità della Proposta, c'è da dire che essa è mossa da una spiccata finalità *solidaristica* e sembra ispirarsi, quanto a finalità sociali, anche alle recenti politiche sugli investimenti "ESG".

Innanzitutto, indice della finalità *solidaristica* è la *fiscalità di scopo*, in quanto prevista al fine di incentivare economicamente gli intermediari ad avvalersi delle norme della Proposta e a evitare che dall'operazione possano subire perdite più gravi di quelle che potrebbero subire avvalendosi degli strumenti di recupero attualmente conosciuti².

In questo senso, le norme della Proposta forniscono uno strumento di recupero (*recte*, di liquidazione e recupero) che si aggiunge a quelli esistenti e permette all'intermediario di avvalersene senza dover sopportare significativi sacrifici economici.

L'operazione oggetto della proposta, infatti, si aggiunge alle operazioni di cartolarizzazione, alle cessioni di portafogli e ai più *semplici* incarichi di recupero che, pur essendo caratterizzate da costi più contenuti per gli operatori, non sempre permettono l'adozione di soluzioni "negoziate" con la prospettiva di un recupero maggiormente dilazionato nel tempo.

² Quali, ad esempio, cartolarizzazioni, cessioni a soggetti autorizzati *ex art.* 115 TULPS, ecc.

L'articolato proposto prevede inoltre che il Creditore possa essere anche una SPV di cartolarizzazione. L'utilizzo del FIA potrebbe, pertanto, agevolare il recupero delle posizioni debitorie assistite da garanzia immobiliare o leasing immobiliare, ridurre il rischio GACS per lo Stato nonché riabilitare il debitore.

Dal lato del debitore, poi, le norme manifestano in modo ancora più marcato questo carattere *solidaristico*.

Ne è, infatti, un primo indice la struttura dell'operazione in sé: trasformando di fatto un mero rapporto di credito in un più complesso rapporto di locazione, l'operazione nei fatti impedisce al debitore di *perdere* la disponibilità dei propri beni propri immobili (naturalmente, se ed in quanto il debitore ne abbia interesse e ne faccia richiesta al FIA), agevolandone il ritorno in bonis nei confronti del sistema bancario.

A questa evidenza, poi, si aggiungono i particolari vincoli che la Proposta impone al prezzo di vendita dell'immobile, alla durata della locazione e alla determinazione del prezzo di riacquisto in caso di riscatto.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto può dirsi che dalla Proposta sembra emergere una natura del FIA tendenzialmente conforme ai nuovi principi ESG.

Il FIA, infatti, potrà locare l'immobile al debitore (eventualmente interessato) a un canone vincolato e parametrato al prezzo di acquisto dell'immobile e che, a quanto risulta, si stima sia comunque più vantaggioso dei canoni normalmente applicati nel mercato.

Ciò sembra manifestare una, sia pur particolare, sostenibilità dell'investimento del FIA per quel che concerne i suoi effetti e le sue ricadute *sociali*.

In definitiva, le norme contenute nella Proposta offrono agli operatori del settore uno strumento certamente nuovo per il recupero delle esposizioni deteriorate o delle inadempienze probabili e la riabilitazione finanziaria dei debitori, consentendogli un rinnovato accesso al credito. Un aspetto rilevante della proposta è che il debitore, a seguito degli accordi conclusi e totalmente volontari con il Fondo e il creditore, è integralmente liberato dalle obbligazioni pregresse. Più precisamente, con l'accordo trilaterale il debitore si copre dal rischio che la garanzia escussa, ad esempio in sede di asta, possa essere inferiore al debito originario.

Si potrebbe, perciò, affermare che le norme della Proposta sono caratterizzate da una maggiore attenzione del legislatore alla libertà negoziale delle parti, tendono a salvaguardare in modo nuovo (e auspicabilmente più efficiente) le ragioni del creditore,

conciliandole con le concreta situazione patrimoniale del debitore, con l'obiettivo di valorizzare al meglio gli immobili inizialmente offerti in garanzia.

Va precisato, in ogni caso, che gli operatori del settore potranno *giovarsi* delle nuove misure solo dopo che l'Agenzia delle Entrate e la Banca d'Italia avranno esercitato le rispettive deleghe regolamentari.

Le previsioni della Proposta, infatti, per trovare concreta applicazione necessitano che le predette autorità provvedano all'emanazione delle norme secondarie attuative degli incentivi fiscali e di coordinamento con la disciplina regolamentare "ordinaria" della Banca d'Italia in materia di gestione collettiva del risparmio.

La proposta di articolato prevede comunque dei termini, pari a 120 giorni dall'entrata in vigore della Legge, per l'esercizio delle deleghe regolamentari.

Tale proposta, come già detto, è stata discussa e approvata in data 28 giugno 2022 dall'Ufficio di Presidenza della Commissione. L'imprevisto scioglimento anticipato della Legislatura non ha permesso alla Commissione di avviare le attività legislative finalizzate all'approvazione della proposta di articolato in oggetto.

2.3. Il ruolo dello Stato nel capitale del sistema bancario: dal Monte dei Paschi di Siena alla Popolare di Bari

La Commissione ha effettuato audizioni volte ad approfondire il ruolo dello Stato nel sistema bancario anche alla luce delle vicende inerenti la Banca Popolare di Bari e Banca MPS.

In riferimento a banca Monte dei Paschi di Siena, si osserva come essa abbia eseguito in più occasioni aumenti di capitale per complessivi 18,5 miliardi di euro finalizzati a consentire il rispetto dei vincoli regolamentari in tema di patrimonio di vigilanza, su cui avevano inciso le rilevanti rettifiche di valore su crediti e, più in generale, le ricorrenti perdite di esercizio. Di detto importo, circa 6 miliardi di euro sono stati utilizzati al fine di rimborsare i cc.dd. "Tremonti Bond" e i Nuovi Strumenti Finanziari (cc.dd. "Monti Bond") sottoscritti dal MEF.

Nello specifico in riferimento ai quattro aumenti di capitale:

- nel 2011 sono state create le condizioni per il rimborso dei cc.dd. "Tremonti Bond" (1,9 miliardi di euro) e per anticipare l'allineamento ai più stringenti requisiti patrimoniali richiesti da Basilea 3;

- nel 2014 sono state create le condizioni patrimoniali per il riscatto parziale di nominali 3 miliardi di euro di Nuovi Strumenti Finanziari sui 4 miliardi originariamente erogati oltre interessi e oneri e accessori, MPS è stata dotata di un *buffer* di sicurezza funzionale all'assorbimento degli impatti negativi che sarebbero potuti derivare dal *comprehensive assessment* e si è allineata alla *best practice* di mercato in Italia in termini di Patrimonio di Classe 1 (c.d. "CET 1");
- nel 2015 sono state create le condizioni patrimoniali per colmare gli impatti negativi derivanti dallo scenario avverso dello stress test condotto da BCE nell'ambito del *comprehensive assessment*, sono stati integralmente rimborsati i Nuovi Strumenti Finanziari residui per nominali 1,071 miliardi di euro ed è stato creato un buffer addizionale ai fini del rispetto ai requisiti regolamentari richiesti dalla BCE nell'ambito del *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP);
- nel 2017 è stata ripristinata un'adeguata dotazione patrimoniale a seguito dell'impossibilità di portare a termine l'operazione di rafforzamento patrimoniale annunciata il 26 luglio 2016 che indusse MPS a inoltrare, il 23 dicembre 2016, un'istanza alla BCE di sostegno straordinario e temporaneo per l'accesso alla ricapitalizzazione precauzionale straordinaria.

L'intervento dello Stato ha reso necessaria l'attivazione del principio di condivisione degli oneri (*burden sharing*). In tale ambito, il MEF ha sottoscritto un aumento di capitale di 3,9 miliardi di euro e gli obbligazionisti hanno sottoscritto un aumento di capitale 4,5 miliardi di euro eseguito tramite conversione delle obbligazioni subordinate.

In seguito, il MEF ha promosso un'offerta pubblica volontaria parziale di scambio e transazione rivolta ai titolari delle azioni ordinarie della Banca derivanti dalla conversione, a seguito del *burden sharing*, del prestito obbligazionario subordinato denominato "€ 2.160.558.000 Tasso variabile Subordinato *Upper Tier* II 2008 - 2018". Successivamente il MEF ha acquistato 198.521.533 azioni per un corrispettivo di 1,5 miliardi di euro, vincolato alla sottoscrizione di un'obbligazione senior emessa dalla Banca di pari valore nominale con cedola 0,657%.

Sempre con riferimento a Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., si ricorda che durante l'udienza del 15 ottobre 2020, il Tribunale di Milano ha emesso sentenza di condanna in primo grado nei confronti degli *ex* amministratori Alessandro Profumo e Fabrizio Viola per false comunicazioni sociali in relazione alla semestrale del 30 giugno 2015

e per manipolazione del mercato in relazione ai comunicati stampa relativi all'approvazione dei bilanci al 31 dicembre 2012, 31 dicembre 2013 e 31 dicembre 2014 e alla semestrale del 30 giugno 2015. La Banca ha dovuto registrare un danno patrimoniale di 400 milioni di euro per accantonamenti conseguenti alla condanna.

Alla luce della citata sentenza, stante il mancato avvio dell'azione di responsabilità nei confronti degli *ex* amministratori, la Commissione ha deciso di approfondire la vicenda anche attraverso apposite audizioni.

In materia, ha assunto rilievo l'audizione della Vice Ministra dell'Economia e delle Finanze, Laura Castelli, del 27 luglio 2021 in merito alla situazione di Banca Monte dei Paschi di Siena, con particolare riferimento: (i) ad un imminente aumento di capitale; (ii) ad eventuali interlocuzioni con soggetti bancari in vista di una possibile fusione ovvero di cessione, anche parziale, degli sportelli; (iii) alle intenzioni del MEF circa la possibile proroga del termine - ad oggi stabilito per le operazioni di aggregazione aziendale perfezionate nel 2021 - e al possibile incremento dell'incentivo netto per il potenziale acquirente di MPS, ai sensi dell'articolo 1, commi 233-243, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; (iv) a eventuali interlocuzioni avviate con la DG *Competition* della Commissione europea per posticipare il termine per la dismissione della partecipazione da parte del MEF; (v) alle valutazioni del MEF sulle motivazioni della sentenza relativa al processo MPS e alle possibili conseguenti iniziative.

Successivamente la Commissione ha audito l'Amministratore delegato di Gruppo UniCredit, Andrea Orcel e l'Amministratore delegato di MPS, Andrea Bastianini che, con due distinte audizioni tenutesi l'8 novembre 2021, hanno fornito alla Commissione le informazioni da questa richieste in merito alla chiusura dei negoziati relativi alla potenziale acquisizione di MPS, come rappresentato al mercato con il comunicato congiunto Unicredit-MEF del 24 ottobre 2021.

Con specifico riferimento alle trattative tra UniCredit e il MEF, dalla relazione depositata è emerso che *“al netto di normali scostamenti dovuti a singole poste, l'ammontare di capitale necessario per dare esecuzione all'operazione coerentemente con quanto concordato nel termsheet era più significativo di quanto il MEF si aspettasse e quindi, come recentemente pubblicamente dichiarato dal dott. Rivera, considerato dal MEF eccessivo”*. Allo stesso tempo, una capitalizzazione inferiore rispetto a quanto emerso avrebbe significato per UniCredit

“concludere l’operazione a termini diversi da quelli concordati e annunciati pubblicamente e sulla base dei quali si era formato il consenso dei nostri stakeholder”.

Nel corso delle audizioni sono stati approfonditi gli aspetti principali delle interlocuzioni avute con il MEF, le condizioni richieste da Unicredit (tra cui il perimetro dell’operazione, il personale considerato in esubero, il richiesto aumento di capitale, il perimetro dei crediti sia NPE che in bonis oggetto della trattativa) nonché le valutazioni di competenza che hanno condotto la banca alla chiusura del negoziato.

Successivamente, in data 12 luglio 2022, la Commissione, ha auditato il nuovo Amministratore delegato di Banca Monte dei Paschi di Siena, Luigi Lovaglio, per acquisire aggiornamenti sui contenuti e sugli obiettivi del nuovo piano industriale MPS 2022/2026.

Oggetto di attenzione da parte della Commissione sono state le tematiche relative: a) all’aumento di capitale, alla strutturazione e alle tempistiche del medesimo, agli eventuali effetti diluitivi in capo al MEF e alle possibili interlocuzioni e manifestazioni di interesse già riscontrate sul mercato; b) ai contenuti e alle interlocuzioni avviate con la DG *Competition* della Commissione europea e sul nuovo termine per la migliore valorizzazione della partecipazione da parte del MEF e sugli impegni da assumere; c) al piano esuberi (tempistiche, contenuti, risorse umane interessate, impatti economici, ecc.); d) al ridimensionamento della rete distributiva (tempistiche, contenuti, criteri seguiti, zone geografiche individuate, impatti economici, ecc.).

L’audizione ha confermato che la proroga dei termini del negoziato con la DG *Competition* sulla cessione della partecipazione pubblica nella banca rappresenta un punto significativo per il rilancio della banca a beneficio dei contribuenti, dei dipendenti e, più in generale, del sistema bancario nazionale e dell’economia italiana.

Rilevante appare altresì l’aumento di capitale di 2,5 miliardi di euro atteso entro la fine del 2022, come previsto dal Piano Industriale 2022-2026 – approvato il 22 giugno 2022 dal Consiglio di Amministrazione – che prevede circa 3.500 uscite entro il 2022 da realizzare, mediante il ricorso su base volontaria alle prestazioni straordinarie del *“Fondo di Solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell’occupazione e del reddito del personale del credito”*, per un periodo fino a 7 anni, con data ultima di accesso al 30.11.2022. Per questo scopo, il Piano prevede l’utilizzo di circa Euro 800 milioni, sugli Euro 2,5 miliardi di aumento di capitale, per finanziare il periodo di pre-pensionamento. Il *cost/income ratio* è atteso passare dal 71% del 2021 al 60% nel 2024 e al 57% nel 2026.

L'individuazione di un *Anchor Investor* rappresenta una tappa fondamentale per il futuro della banca; il sostanziale cambiamento degli assetti proprietari della banca sarà fortemente influenzato dalla sua presenza o meno, dalla nazionalità e dalla tipologia di investitore.

Con riferimento, invece, a Banca Popolare di Bari S.p.A., dal mese di ottobre 2019 MCC S.p.A. ha avviato un processo di valutazione e di attuazione di un intervento in BPB secondo la tempistica di seguito indicata:

- in una prima fase, sono state valutate iniziative tattiche (cessione di crediti e altre iniziative di *capital relief*) dirette a consentire il ripristino di adeguati coefficienti patrimoniali della medesima banca;
- successivamente, con l'entrata in vigore del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142 convertito con modificazioni dalla legge del 7 febbraio 2020 e successive modificazioni, recante "*Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento*", sono state messe a punto e finalizzate intese e attività che hanno consentito la ricapitalizzazione della Banca e la sua trasformazione da società cooperativa in società per azioni lucrativa, con l'obiettivo aggiuntivo di non far gravare su MCC e, quindi, sulle finanze pubbliche, le perdite relative alla precedente gestione;
- infine, dal 30 giugno 2020 (data dell'assemblea che ha trasformato la Banca Popolare di Bari in S.p.A.), sono state poste in essere le seguenti attività:
 - la sottoscrizione, insieme al FITD, dell'aumento di capitale;
 - il trasferimento allo stesso MCC della gran parte delle azioni sottoscritte dal FITD;
 - la copertura integrale delle perdite pregresse a carico del FITD;
 - l'adozione di misure volte a tutelare il radicamento territoriale della Banca e la sua base sociale, quali: a) la ricostituzione a carico del FITD di un capitale minimo di 10.000.000 di euro in favore della totalità degli azionisti, b) l'assegnazione a loro favore della parte non trasferita a MCC di nuove azioni per un controvalore pari a 20.000.000 di euro, c) l'offerta di un accordo transattivo a quei soci che avevano aderito ad almeno uno degli aumenti di capitale della Banca eseguiti nel 2014 e nel 2015, e d) l'assegnazione gratuita di *warrant*.

In questo quadro, particolari sono stati gli interventi diretti del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi a sostegno delle banche in crisi, supportandole sul piano finanziario

al fine di evitare il ricorso a forme di risoluzione; discostandosi pertanto dall'originario obiettivo della mera tutela dei depositanti.

Risulta che le azioni poste in essere da MCC siano state imposte da senso di urgenza e dalla consapevolezza delle criticità, pregresse ed attuali, inerenti la Banca Popolare di Bari, con perdite di circa 15 milioni di euro mensili, come confermato dall'accelerazione di MCC nel processo di nomina degli organi sociali di BPB.

In particolare, il progetto strategico che MCC intende realizzare, nel rispetto del decreto-legge n. 142 del 2019, con la creazione di un distretto finanziario del Sud Italia che, mediante la condivisione di investimenti e *best practices*, nonché secondo modalità implementative differenziate, consenta di dare una risposta concreta alle esigenze di credito delle imprese, soprattutto piccole e medie del Sud Italia, può essere così sintetizzato: promuovere la collaborazione e le sinergie di costo tra banche e istituti finanziari del Sud Italia; abilitare gli investimenti evolutivi (*smart lending*, *corporate banking*, finanziamenti alle PMI, progetti di inclusione sociale, nonché progetti sostenibili e *green*); collegare le comunità del mezzogiorno mediante *partnership* pubblico-private nell'ecosistema finanziario.

Sul punto, date le condizioni di estrema difficoltà economica del Sud e il crescente divario rispetto al Centro-Nord, va attentamente valutata la possibilità di stimolare lo sviluppo del Mezzogiorno anche attraverso il consolidamento e il rafforzamento del relativo sistema bancario, volò necessario per il finanziamento e il rilancio delle imprese e del territorio.

La Banca Popolare di Bari, anche alla luce del recente riassetto societario, rappresenta un importante strumento per intervenire su alcuni problemi del sistema finanziario del Mezzogiorno. Il posizionamento all'interno del Gruppo Invitalia-MCC, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, potrebbe farle assumere un ruolo strategico nel processo di aggregazione delle piccole realtà bancarie del Mezzogiorno e, pertanto, favorire la nascita di un polo bancario in grado di supportarne il tessuto produttivo.

Con riguardo ai successivi sviluppi, e alle iniziative del nuovo Consiglio di Amministrazione, sono stati auditi il Presidente della Banca Popolare di Bari S.p.A., Gianni De Gennaro e l'Amministratore Delegato, Giampiero Bergami, oltre a un rappresentante politico del Ministero dell'Economia.

Dalla relazione depositata è emerso che il Piano Industriale della Banca Popolare di Bari, aggiornato a febbraio 2021, è esclusivamente focalizzato su una crescita per linee interne, non prevedendo alcuna ipotesi di acquisizione o di integrazione societaria con altri istituti di credito. Peraltro, giova sottolineare come le ipotesi di aggregazione per linee esterne rimangano prerogativa della Capogruppo Mediocredito Centrale.

Dalla relazione è emerso altresì che *“il cost/income è pari al 155,5%”*; dato su cui la Commissione ha espresso timori e preoccupazioni.

Successivamente alla decisione del dr. Giampiero Bergami di dimettersi dall'incarico di Amministratore Delegato, in data 22 dicembre 2021, il CdA di BPB ha nominato Cristiano Carrus come nuovo Amministratore Delegato.

In data 23 maggio 2022, a seguito delle dimissioni del Prefetto Gianni De Gennaro di dall'incarico di Presidente e membro del CdA, il Consiglio di Amministrazione di Banca Popolare di Bari ha deliberato la nomina di Massimiliano Cesare come Presidente e membro del Consiglio di Amministrazione di BPB.

Circa i contenziosi con gli azionisti della banca, dalle interlocuzioni avute, è emerso che una possibile soluzione potrebbe consistere nel lancio di un'Offerta Pubblica di Acquisto (OPA) da parte dell'azionista di controllo MCC sulle azioni della Popolare di Bari per il *delisting* del titolo. Si ricorda che tali azioni sono sospese dalle negoziazioni dallo scorso 4 dicembre 2019. Tale iniziativa potrebbe, tra l'altro, rappresentare una possibile soluzione *“transattiva”* ai contenziosi legali già attivati e potenziali.

Sulla possibilità di estendere l'operatività del FIR ad altre significative vicende che hanno coinvolto molti risparmiatori, tra cui, in particolare, la Banca Popolare di Bari. Dalle interlocuzioni avute con il MEF è emerso che l'intervento del FIR è specificamente diretto ad indennizzare situazioni patologiche di risparmiatori danneggiati dalle banche oggetto di risoluzione o di liquidazione coatta amministrativa, ovvero di soggetti non più operanti sul mercato e quindi non più in grado di operare il risarcimento per propri fatti illeciti.

L'istituzione del FIR è stata frutto di un lungo confronto con la Commissione europea e l'attività del Fondo deve rispettare i vincoli normativi di riferimento europei.

L'ipotesi di un fondo, alimentato da risorse pubbliche, che intervenga in luogo di una società operante sul mercato ed emittente strumenti finanziari, quale è Banca Popolare di Bari, per risarcire i risparmiatori a fronte di responsabilità per danno ingiusto che fossero accertate in capo a detto soggetto emittente che continui ad operare sul mercato,

configurerebbe un'ipotesi di aiuto di Stato a favore dell'emittente incompatibile con la normativa europea, vanificando così il percorso di rilancio della Banca fin qui compiuto e le prospettive future della banca. Infatti, una banca che risulti beneficiaria di un aiuto di Stato deve essere posta in risoluzione in base al quadro normativo europeo.

È stato altresì evidenziato che le vicende della BPB hanno visto coinvolti circa 70.000 azionisti rispetto ai quali, in occasione dell'intervento di ricapitalizzazione della Banca Popolare di Bari effettuato a giugno 2020, la banca, il Mediocredito Centrale e il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi hanno definito alcune proposte "di risarcimento e incentivo" a favore della base sociale. Tra queste l'accordo transattivo che ha previsto la corresponsione di un indennizzo monetario, pari a € 2,38 per ogni azione, a una ampia porzione di soci che avevano sottoscritto gli aumenti di capitale del 2014 e del 2015. Come da comunicato stampa della banca del 14 settembre 2020, alla proposta ha aderito circa il 63% dei soci destinatari.

Con l'adesione all'Offerta Transattiva, gli azionisti hanno rinunciato ad ogni pretesa nei confronti di BPB.

È stato altresì evidenziato che la banca è uscita dall'Amministrazione Straordinaria, e ha avviato un complesso processo di rilancio che ha richiesto (in base al decreto legge n. 142 del 2019 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 febbraio 2020, n. 5, rubricato "Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento") una ricapitalizzazione anche con l'impiego di risorse pubbliche, all'esito di un negoziato con la Commissione europea.

Il *Next Generation Eu* rappresenta, poi, una grande occasione per il Sud e le somme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) devono avere come destinazione primaria quella di realizzare una perequazione territoriale che ponga la parte più svantaggiata della Nazione nelle condizioni di competere col resto dell'Europa.

Appare opportuno evidenziare come la concreta implementazione del PNRR, con specifico riferimento al Meridione, richieda una rapida attuazione del progetto "Banca per il Sud". Su tale aspetto dalle audizioni svolte è emerso che le strategie di *business* e i processi di crescita della controllata Popolare di Bari sono prerogativa della Capogruppo Mediocredito Centrale.

Come già detto, nella gestione e valorizzazione delle varie partecipate di Stato nel settore bancario sono fondamentali le strategie definite dal MEF.

Passando all'operatività dell'Amministrazione Centrale dello Stato in strumenti finanziari derivati, il 13 ottobre 2020 si è svolta l'audizione del Direttore Generale del Dipartimento del Tesoro.

Tale audizione ha riguardato l'operatività del MEF in strumenti finanziari derivati in relazione agli anni 2017-2020. Dalla documentazione depositata è emersa però l'opportunità di proseguire l'attività di approfondimento anche con riferimento ai periodi precedenti considerato, tra l'altro, che i primi contratti risalgono agli inizi degli anni 90.

Il 10 marzo 2022 ha avuto luogo il seguito dell'audizione del Direttore generale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, Alessandro Rivera, sull'operatività dell'Amministrazione Centrale dello Stato in strumenti finanziari derivati.

Gli ulteriori approfondimenti hanno riguardato: (i) la complessiva operatività svolta dal MEF con riferimento agli strumenti finanziari derivati sottoscritti con determinate controparti bancarie; (ii) le attività poste in essere dal MEF, le strategie pianificate per ridurre l'esposizione complessiva in strumenti finanziari derivati nei confronti delle diverse controparti nonché i significativi esborsi a carico dello Stato; (iii) le possibili valutazioni di competenza del MEF per migliorare la gestione del debito pubblico e l'operatività in strumenti finanziari derivati anche in termini di strutture tecniche, modelli decisionali e *governance* alla luce della recente Sentenza 12 maggio 2020, n. 8770, delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione.

Dalla relazione presentata è emerso che nel corso del 2021 lo Stato ha registrato perdite pari 2,9 miliardi di euro e il nozionale del portafoglio risultava al 31 dicembre 2021 pari a circa 103,8 miliardi di euro, con un incremento di poco superiore a 8 miliardi rispetto a giugno 2020.

L'aumento è legato all'incremento della stipula di contratti di tipo "*cross currency swap*" per la copertura di nuove emissioni in dollari nel 2020 e per nuovi derivati sottoscritti per l'avvio di un programma di allungamento della *duration* del portafoglio.

Per lo Stato il *mark to market* dei derivati al 31 dicembre 2021 è negativo (pari a circa - 23 miliardi di euro) e, considerata la fase di decrescita dei tassi di interesse dell'ultimo decennio, ha registrato sempre valori negativi.

Dall'audizione è emerso altresì che i derivati di copertura "*Interest Rate Swap*" coprono circa il 4% del debito pubblico nazionale e potrebbero, sebbene in misura molto marginale,

avere un effetto positivo sull'innalzamento dei tassi di interesse derivante dalle politiche monetarie restrittive della BCE.

Gli approfondimenti hanno evidenziato l'opportunità di avviare apposite iniziative, anche di carattere legislativo, per migliorare la gestione del debito pubblico e l'operatività in strumenti finanziari derivati, anche in termini di strutture tecniche, modelli decisionali e di *governance* anche alla luce delle significative perdite registrate nei vari anni per il bilancio pubblico.

2.4. Le vicende delle Banche popolari venete

La Commissione ha svolto un ciclo di audizioni in merito alle più recenti vicende che hanno riguardato le Banche popolari venete (Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza).

A tal fine, nella seduta del 26 gennaio 2021, ha ascoltato il Procuratore della Repubblica reggente di Treviso Massimo De Bortoli; il 9 marzo 2021, il Procuratore Capo della Repubblica di Vicenza, Lino Giorgio Bruno e i Sostituti procuratori Gianni Papeschi e Luigi Salvadori; il 23 marzo 2021, i Commissari liquidatori di Veneto Banca, Giuseppe Vidau, Alessandro Leproux e Giuliana Scognamiglio, con particolare riferimento allo stato della procedura di liquidazione coatta amministrativa; il 30 marzo 2021 Commissari liquidatori di Banca popolare di Vicenza, Claudio Ferrario, Giustino Di Cecco e Francesco Schiavone Panni, sempre in merito allo stato della procedura di liquidazione coatta amministrativa; infine nella seduta del 13 aprile 2021 è stato audito Giovanni Schiavon, *ex* Presidente del Tribunale di Treviso ed *ex* amministratore di Veneto Banca.

La Banca Popolare di Vicenza, presieduta per vent'anni da Gianni Zonin, e Veneto Banca, gestita sostanzialmente dall'amministratore delegato e direttore generale Vincenzo Consoli, non erano quotate.

Come emerso dalle audizioni, nel settembre 2008 con il crac di Lehman Brothers i mercati finanziari di tutto il mondo sono crollati: le azioni di tutte le banche quotate sono precipitate; in tale contesto storico i soci della BpVi erano compiaciuti per la scelta fatta a suo tempo dal Presidente Gianni Zonin di non aver quotato la banca: *"Tutte le banche in Borsa sono crollate – era il ragionamento trionfalistico degli azionisti – e noi siamo sempre attorno ai 60 euro"*; sicché sino all'anno 2013 si è protratta l'errata percezione del reale valore delle azioni in capo agli azionisti della banca, nonostante diversi addetti del settore fossero comunque consapevoli del fatto che il valore delle azioni di BpVi e di Veneto Banca era sopravvalutato.

Parimenti atipico si è rivelato l'aumento di capitale sociale di BpVi (di circa un 1 miliardo di euro) volto, tra l'altro, all'acquisizione di Veneto Banca atteso che negli anni - al di là di delle valutazioni sulla possibile fusione - si sono registrate diverse operazioni di collocamento di azioni da parte BpVi in contesti di operazioni di affidamento (finanziamenti cc.dd. baciati) per recuperare liquidità sul mercato *retail*, finalizzate - tra l'altro - alla potenziale operazione di fusione con Veneto Banca.

In tale contesto anomalo, nonostante il significativo incremento degli NPL - che avrebbero dovuto richiedere significative rettifiche di bilancio - la banca continuava a realizzare operazioni bacciate nei confronti della clientela bancaria con percezione e convinzione, da parte dei risparmiatori e azionisti di BpVi, che le azioni della stessa banca fossero "equiparabili" ai libretti postali.

Con le modifiche del quadro normativo nell'anno 2014 e, in particolare, con l'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM) che sarebbe diventato pienamente operativo dal 1° novembre 2014, la Banca d'Italia e la BCE hanno avviato un processo di revisione della qualità degli attivi dei principali gruppi bancari (incluse Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza), il cosiddetto *Asset Quality Review*, nonché un esercizio di stress test funzionale a valutare l'eventuale carenza di patrimonio in scenari avversi (il cosiddetto *Comprehensive Assessment*).

In relazione a questi esercizi di valutazione e verifica degli attivi da parte delle Autorità di vigilanza prudenziale, le banche hanno avviato nei primi mesi del 2014 importanti operazioni di rafforzamento patrimoniale. In particolare, nel 2014 le due banche venete hanno deliberato aumenti di capitale, rispettivamente, per circa 700 milioni di euro, Banca Popolare di Vicenza, e per circa 500 milioni di euro, Veneto Banca.

Ulteriori criticità sono emerse con l'entrata in vigore della riforma che nel 2016 ha imposto la trasformazione in società per azioni alle banche popolari con oltre 8 miliardi di euro di attivo e con la richiesta della BCE alle due banche, risalente invero al 2015, di deliberare ulteriori ingenti operazioni di aumento di capitale. Tali operazioni, finalizzate anche alla trasformazione in Spa e alla quotazione in borsa, sono state deliberate nella prima parte del 2016 (circa 1 miliardo di euro per Veneto Banca e 1,5 miliardi di euro per Banca Popolare di Vicenza).

Entrambe le operazioni sollecitate non si sono perfezionate in ragione del ridotto numero di adesioni sicché, il 23 giugno 2017, la Banca Centrale Europea ha dichiarato lo

stato di “*dissesto o rischio di dissesto*” per Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.

Lo stesso giorno il Comitato di Risoluzione Unico (CRU), Autorità Europea per la gestione della crisi delle banche, oltre a confermare la valutazione della BCE, ha ritenuto che l’avvio di una procedura di risoluzione (prevista dalla BRRD) non fosse nell’interesse pubblico ai sensi della normativa europea, con ciò dichiarando che la gestione dei passi successivi della crisi delle due banche sarebbe stata gestita al livello nazionale.

In virtù della predetta decisione da parte della BCE il Governo e la Banca d’Italia hanno deciso l’avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa prevista dal Testo unico bancario e dal decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99. Questa soluzione è stata preparata nell’arco di pochi giorni, dopo l’abbandono dell’ipotesi della ricapitalizzazione precauzionale, perseguita nei mesi precedenti.

Dall’analisi della documentazione acquisita e dalle audizioni svolte è emerso che le banche venete si sono trasformate nel giro di pochi anni – per il tramite di una serie di operazioni straordinarie, di acquisizioni di altre realtà bancarie in difficoltà e di complementari e contestuali operazioni di aumenti di capitale – da banche territoriali in realtà bancarie cc.dd. “sistemiche”.

La loro veste giuridica di società cooperative, rette dal voto capitario e non quotate, tipica del fine mutualistico, appariva del tutto inadatta per società nel frattempo cresciute a dismisura, con decine di migliaia di soci sparsi su tutto il territorio nazionale.

È apparso altresì evidente come in un processo di crescita così “impetuoso” la *governance* interna non si sia evoluta adeguatamente, lasciando uno spazio eccessivo ad incontrastate figure di “capi azienda” che, anche a seguito del concludersi della crisi economica, hanno commesso errori di gestione e posto in essere condotte dolose per le quali sono ancora in corso procedimenti giudiziari (sentenza del Tribunale di Vicenza – appellata e proc. penale pendente avanti il Tribunale di Treviso).

Con riferimento alle indagini della Magistratura su Veneto Banca, sono emersi taluni fatti, meritevoli di ulteriore approfondimento, che potrebbero avere contribuito a determinare la prescrizione di alcuni reati a causa dei tempi necessari alla trasmissione dei fascicoli conseguente a conflitti di competenza territoriale fra le Procure coinvolte.

Nella vicenda, profili di attenzione si sono registrati sul ruolo svolto dalla vigilanza bancaria. In materia di risparmio tradito meritevole di attenzione appare la possibilità di

rafforzare, attraverso appositi interventi legislativi, l'operatività dell'ABF, Arbitro Bancario e Finanziario, e dell'ACF, Arbitro Controversie Finanziarie, per la tutela "effettiva" del risparmio.

2.4.1. Il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR)

Con riferimento alla tutela effettiva dei risparmiatori, è apparso di fondamentale importanza prevedere una forma di monitoraggio periodico dello stato di attuazione della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e successive modificazioni, che ha istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR), con una dotazione iniziale di 525 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.

Sul punto la Commissione ha acquisito la relazione scritta di un rappresentante politico del MEF, l'allora Sottosegretario di Stato Pier Paolo Baretta, datata 27 gennaio 2021, che evidenzia diverse criticità nell'erogazione degli indennizzi. Emerge, inoltre, la necessità di valutare eventuali modifiche normative, che possano rendere più snelle ed incisive le procedure, anche alla luce della recentissima sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla questione Tercas.

Il Fondo in questione è nato come risposta al diffuso clima di malessere determinatosi tra i soci, gli obbligazionisti e gli azionisti, in relazione alla messa in liquidazione di quattro banche (Banca Etruria, Banca Marche, CariFerrara e CariChieti) e alla cessione delle due venete (Popolare di Vicenza e Veneto banca).

I destinatari delle prestazioni del Fondo sono i risparmiatori, intendendosi come tali le persone fisiche, imprenditori individuali, anche agricoli o coltivatori diretti, organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale, di cui, rispettivamente, agli articoli 32 e 35 del codice del terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117) e microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003. Per indennizzare i risparmiatori, come già riportato, il Fondo è stato dotato di una copertura finanziaria complessiva di 1.575.000.000 di euro, per gli anni 2019-2021. La dotazione finanziaria del FIR è confermata secondo le disposizioni legislative originarie della legge n. 145 del 2018 e non ha, quindi, subito riduzioni.

La prestazione erogata dal Fondo varia, nel suo importo, a seconda dello strumento finanziario:

- per gli azionisti l'indennizzo è pari al 30% del costo d'acquisto, ovvero del prezzo medio in caso di più acquisti, inclusi gli oneri fiscali sostenuti durante il periodo di possesso delle azioni.
- per titolari di obbligazioni subordinate, la percentuale di indennizzo è innalzata al 95%, ivi inclusi gli oneri fiscali, del costo di acquisto delle stesse.

Sia per gli azionisti che per i titolari di obbligazioni subordinate, inoltre, la misura dell'indennizzo non può superare il limite massimo complessivo di 100.000 euro per ciascun avente diritto, ed è corrisposto al netto di eventuali rimborsi ricevuti a titolo di transazione con le banche o di ogni altra forma di ristoro, rimborso o risarcimento, nonché, quanto ai soli obbligazionisti, del differenziale cedole percepite rispetto a titoli di Stato di durata equivalente, calcolato dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD).

L'accesso alle prestazioni del FIR può avvenire tramite due procedure:

- una procedura "ordinaria", subordinata alla valutazione, da parte della Commissione tecnica, del danno subito dai risparmiatori a causa delle violazioni massive del T.U.F. poste in essere dagli istituti di credito;

- una procedura "forfettaria" riservata agli aventi diritto che dimostrino di possedere un reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche inferiore ai 35.000 euro nell'anno 2018 (al netto di eventuali prestazioni di previdenza complementare erogate sotto forma di rendita) ovvero un patrimonio mobiliare di valore inferiore ai 100.000 euro.

Alla chiusura della finestra temporale di presentazione delle domande di accesso al FIR sono risultati registrati oltre 92 mila utenti e pervenute complessivamente n. 144.245 domande di indennizzo, di cui l'87% afferisce alla cosiddetta procedura forfettaria e il 13% a quella ordinaria.

Tra le domande, oltre 140 mila sono state inviate da persone fisiche, mentre circa 2 mila da persone giuridiche. Sono pervenute anche 685 domande dall'estero. Quanto al numero degli strumenti finanziari contenuti nelle domande pervenute, si evidenzia che oltre 180 mila sono costituiti da azioni, mentre circa 21 mila da obbligazioni. È emerso che le adesioni sono state superiori al 70%: per le quattro banche regionali, i ristori sono stati di circa 167 milioni di euro a fronte della liquidazione di più di 14.000 istanze sulle circa 16.000 pervenute. Per quanto riguarda le banche venete, gli obbligazionisti subordinati hanno presentato 8.090 istanze, per un importo complessivo poco sotto i 50 milioni di euro.

Quanto alle istanze di arbitrato giunte dai titolari di bond subordinati emessi dalle banche poste in liquidazione, su 1.770 richieste di arbitrato pervenute all'Anac, quelle che presentavano i requisiti richiesti dalla normativa (e quindi valutabili) sono state 1.685, l'80% delle quali è stato accolto (1.357). Rispetto a una richiesta globale pari a 78,2 milioni di euro, i due Collegi arbitrali dell'Autorità anticorruzione hanno stabilito a favore dei detentori dei bond subordinati ristori per 44,4 milioni (56,8%).

Per monitorare la concreta operatività del FIR, la Commissione ha svolto un ciclo di audizioni che ha coinvolto la Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Alessandra Sartore (4 maggio 2021), il Presidente della Commissione Tecnica che istruisce le pratiche del FIR, Gianfranco Servello (15 giugno 2021), nonché, su profili diversi di interesse del FIR, il Segretario generale dell'IVASS, Stefano De Polis (20 luglio 2021).

In data 5 luglio 2022 sono stati auditi anche i rappresentanti delle Associazioni dei risparmiatori "Noi che credevamo nella Banca popolare di Vicenza e in Veneto Banca" e "Consumatori attivi" per acquisire le valutazioni di competenza sul funzionamento del Fondo Indennizzo e sui possibili profili di attenzione anche alla luce di alcune recenti pronunce giurisprudenziali.

Preso atto di diversi profili di criticità, la Commissione è, dapprima, intervenuta per prorogare l'operatività della Commissione tecnica del fondo al 31 dicembre 2022 e, contestualmente, ha iniziato ad elaborare appositi emendamenti per migliorare il funzionamento del FIR.

L'imprevisto scioglimento anticipato della Legislatura non ha consentito purtroppo alla stessa Commissione di costituire un apposito gruppo di lavoro, coordinato dall'On. Zanettin e composto dai vari rappresentanti delle Associazioni di categoria, per definire appositi interventi legislativi finalizzati a rimuovere i profili di criticità emersi nel corso dell'audizione.

La Commissione ha comunque inviato alla Commissione tecnica le relazioni presentate durante l'audizione per le valutazioni di competenza.

All'esito dell'attività di svolta, è risultato che al 31 agosto 2022 la Commissione tecnica ha valutato n. 144.845 domande per un controvalore di oltre 1 miliardo di euro di cui:

- n. 125.748 istanze afferenti al regime forfettario per un importo di 775.266.415,27 euro;

- n. 19.097 istanze afferenti al regime ordinario per un importo di 238.125.571,19 euro.

Con riferimento al numero e all'importo dei pagamenti effettuati, risultano complessivamente eseguiti n. 145.675 ordinativi secondari di pagamento per un totale di oltre 969 milioni di euro.

Tali dati testimoniano l'importante lavoro svolto dalla Commissione in termini di monitoraggio dell'operatività del FIR, di *moral suasion* nonché di effettiva tutela del risparmio.

2.4.2. Il fallimento della Deiuemar

La società Deiuemar Compagnia di Navigazione S.p.a. (di seguito Deiuemar), oggi in fallimento, è stata costituita nel 1969 su iniziativa dei Sig.ri Michele Iuliano, Giuseppe Lembo e Giovanni Battista Della Gatta ed aveva quale oggetto sociale - sostanzialmente - l'esercizio dei trasporti marittimi per vie d'acqua con navi di proprietà e/o di terzi nonché l'acquisto, la vendita, la costruzione, la trasformazione, la demolizione, l'armamento, la gestione, la localizzazione e il noleggio in ogni sua forma e tipo di navi.

Dalla costituzione della predetta società sino all'intervenuta dichiarazione di fallimento la proprietà della predetta società è sempre stata delle famiglie Della Gatta, Iuliano e Lembo sia direttamente che indirettamente per il tramite di società ai medesimi riconducibili.

Nell'esercizio dell'attività tipica della Deiuemar, come da oggetto sociale, non sono mancati investimenti in altri settori quali il turistico/alberghiero nonché il settore immobiliare per il tramite di società partecipate pur tuttavia senza snaturare o ridimensionare l'attività tipica del trasporto internazionale marittimo di merci.

Nello specifico, dall'anno 2005, la società, oggi in fallimento, iniziava ad operare in maniera sempre più significativa sul mercato "*over the counter*" dei contratti derivati sui noli marittimi (c.d. "*Forward Freight Agreement*").

L'operatività della Deiuemar, ed i relativi risultati economici venivano, quindi, sensibilmente influenzati, oltre che dalle scelte gestionali, anche dal contesto internazionale (andamento economico e politico dei mercati di riferimento) e soprattutto dalla capacità di tonnellaggio disponibile a livello mondiale; in particolare, i risultati reddituali venivano

condizionati dalla volatilità dell'andamento dell'indice BDI (*Baltic Dry Index*), precipitato vertiginosamente nel luglio 2008, con una perdita di oltre il 90% del proprio valore.

Ad una situazione economica e finanziaria già deteriorata in conseguenza di marginalità economiche significativamente decrescenti e di una posizione finanziaria netta anch'essa in diminuzione, tanto da essere già negativa dal 2009 (per effetto della distribuzione dei dividendi e per l'assorbimento di risorse da parte della gestione ordinaria), si aggiungeva ad inizio 2012 la ricognizione delle passività inerenti l'emersa circolazione irregolare di certificati obbligazionari cc.dd. "fuori bilancio".

In particolare, Deiuemar quando ancora *in bonis*, a seguito di censimento, iscriveva nella situazione patrimoniale al 31 dicembre 2011 un "fondo rischi ed oneri" per complessivi Euro 725 milioni, registrando così una perdita di esercizio pari a Euro 843 milioni ed un patrimonio netto negativo di Euro 845 milioni.

Con sentenza emessa dal Tribunale di Torre Annunziata il 2 maggio 2012 Deiuemar veniva dichiarata fallita, producendosi conseguenze sociali a dir poco disastrose sul piano finanziario, in quanto il dissesto coinvolgeva non meno di tredicimila piccoli risparmiatori, in gran parte residenti a Torre del Greco, con un danno complessivo stimabile, all'epoca, in un importo vicino al miliardo di Euro.

Le vicende che hanno condotto al dissesto della Deiuemar sono state compiutamente ricostruite nell'ambito del procedimento penale n. 38454/2012 RGNR, istituito dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata e poi proseguito dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma sulla base delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza e della documentazione raccolta nell'ambito delle stesse.

Nel procedimento penale sono stati rinviati a giudizio, nel novembre 2012, diversi membri delle famiglie di armatori Della Gatta (Angelo, Pasquale e Micaela Della Gatta, e Luigi Boccia), Iuliano (Giovanna Iuliano e Maria Luigia Lembo) e Lembo (Giuseppe e Leonardo Lembo) - in qualità di amministratori, anche di fatto, della Deiuemar - per numerosi reati, tra i quali (ed anzi in primis) la raccolta abusiva del risparmio tra gli investitori, realizzata mediante l'utilizzo di diversi conti correnti bancari (per la precisione, n. 18 conti correnti) aperti presso diversi istituti di credito ed intestati per la maggior parte al socio fondatore ed amministratore unico della Deiuemar, il comandante Michele Iuliano, nonché ad altri soggetti comunque riconducibili alla società o allo stesso Michele Iuliano.

Conti correnti nei quali sono transitate le ingenti somme corrisposte da un elevatissimo numero di piccoli risparmiatori che, nel corso del tempo, avevano creduto e investito in quella che rappresentava una delle maggiori società armatoriali d'Europa.

Il procedimento penale in questione è stato definito in primo grado dal Tribunale penale di Roma con sentenza dell'11-21 luglio 2014, n. 12113/2014, che - in relazione ai reati ascritti di bancarotta per distrazione ed abusiva attività bancaria - ha inflitto severe condanne ai vari membri delle famiglie Della Gatta, Lembo e Iuliano.

Decisione confermata in sede di Appello e successivamente dalla Suprema Corte di Cassazione, la quale, però, ha disposto rinvio alla Corte di Appello per la rimodulazione della pena.

Considerate le ricadute della vicenda in termini di risparmio tradito, in data 22 marzo 2022 - a seguito di notizie di stampa e di diverse segnalazioni ed esposti ricevuti anche per il tramite del Sistema di segnalazione - la Commissione ha svolto l'audizione dei Curatori Fallimentari della società Deiulemar Compagnia di Navigazione S.p.A. con la finalità di comprendere la percentuale di soddisfo per i circa 11.000 obbligazionisti chirografari che hanno investito in titoli di credito irregolari circa 800 milioni di euro.

Dall'audizione è emerso che, a fronte di un attivo realizzato di circa 98 milioni di euro, è stato accertato un passivo di circa 919 milioni di euro di cui 727 milioni circa in favore dei creditori obbligazionari irregolari.

Durante l'audizione i curatori hanno evidenziato che *“gli istituti di credito verso cui la procedura sta agendo, abbiano colposamente agevolato, in concorso con gli amministratori di diritto e di fatto della Deiulemar le operazioni illecite relative al cosiddetto prestito obbligazionario irregolare”* e per questo *“auspicano [...] un eventuale intervento ad hoc per un ristoro anche parziale ai 10.869 obbligazioni coinvolti”*.

Inoltre, come sottolineato dagli stessi Curatori, le indagini della Guardia di Finanza, nonché le verifiche svolte dalla curatela e della società Deloitte hanno permesso di acclarare che le obbligazioni *“irregolari”* transitavano sui 18 conti correnti personali del Sig. Michele Iuliano.

L'audizione ha altresì evidenziato che allo stato - atteso le pendenze dei giudizi ancora in primo grado e l'alea degli stessi - non è possibile ipotizzare quali potranno essere le somme realizzabili da ripartire in futuro che dipenderanno anche e soprattutto dall'esito

della liquidazione giudiziale della procedura Deiuemar SDF (fall. 24/2013), procedura che ha anch'essa giudizi e trattative in corso.

In materia è stata resa dal Tribunale di Torre Annunziata sentenza con la quale la BOV (Bank Of Valletta) è stata condannata in favore della procedura SDF al pagamento della somma di euro 361.174.000,00, pari al controvalore delle quote società conferite nei trusts, oltre interessi legali dalla data della domanda sino all'effettivo pagamento (somma già sottoposta a sequestro).

La Commissione aveva già programmato di audire i curatori della DEIUEMAR Società di fatto; attività purtroppo interrotta dallo scioglimento anticipato delle Camere.

Considerato l'impatto negativo che la vicenda ha generato nel tessuto economico e sociale, a parere della Commissione un'ulteriore forma di ristoro potrebbe anche arrivare dalla possibilità delle banche coinvolte nell'emissione di obbligazioni irregolari di indennizzare volontariamente gli obbligazionisti truffati.

Meritevoli di approfondimenti sono, infine, le riferite ipotesi di mancata segnalazione da parte delle banche alla Vigilanza creditizia delle significative somme transitate sui conti personali del Sig. Michele Iuliano.

Circa la possibilità di estendere l'operatività del FIR ad altre significative vicende che hanno coinvolto molti risparmiatori, tra cui, in particolare, la società Deiuemar.

Dalle interlocuzioni avute con il MEF è emerso che l'intervento del FIR è specificamente diretto ad indennizzare situazioni patologiche di risparmiatori danneggiati dalle banche oggetto di risoluzione o di liquidazione coatta amministrativa, ovvero di soggetti non più operanti sul mercato e quindi non più in grado di operare il risarcimento per propri fatti illeciti. Pertanto, la fattispecie in considerazione non rientra nel perimetro applicativo del FIR come definito ai sensi della legge istitutiva del FIR.

2.5 La vendita dei prodotti finanziari: le pressioni commerciali

A seguito della pubblicazione di diversi studi ed indagini nonché di segnalazioni ed esposti ricevuti, l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha deliberato nel mese di aprile di svolgere approfondimenti sui modelli distributivi e di consulenza del settore bancario e sulle possibili pressioni commerciali inerenti la vendita ai clienti di prodotti finanziari, tematica che investe profili inerenti la tutela e l'efficace impiego del risparmio, il corretto

funzionamento del sistema bancario e finanziario, il livello generale di educazione finanziaria nonché il benessere lavorativo.

Nella seduta del 17 maggio 2022, la Commissione ha quindi audito i rappresentanti delle cinque associazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti bancari: FABI, First CISL, Fisac CGIL, UILCA, UNISIN.

L'indagine è proseguita con le audizioni, il 24 maggio 2022, dei rappresentanti delle associazioni dei consulenti finanziari indipendenti NAFOP (Giuseppe Romano), delle società di consulenza finanziaria indipendente AssoSCF (Luca Mainò) e di IFA CONSULTING SCF (Nicola Benini), e, il 21 giugno 2022, del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Sabatini, e del Presidente del Comitato per gli Affari sindacali e del lavoro di ABI, Salvatore Poloni.

Le audizioni hanno confermato che nell'ultimo decennio il sistema bancario e finanziario ha registrato significativi cambiamenti, quali, la diffusione di nuovi di modelli di *business*, di servizi e di prodotti, processi di riorganizzazione e di ottimizzazione delle risorse, la progressiva riduzione dei volumi dell'attività creditizia tipica in favore del sempre maggior peso dei servizi e delle attività di investimento nonché significative pressioni competitive derivanti soprattutto dal *Fintech*.

Tali dinamiche pongono profili di attenzione sulla tutela del risparmio, sulla bassa educazione finanziaria, sul corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario nonché sul benessere lavorativo; condizioni tutte necessarie per il perseguimento del miglior interesse del cliente.

Ulteriori problematiche sono emerse poi in relazione alla fase di profilatura della clientela e all'applicazione delle conseguenti regole di condotta (valutazione di appropriatezza/adequatezza) soprattutto nel caso delle cc.dd. "riprofilature strumentali" e delle operazioni "bacciate". Ciò a discapito del perseguimento del miglior interesse del cliente che deve, invece, orientare il comportamento degli operatori professionali che prestano servizi di investimento.

Le audizioni hanno altresì confermato che l'importanza del benessere lavorativo è condizione essenziale per assicurare lo svolgimento delle attività bancarie nel pieno interesse del cliente. La tutela del risparmio esige risposte politiche e assume una rilevanza sociale e non esclusivamente sindacale.

I rappresentanti delle associazioni sindacali hanno peraltro rappresentato e documentato alcuni dei casi più clamorosi di indebite pressioni commerciali, quali: umiliazioni verbali, minacce di trasferimento o di revoca delle ferie o del *part-time* in caso di mancato raggiungimento dei *budget*; inserimento da parte dei responsabili di nuovi appuntamenti con i clienti all'insaputa del lavoratore; organizzazione di "tornei", gare o sfide tra aree territoriali o filiali per confrontare o premiare i risultati dei dipendenti, politiche remunerative fortemente collegate ai risultati di vendita.

È opinione della Commissione che i fenomeni di risparmio tradito richiedono un necessario rafforzamento degli strumenti e delle politiche di vigilanza in materia per verificare il rispetto, formale e sostanziale, della disciplina di settore.

In tale prospettiva si potrebbero dotare le singole Autorità di vigilanza di nuovi poteri di indagine, tra cui, ad esempio, il *mystery shopping* che permetterebbe agli stessi Organi di vigilanza di verificare il comportamento effettivamente tenuto dagli intermediari nei confronti della propria clientela.

Nella stessa prospettiva e per rafforzarne l'operatività, si potrebbe, ad esempio, valutare l'opportunità di estendere ai giudizi dell'ACF e dell'ABF, istituti già presenti nell'ordinamento giuridico italiano, ed in particolare nell'arbitrato, in cui per rendere esecutivo il provvedimento arbitrale la parte interessata deve proporre istanza, all'uopo depositando il lodo in originale o in copia conforme unitamente alla convenzione di arbitrato, nella cancelleria del Tribunale territorialmente competente nel cui circondario si trova la sede dell'Arbitrato.

Tali interventi normativi potrebbero certamente rafforzare l'assetto normativo e il corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario.

Resta fermo - come da normativa vigente - che gli intermediari profilino in senso sostanziale, ovvero acquisendo dai clienti le informazioni chiave in tema di obiettivi temporali di investimento, grado di tolleranza ai rischi finanziari (*risk tolerance*), situazione economico finanziaria patrimoniale, grado di competenze/esperienze ed educazione finanziaria dei clienti e non come mero obbligo formale previsto dalla MIFID o peggio per adeguare (al contrario) i prodotti finanziari da collocare. La corretta profilatura è la prima protezione degli interessi dei clienti affinché non siano compromessi da possibili pressioni commerciali ovvero da esigenze di finanziamento o di *budget* del prestatore del servizio.

Meritevole di approfondimento appaiono altresì i modelli remunerativi e i percorsi professionali del personale bancario.

Infine, le audizioni hanno evidenziato che in Italia il servizio di consulenza prestata da soggetti indipendenti, seppur normativamente inquadrata e vigilata, assume dimensioni e forme di pubblicità ancora molto marginali; rimane spesso confusa con la consulenza prestata dagli intermediari tradizionali cui non è richiesto il requisito di indipendenza. Le associazioni dei consulenti indipendenti hanno ribadito la necessità di modificare nel TUF (adeguandolo allo standard internazionale) l'attuale definizione di "*consulenti finanziari autonomi*" in "*consulenti finanziari indipendenti*" proprio per scernere ed evidenziare il requisito di indipendenza soggettiva previsto in via esclusiva dalla Legge alla categoria. I consulenti indipendenti, come dimostrano le casistiche internazionali, costituiscono un importante argine, non sempre conosciuto dalla clientela, alle possibili pressioni commerciali e conflitti di interesse connesse alla distribuzione dei prodotti finanziari nonché un ulteriore punto di riferimento per l'educazione finanziaria dei risparmiatori. A parere della Commissione la bassa educazione finanziaria dei risparmiatori non deve essere la giustificazione per possibili condotte irregolari da parte degli intermediari.

2.5.1. La vendita di diamanti da investimento

A seguito di quanto emerso nella puntata della trasmissione "Report" andata in onda lunedì 13 dicembre 2021 su un'emittente del Servizio pubblico, la Commissione ha deliberato di svolgere un approfondimento sulla vicenda della vendita di diamanti ai propri clienti da parte dei maggiori istituti di credito operanti sul territorio nazionale.

Si tratta di una vicenda che ha coinvolto circa 71.000 risparmiatori «truffati» per un valore complessivo di circa 1,8 miliardi di euro.

In tale ambito, hanno avuto luogo le audizioni del Direttore Generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini (8 febbraio 2022), del Capo di Gabinetto dell'Autorità garante della Concorrenza e del mercato, Maria Tuccillo (8 marzo 2022), del Presidente della CONSOB, Prof. Paolo Savona e del Responsabile della Divisione Tutela dei Consumatori della CONSOB, Mauro Lorenzoni (15 marzo 2022) oltre ai giornalisti della trasmissione Report -RAI Sigfrido Ranucci ed Emanuele Bellano (3 maggio 2022).

Le audizioni hanno avuto ad oggetto la ricostruzione della dimensione del fenomeno della vendita di diamanti attraverso i canali bancari, le iniziative di rimborso avviate dalle

banche nei confronti dei clienti nonché la ricostruzione normativa del riparto delle competenze fra le varie autorità di vigilanza in funzione della natura del prodotto o servizio offerto.

Dalla documentazione trasmessa e dalla ricostruzione dei fatti è emerso che la vendita dei diamanti attraverso il canale bancario sia stata configurata come un'attività "connessa a quella bancaria" sebbene sia emerso un significativo coinvolgimento nell'attività distributiva di diversi istituti di credito.

Su tale ultimo aspetto, particolare attenzione è stata posta dalla Commissione sugli elementi e sulle verifiche svolte sulle diverse banche, anche di natura ispettiva, che hanno condotto la Banca d'Italia a ritenere non riconducibile ad un'attività finanziaria la compravendita dei diamanti attraverso il canale bancario.

In ordine alla posizione del dott. Carlo Bertini all'interno della Banca d'Italia e alle sue vicende professionali lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito alla Commissione di procedere con l'audizione dell'interessato.

Dalle indagini svolte è altresì emersa l'assenza di "meccanismi contrattuali", eventualmente anche collegati al contratto principale di vendita del diamante, che potessero delineare la ricorrenza di un'offerta al pubblico di un prodotto finanziario. Non è stata poi ravvisata la presenza di una promessa di rendimenti di natura finanziaria predeterminati o determinabili.

Quanto riscontrato non ha permesso l'esercizio di poteri cautelari nonché sanzionatori da parte della CONSOB.

L'AGCM - direttamente competente per il caso in questione sulla base delle norme a tutela della correttezza commerciale - ha concluso il procedimento per pratiche commerciali scorrette nell'ottobre 2017 con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, quali: 4 milioni di euro per Unicredit; 3,35 milioni di euro per Banco BPM; 3 milioni di euro per Banca Intesa e 2 milioni di euro per Banca MPS. Sono state sanzionate anche le due società operanti nel commercio di diamanti (IDB per 2 milioni di euro e DPI per un milione di euro).

L'AGCM ha ritenuto gravemente ingannevoli e omissive le modalità di offerta dei diamanti; ha ritenuto inoltre che sussistessero responsabilità anche in capo agli istituti di credito con i quali le società operavano.

Sul punto è stato peraltro evidenziato che i reati contestati dall'Autorità Giudiziaria riguardano la truffa e l'autoriciclaggio.

La vicenda dei diamanti appare significativa, non solo per il numero di risparmiatori coinvolti, ma anche perché nell'attuale crisi geopolitica seguita all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, i risparmiatori vengono attratti dai cosiddetti "beni rifugio", tra cui anche i diamanti e, più in generale, i beni materiali.

Sebbene alla data del 30 settembre 2021, gli intermediari coinvolti nella vicenda - a seguito delle azioni di *moral suasion* da parte delle Autorità di vigilanza - hanno effettuato rimborsi pari a circa € 1,2 miliardi (il 93% delle richieste di rimborso ricevute dai clienti sono state accolte dalle banche) occorre evitare che fenomeni analoghi possano ripetersi, ad esempio, con riferimento alla circolazione delle cripto-attività nell'ambito di piattaforme di scambio *online*.

In conclusione, la vicenda diamanti conduce a riflettere sull'efficacia degli attuali assetti della vigilanza bancaria e finanziaria e sulle possibili iniziative di carattere legislativo. Ai fini di un'effettiva tutela del risparmio ai sensi dell'articolo 47 della Costituzione, come già detto, occorre dotare le singole Autorità di vigilanza di nuovi poteri di indagine, tra cui, ad esempio, il *mystery shopping* che permetterebbe agli stessi Organi di vigilanza di verificare il comportamento effettivamente tenuto dagli intermediari nei confronti della propria clientela.

2.6 La cessione dei crediti derivanti da *bonus* fiscali

Nel mese di giugno 2022, l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha deliberato, anche a seguito della pubblicazione di diversi articoli di stampa nonché di segnalazioni ed esposti ricevuti attraverso il Sistema di Segnalazione³, di acquisire alcuni dati e informazioni sulla cessione del credito *Superbonus* 110% e degli altri *bonus* - agevolazioni fiscali introdotte dagli articoli 119 e 121 del Decreto Legge n. 34/2020 (Decreto Rilancio) e successive modifiche e integrazioni - a istituti di credito e intermediari finanziari.

Attraverso il predetto Sistema la Commissione aveva, tra l'altro, riscontrato un peggioramento dei tassi di sconto applicati alla cessione dei crediti e una forte riluttanza da parte degli istituti bancari ad accogliere le pratiche presentate.

Nel 2020, infatti, con il Decreto Rilancio è stata notevolmente ampliata la facoltà dei cittadini di fruire dei benefici fiscali derivanti da vari interventi edilizi che danno diritto ad

³ Il sito dedicato è accessibile tramite il link dedicato:

<https://quest02.camera.it/limesurvey3/index.php/298368?lang=it>

altrettanti *bonus*, attraverso gli strumenti dello sconto in fattura (riconosciuto direttamente dal fornitore) o della cessione del credito d'imposta corrispondente alla relativa detrazione.

L'esercizio delle predette facoltà è stato previsto, in particolare, in relazione ai principali *bonus* edilizi, tra cui: *Superbonus 110%*; *Eco-bonus* (non *Superbonus*); *Sisma-bonus* (non *Superbonus*); *Bonus* facciate; *Bonus* ristrutturazioni.

Tramite la cessione, ovvero lo sconto in fattura, si rende possibile per cittadini e imprese una rapida monetizzazione del beneficio, in alternativa a una fruizione dello stesso che, altrimenti, sarebbe necessariamente diluita in un arco pluriennale, sotto forma di detrazione da utilizzare nelle dichiarazioni dei redditi.

Il numero e la consistenza dei crediti circolati restituiscono inequivocabilmente la portata del fenomeno e testimoniano il massiccio ricorso ai predetti strumenti da parte di cittadini e imprese.

In particolare, alla data del 31 dicembre 2021, le prime cessioni e gli sconti in fattura comunicati all'Agenzia delle Entrate⁴ attraverso l'apposita piattaforma telematica sono stati:

- quasi 4,8 milioni (0,1 milioni nel 2020 e 4,7 milioni nel 2021);
- per un controvalore complessivo di oltre 38,4 miliardi di euro (0,6 miliardi nel 2020 e 37,8 miliardi nel 2021).

In data 24 giugno 2022, è stato, pertanto, inviato un apposito questionario alle 11 banche «*significant*» nazionali, Cassa Depositi e Prestiti e le Poste.

Le risposte concernenti, tra l'altro, il numero delle richieste ricevute, quelle annullate ed erogate, i tassi di sconto applicati nonché le tempistiche registrate sono pervenute alla Commissione nel periodo 11- 28 luglio 2022.

L'indagine mira, tra l'altro, ad esaminare le procedure messe in atto dalle banche per l'erogazione del credito ivi comprese quelle per il calcolo delle soglie dei tassi nonché a fornire un contributo conoscitivo di tipo empirico, che potrà risultare utile al fine di stimolare possibili e necessari interventi legislativi.

⁴ Fonte: Audizione del 10 febbraio 2022 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate Avv. Ernesto Maria Ruffini presso il Senato della Repubblica - V Commissione Bilancio sul Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico".

Di seguito si riporta, dapprima, l'evoluzione del quadro normativo e del contesto giurisprudenziale, successivamente, si espongono i principali esiti dell'indagine. Infine, si sintetizzeranno possibili soluzioni per riattivare il circuito della cessione dei crediti fiscali.

La normativa relativa alle agevolazioni fiscali dei *Bonus* edilizi di cui al Decreto Rilancio è stata oggetto nel tempo di numerosi interventi sia a livello normativo sia a livello di prassi applicativa da parte dell'Agenzia delle Entrate.

In particolare, sotto il profilo normativo, il Legislatore è intervenuto in sette successive occasioni, anche al fine di introdurre misure più stringenti di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche e, segnatamente, con:

- 1) il decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 (il "Decreto Antifrodi"), non convertito, ma il cui contenuto è stato interamente trasfuso nella legge 30 dicembre 2021, n. 234;
- 2) la legge 30 dicembre 2021, n. 234 ("Legge di Bilancio per il 2022");
- 3) il decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (il "Decreto Sostegni Ter"), convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 28 marzo 2022, n. 25;
- 4) il decreto-legge del 25 febbraio 2022 n. 13, non convertito, ma il cui contenuto è stato interamente trasfuso nella legge 28 marzo 2022, n. 25;
- 5) il decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17 ("Decreto Energia"), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34;
- 6) il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 ("Decreto Ucraina"), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51;
- 7) il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 ("Decreto Aiuti").

Sotto il profilo della prassi applicativa, l'Agenzia delle Entrate è intervenuta con diversi provvedimenti, anche nell'ambito dei chiarimenti forniti periodicamente dalla stessa sul proprio sito *internet*, tra cui:

- 1) il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate dell'8 agosto 2020;
- 2) la circolare n. 24/E dell'Agenzia delle Entrate dell'8 agosto 2020;
- 3) la circolare n. 30/E dell'Agenzia delle Entrate del 22 dicembre 2020;
- 4) la circolare n. 19/E dell'Agenzia delle Entrate del 27 maggio 2022; e, da ultimo,
- 5) la circolare n. 23/E dell'Agenzia delle Entrate del 23 giugno 2022 con la quale, tra l'altro, sono state previste ulteriori disposizioni in merito agli oneri di verifica a carico dei cessionari dei crediti fiscali.

È evidente che il quadro normativo e la relativa prassi applicativa si sono evolute nel tempo e che l'operatività delle banche ne ha dovuto necessariamente tener conto.

Nel corso dell'operatività della misura di agevolazione fiscale in discorso – come rappresentato dal Comandante Generale della Guardia di Finanza Giuseppe Zafarana in occasione del suo intervento al Quirinale del 21 giugno 2022 – sono emersi fenomeni fraudolenti per un ammontare complessivo a oggi di circa euro 5,6 miliardi.

Tali vicissitudini sono emerse nell'ambito di diverse indagini avviate dall'Autorità giudiziaria, che hanno portato all'adozione, tra l'altro, di sequestri preventivi dei crediti di imposta ceduti a terzi cessionari in buona fede che non hanno concorso nelle irregolarità relative ai rapporti sottostanti.

Ne sono derivati diversi procedimenti giudiziari, in alcuni casi tuttora pendenti, con esiti parziali discordanti tra loro. Più in particolare, si sono formati due orientamenti giurisprudenziali contrapposti, attualmente al vaglio della Corte di Cassazione.

In sintesi:

- in base ad un primo orientamento, il cessionario di buona fede non perde il diritto di utilizzare il credito fiscale da esso acquistato anche in caso di gravi irregolarità nei rapporti sottostanti;
- in base ad un secondo orientamento, il cessionario di buona fede non può utilizzare il credito fiscale da esso acquistato in presenza di gravi irregolarità nei rapporti sottostanti.

La materia è stata quindi interessata da diversi interventi giudiziari delle Corti di merito che hanno dato luogo a orientamenti differenti; si è però in attesa del pronunciamento della Cassazione che dovrebbe dirimere la questione offrendo ulteriori elementi di valutazione.

Nel frattempo si evidenzia che in materia di controlli e di profili di responsabilità in tema di utilizzo dei crediti fiscali è intervenuta la Circolare AGE n. 23/E dello scorso 23 giugno 2022 che ha specificato *“Occorre rilevare che il livello di diligenza richiesto dipende dalla natura del cessionario, soprattutto con riferimento agli intermediari finanziari o ai soggetti sottoposti a normative regolamentari per i quali è richiesta l'osservanza di una qualificata ed elevata diligenza professionale. La sussistenza della diligenza è sempre esclusa nei casi di compartecipazione all'operazione illecita. Inoltre, la valutazione circa la sussistenza o meno del profilo della diligenza, in punto di configurabilità del concorso nella violazione, va condotta anche sulla base dei seguenti*

indici: profili oggettivi e soggettivi dell'operazione di compravendita sintomatici della falsità del credito: (i) assenza di documentazione o palese contraddittorietà rispetto al riscontro documentale prodotto; (ii) incoerenza reddituale e patrimoniale tra il valore e l'oggetto dei lavori asseritamente eseguiti e il profilo dei committenti beneficiari delle agevolazioni in esame; (iii) sproporzione tra l'ammontare dei crediti ceduti ed il valore dell'unità immobiliare; (iv) incoerenza tra il valore del credito ceduto e il profilo finanziario e patrimoniale del soggetto cedente il credito qualora non primo beneficiario della detrazione; (v) anomalie nelle condizioni economiche applicate in sede di cessione dei crediti; (vi) mancata effettuazione dei lavori".

L'indagine in oggetto si fonda sulle risposte ad un apposito questionario fornite da 11 banche significative nazionali (Intesa Sanpaolo, Unicredit, Banco Bpm, Iccrea, Mediobanca, Cassa Centrale Banca, Bper, Monte dei Paschi, Credem, Banca Popolare di Sondrio, Banca Carige), Cassa Depositi e Prestiti e Poste Italiane.

Le banche comprese nel campione rappresentano in maniera significativa – pari a circa il 78%⁵ – il mercato delle cessioni dei crediti fiscali in Italia.

L'analisi dei dati mostra come, nel corso del 2021, gli operatori bancari e finanziari hanno assunto un ruolo significativo nel mercato dell'acquisto dei crediti fiscali. In tale contesto si è assistito al ruolo preponderante e crescente acquisito dalle banche cc.dd. commerciali.

Ciò è dipeso soprattutto dalla capillarità territoriale delle banche tradizionali e dai rapporti diretti e continuativi con i propri clienti (persona fisica o giuridica).

L'analisi non include, pertanto, i dati forniti da CDP che – pur avendo contribuito all'avvio dello strumento – ha, ad oggi, acquistato crediti fiscali per una quota estremamente residuale di tale mercato, pari a circa l'1% del totale dei crediti acquistati dall'intero sistema di istituti cessionari.

L'indagine di seguito riportata sintetizza l'operatività complessiva dei citati intermediari, nel periodo giugno 2020- giugno 2022, con riferimento alla cessione dei Crediti *superbonus* 110%, dei Crediti con recupero in 10 anni e dei Crediti con recupero in 5 anni.

⁵ Il 78% è dato dal rapporto fra il controvalore delle cessioni "erogate" di crediti fiscali effettuate dalle banche oggetto dell'indagine (pari a complessivi 29,8 €/mld.) e il controvalore complessivo di circa 38,4 €/mld. rilevato al 31 dicembre 2021 dall'Agenzia delle Entrate (Fonte: Audizione del 10 febbraio 2022 presso il Senato della Repubblica - V Commissione).

I dati sono stati elaborati in forma aggregata e in forma anonima, nel rispetto della normativa in materia di tutela del segreto statistico e di protezione dei dati personali e si basano sulle informazioni acquisite attraverso il citato Questionario.

Numero delle richieste ricevute, annullate, declinate e nette

La Tabella di seguito riportata evidenzia il numero delle richieste ricevute, annullate, declinate e nette (periodo giugno 2020 - giugno 2022) relative alla cessione dei Crediti *superbonus* 110%, dei Crediti con recupero in 10 anni nonché dei Crediti con recupero in 5 anni.

Complessivamente alle banche rientranti nell'indagine sono arrivate 1.829.820⁶ richieste di cessioni di crediti fiscali.

Tipologia di credito	Numero richieste ricevute	Numero richieste annullate	Numero richieste declinate	Numero richieste al netto di annullate e declinate
Crediti con recupero in 10 anni	1.307.297	204.994	139.334	962.969
Crediti <i>superbonus</i> 110%	509.573	87.957	42.218	379.398
Crediti con recupero in 5 anni	12.950	3.540	1.642	7.768
Totale complessivo	1.829.820	296.491	183.194	1.350.135

Con riferimento alle diverse tipologie di crediti fiscali dalla suddetta Tabella emerge che:

- il 26% circa delle richieste relative ai crediti con recupero in 10 anni e ai crediti *superbonus* 110% sono state annullate⁷ e declinate⁸;
- il 40% circa delle richieste relative ai crediti con recupero in 5 anni è stata annullata e declinata.

⁶ Per numero di richieste ricevute si intende il numero di pratiche riferite al medesimo soggetto istante (persona fisica o persona giuridica). Non sfugge, in concreto, la possibilità per il medesimo soggetto istante di richiedere cessioni per le diverse tipologie di crediti fiscali.

⁷ Per richieste "annullate" si intendono tutte le fattispecie riconducibili all'incompletezza oggettiva e documentale della richiesta di cessione del credito (assenza di alcuna valutazione da parte della banca).

⁸ Per richieste "declinate" si intendono tutte le fattispecie riconducibili a valutazioni effettuate da parte della banca sulla richiesta di cessione del credito.

Le richieste nette sono state, pertanto, pari a:

- 962.969 per i crediti con recupero in 10 anni (pari al 71%);
- 379.398 per i crediti *superbonus* 110% (pari al 28%);
- 7.768 crediti con recupero in 5 anni (pari all'1%).

Le banche rientranti nell'indagine hanno, pertanto, gestito complessive 1.350.135 richieste di cessioni di crediti fiscali (richieste al netto di quelle annullate e declinate).

Numero delle richieste nette (in lavorazione, deliberate e erogate)

La Tabella di seguito riportata evidenzia il numero delle richieste nette - ripartite fra quelle in lavorazione, quelle deliberate e quelle erogate (periodo giugno 2020- giugno 2022) e relative alla cessione dei Crediti *superbonus* 110%, dei Crediti con recupero in 10 anni nonchè dei Crediti con recupero in 5 anni.

Tipologia di credito	Numero richieste al netto di annullate e declinate	Di cui in lavorazione	Di cui deliberate	Di cui erogate
Crediti con recupero in 10 anni	962.969	345.234	93.086	524.649
Crediti <i>superbonus</i> 110%	379.398	166.478	105.879	107.041
Crediti con recupero in 5 anni	7.768	2.583	804	4.381
Totale complessivo	1.350.135	514.295	199.769	636.071

Il 38% delle richieste (pari a complessive 514.295) sono in fase di lavorazione.

Il 62% delle richieste (pari a 835.840) sono state deliberate o erogate.

In particolare, le richieste erogate (pari al 47% delle richieste) sono state pari a:

- 524.649 per i crediti con recupero in 10 anni (pari all'82%);
- 107.041 per i crediti *superbonus* 110% (pari al 17%);
- 4.381 per crediti con recupero in 5 anni (pari all'1%).

Valore complessivo della cessione dei crediti fiscali e importi medi

Le banche oggetto dell'indagine nel periodo giugno 2020 - giugno 2022 hanno accettato cessioni di crediti fiscali per complessivi 29.783.680.261 €.

Le richieste erogate per tipologia di crediti fiscali sono state pari a:

- 16.285.261.704 € per i crediti con recupero in 10 anni (pari al 55%);

- 13.077.384.173 € per i crediti *superbonus* 110% (pari al 44%);
- 421.034.384 € per crediti con recupero in 5 anni (pari all'1%).

Gli importi medi delle cessioni dei crediti sono stati pari a:

- 31.040 € per i crediti con recupero in 10 anni;
- 122.172 € per i crediti *superbonus* 110%;
- 96.105 € per crediti con recupero in 5 anni.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi.

Tipologia di credito	Valore complessivo della cessione del credito (€)	Importo medio della cessione del credito (€)
Crediti con recupero in 10 anni	16.285.261.704	31.040
Crediti <i>superbonus</i> 110%	13.077.384.173	122.172
Crediti con recupero in 5 anni	421.034.384	96.105
Totale complessivo	29.783.680.261	46.824

Percentuale di sconto applicata sul valore nominale dei crediti d'imposta (erogato)

Le banche oggetto dell'indagine nel periodo giugno 2020- giugno 2022 hanno applicato un tasso medio di sconto sul valore nominale dei crediti d'imposta pari a:

- 7,93% per i crediti *superbonus* 110%;
- 8,41% per crediti con recupero in 5 anni;
- 17,82% per i crediti con recupero in 10 anni.

Il costo finanziario delle cessioni e quindi l'applicazione dei tassi di sconto ha tenuto conto della durata dei crediti fiscali (4, 5 o 10 anni).

Dai dati trasmessi, emerge che nel biennio considerato, i tassi di sconto applicati alle varie tipologie di crediti fiscali hanno registrato, sebbene in misura non rilevante, un *trend* crescente.

Il maggior incremento si è registrato con riferimento alle cessioni dei crediti *superbonus* 110% i cui tassi di sconto sono passati dal valore medio del 7,43% del 2020 a 8,85% del 2022.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi sull'andamento delle condizioni economiche, applicate nel biennio 2020- 2022, evidenziando per le varie tipologie di crediti fiscali, il tasso di sconto minimo, medio e massimo.

Tipologia di credito	Percentuale di sconto applicata		
	Percentuale minima (%)	Percentuale media (%)	Percentuale massima (%)
Crediti superbonus 110%			
2020	6,12%	7,43%	9,09%
2021	6,31%	7,52%	9,19%
2022	6,43%	8,85%	10,63%
Crediti con recupero in 5 anni			
2020	6,36%	8,10%	12,50%
2021	7,17%	8,52%	12,64%
2022	7,32%	8,63%	13,74%
Crediti con recupero in 10 anni			
2020	13,45%	17,70%	20,00%
2021	13,75%	17,84%	20,00%
2022	13,96%	17,93%	20,00%

Tempi medi per la cessione del credito (dalla ricezione della richiesta all'effettiva erogazione)

Dal questionario è emerso che le banche oggetto dell'indagine nel periodo giugno 2020 - giugno 2022 hanno impiegato (dalla ricezione della richiesta all'effettiva erogazione) un numero medio di giorni di calendario pari a:

- 109 per i crediti *superbonus*;
- 75 per crediti con recupero in 5 anni;
- 86 per i crediti con recupero in 10 anni.

Dai dati trasmessi, emerge che nel biennio considerato, i giorni di calendario impiegati dalle banche per le varie tipologie di crediti fiscali hanno registrato un *trend* crescente.

In particolare, i maggiori incrementi si sono registrati con riferimento alle cessioni dei:

- crediti con recupero in 5 anni i cui tempi medi sono passati da 56 giorni di calendario nel 2020 a 97 giorni di calendario nel 2022 (+72%);
- crediti *superbonus* 110% i cui tempi medi sono passati da 85 giorni di calendario nel 2020 a 134 giorni di calendario nel 2022 (+ 58%).

Preoccupanti appaiono poi i tempi massimi registrati che mediamente, per le varie tipologie di crediti, sono prossimi ai 6 mesi.

I numerosi interventi sia a livello normativo sia a livello di prassi applicativa da parte dell' Agenzia delle Entrate nonché il contrasto giurisprudenziale hanno impattato/rallentato l'operatività degli intermediari.

Si riporta di seguito una Tabella di sintesi sulle tempistiche registrate.

Tempi per la cessione del credito (dalla ricezione della richiesta all'effettiva erogazione) - giorni di calendario			
Etichette di riga	Tempi minimi	Tempi medi	Tempi massimi
Crediti superbonus 110%			
2020	18	85	157
2021	20	107	191
2022	20	134	183
Crediti con recupero in 5 anni			
2020	38	56	82
2021	20	71	170
2022	20	97	190
Crediti con recupero in 10 anni			
2020	28	77	245
2021	20	87	191
2022	20	95	146

Operatività dei singoli intermediari per tipologia di crediti (erogato)

L'analisi dei dati ha evidenziato un mercato fortemente concentrato. I primi tre intermediari oggetto di analisi coprono il 70% circa delle cessioni dei crediti fiscali.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi sull'operatività dei diversi intermediari, nel periodo giugno 2020 - giugno 2022, con riferimento ai crediti con recupero in 10 anni, ai crediti *superbonus* 110% nonché ai crediti con recupero in 5 anni.

Banca	Crediti con recupero in 10 anni	Crediti <i>superbonus</i> 110%	Crediti con recupero in 5 anni	Totale complessivo	% sul campione
Banca 1	7.513.353.626	2.607.572.973	220.532.984	10.341.459.583	34,72%
Banca 2	2.699.580.603	4.478.730.714	41.458.963	7.219.770.280	24,24%
Banca 3	1.831.138.025	1.192.341.821	32.034.571	3.055.514.417	10,26%
Banca 4	1.091.967.920	1.086.411.915	22.075.438	2.200.455.273	7,39%
Banca 5	817.839.440	977.339.630	50.992.439	1.846.171.509	6,20%
Banca 6	625.865.006	704.615.294	16.140.206	1.346.620.506	4,52%
Banca 7	562.483.975	745.229.425	15.176.754	1.322.890.153	4,44%
Banca 8	474.613.083	548.636.813	9.276.137	1.032.526.033	3,47%
Banca 9	465.079.152	212.736.586	6.018.055	683.833.793	2,30%
Banca 10	94.608.798	363.570.333	4.627.252	462.806.383	1,55%
Banca 11	69.814.794	103.851.619	2.701.586	176.367.999	0,59%
Banca 12	38.917.282	56.347.049	0	95.264.331	0,32%
Totale complessivo	16.285.261.704	13.077.384.173	421.034.384	29.783.680.261	100%

Capienza fiscale complessiva dei crediti acquistati/acquistabili dalle banche

La capienza fiscale complessiva è una grandezza che rappresenta, in linea di principio, l'ammontare complessivo dei versamenti tributari/contributivi che la banca prevede di effettuare in un arco temporale definito e che potenzialmente sono disponibili per la compensazione con i crediti fiscali da "*Bonus Edilizi*".

Rappresentando un dato prospettico, tale grandezza è influenzata da molteplici variabili, in larga misura non governabili (modifiche al contesto normativo, modifiche

nell'operatività dell'azienda ed eventi societari che incidono sull'entità dei debiti tributari/contributivi), conseguentemente la sua misura è determinata a seguito di un processo di stima improntata a criteri di prudenza, anche per tenere conto dei fattori di variabilità esogeni non governabili e imprevedibili.

Dal questionario inviato è emerso che la capacità fiscale delle banche interessate è, su base annua, complessivamente pari a 16.231.582.747 €.

Moltiplicando tale valore annuo per 5 e per 10 si ottiene la capienza fiscale massima "teorica" delle banche oggetto del questionario per un arco temporale di 5 anni (pari a 81.157.913.737€) e di 10 anni (pari a 162.315.827.474 €).

Tale stima "teorica" per un certo arco temporale (nello specifico, 5 e 10 anni), diviene "assorbibile" in funzione della "combinazione" tra le varie tipologie di crediti acquistati, ovvero oggetto di proposta di acquisto, per effetto del diverso profilo temporale previsto per il loro utilizzo in compensazione (4, 5 o 10 anni). In definitiva, nell'arco temporale considerato la capacità fiscale massima effettivamente impegnata assume misure completamente diverse qualora i crediti acquistati siano compensabili esclusivamente in 4 o 5 anni, piuttosto che in 10 anni.

Non sfugge, in concreto, che nell'ipotesi in cui la "domanda" da parte del mercato nei confronti delle banche sia ascrivibile pressoché esclusivamente a crediti di tipo "Superbonus", una volta consumata la capacità fiscale per il primo quinquennio considerato, la capacità teorica per il secondo quinquennio è destinata a rimanere inutilizzabile, stante il blocco dell'operatività indotto dalla saturazione della capacità fiscale del primo periodo.

Ciò premesso, la capienza fiscale complessiva "stimata" (nello specifico, 5 e 10 anni) rappresenta il *plafond* massimo stimato relativo a tutte le pratiche di richiesta di cessione crediti (in lavorazione, deliberate ed erogate).

Di seguito si riporta una tabella di sintesi sulla la capienza fiscale complessiva "stimata".

	Stima annua	Stima a 5 anni	Stima a 10 anni
Capienza fiscale banche oggetto dell'indagine	16.231.582.747	81.157.913.737	162.315.827.474

Passando, invece, all'analisi dei crediti fiscali acquistati (crediti erogati) e potenzialmente acquistabili (pratiche in lavorazione o deliberate) da parte delle banche emerge che, nel biennio 2020-2022, le stesse banche hanno assunto impegni per crediti fiscali pari complessivamente a 76.989.096.317€.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi sul processo di stima degli impegni assunti dalle banche con riferimento alle richieste in lavorazione, deliberate e erogate.

	Numero richieste in lavorazione e deliberate	Importo medio delle cessione del credito già erogate (€)	Stima del impegno finanziario (numero richieste in lavorazione/deliberate x importo medio delle pratiche erogate)
Crediti con recupero in 10 anni	438.320	31.040	13.605.583.753
Crediti superbonus 110%	272.357	122.172	33.274.325.923
Crediti con recupero in 5 anni	3.387	96.105	325.506.382
		Totale	47.205.416.057
		Richieste già erogate (impegni effettivi)	29.783.680.261
		TOTALE	76.989.096.317

Dal confronto della capienza fiscale complessiva "stimata" (nello specifico, a 5 anni e pari complessivamente a 81.157.913.737 €) con la stima degli impegni assunti dalle banche (pratiche in lavorazione, deliberate e erogate e pari complessivamente a 76.989.096.317 €) emerge che la capienza fiscale è sostanzialmente interamente impegnata, nell'ipotesi che le pratiche in lavorazioni e deliberate giungano a buon fine e trascurando eventuali operazioni future di cessione a terzi.

Numero e valore complessivo dei crediti ceduti a terzi

Con riferimento alla possibilità di cedere a terzi i crediti fiscali, dalle risposte ricevute è emerso che, ad oggi, solamente due banche del campione considerato hanno intrapreso tale operatività.

In particolare, sono stati ceduti a terzi un valore complessivo di crediti pari a 712.533.805 € (pari al 2,39% del controvalore complessivo dei crediti fiscali acquistati dalle banche oggetto di indagine).

Si riporta di seguito una tabella di sintesi.

Banca	Valore complessivo dei crediti ceduti a terzi (€)
Banca 3	368.257.060
Crediti con recupero in 10 anni	195.629.357
Crediti con recupero in 5 anni	1.563.175
Crediti superbonus 110%	171.064.528
Banca 6	344.276.746
Crediti con recupero in 10 anni	88.201.862
Crediti con recupero in 5 anni	582.043
Crediti superbonus 110%	255.492.841
Totale complessivo	712.533.805

L'imprevisto scioglimento anticipato delle Camere non consente alla Commissione di completare il programma prefissato, ossia di procedere quantomeno alle audizioni già programmate dell'Agenzia delle Entrate e della Banca d'Italia.

Durante il periodo della *prorogatio*, come precisato dal Presidente della Camera - nelle comunicazioni rese in Assemblea il 22 luglio - per la Commissione "*secondo la prassi costante non è ammessa la prosecuzione dell'attività d'indagine, anche se prevista in programmi già approvati, mentre sono consentite la definizione e l'approvazione di relazioni conclusive (nei termini stabiliti dai rispettivi atti istitutivi) e la definizione dei criteri per la conservazione e la pubblicazione dei documenti acquisiti o formati nel corso dell'inchiesta*".

Ciò detto, il questionario ha confermato che migliaia di cittadini e imprese hanno fatto pieno affidamento sulla misura.

Le diverse segnalazioni ricevute confermano la necessità di riattivare il circuito della cessione del credito al sistema bancario e a terzi per scongiurare la chiusura di migliaia di

imprese con importanti ricadute occupazionali, di gettito fiscale complessivo prodotto dalla filiera edile e di emersione del lavoro sommerso e di significativi rischi di contenzioso.

Profili di attenzione sono emersi in merito alle tempistiche che le banche hanno impiegato (dalla ricezione della richiesta all'effettiva erogazione) per procedere all'erogazione del credito (in media prossime ai 90 giorni di calendario).

In materia, hanno influito, da un lato, i continui interventi normativi e, dall'altro, la circostanza che gli intermediari hanno esternalizzato soprattutto a società di revisione le analisi documentali (permessi edilizi, progetti, certificazioni, relazioni asseverate, bonifici bancari, fatture, ecc.) volte a verificare la spettanza del credito.

Profili di attenzione emergono sulla capacità delle stesse di far fronte, con tempistiche ragionevoli, alla significativa mole delle richieste da processare.

Resta fermo - come da normativa di settore - che le banche che ricorrono all'esternalizzazione di funzioni aziendali presidiano i rischi derivanti dalle scelte effettuate e mantengono la capacità di controllo e la responsabilità sulle attività esternalizzate nonché le competenze tecniche e gestionali essenziali per re-internalizzare, in caso di necessità, il loro svolgimento.

Ulteriori profili di attenzione si sono registrati sul costo finanziario delle cessioni e quindi sull'applicazione dei tassi di sconto. La definizione delle condizioni economiche ha tenuto conto della durata dei crediti fiscali (4, 5 o 10 anni).

In materia potrebbero rilevare le analisi statistiche periodiche della Banca d'Italia che calcola i Tassi Effettivi Globali Medi (TEGM) applicati nel corso del tempo dagli intermediari - rilevati su delega del Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi della Legge n.108/96 (antiusura) - in base a categorie omogenee di operazioni definite annualmente dal MEF stesso.

Sebbene non perfettamente confrontabili, il Factoring e i Finanziamenti per anticipi su crediti presentano diversi punti di contatto con il meccanismo della cessione dei crediti fiscali. In particolare, nel costo del servizio di Factoring e dei Finanziamenti per anticipi su crediti rilevano aspetti che non dovrebbero essere considerati nella cessione dei crediti fiscali verso lo Stato quali, ad esempio, le caratteristiche della controparte e le eventuali garanzie di buon fine del credito.

Da monitorare poi, nel rispetto dell'articolo 41 della Costituzione, sono le pratiche in lavorazione e deliberate che dovrebbero impegnare nei prossimi mesi la capienza fiscale

complessiva “stimata” delle banche oggetto del questionario di ulteriori 47.205.416.057 di euro (stima dell’impegno finanziario, ossia numero richieste in lavorazione e deliberate moltiplicate per l’importo medio delle cessioni già erogate) portandola complessivamente a 76.989.096.317 di euro.

Alla luce dei dati su esposti possibili interventi, sia a livello normativo sia a livello di prassi applicativa, potrebbero essere attuati per riattivare il circuito della cessione dei crediti fiscali, quali la possibilità:

- di estendere dagli attuali 4/5 anni a 10 anni il periodo di utilizzo dei crediti *superbonus* 110%. Tale proroga se, da un lato, può consentire alle banche di recuperare una certa capacità fiscale, dall’altro può tuttavia peggiorare i tassi di sconto applicati dal sistema bancario ai soggetti cedenti (dall’attuale 9% a circa il 18%);
- di limitare la responsabilità solidale in caso di cessioni a terzi in modo da tutelare e incentivare i terzi ad acquistare i crediti fiscali liberando, pertanto, la capacità fiscale finora impiegata dal sistema bancario. In tal modo, di fatto l’eventuale responsabilità solidale verrebbe limitata al primo cessionario, soggetto bancario⁹ che ha peraltro svolto le verifiche richieste dalla normativa. Ad oggi, infatti, le cessioni a terzi sono state attivate solamente da due intermediari e hanno riguardato un valore complessivo estremamente basso dei crediti fiscali (712.533.805 di euro, pari al 2,39% del controvalore complessivo). In materia, come già detto, si sono formati due orientamenti giurisprudenziali contrapposti, attualmente al vaglio della Corte di Cassazione. Il pronunciamento della Suprema Corte dovrebbe dirimere la questione offrendo ulteriori elementi di valutazione.
- di responsabilizzare maggiormente il titolare del credito fiscale (il soggetto cedente) attraverso, ad esempio, la riduzione della percentuale del credito fiscale maturato. Con particolare riferimento ai crediti *superbonus* 110% si potrebbe, ad esempio, ridurre la percentuale dal 110% ad una inferiore, parametrata all’effettivo miglioramento della classe energetica. Tale modifica potrebbe, da un

⁹ La materia dei controlli e dei profili di responsabilità in tema di utilizzo dei crediti fiscali è stata oggetto di apposita Circolare AGE n. 23/E dello scorso 23 giugno 2022 che, come già detto, ha specificato alcuni indici circa la sussistenza o meno del profilo della diligenza del cessionario.

lato, rafforzare l'azione di contrasto alle frodi, dall'altro, "calmierare" i prezzi del settore edile impegnando il soggetto cedente a sostenere, tramite capitali privati e personali, parte dei costi di realizzazione delle opere edili. In materia, però occorre rilevare che nell'Audizione dello scorso 10 febbraio 2022 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, avv. Ernesto Maria Ruffini, presso il Senato della Repubblica - V Commissione Bilancio - sul Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, è stato evidenziato che le frodi che hanno riguardato il *Superbonus* 110% sono state pari al 3% del totale rilevato. Molto significative sono state, invece, le frodi che hanno coinvolto il *Bonus* facciate (pari al 46% delle frodi) e l'*Eco-bonus* (pari al 34% delle frodi).

2.7 Vicenda Game- Stop, Trading on line e finanza digitale

Recentemente, sui mercati finanziari internazionali, si è verificato un fenomeno senza precedenti.

Come è noto, le quotazioni dei titoli dei mercati finanziari, in particolare di quelli azionari e della forma più semplice ed utilizzata di "riv" (i *futures*), si muovono per iniziativa e sotto la spinta dei grandi investitori. I piccoli investitori che agiscono autonomamente (i cd. "retailers"), anche avvalendosi delle più recenti tecnologie informatiche (*traders on line*), muovendo ciascuno di essi piccole quantità e non essendo tra loro coordinati, non hanno invece la possibilità di influire sul prezzo degli strumenti finanziari.

Tuttavia, nel corso del mese di gennaio 2020, un significativo numero di *retailers*, attivi sulla piattaforma social "Reddit" e utilizzatori della *trading app* "RobinHood", ha iniziato ad acquistare le azioni della "GameStop Corp", contrastando le vendite allo scoperto che - con finalità ribassiste - un gruppo di *hedge funds* aveva iniziato ad effettuare sul titolo.

Questa azione ha prodotto un significativo aumento della volatilità e fluttuazioni dei prezzi, non previste né prevedibili dagli analisti tecnici, che si sono propagate su molti mercati, compresi gli indici azionari statunitensi (come il Nasdaq e l'S&P500).

Le peggiori conseguenze sono state subite proprio dagli "Istituzionali": molti *hedge funds* e altri fondi di investimento che avevano aperto posizioni ribassiste, di fronte all'improvviso rialzo hanno dovuto chiudere le loro posizioni in perdita. Di conseguenza, occorre ricordarlo, hanno subito ingenti perdite anche i soggetti che avevano affidato i loro capitali e risparmi ai predetti fondi.

Appare ragionevole ritenere che questa attività congiunta dei piccoli “traders”, che stanno iniziando a coordinarsi sui *social media* per diventare influenti sulle quotazioni, possa ripetersi in futuro. Occorre, quindi, domandarsi quali possano essere gli auspicabili interventi di regolamentazione per un regolare svolgimento dei mercati finanziari.

La vicenda “GameStop”, con le implicazioni appena descritte, appare rientrare negli ambiti di competenza della Commissione, che ha il compito, tra l’altro, di indagare su fenomeni, vicende e circostanze che possano determinare, direttamente o indirettamente, un rischio per il risparmio, anche attraverso fenomeni che influenzano la stabilità dei mercati finanziari.

È noto, infatti, come circa il 95% delle persone che, attratte dalla falsa prospettiva di facili guadagni, si affacciano al *trading online* senza alcuna adeguata preparazione, subendo perciò perdite. Le perdite diventano, poi, ingenti per quei soggetti (invero, non pochi) che sviluppano una sorta di ossessione per il *trading*, del tutto analoga alla “ludopatia”.

In questo contesto, come lamentato anche dalla CONSOB in una sezione dedicata del suo sito *internet*, si inserisce una moltitudine di *brokers* stranieri che, pur privi della prescritta autorizzazione, riescono comunque ad attuare in Italia campagne pubblicitarie molto aggressive e persuasive (tramite telefono, *e-mail* e *internet*), offrendo leve irragionevoli (anche 1:1000) e *bonus* di ogni genere, pur di attrarre nuovi clienti.

Si tratta, per di più, di *brokers market makers* che non forniscono le quotazioni ufficiali dei mercati regolamentati ma si limitano a riprodurre tali quotazioni, anche offrendo un particolare strumento derivato ad alto rischio che si chiama CFD (*Contract for difference*). In sostanza, questi *brokers* non si pongono quali intermediari tra clienti e mercati, ma quotano essi stessi gli strumenti finanziari, dichiarando che le loro quotazioni corrispondono a quelle ufficiali. In realtà, sembra che non sempre vi sia tale corrispondenza, facendo sorgere il dubbio che, talvolta, le quotazioni siano “alterate” al fine di generare maggiori perdite per i clienti. Dubbio alimentato dal fatto che, con evidente conflitto di interessi, il guadagno dei *brokers market makers*, che quotano essi stessi gli strumenti finanziari senza operare da intermediari, coincide con le perdite dei clienti.

Al contrario, i *brokers non market makers* dovrebbero essere più affidabili, perché si pongono quali intermediari tra clienti e mercati regolamentati, limitandosi a collocare gli ordini dei clienti su tali mercati e guadagnando sulle commissioni pagate dai clienti sugli ordini eseguiti, al netto dei costi di borsa.

Questi *brokers*, quindi, non sono in conflitto di interesse con i loro clienti: anzi, hanno interesse a che costoro rimangano il più possibile sul mercato, per continuare a guadagnare sulle commissioni. A tal fine, offrono spesso corsi di formazione tenuti da analisti tecnici dei mercati finanziari e da traders qualificati.

Traendo spunto dalla vicenda “*GameStop*”, l’attività di studio della Commissione si è estesa ad un fenomeno strettamente connesso e ormai dilagante nei mercati finanziari: il *Trading online* (TOL), al fine di approfondirne disciplina, criticità e prospettive.

Da ultimo è emersa la necessità di un’attività di approfondimento sulle strategie e sulle recenti proposte legislative della Commissione Europea in materia di finanza digitale e, più in generale, sui profili di attenzione e sulle opportunità derivanti dal *Fintech* per gli emittenti e il risparmio nazionale.

La Commissione ha ritenuto di iniziare l’attività conoscitiva in materia con tre successive audizioni di Maria Antonietta Scopelliti, Segretaria generale della CONSOB (25 maggio, 8 giugno e, specificamente sul tema della finanza digitale, 6 luglio 2021), al fine di illustrare alla Commissione le principali tematiche d’interesse, anche nell’ottica di una proficua collaborazione finalizzata all’individuazione, ove necessario, di interventi normativi che possano regolare i cambiamenti in atto nei mercati dei servizi finanziari, in termini di diffusione di modelli di *business*, di servizi e di prodotti innovativi nonché fornire all’Istituto idonei strumenti per la tutela degli investitori e per l’efficienza e la trasparenza del mercato dei capitali.

Il 16 novembre 2021 è stato altresì audito il Presidente di Borsa Italiana S.p.A., Prof. Andrea Sironi, per approfondire le strategie in materia di finanza digitale e comprendere i profili di attenzione e le opportunità derivanti dal *Fintech* nonché il fenomeno “*GameStop*” e l’impatto prodotto dal *trading online* sui mercati finanziari e sul risparmio.

Le audizioni, nel loro complesso, hanno confermato che il *Fintech* rappresenta un grande fattore di sviluppo, suscettibile di far progredire interi settori dell’industria, di condizionare le interazioni tra gli individui, e l’azione della Pubblica Amministrazione soprattutto alla luce della pandemia di COVID-19 che ha amplificato la tendenza, da parte dei consumatori e delle imprese, all’utilizzo dei servizi finanziari digitali.

Dalla documentazione trasmessa alla Commissione è emerso altresì che la presenza degli investitori *retail* sul mercato azionario di Borsa Italiana - sia mediante operatività diretta sia mediante ordini trasmessi ai propri intermediari - si attesta stabilmente e

mediamente tra il 25%-30% degli scambi nel corso degli anni 2020 - 2021, con punte che salgono oltre il 75% sui titoli di minore capitalizzazione o su titoli interessati da fenomeni di elevata volatilità.

L'elevata presenza di investitori al dettaglio nei mercati domestici impone, pertanto, di cogliere le significative opportunità derivanti dal Fintech, soprattutto con riferimento alle PMI, per avvicinarle ai mercati di capitale ed agevolarne il *funding* e l'irrobustimento patrimoniale, ma anche di prevedere, gestire e, se del caso, vietare l'assunzione di rischi eccessivi.

Si è ritenuto parimenti opportuno approfondire gli strumenti di repressione dell'abusivismo: in tal senso l'articolo 7-*octies* del TUF (*Poteri di contrasto all'abusivismo*) attribuisce taluni poteri alla CONSOB tra cui il potere di "ordinare ai fornitori di connettività alla rete internet ovvero ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione, o agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi telematici o di telecomunicazione, la rimozione delle iniziative di chiunque nel territorio della Repubblica, attraverso le reti telematiche o di telecomunicazione, offre o svolge servizi o attività di investimento senza esservi abilitato". Sembrerebbe, infatti, che alcune imprese di investimento stabilite in Europa, operanti in regime di libera prestazione di servizi in Italia, violino, in tutto o in parte (assenza di meccanismi di *stop&loss*, leva oltre 400%, ecc.), le misure di divieto e restrizione adottate dalla CONSOB in materia di opzioni binarie e Contratti per differenza (CFD).

Da tempo poi si registra sul mercato un interesse crescente, a livello europeo e internazionale verso le cripto-attività. In assenza di un quadro regolamentare di riferimento, l'operatività in cripto-attività presenta rischi di diversa natura, come, ad esempio, la volatilità delle quotazioni e l'assenza di tutele legali e contrattuali, segnalati più volte dall'Unità di Informazione Finanziaria e dalla CONSOB, e solo parzialmente mitigate dalla recente entrata in vigore del provvedimento del MEF che ha dato vita al registro speciale dei fornitori di servizi in cripto-attività all'interno di quello degli OAM.

Quello delle cripto-attività resta un mercato estraneo agli schemi regolativi ideati per le attività finanziarie, eccetto che per finalità di antiriciclaggio. Tuttavia, sia l'aspettativa di ottenere significativi guadagni, sfruttando le oscillazioni di mercato tipiche della maggior parte delle cripto-attività, sia quella di usufruire di strumenti di pagamento o di beni finanziari svincolati dalla necessità di una loro intermediazione, sono le principali ragioni

che anche nel nostro Paese attraggono il risparmio di migliaia d'investitori retail per la gran parte non consapevoli delle specificità finanziarie e giuridiche di questi strumenti.

In attesa dell'approvazione definitiva della proposta di regolamento europeo MiCA, la cui entrata in vigore è attesa per il 2024, si pongono sfide che il Legislatore nazionale non dovrebbe trascurare considerando la sua dimensione e l'impatto che ha sul sistema finanziario ed economico internazionale ma anche raccogliere attivamente per non porre il sistema Paese in una condizione di svantaggio competitivo di tipo regolamentare.

L'auspicio è che alla luce dei lavori in fase di definizione o già esauriti su molti dei tavoli internazionali accreditati a tale scopo, il Parlamento possa dar vita a proposte che affrontino quegli aspetti che restano nel suo ambito di competenza e che sono strategici per garantire la modernità e la competitività del sistema economico nazionale unitamente alla protezione dei consumatori. Tra queste proposte, si pone senz'altro all'attenzione primaria del legislatore una disambiguazione della natura giuridica delle cripto-attività così come una più compiuta disciplina in materia fiscale.

In conclusione, le attività di approfondimento svolte in materia dalla Commissione evidenziano la necessità di definire una cornice normativa comune ed armonizzata per gestire le innovazioni derivanti dal *FinTech*, per limitare i possibili fenomeni di risparmio tradito nonché eventuali arbitraggi normativi ma al contempo valorizzare le opportunità imprenditoriali sane del settore e scongiurare la fuga di imprese, talenti e capitali.

La trasformazione in atto nel mercato finanziario diventerebbe così l'occasione per cogliere con rinnovato spirito di attenzione il quadro delineato dall'articolo 47 della nostra Costituzione esaltandone al contempo il profilo della tutela e il *favor* verso forme di risparmio popolare che contribuiscano a rafforzare il sistema produttivo e finanziario del Paese.

Per la prima volta, infatti, l'Italia si è dotata di una *sandbox* regolamentare, uno spazio protetto dedicato alla sperimentazione digitale nei settori bancario, finanziario e assicurativo. La sperimentazione consentirà agli operatori *FinTech* di testare soluzioni innovative, in costante dialogo con le autorità di vigilanza: Banca d'Italia, CONSOB, IVASS.

La Commissione valuta altresì positivamente la possibilità di estendere l'attività di contrasto agli abusivismi finanziari anche alle iniziative pubblicitarie condotte tramite il *web* e i *social media* e riferibili a soggetti non autorizzati alla prestazione di servizi e attività di investimento.

Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito alla Commissione di poter avviare un ciclo di audizioni per analizzare e approfondire il fenomeno delle cripto-attività anche al fine di proporre appositi interventi legislativi.

2.8 Gioco legale e sistema bancario

All'esito dell'audizione, svoltasi il 19 aprile 2021, del Direttore generale dell'ABI, Giovanni Sabatini, la Commissione ha ritenuto opportuno audire in data 17 maggio 2021 alcuni rappresentanti di vertice di Unicredit (Andrea Casini), Banca Nazionale del Lavoro (Andrea Munari) e ICCREA Banca (Eugenio Adamo), in merito a talune criticità, rilevate tramite il Sistema di segnalazione, nei rapporti fra il sistema bancario e gli operatori del settore del gioco legale.

Nel corso delle audizioni è emerso come l'assetto normativo in materia di antiriciclaggio (in particolare, le disposizioni della Banca d'Italia) ponga il settore del gioco e delle scommesse tra quelli particolarmente esposti al rischio di riciclaggio, nonostante il presidio dello Stato sia garantito dall'adozione di un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio.

Le aziende del gioco d'azzardo, infatti, hanno potuto segnalare attraverso la piattaforma web dedicata, diverse problematiche nelle relazioni con gli istituti finanziari e, nello specifico, hanno lamentato la mancata concessione di prestiti garantiti dallo Stato, il diniego di apertura di nuovi rapporti bancari, l'unilaterale chiusura di conti correnti da parte degli istituti bancari nonché il diniego di fidejussioni.

Con l'obiettivo di svolgere approfondimenti anche sulla normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la Commissione aveva programmato di audire l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) presso la Banca d'Italia.

Strettamente collegate alla materia sono anche le disposizioni di Banca d'Italia in materia di adeguata verifica della clientela su cui la Commissione avrebbe svolto approfondimenti, che, in diversi casi, precludono di fatto i rapporti fra intermediari, consumatori e imprese.

Le attività istruttorie testé menzionate risultavano prodromiche allo svolgimento di specifiche attività di indagine che lo scioglimento anticipato delle Camere, intervenuto, come detto, il 21 luglio 2022, ha impedito di proseguire.

La Commissione aveva altresì in programma di promuovere con le associazioni di categoria, la Banca d'Italia e l'ADM la definizione di un protocollo per tener conto delle peculiarità del settore e consentire agli operatori bancari di dare il necessario supporto ad un settore presidiato dallo Stato.

Allo stato, la Commissione valuta positivamente le diverse iniziative parlamentari nonché il crescente dibattito d'Aula relativo all'obbligatorietà per gli istituti di credito di garantire un rapporto di conto corrente con servizi di pagamento per la gestione del denaro di consumatori e imprese, soprattutto laddove operino attraverso un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio.

2.9 Le fondazioni bancarie: assetti organizzativi, gestionali e profili di attenzione

Le Fondazioni sono persone giuridiche private senza fini di lucro che perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti.

Sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze che esercita i poteri di controllo, ordinari e straordinari, espressamente previsti dal Decreto Legislativo 17 maggio 1999, n. 153, e che, in generale, verifica *“il rispetto della Legge e degli statuti, la sana e prudente gestione delle fondazioni, la redditività dei patrimoni e l'effettiva tutela degli interessi contemplati dagli statuti”* (articolo 10, comma 2).

Per quanto concerne gli esponenti di vertice delle fondazioni, il Ministero emana, sentite le organizzazioni rappresentative delle fondazioni, atti di indirizzo di carattere generale aventi ad oggetto, tra l'altro, *“i requisiti di professionalità e onorabilità, le ipotesi di incompatibilità e le cause che determinano la sospensione temporanea dalla carica dei soggetti che svolgono funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione e controllo presso le fondazioni e la disciplina del conflitto di interessi, nonché i parametri di adeguatezza delle spese di funzionamento tenuto conto di criteri di efficienza e di sana e prudente gestione”* (articolo 10, comma 3, lett. e).

Il citato Decreto specifica altresì, all'articolo 4, comma 1, lett. i), che gli Statuti delle fondazioni debbano prevedere che *“i componenti degli organi della fondazione sono nominati per periodi di tempo delimitati e possono essere confermati per una sola volta”*.

Con il Protocollo d'intesa Acri-MEF del 22 aprile 2015, il Ministero e l'ACRI hanno inteso declinare operativamente alcuni dei principi espressi dal citato Decreto,

individuando indirizzi basilari sui temi della *governance*, della gestione del patrimonio e dell'attività istituzionale.

In particolare, il Protocollo si pone esplicitamente l'obiettivo di garantire, in coerenza con il citato articolo 4, comma 1, lett. i), del Decreto, il "*periodico ricambio degli organi delle Fondazioni al fine di mantenere un elevato grado di responsabilità nei confronti del tenitorio*".

In tale ambito, la Commissione ha quindi avviato un'attività di studio sull'assetto organizzativo e gestionale delle fondazioni bancarie, anche al fine di formulare le proposte di carattere legislativo più idonee a garantire la tutela del risparmio, inaugurata l'11 gennaio 2022 con le audizioni del Presidente dell'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio Spa (ACRI), Francesco Profumo, e del Presidente della Fondazione Pescarabruzzo, Nicola Mattoscio.

Lo scioglimento anticipato della Legislatura ha purtroppo impedito alla Commissione di proseguire con il ciclo delle audizioni già programmate.

Gli approfondimenti svolti hanno comunque evidenziato una scarsa trasparenza, anche sui siti internet delle varie Fondazioni, in ordine agli aspetti relativi alla *corporate governance* delle stesse. Particolari profili di attenzione si registrano in merito al processo di nomina e di cessazione (durata del mandato) degli Organi di vertice delle Fondazione stesse e alla ricostruzione storica degli avvicendamenti avvenuti tra gli stessi e distinti per le funzioni di indirizzo, di amministrazione e di controllo.

Analoghi profili di attenzione si registrano inoltre sui compensi percepiti - intesi come ogni forma di pagamento o beneficio, incluse eventuali componenti accessorie ("*allowances*") - corrisposti, direttamente o indirettamente, in contanti, strumenti finanziari o servizi o beni in natura ("*fringe benefits*") - dalla Fondazione agli Organi di vertice ivi compreso il personale rilevante delle stesse.

In materia, meritevole di attenzione appare la possibilità di rafforzare, anche attraverso appositi interventi legislativi, la trasparenza informativa delle Fondazioni in ordine ai citati profili di attenzione e relativi alla *corporate governance* delle stesse.

2.10 La finanza sostenibile: situazione attuale, profili di attenzione e strategie future

Negli ultimi anni gli investimenti sostenibili hanno conosciuto una crescita significativa ed è cresciuto il numero di società quotate nell'area euro e in Italia assistite da uno *score ESG*.

Sul fronte dell'offerta di strumenti finanziari sostenibili, l'Europa vede confermato il suo ruolo trainante: a giugno 2022, l'aggregato globale delle emissioni di obbligazioni ESG è, infatti, riferibile ai Paesi europei per il 50% circa mentre il patrimonio di fondi comuni di investimento ESG europei pesa più dell'80% sul dato globale.

Nei maggiori Paesi dell'area euro le emissioni di obbligazioni ESG sono riferibili in gran parte alle società finanziarie, seguite da quelle operanti nei settori utilities e trasporti e, dal 2020, a emittenti pubblici.

Con riguardo al comparto dei fondi ESG, a marzo 2022 si contano quasi 5 mila fondi europei, con un patrimonio complessivo prossimo a 2.300 miliardi di dollari, in crescita del 40% rispetto al primo trimestre dell'anno precedente. Analoga tendenza si osserva in Italia, dove alla fine del primo trimestre del 2022 il numero di fondi ESG è superiore a 1.900 (1.266 a marzo 2021), mentre il patrimonio promosso si è portato a 431 milioni di euro (295 a marzo 2021).

Considerate le possibili ricadute in termini di tutela del risparmio, è apparso di fondamentale importanza avviare un'attività di ricostruzione normativa nonchè di monitoraggio sui profili di sostenibilità degli strumenti finanziari distribuiti dagli intermediari, ponendo particolare attenzione sul rischio del c.d. "*greenwashing*" ovvero l'utilizzo di una finta veste formale sostenibile come marchio al solo scopo di accrescere l'attrattività di un prodotto finanziario.

L'analisi svolta ha evidenziato che l'Unione Europea ha posto la sostenibilità ambientale e sociale al centro delle proprie politiche di sviluppo. Due tappe sono state fondamentali, entrambe approvate nel 2015, quali: l'Agenda 2030 dell'ONU e l'Accordo di Parigi sul clima, con i quali sono stati fissati ambiziosi obiettivi per i Governi.

Il Legislatore Europeo, per tradizione e vocazione regolatore delle iniziative di mercato, ha messo a disposizione degli Stati un'avanzata legislazione e un ricco impianto normativo.

La Commissione Europea si è posta inoltre l'obiettivo di promuovere la trasparenza dell'informativa societaria e la creazione di valore aggiunto a lungo termine, prevenendo e riducendo i fenomeni di *greenwashing*.

Per arginare i possibili fenomeni distorsivi, capaci di ostacolare la transizione verso un sistema economico più sostenibile, il Legislatore Europeo ha elaborato un articolato sistema di obblighi informativi che coinvolge sia le società sia gli intermediari finanziari.

Alle prime è richiesto di comunicare l'impatto della loro attività sull'ambiente e sulla comunità (c.d. esternalità), ai secondi di illustrare le modalità di integrazione dei fattori ESG nelle loro scelte di investimento e nelle decisioni relative alla *governance* delle società delle quali sono azionisti.

Infine, sempre la Commissione europea, con un'iniziativa innovativa rispetto ad altre legislazioni, al fine di rendere tale informazione più omogenea ed affidabile, ha elaborato una tassonomia per la classificazione delle attività ecosostenibili.

Dal punto di vista normativo in materia assumo rilievo il Regolamento (UE) 2019/2088 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari e il Regolamento (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

L'Europa ha, quindi, emanato un impianto normativo avanzato rispetto ad altre realtà giuridiche (quali Stati Uniti e Cina), con l'ambizione di voler rendere l'Europa nel 2050 il primo continente ad impatto climatico zero.

Sul piano pratico, la nuova e diffusa consapevolezza della necessità di affrontare la sfida della sostenibilità ha portato all'introduzione di strumenti per il monitoraggio e la comparazione degli obiettivi di sostenibilità che le imprese mirano a raggiungere.

Si tratta, in particolare, di certificazioni, di strumenti di valutazione e di codici di comportamento ed etici. Ciò è avvenuto, in un primo tempo, attraverso una autoregolamentazione da parte delle imprese, in un secondo momento, invece, sotto forma di eteroregolamentazione e di vigilanza pubblica.

In parallelo e con l'obiettivo di stimolare riflessioni in materia di ESG (*Environmental, Social and Governance*) e avviare possibili iniziative legislative. Su iniziativa della Presidente, lo scorso 9 maggio 2022 è stato organizzato presso la Camera dei Deputati un apposito convegno intitolato "*La finanza sostenibile al servizio del Paese: situazione attuale e strategie future*".

In particolare, nella prima parte del convegno è stata presentata una sintetica ricostruzione della normativa di riferimento, ponendo l'attenzione sul rischio di *greenwashing* e sulla necessaria tutela del risparmio ex articolo 47 Cost. Sono poi stati illustrati i principali dati del mercato ESG in Italia e in Europa, con un *focus* specifico al Mezzogiorno d'Italia.

La seconda parte è stata dedicata agli interventi di autorevoli rappresentanti politici, per evidenziare gli obiettivi da raggiungere, gli interessi strategici, le ricadute sul benessere dei cittadini, le iniziative realizzate e programmate, per colmare, tra l'altro, i divari territoriali.

Infine, la terza parte ha previsto l'intervento degli intermediari finanziari, i quali hanno rappresentato la loro effettiva operatività in materia ESG (*best case*), evidenziando, tra l'altro, le metriche e i processi aziendali utilizzati per definire i criteri di *scoring* in materia nonché per raccogliere, verificare e monitorare, nel corso del tempo, i fattori ESG delle imprese affidate e degli strumenti finanziari distribuiti. Particolare enfasi è stata dedicata all'illustrazione degli eventuali profili di criticità contenuti nella regolamentazione nonché delle problematiche riscontrate nell'operatività degli intermediari.

Nel corso del convegno, autorevoli esponenti del mondo politico, accademico e finanziario hanno promosso analisi e riflessioni in materia di ESG (*Environmental Social and Governance*), sotto i profili normativo, socio-economico e finanziario.

A seguito delle analisi svolte e del dibattito pubblico sono emerse possibili iniziative che potrebbero, a parere della Commissione, incentivare lo sviluppo della finanza sostenibile.

A titolo esemplificativo, nell'ottica di rafforzare la capacità di attrazione di capitali e di investimenti sostenibili uno stimolo maggiore potrebbe arrivare dall'inclusione dei criteri ESG anche nelle gare d'appalto pubbliche; coerentemente con la scelta, già operata dal Legislatore, di prevedere tra i criteri per partecipare alle gare previste dal PNRR anche l'impegno a presentare la rendicontazione non finanziaria sulla sostenibilità sociale e ambientale dei processi produttivi (c.d. "*rating di sostenibilità*").

Ulteriori incentivi potrebbero poi arrivare dal riconoscimento da parte dello Stato di una maggiore considerazione del bilancio sociale, da intendersi, ad esempio, quale documento necessario per poter accedere a misure di finanza agevolata e interventi pubblici.

Sempre, nell'ottica di rafforzare una relazione banca-impresa in materia di ESG, il Legislatore, nazionale ed europeo, oltre ad approntare una fiscalità di scopo potrebbe anche definire una normativa prudenziale "premiante" in termini di minore patrimonio di vigilanza per gli intermediari che supportano l'economia *green*.

Questo ha impatti particolarmente rilevanti soprattutto per le PMI che, oggi, hanno come canale di finanziamento preferenziale e spesso esclusivo il prestito bancario. In alcuni casi, soprattutto con riferimento all'importo massimo e alla durata, questi ultimi non sono sempre adeguati a sostenere piani di investimento e di ammodernamento verso l'eco-innovazione e la minimizzazione degli impatti ambientali.

Tuttavia, non può essere sufficiente un approccio "*minimal*" confinato nel rispetto del principio "*do not significant harm*", ossia non arrecare un danno rilevante, che costituisce uno dei principi della tassonomia europea in tema di finanza sostenibile.

Potrebbe, invece, risultare necessario integrare la dimensione di "*added value*", in termini di impatto sociale ambientale: uno dei punti fondamentali essendo il PNRR il più importante programma di investimento pubblico.

La crescita di una finanza sostenibile guarda anche ai fattori sociali. In ambito ESG, la "*S*" della parola "*Social*" indica la necessità di rispettare i diritti umani, l'uguaglianza, la parità di genere e di migliorare le condizioni di lavoro di tutti.

In materia sarà fondamentale anche la capacità del sistema finanziario di gestire le sofferenze bancarie, fenomeno che affligge migliaia di famiglie e imprese, attraverso il ricorso a strumenti di mercato innovativi e complementari rispetto alle tradizionali procedure esecutive.

Nel piano d'azione della Commissione europea adottato il 9 dicembre 2021 inerente la promozione dell'economia sociale, si riconosce il fondamentale ruolo (con la conseguente necessità di sviluppare quadri coerenti di tutela) di talune forme di impresa tra cui quelle cooperative (e le connesse specificità del modello mutualistico) e le società che più in generale antepongono le finalità sociali a quelle di lucro individuale, reinvestono la maggior parte degli utili nella realizzazione delle loro funzioni sociali, e sono caratterizzate da una *governance* democratica e/o partecipativa. In tale ambito, la funzione e il ruolo economici e sociali che le BCC svolgono - anche nelle fasi di ciclo negativo dell'economia - è confermato anche in questa fase storica, dai numeri e più in generale dalla letteratura internazionale che confermano quanto sia fondamentale la funzione sociale delle BCC per il finanziamento delle economie delle comunità, per la tenuta dell'occupazione e della coesione sociale.

In conclusione, le attività di approfondimento svolte dalla Commissione evidenziano la necessità, da un lato, di rafforzare la cornice normativa comune ed armonizzata e, dall'altro, di una maggiore armonizzazione delle prassi di vigilanza per garantire un *level*

playing field e limitare i possibili fenomeni di risparmio tradito nonché eventuali arbitraggi normativi.

2.11 La riforma delle banche di credito cooperativo

Nel corso di quest'ultimi anni, le banche di credito cooperativo sono state oggetto di una pluralità di interventi normativi – anche di impulso sovranazionale – che hanno trovato il loro culmine nella legge 8 aprile 2016, n. 49, che istituisce i gruppi bancari cooperativi.

Per via di tali interventi, nonostante rimangano a tutti gli effetti banche resilienti, senza scopo di lucro individuale e radicate nel territorio di appartenenza attraverso un legame con lo stesso e storicamente associate al supporto dell'economia reale del nostro Paese, le BCC sono adesso considerate *significant banks*, ossia banche di dimensioni significative con rilevanza sistemica assoggettate alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea (BCE), in conseguenza dell'adesione ad un Gruppo bancario cooperativo (GBC), creato per esigenze di pubblico interesse.

La citata riforma del 2016 è stata ispirata essenzialmente dalla promozione di una migliore patrimonializzazione del settore e da nuove forme di vigilanza quale conseguenza dell'aggregazione di istituti di credito di piccola dimensione in un gruppo creditizio di significative dimensioni.

Questi intenti furono realizzati dal Legislatore italiano, dapprima, con il D. L. n. 18 del 2016, rubricato «Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio», convertito poi con la legge n. 49 del 2016, successivamente, integrata dal cd. «Decreto Milleproroghe», convertito in legge 21 settembre 2018, n. 108.

Le modifiche più importanti hanno riguardato il Capo V, Sezione II, del Testo unico bancario, che hanno normato, rinnovandola, la categoria delle BCC: ciò è avvenuto attraverso la modifica degli articoli 33, 34, 35, 36, 150-*bis* e 150-*ter*, e soprattutto con la riformulazione *ex novo* di due articoli (il 37-*bis* e il 37-*ter*), che introducono il nuovo paradigma del Gruppo bancario cooperativo, disciplinando la sua composizione e della sua costituzione.

Quanto al numero di gruppi di BCC, ad oggi sono stati costituiti due gruppi di livello nazionale, ossia il “Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea”, con a capo “ICCREA Banca

S.p.A.” e il “Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca”, la cui capogruppo è “Cassa Centrale Banca - Credito Cooperativo Italiano S.p.A.”, oltre a un'altra forma di aggregazione a carattere regionale, composta dalle “Casse *Raiffeisen* dell'Alto Adige” non configurabile come gruppo cooperativo *stricto sensu* in quanto coerente con un IPS approvato ed autorizzato dalla Banca d'Italia nel novembre 2020.

In materia, a seguito di diverse segnalazioni ed esposti ricevuti, la Commissione, ha avviato un'attività di Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR) sugli effetti prodotti dalla Riforma del 2016 sull'operatività delle BCC nell'ottica di individuare, ove necessario, appositi interventi normativi idonei a migliorare l'assetto normativo e superare eventuali vincoli regolamentari che, determinando difficoltà operative gestionali, limitino il ruolo mutualistico delle banche di credito cooperativo.

In particolare, nella seduta del 15 febbraio 2022, la Commissione ha udito il Professore straordinario di Diritto dell'economia, Francesco Capriglione. L'indagine è poi proseguita nelle successive sedute del 22 e del 28 febbraio, con l'audizione, in entrambe le date, del Presidente di Federcasse, Augusto dell'Erba.

Dalla documentazione acquisita e dalle indagini svolte è emerso che i principali profili di criticità derivanti dalla riforma delle BCC sono l'allontanamento dei centri decisionali delle BCC rispetto ai territori dove si opera e l'assoggettamento delle stesse - attraverso l'adesione obbligatoria ad un gruppo bancario - alla vigilanza della BCE.

Di particolare rilievo appare altresì la circostanza che le BCC siano tenute a rispettare requisiti particolarmente stringenti e onerosi stabiliti dalla disciplina prudenziale (*ratios* patrimoniali, requisiti di idoneità degli esponenti, ecc.) e dalla normativa riguardante la risoluzione delle banche in caso di crisi (*bail-in* e MREL).

Profili di attenzione sono poi emersi con riferimento all'incongruenza tra l'essere “ente piccolo e non complesso” e il dover rispettare le regole previste per le grandi banche europee.

Tale circostanza non consente, pertanto, di applicare nel concreto i principi di proporzionalità delle norme e delle prassi di vigilanza, come richiederebbero, invece, le peculiari caratteristiche giuridiche, i connotati dimensionali e i profili di operatività tutt'altro che complessi delle BCC.

Durante le audizioni particolare attenzione è stata dedicata all'approfondimento della possibilità per le BCC di aderire a «sistemi di tutela istituzionali» (IPS). Come anche alla

possibilità di migliorare il quadro normativo e regolamentare europeo, oggetto di revisione proprio in queste settimane nell'ambito del recepimento di Basilea 3 *plus*, con misure di proporzionalità, ove possibile coerenti con il piano d'azione per la promozione dell'economia sociale adottato dalla Commissione europea nel dicembre scorso, come già descritto nel paragrafo precedente.

Su quest'ultimo punto, l'imprevisto scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito alla Commissione di completare il programma prefissato, ed in particolare, di procedere all'audizione della Banca d'Italia.

In conclusione, le banche territoriali - soprattutto in questa fase dell'emergenza epidemiologica e di crisi geopolitica - rappresentano un punto di riferimento per la ripresa dell'economia reale e sociale, in particolar modo delle aree periferiche, per cui ne deve essere garantito il ruolo territoriale e ne deve essere preservata l'autonomia decisionale nei rapporti con la capogruppo.

Considerato che lo scopo delle società cooperative a mutualità prevalente è quello di rendere un servizio ai soci e alle comunità di riferimento, a parere della Commissione, appare necessario avviare con tempestività una decisa e concreta attività di *moral suasion* sul Governo italiano e sul Parlamento europeo affinché le norme bancarie europee in corso di definizione, nel rispetto del principio di proporzionalità delle norme, tengano conto delle specificità delle BCC e della loro "*funzione sociale*" costituzionalmente riconosciuta, in quanto cooperative a mutualità prevalente e senza fini di speculazione privata.

PARTE III – IL SISTEMA DI SEGNALAZIONE

3.1. La struttura del Sistema di segnalazione

Il sistema informatico di segnalazione è divenuto pienamente operativo dal 18 novembre 2021, a seguito sottoscrizione, in data 30 giugno 2021, del “Protocollo d’intesa per la cooperazione tra la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario e la Guardia di Finanza” e del relativo “Disciplinare per la cooperazione”, da parte della Presidente della Commissione e del Generale C.A. della Guardia di Finanza, documenti ratificati dalla Commissione in sede plenaria nella seduta del 1° luglio 2021 (cfr. Allegato 1 e paragrafo 1.4.).

Tale sistema ha sostituito il precedente, utilizzato in via sperimentale fin dai primi mesi di attività della Commissione, consentendo una gestione più appropriata e coerente con i principi di leale collaborazione tra autorità competenti in materia bancaria e finanziaria e nel rispetto sia dell’autonomia privata, che delle competenze previste per legge.

L’articolo 1 del Protocollo, nel delineare l’ambito della collaborazione, prevede che:

1. *Le parti si impegnano a collaborare, nel quadro delle rispettive attribuzioni e allo scopo di realizzare forme di scambio informativo, per lo sviluppo di strategie di contrasto e prevenzione delle violazioni riferibili:*

- a) *alle procedure inerenti ai finanziamenti, ai prestiti garantiti dallo Stato e alle moratorie su finanziamenti, ex lege e volontarie, come previsti, in particolare, dal decreto-legge 17 marzo 2020, n.18 convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n.40 e successive modifiche ed integrazioni.*
- b) *alla gestione da parte degli intermediari bancari e finanziari, nonché dei soggetti di cui all’art.115 TULPS, delle esposizioni creditizie (NPL e UTP).*

Come si è detto, il sistema informatico permette a cittadini e imprese di segnalare alla Commissione profili di criticità riscontrati nei rapporti con le banche/intermediari non bancari (ad esempio soggetti di cui all’articolo 115 TULPS).

Per il tramite dello stesso, la Commissione acquisisce dati e informazioni, valorizzabili nella prospettiva *risk-based* in chiave programmatica, di supporto all’individuazione delle strategie/attività della stessa, e in qualità di *trigger* per l’attività di indagine e legislativa.

In particolare, le segnalazioni possono avere ad oggetto:

- Moratorie¹⁰;
- Finanziamenti¹¹;
- Segnalazioni SIC, CR e CAI¹².

Per l'efficace ed efficiente gestione delle segnalazioni è stato redatto un apposito manuale operativo, con allegati gli *standard* di lettera da inviare alle diverse parti interessate. Le segnalazioni sono processate, come da protocollo, attraverso il sito dedicato, accessibile tramite un apposito *link*.

Alla gestione delle segnalazioni è stato preposto un apposito *Team* composto da: Dr. Toni Marcelli, responsabile e coordinatore del Sistema di segnalazione e consulente della Commissione; Avv. Diego Cortina, consulente della Commissione; Dr. Pierluigi Tuccinardi, consulente della Commissione; 3 militari del Corpo della Guardia di Finanza assegnati alla Commissione per lo svolgimento delle attività oggetto del citato Protocollo.

In concreto, l'attività quotidiana del personale addetto si è articolata in un costante e continuo confronto, anche per le vie brevi, con gli istanti, per meglio definire l'oggetto della segnalazione, e con gli istituti bancari ed intermediari segnalati, per meglio comprendere, esaminare e tentare di definire bonariamente la criticità nel rispetto e nell'interesse delle rispettive posizioni.

3.2 Attività svolta e dati statistici

In data 12 luglio 2022 l'Ufficio di Presidenza ha approvato la relazione semestrale sulle attività svolte e sui risultati raggiunti.

In particolare, la Commissione ha valutato positivamente l'attività del Sistema di segnalazione. Infatti, con riferimento ai dati delle sole segnalazioni risultate complete e processate, ha rilevato che quasi il 70% delle stesse ha avuto esito positivo oppure sono state

¹⁰ In particolare: i) Moratorie ex DL "Cura Italia" PMI (congelamento prestiti a revoca, proroga prestiti a scadenza, sospensioni rate/canoni); ii) Moratorie ex DL "Cura Italia" Famiglie/Lavoratori autonomi e liberi professionisti (Fondo Gasparrini); iii) Moratorie private promosse da Associazioni di categoria.

¹¹ In particolare: i) Finanziamenti fino a 30.000€ (garantiti al 100% dallo Stato); ii) Finanziamenti superiori a 30.000€; iii) Finanziamenti aggiuntivi all'importo già finanziato (iter semplificato per €25.000); iv) Rinegoziazione del debito; v) Cessione del quinto; vi) Credito ai consumatori; vii) Mutuo; viii) Apertura di credito bancario; ix) Leasing; x) Altro.

¹² In particolare: i) Sistemi privati di informazioni creditizie (SIC); ii) Centrale dei rischi (CR); iii) Centrale di allarme interbancaria (CAI); iv) Altro.

ritirate dal segnalante (presumibilmente, in buona parte a seguito del raggiungimento di un accordo con la controparte bancaria).

In concreto, ciò significa che piccoli imprenditori hanno avuto i mezzi per iniziare o portare avanti la loro attività economica, giovani famiglie l'opportunità di acquistare una casa, rinegoziare un prestito, ecc.

La Commissione ha anche rilevato come l'attività di *moral suasion* ovvero di mediazione effettuata dal *Team* della Commissione preposto all'attività sia risultata preziosa anche per l'operatività degli istituti bancari, evitando, infatti, agli stessi di adottare decisioni difformi e non *compliant* alla normativa di riferimento, e, in ultima analisi, possibili e future controversie con i clienti per fattispecie analoghe.

Infine, non deve essere sottovalutata la circostanza che spesso, attraverso l'interazione con cittadini e imprese, il personale dedicato al sistema ha svolto anche una vera e propria attività di "educazione finanziaria", fornendo assistenza ai vari utenti su nozioni, concetti e regolamentazione di settore e, quindi, rafforzando la conoscenza e la consapevolezza di diritti/doveri dei vari segnalanti nel rapporto con il sistema bancario.

Subito dopo l'approvazione della prima relazione semestrale, avvenuta in data 12 luglio 2022, è intervenuto lo scioglimento anticipato delle Camere (21 luglio 2022).

Pertanto, fermo restando che, con lo scioglimento si interrompono tutte le attività di indagine della Commissione parlamentare di inchiesta, anche quelle relative ad ambiti portati all'attenzione della Commissione dal Sistema di segnalazione, l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nella riunione del 25 luglio, ha ritenuto di tener attivo il sistema informatico e il *Team* dedicato fino al 15 settembre 2022, anche al fine di poter concludere la gestione delle pratiche aperte.

Si dà quindi conto, di seguito, dei dati relativi all'attività complessiva del Sistema di segnalazione, dall'entrata in funzione, il 18 novembre 2021, al 15 settembre 2022.

Sono complessivamente pervenute 351 segnalazioni, di cui:

- 161 risultate complete e processate;
- 117 irricevibili in quanto non rientranti nelle fattispecie oggetto del Protocollo (ad esempio, relative a servizi e attività di investimento di cui al TUF).
- 73 con caratteristiche di richiesta di informazioni, chiarimenti (quesiti).

Con specifico riferimento alle 161 segnalazioni complete, le stesse hanno riguardano persone fisiche e giuridiche e sono così ripartite:

- persone fisiche: 131
- persone giuridiche (società di capitali/società di persone): 30

Le segnalazioni oggetto di doglianze hanno riguardato le seguenti macro aree:

- finanziamento (mutui, prestiti, apertura di credito in C/C): 87
- esposizioni creditizie deteriorate (NPL / UTP): 26
- altro: 32
- segnalazioni presso SIC, CR, CAI¹³: 16

Sul totale delle segnalazioni ricevute si registrano gli esiti seguenti:

- esito positivo: 57 (pari al 35% del totale)
- ritiro della segnalazione da parte del segnalante (causa raggiungimento di intese tra le parti in assenza di invio della segnalazione da parte dell'Ufficio all'intermediario): 54 (34%)
- esito negativo: 50 (31%)

In generale, le segnalazioni ricevute sono omogeneamente diffuse sul territorio in termini numerici, casistica ed istituti/intermediari destinatari delle segnalazioni.

La durata media dei singoli procedimenti è stata di circa 81 giorni (dalla fase della prima segnalazione alla fase dell'esito positivo/negativo tra le parti).

Il fascicolo medio di ogni segnalazione è formato da circa 30 pagine (istanza più allegati richiamati nella stessa segnalazione).

Occorre evidenziare che nell'ultimo periodo si è registrata una spiccata prevalenza di segnalazioni inerenti la "cessione dei crediti" (in particolare sul *superbonus* 110%), fenomeno che impatta sul fabbisogno di liquidità di imprese e famiglie.

Gli strumenti utilizzati per favorire la gestione delle diverse segnalazioni sono: corrispondenza via e-mail, telefono, *video call*.

Nello specifico la gestione delle complessive 351 segnalazioni ha comportato nei 216 giorni lavorativi (periodo 18 novembre 2021 - 15 settembre 2022):

- l'invio di esplicite richieste di integrazioni tramite mail (attinenti sia alla completezza documentale sia al merito delle stesse): 97

¹³ In particolare: i) Sistemi privati di informazioni creditizie (SIC); ii) Centrale dei rischi (CR); iii) Centrale di allarme interbancaria (CAI).

- un servizio di assistenza telefonica/video call su base giornaliera: 5 contatti (per complessivi 1080 contatti di assistenza).

3.3. Le principali questioni evidenziate dal Sistema di segnalazione

Come si è detto, le informazioni tratte dall'attività di gestione delle segnalazioni, pur riferite a casi singoli, hanno spesso consentito alla Commissione di intercettare anche profili di criticità nei rapporti tra cittadini o imprese e istituti bancari o finanziari aventi carattere generale.

Si è trattato di informazioni particolarmente preziose, che talvolta si sono incrociate con questioni già poste all'attenzione della Commissione per altra via, e che sono state utili per integrare il programma dei lavori della Commissione stessa.

Tra le principali questioni intercettate attraverso il Sistema di segnalazione rientrano le problematiche relative alle pressioni commerciali nella vendita di prodotti finanziari nonché alla vendita dei diamanti da parte di Istituti bancari (cfr. paragrafo 2.5 e 2.5.1); il collocamento e le difficoltà di smobilizzo dei titoli da parte degli azionisti del Gruppo Bancario Banca Agricola Popolare di Ragusa; le problematiche connesse alla cessione dei crediti d'imposta derivanti da *bonus* fiscali e in particolare dal cd. *superbonus* 110% (cfr. paragrafo 2.6); le sofferenze bancarie (cfr. paragrafo 2.2); la procedura di amministrazione straordinaria della Banca del Sud S.p.A.; le recenti dinamiche di *governance* e azionarie che hanno coinvolto Assicurazioni Generali; la posizione dell'ing. Giuseppe Bivona, partner di *Bluebell Partners Limited*, sul caso Monte dei Paschi di Siena; la chiusura unilaterale dei conti correnti da parte di Fineco, ecc.).

Particolare interesse ha poi destato una problematica relativa ai rapporti col sistema bancario da parte di un imprenditore che era oggetto di indagini penali poi concluse con l'archiviazione (cfr. paragrafo 3.3.1) nonché la questione relativa alla commercializzazione in Italia dei mutui *barclays* indicizzati al franco svizzero, che saranno esaminate più nel dettaglio nei paragrafi seguenti (cfr. paragrafo 3.3.2).

3.3.1 La vicenda Bulgarella

In data 2 febbraio 2022 l'ing. Andrea Bulgarella ha attivato il sistema informatico di segnalazione rappresentando: (i) di essere il socio di riferimento, sia direttamente che indirettamente per il tramite delle proprie controllate, di diverse società che operano nel

settore edile e turistico alberghiero; (ii) di avere azionato, nei confronti delle banche ed a seguito delle restrizioni delle agevolazioni creditizie da parte delle medesime, contestazione analitica dei saldi di conto corrente bancario definitisi con transazione; (iii) di essere stato penalmente indagato, indagine conclusasi con richiesta di archiviazione del procedimento; (iv) di aver ristrutturato il debito *ex* articolo 182-*bis* L.F.; (v) che le banche rifiutano l'apertura di conti correnti, e quindi dei servizi collegati quali POS ecc., ovvero chiudono i rapporti di conto corrente in essere anche con saldo attivo; (vi) che la predetta situazione è fonte di notevole danno e pregiudizio essendo impossibilitato ad operare sul mercato con le proprie attività.

Al fine di acquisire maggiori informazioni sul caso specifico, la Commissione ha ritenuto di audire personalmente l'imprenditore e la sua audizione si è tenuta il 29 marzo 2022.

Dalla documentazione trasmessa e dalle informazioni ottenute, anche successivamente all'audizione, nonostante l'indagine penale si sia conclusa con la richiesta di archiviazione del procedimento, sembrerebbe che la stessa indagine abbia di fatto compromesso i rapporti con il sistema bancario e finanziario. Tale circostanza risulta fortemente ostativa ai fini del normale proseguimento dell'attività imprenditoriale.

Sussiste quindi una problematica, che riveste senz'altro carattere generale - casi simili sono, infatti, stati segnalati alla Commissione tramite il Sistema di segnalazione -, relativa alla necessità di garantire un rapporto di conto corrente con servizi di pagamento per la gestione del denaro di consumatori e imprese, specie qualora gli stessi siano stati oggetto di indagini conclusesi in loro favore.

La Commissione ha, quindi, rilevato la necessità di ricostruire la normativa e le disposizioni di attuazione in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ivi compreso, gli effetti e le limitazioni che le segnalazioni producono in capo al soggetto segnalato e le procedure e le attività per "sanare" le eventuali segnalazioni "superate" dagli eventi successivi (ad esempio, per archiviazione delle indagini o per assoluzione da parte dell'Autorità giudiziaria) o derivanti da comportamenti opportunistici da parte dei segnalanti (ad esempio, atteggiamenti meramente cautelativi, approcci burocratici, adozione di strumenti automatici di individuazione delle operazioni sospette, ecc.).

Strettamente collegate alla materia sono poi le disposizioni di Banca d'Italia in materia di adeguata verifica della clientela che impongono agli intermediari di tener conto di tutte le informazioni, pubbliche e private, riferite alla clientela.

La Commissione ha, pertanto, ritenuto di dover svolgere ulteriori approfondimenti, convocando anzitutto per un'audizione il direttore Claudio Clemente dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) presso la Banca d'Italia, al fine sia di acquisire informazioni di carattere generale sull'applicazione della normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sia di ricostruire la vicenda concreta sulla base delle informazioni e segnalazioni ricevute.

Contestualmente, la Commissione ha richiesto specifica documentazione da parte della stessa Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) relativa alla normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ivi compreso, gli approfondimenti sulla vicenda Bulgarella.

Lo scioglimento anticipato delle Camere, intervenuto il 21 luglio 2022, ha tuttavia impedito lo svolgimento della citata audizione nonché ulteriori approfondimenti che sarebbero stati necessari in merito alle disposizioni di Banca d'Italia in materia di adeguata verifica della clientela che, in diversi casi, precludono di fatto i rapporti fra intermediari, consumatori e imprese.

Peraltro, dagli approfondimenti che è stato possibile svolgere, emergono particolari profili di attenzione sulla circostanza che le segnalazioni derivanti da comportamenti opportunistici o "superate" dagli eventi successivi (ad esempio, per archiviazione delle indagini o per assoluzione da parte dell'Autorità giudiziaria, ecc.) possano di fatto compromettere in maniera significativa il rapporto del soggetto segnalato con il sistema bancario e finanziario. Le difficoltà di accesso al credito da parte di imprese e famiglie agevolano, tra l'altro, l'ingerenza della criminalità organizzata nell'economia reale del Paese.

In considerazione della conclusione anticipata dell'attività di indagine, la Commissione deve limitarsi a rilevare che il caso specifico evidenzia la sussistenza di un duplice profilo di criticità:

- l'affidabilità e l'indipendenza delle fonti informative utilizzate, specie se si tratta di banche dati private utilizzate dal sistema bancario e finanziario. Occorre garantire,

in particolare, che le informazioni trattate da tali soggetti siano adeguate e aggiornate.

- le grandi difficoltà ad operare da parte di imprenditori che comunque risultano segnalati.

Con riferimento al primo profilo, dovrebbe intervenire nell'ambito della normativa di riferimento, ivi compreso il "codice privacy".

Con riferimento al secondo potrebbe ipotizzarsi l'estensione anche alle imprese del cosiddetto conto corrente di base - inclusivo dei servizi di pagamento - oggi previsto per le sole persone fisiche.

La Commissione valuta quindi positivamente le diverse iniziative parlamentari nonché il crescente dibattito d'Aula relativo all'obbligatorietà per gli istituti di credito di garantire un rapporto di conto corrente con servizi di pagamento per la gestione del denaro di consumatori e imprese.

3.3.2 La vicenda dei Mutui *Barclays* indicizzati al franco svizzero

Altra segnalazione di rilievo ha riguardato la commercializzazione in Italia dei mutui in Euro indicizzati al franco svizzero (CHF) da parte di Banca *Barclays* su cui la Commissione ha svolto approfondimenti sui comportamenti tenuti dalla stessa Banca nel corso degli anni, soprattutto in termini di trasparenza informativa e di correttezza comportamentale verso i debitori.

Le indagini svolte hanno acclarato che, ad oggi, i Mutui CHF non vengono più commercializzati in Italia. Le problematiche riguardano, pertanto, esclusivamente i mutui già commercializzati ed in fase di ammortamento.

Preso atto delle diverse pronunce giurisprudenziali, del Provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 13 giugno 2018, n. 27214 e della Sentenza della Corte di Cassazione 31 agosto 2021, n. 23655, anche su apposita attività di *moral suasion* da parte della Commissione, la banca ha manifestato la propria disponibilità a soluzioni commerciali e/o bonarie delle vertenze nei confronti dei mutuatari che lo richiedono.

Considerato l'impatto negativo che la vicenda ha generato sui debitori, la Commissione valuta positivamente - quale forma di ristoro - la possibilità della stessa banca di rivedere volontariamente - non limitandosi solamente alle esplicite istanze ricevute - i meccanismi di indicizzazione dei mutui o di trovare accordi transattivi.

Tale iniziativa potrebbe, tra l'altro, produrre un effetto deflattivo sui contenziosi, già attivati e potenziali, presso i vari Tribunali od organismi arbitrali o conciliatici, tra cui l'Arbitro Bancario e Finanziario.

Lo scioglimento anticipato delle Camere ha tuttavia impedito lo svolgimento del monitoraggio periodico sulla vicenda da parte della Commissione sui comportamenti effettivamente tenuti dalla banca.

PARTE IV – CONCLUSIONI

La Commissione si è costituita nella seduta del 6 febbraio 2020, con l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

Nell'espletamento dei propri compiti, la Commissione ha partecipato a varie iniziative legislative e regolamentari in ambito nazionale ed europeo per favorire il *level playing field* e mitigare anche i rischi di esclusione finanziaria di alcune categorie di utenti. L'operato della Commissione si è svolto in proficua interazione con le altre Commissioni parlamentari, la Magistratura, la Banca d'Italia, la CONSOB, l'IVASS e la Pubblica Amministrazione. Sono stati rafforzati i rapporti con la Guardia di Finanza e con le Università.

È stato rafforzato il dialogo con le principali Associazioni di categoria e con gli operatori del mercato nell'ottica di meglio individuare profili di attenzione e definire soluzioni, anche in termini di autoregolamentazione, più efficaci e efficienti.

Parimenti rilevante è stato il processo di progettazione e realizzazione del Sistema di segnalazione, in collaborazione con la Guardia di Finanza, per favorire le segnalazioni di eventuali profili di criticità nei rapporti bancari da parte di famiglie e imprese.

Il sistema ha permesso alla Commissione di intercettare profili di criticità nei rapporti tra clienti e intermediari e ad avviare le possibili attività della stessa tra cui, ad esempio, audizioni, richieste di dati e informazioni e segnalazioni alla Procura della Repubblica.

È stato offerto un servizio gratuito a cittadini e imprese, con tempistiche certe, per rafforzare la tutela sostanziale del risparmio *ex* articolo 47 della Costituzione. Ciò ha permesso che piccoli imprenditori hanno avuto i mezzi per iniziare o portare avanti la loro attività economica, giovani famiglie l'opportunità di acquistare una casa, rinegoziare un prestito, etc.

È auspicio della Commissione che l'operatività del Sistema di segnalazione possa proseguire anche all'interno dei lavori delle prossime Legislature. In proposito, la Commissione stessa ha apprezzato le attività svolte dalla Guardia di Finanza e dalla Camera dei Deputati.

Le citate attività si sono svolte nel mezzo di un periodo complesso per l'economia nazionale e globale.

La pandemia da COVID-19 ha prodotto e purtroppo continua a produrre significative perdite in termini di produzione, di forza lavoro e di esportazioni nel tessuto produttivo

nazionale. Tale scenario, già preoccupante per l'Italia, si è ulteriormente aggravato con l'invasione russa in Ucraina, la crisi geopolitica, il caro energia e le spinte inflazionistiche.

L'aumento dei prezzi delle materie prime e la conseguente inflazione rappresentano una tassa ineludibile per il Paese anche in termini di erosione di risparmio reale nazionale.

In tale contesto le politiche restrittive della BCE e il debito pubblico "non" infinito stanno aggravando la situazione del sistema produttivo nazionale.

La difficile congiuntura economica ha reso altresì evidente l'importanza delle politiche pubbliche nel mitigare le disuguaglianze e, più in generale, il disagio economico e sociale, soprattutto quando l'attività produttiva e le relazioni sociali vengono sottoposte a *shock* di particolare gravità e intensità.

L'impatto della crisi è stato notevolmente attutito dagli ingenti interventi attuati dal Governo negli ultimi anni per tutelare la salute della popolazione, per sostenere i redditi dei lavoratori e delle famiglie più povere, per assistere le imprese e i settori più colpiti dalla crisi, per assicurare la continuità dell'erogazione del credito e per mitigare l'impatto del rincaro del costo dell'elettricità e del gas.

Fondamentali sono state, pertanto, le misure per salvaguardare il reddito disponibile pro-capite: fattore significativo per garantire una domanda interna di beni e consumi, il rilancio degli investimenti, l'occupazione, la crescita del PIL e il gettito fiscale (necessario per l'attività redistributiva da parte del Stato).

Nonostante un periodo non privo di incertezze e difficoltà, il sistema bancario e finanziario italiano è stato in grado di offrire - soprattutto grazie alle moratorie su prestiti e alla concessione di finanziamenti garantiti dallo Stato - un adeguato sostegno al settore produttivo.

Di seguito si sintetizzano i principali aspetti e profili di attenzione, emersi nelle varie aree oggetto di esame, i risultati raggiunti e le possibili soluzioni.

Con specifico riferimento all'operatività del sistema bancario nazionale si ravvisa la necessità di avere una strategia e una visione di sistema delle varie partecipate di Stato nel settore bancario.

L'intervento pubblico nel capitale delle aziende di credito e - in modo ancor più rilevante - la sua natura, finalità e gli esiti attesi non devono limitarsi ad un fenomeno temporaneo e di ultima istanza ma devono, invece, mirare alla realizzazione di un disegno

di tipo strategico a beneficio dei contribuenti, dei dipendenti e, più in generale, del sistema bancario nazionale e dell'economia italiana.

In materia, la partecipazione in Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. è, ad esempio, un *asset* strategico per creare una banca di respiro nazionale in grado di competere con altri *player* primari. La nascita del terzo polo bancario richiede però il necessario supporto dell'azionista pubblico che, nel corso del tempo, potrà anche trasformarsi in un investitore istituzionale di minoranza.

Nell'ambito dell'aumento di capitale di 2,5 miliardi di euro, atteso entro la fine del 2022 - come previsto dal Piano Industriale 2022-2026 - l'individuazione di un *Anchor Investor* rappresenta una tappa fondamentale per il futuro della banca; il sostanziale cambiamento degli assetti proprietari della banca sarà fortemente influenzato dalla sua presenza o meno, dalla nazionalità e dalla tipologia di investitore.

Date le condizioni di estrema difficoltà economica del Sud e il crescente divario rispetto al Centro-Nord, va poi attentamente valutata la possibilità di stimolare lo sviluppo del Mezzogiorno anche attraverso il consolidamento e il rafforzamento del relativo sistema bancario, volano necessario per il finanziamento e il rilancio delle imprese e del territorio.

La Banca Popolare di Bari, anche alla luce del recente riassetto societario, rappresenta un importante strumento per intervenire su alcuni problemi del sistema finanziario del Mezzogiorno.

Se da un lato, i processi di consolidamento sono strategici nel processo di rafforzamento dell'industria finanziaria italiana, dall'altro, occorre allo stesso tempo considerare un *asset* positivo la presenza di più istituti di credito e quindi la concorrenza di mercato.

Nel corso delle varie audizioni, infatti, si sono registrate non solo differenze operative tra i diversi modelli di banca (significative, non significative e territoriali) ma anche diverse sensibilità del *management*. Queste differenze sono positive e rappresentano il Paese.

In materia, dalla documentazione acquisita e dalle indagini svolte è emerso che i principali profili di criticità derivanti dalla riforma delle BCC sono connessi all'assoggettamento delle stesse - attraverso l'adesione obbligatoria ad un gruppo bancario - alla vigilanza della BCE.

E, dunque, all'incongruenza tra l'essere "ente piccolo e non complesso" e il dover rispettare le regole previste per le grandi banche europee.

Considerato che lo scopo delle società cooperative a mutualità prevalente è quello di rendere un servizio ai soci e alle comunità di riferimento, a parere della Commissione, appare necessario avviare con tempestività una decisa e concreta attività di *moral suasion* sul Governo italiano e sul Parlamento europeo affinché le regole bancarie europee in corso di ridefinizione con il "Pacchetto bancario 2021", nel rispetto reale del principio di proporzionalità delle norme, tengano conto delle specificità delle BCC e della loro "*funzione sociale*" costituzionalmente riconosciuta, in quanto cooperative a mutualità prevalente e senza fini di speculazione privata.

Diverse audizioni hanno poi evidenziato l'opportunità di rafforzare l'azione di vigilanza, ivi intesa in termini di trasparenza informativa, sulle dinamiche di *governance* e azionarie del settore finanziario-assicurativo. Ulteriori approfondimenti appaiono opportuni sulla disciplina, introdotta dalla c.d. Riforma sul Risparmio¹⁴, relativa alle modalità di elezione dei consigli di amministrazione delle società quotate, ivi compresa la facoltà eventualmente prevista in via statutaria per il Consiglio di amministrazione uscente di presentare una lista di candidati per il rinnovo del Consiglio medesimo.

Particolari profili di attenzione poi si registrano in merito al processo di nomina e di cessazione (durata del mandato) degli Organi di vertice delle Fondazioni stesse e alla ricostruzione storica degli avvicendamenti avvenuti tra gli stessi e distinti per le funzioni di indirizzo, di amministrazione e di controllo.

Analoghi profili di attenzione si registrano inoltre sui compensi percepiti - intesi come ogni forma di pagamento o beneficio, incluse eventuali componenti accessorie (cc.dd. "*allowances*") - corrisposti, direttamente o indirettamente, in contanti, strumenti finanziari o servizi o beni in natura (c.d. "*fringe benefits*") - dalla Fondazione ai propri organi di vertice, compreso il personale che ricopre ruoli dirigenziali chiave nelle stesse.

In materia, meritevole di attenzione appare la possibilità di rafforzare, anche attraverso appositi interventi legislativi, la trasparenza informativa delle Fondazioni in ordine ai citati profili di attenzione e relativi alla *governance* delle stesse.

¹⁴ In particolare: Legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari", e Decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 303, recante "Coordinamento con la legge 28 dicembre 2005, n. 262, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (T.U.B.) e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T.U.F.)".

Significativa è stata poi l'attività della Commissione per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure governative di sostegno al credito (moratorie su prestiti e rilascio delle garanzie pubbliche per i nuovi finanziamenti) di cui al D.L. n. 18/2020 (cc.dd. "Cura Italia") e ulteriormente ampliate con il D.L. 23/2020 (c.d. "Decreto Liquidità"), convertiti rispettivamente, dalle leggi n. 27 e n. 40 del 2020.

L'invio del questionario, il ciclo di audizioni e l'attività legislativa svolta sono state preziose per assicurare la rapida e corretta implementazione delle citate misure governative.

Particolare rilievo hanno assunto le circolari del luglio 2020 realizzate, su impulso della Commissione, da ABI, Federcasse e Assopopolari, per sensibilizzare gli istituti di credito alla più corretta applicazione delle disposizioni concernenti i finanziamenti coperti da garanzia statale. Le Circolari hanno chiarito che, in sostanza, la garanzia pubblica sostituisce le garanzie normalmente richieste per ottenere un finanziamento e che è possibile acquisire ulteriori garanzie di tipo personale o di tipo reale, assicurativo ovvero bancario, esclusivamente sulla quota di finanziamento non coperta dalla garanzia statale.

Nell'industria finanziaria italiana è poi in corso da tempo un processo di rafforzamento del ruolo degli investitori istituzionali nell'allocazione del risparmio privato. Oltre un terzo della ricchezza finanziaria delle famiglie è oggi investito in strumenti del risparmio gestito. Su tale ultimo aspetto le società prodotte nazionali rappresentano una quota residuale del mercato.

Non marginali appaiono, pertanto, i timori che significative quote del risparmio nazionale possano essere investite in altre economie produttive che non raramente sono in competizione con il sistema produttivo nazionale.

Strumentali e direttamente collegati all'effettiva allocazione del risparmio nazionale sono i modelli distributivi del settore bancario e le possibili pressioni commerciali inerenti la vendita ai clienti di prodotti finanziari, tematica che investe profili inerenti la tutela del risparmio, il corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario nonché il benessere lavorativo.

Le audizioni hanno confermato che nell'ultimo decennio il sistema bancario e finanziario ha registrato significativi cambiamenti, quali, la diffusione di nuovi modelli di *business*, di servizi e di prodotti, processi di riorganizzazione e di ottimizzazione delle risorse, la progressiva riduzione dei volumi dell'attività creditizia tipica in favore del

sempre maggior peso dei servizi e delle attività di investimento nonché significative pressioni competitive derivanti soprattutto dal *Fintech*.

Tali dinamiche pongono profili di attenzione sulla tutela del risparmio, sul corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario nonché sul benessere lavorativo; condizioni tutte necessarie per il perseguimento del miglior interesse del cliente.

Ulteriori problematiche sono poi emerse in relazione alla fase di profilatura della clientela e all'applicazione delle conseguenti regole di condotta (valutazione di appropriatezza o di adeguatezza) soprattutto nel caso delle cc.dd. "riprofilature strumentali" e delle operazioni "bacciate". Ciò a discapito del perseguimento del miglior interesse del cliente che deve, invece, orientare il comportamento degli operatori professionali che prestano servizi di investimento.

Le audizioni hanno altresì confermato che l'importanza del benessere lavorativo è condizione essenziale per assicurare lo svolgimento delle attività bancarie nel pieno interesse del cliente.

La tutela del risparmio esige risposte politiche e assume una rilevanza sociale e non esclusivamente sindacale. Negli approfondimenti svolti sono peraltro emersi alcuni dei casi più clamorosi di indebite pressioni commerciali, quali: umiliazioni verbali, minacce di trasferimento o di revoca delle ferie o del part-time in caso di mancato raggiungimento dei budget; inserimento da parte dei responsabili di nuovi appuntamenti con i clienti all'insaputa del lavoratore; organizzazione di "tornei", gare o sfide tra aree territoriali o filiali per confrontare o premiare i risultati dei dipendenti, politiche remunerative fortemente collegate ai risultati di vendita.

Sui rischi degli investimenti finanziari occorre sottolineare che gli stessi non possono essere annullati, ma devono essere meglio rappresentati dagli intermediari ai risparmiatori e presidiati con prudenza e attenzione dalle società che li gestiscono. Di certo la bassa educazione finanziaria dei risparmiatori non deve essere la giustificazione per possibili condotte irregolari da parte degli intermediari.

È opinione della Commissione che i fenomeni di risparmio tradito richiedono un necessario rafforzamento degli strumenti e delle politiche di vigilanza in materia per verificare il rispetto, formale e sostanziale, della disciplina di settore.

Significativa, infatti, è stata l'attività della Commissione in termini di monitoraggio dell'operatività del FIR, di *moral suasion* nonché di effettiva tutela del risparmio. All'esito

dell'attività svolta, è risultato che al 31 agosto 2022 la Commissione tecnica ha complessivamente eseguito n. 145.675 pagamenti per un totale di oltre 969 milioni di euro.

Tali dati testimoniano l'importante lavoro svolto dalla Commissione in termini di monitoraggio dell'operatività del FIR, di *moral suasion* nonché di effettiva tutela del risparmio.

La vicenda dei diamanti da investimento appare altrettanto significativa, non solo per il numero di risparmiatori coinvolti, ma anche perché nell'attuale crisi geopolitica seguita all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, i risparmiatori vengono attratti dai cosiddetti "beni rifugio", tra cui anche i diamanti e più in generale, i beni materiali.

Sebbene alla data del 30 settembre 2021, gli intermediari coinvolti nella vicenda - a seguito delle azioni di *moral suasion* da parte delle Autorità di vigilanza - hanno effettuato rimborsi pari a circa € 1,2 miliardi (il 93% delle richieste di rimborso ricevute dai clienti sono state accolte dalle banche) occorre evitare che fenomeni analoghi possano ripetersi, ad esempio, con riferimento alla circolazione delle cripto-attività nell'ambito di piattaforme di scambio online.

La vicenda diamanti conduce a riflettere sull'efficacia degli attuali assetti della vigilanza bancaria e finanziaria e sulle possibili iniziative di carattere legislativo.

In tale prospettiva si potrebbero dotare le singole Autorità di vigilanza di nuovi poteri di indagine, tra cui, ad esempio, il *mystery shopping* che permetterebbe agli stessi Organi di vigilanza di verificare il comportamento effettivamente tenuto dagli intermediari nei confronti della propria clientela.

Nella stessa prospettiva e per rafforzarne l'operatività, si potrebbe, ad esempio, valutare l'opportunità di estendere ai giudizi dell'ACF e dell'ABF, istituti già presenti nell'ordinamento giuridico italiano, ed in particolare nell'arbitrato, in cui per rendere esecutivo il provvedimento arbitrale la parte interessata deve proporre istanza, all'uopo depositando il lodo in originale o in copia conforme unitamente alla convenzione di arbitrato, nella cancelleria del Tribunale territorialmente competente nel cui circondario si trova la sede dell'Arbitrato.

Un tema specifico e da affrontare entro la fine dell'anno riguarderà sicuramente i crediti deteriorati e i crediti classificati come inadempienze probabili.

Le nuove incertezze sull'andamento dell'economia rendono improcrastinabile la necessità di trovare soluzioni per gestire la prossima prevedibile ondata di NPE (*Non*

Performing Exposures) che, a seguito del marcato deterioramento del quadro economico, potrebbero rendere non esigibili molti dei crediti in essere del sistema bancario e finanziario nei confronti delle aziende attive in certi settori o comunque in situazione di marginalità reddituale.

Nell'ambito delle audizioni dei principali operatori sul mercato dei NPL è stata confermata da più parti la necessità di rivedere a livello europeo la regolamentazione in materia di sofferenze, anche alla luce dello scenario peggiore stimato dalla Bce, che ha quantificato in 1.400 miliardi di euro le nuove sofferenze per le banche europee.

Appare, pertanto, necessario avviare un dialogo a livello UE per rivedere la regolamentazione e le norme attuative in materia di sofferenze bancarie e per favorire soluzioni, di sistema e di mercato, volte alla gestione attiva delle posizioni deteriorate, limitando i prevedibili effetti restrittivi sull'offerta di credito derivanti dal *calendar provisioning*.

La Commissione valuta poi positivamente la proposta di articolato sul FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese (cfr. Allegato 2) – definita all'interno di un apposito gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Raffaele Lener - per introdurre un nuovo meccanismo per la soluzione e il "trattamento" delle esposizioni del sistema creditizio classificate come deteriorate ovvero come inadempienze probabili con garanzia immobiliare o *leasing* immobiliari.

L'imprevisto scioglimento anticipato delle Camere non hanno consentito alla Commissione di poter avviare le attività legislative finalizzate all'approvazione della citata proposta di articolato.

L'operazione in questione si può qualificare, in un certo senso, come un singolare *rent-to-buy* immobiliare realizzato da tre parti: l'intermediario creditore, il debitore e un OICR terzo acquirente.

Tramite l'operazione, un Fondo immobiliare terzo acquista dal proprietario (e debitore) l'immobile posto a garanzia del credito *non-performing*. L'acquisto libera integralmente il debitore dai suoi gravami (relativi a questo debito, ovviamente) verso il soggetto creditore. Il Fondo (salvo diverso interesse da parte dell'ex debitore) concede in locazione per 10 anni all'ex debitore l'immobile oggetto dell'operazione ad un canone annuo non superiore al 5% del prezzo di acquisto dell'immobile. L'ex debitore che decide di

prendere in locazione l'immobile riceve dal Fondo un'opzione per il riacquisto dell'immobile della durata di 10 anni ad un valore prestabilito.

Strettamente collegata alla tematica delle posizioni NPE è la normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e le disposizioni di Banca d'Italia in materia di adeguata verifica della clientela.

Dagli approfondimenti svolti sono emersi particolari profili di attenzione sulla circostanza che le segnalazioni derivanti da comportamenti opportunistici e/o "superate" dagli eventi successivi (ad esempio, per archiviazione delle indagini o per assoluzione da parte dell'Autorità giudiziaria, ecc.) possano di fatto compromettere in maniera significativa il rapporto del soggetto segnalato con il sistema bancario e finanziario. Le difficoltà di accesso al credito da parte di imprese e famiglie agevolano, tra l'altro, l'ingerenza della criminalità organizzata nell'economia reale del Paese.

La Commissione valuta, pertanto, positivamente le diverse iniziative parlamentari e il crescente dibattito d'Aula relativo all'obbligatorietà per gli istituti di credito di garantire un rapporto di conto corrente con servizi di pagamento per la gestione del denaro di consumatori e imprese, soprattutto laddove operino attraverso un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio.

Con esplicito riferimento agli approfondimenti svolti in materia di cessione del credito *Superbonus* 110% e degli altri *bonus* - agevolazioni fiscali introdotte dagli articoli 119 e 121 del D.L. 34/2020 (c.d. "Decreto Rilancio") e successive modifiche e integrazioni - la Commissione ritiene opportuno riattivare il circuito della cessione di tali crediti fiscali a istituti di credito e intermediari finanziari.

Le diverse segnalazioni ricevute confermano la necessità di riattivare il circuito della cessione del credito al sistema bancario e a terzi per scongiurare la chiusura di migliaia di imprese con importanti ricadute occupazionali, di gettito fiscale complessivo prodotto dalla filiera edile e di emersione del lavoro sommerso e di significativi rischi di contenzioso.

Sebbene in materia dei controlli e dei profili di responsabilità in tema di utilizzo dei crediti fiscali sia intervenuta apposita Circolare AGE n. 23/E del 23 giugno 2022 - con la quale sono stati individuati alcuni indici circa la sussistenza o meno del profilo della diligenza del cessionario - tra le possibili soluzioni rientra l'opzione di limitare la responsabilità solidale in caso di cessioni a terzi in modo da tutelare e incentivare i terzi ad

acquistare i crediti fiscali liberando, pertanto, la capacità fiscale finora impiegata dal sistema bancario.

In tal modo, di fatto l'eventuale responsabilità solidale verrebbe limitata al primo cessionario, soggetto bancario che ha peraltro svolto le verifiche richieste dalla normativa.

Ad oggi, infatti, le cessioni a terzi sono state attivate solamente da due intermediari e hanno riguardato un valore complessivo estremamente basso dei crediti fiscali (712.533.805 di euro, pari al 2,39% del controvalore complessivo).

Infine, tematiche globali come il *FinTech*, le cripto-attività, la finanza sostenibile non possono che richiedere risposte globali, quanto meno a livello UE.

Quello delle cripto-attività resta un mercato estraneo agli schemi regolativi ideati per le attività finanziarie, eccetto che per finalità di antiriciclaggio. In attesa dell'approvazione definitiva della proposta di regolamento europeo MiCA, la cui entrata in vigore è attesa per il 2024, si pongono sfide che il Legislatore nazionale non dovrebbe trascurare considerando la sua dimensione e l'impatto che ha sul sistema finanziario ed economico internazionale ma anche raccogliere attivamente per non porre il sistema Paese in una condizione di svantaggio competitivo di tipo regolamentare.

In materia, infatti, le attività di approfondimento svolte dalla Commissione evidenziano la necessità, da un lato, di rafforzare la cornice normativa comune ed armonizzata e, dall'altro, di una maggiore armonizzazione delle prassi di vigilanza per garantire un *level playing field* e limitare i possibili fenomeni di risparmio tradito nonché eventuali arbitraggi normativi.

Il tema della vigilanza richiama gli assetti della vigilanza bancaria e finanziaria. In Italia, ai sensi del TUF, vigilano sul sistema finanziario la Banca d'Italia, la CONSOB, l'IVASS e la COVIP.

Con riferimento agli assetti di *governance* delle singole Autorità nazionali si registrano differenti modelli che potrebbero condurre, in alcuni casi, anche a composizioni *sub-ottimali* dei diversi collegi.

A titolo esemplificativo, si registrano differenze nel numero e nella durata degli incarichi, nella presenza o meno di personale delle Autorità stesse negli organi di vertice, nell'applicazione del tetto agli stipendi, nei contratti nazionali di riferimento, nei procedimenti di nomina, nella presenza di divieti in termini di assunzione di incarichi per *ex* esponenti delle Autorità di vigilanza ovvero per i dipendenti delle stesse.

In materia sarebbe auspicabile armonizzare e semplificare la disciplina prevedendo regole più chiare finalizzate, ad esempio, a garantire una composizione multidisciplinare dei collegi, con esponenti in parte provenienti dal mercato e in parte espressione della stessa Autorità. I modelli di *governance* dovrebbero garantire il reclutamento, anche sul mercato, di personale altamente qualificato nonché la valorizzazione dell'esperienza lavorativa e delle specifiche competenze maturate dal personale delle Autorità stesse.

Si potrebbe, ad esempio, superare il vigente modello "ibrido" (per finalità e per soggetti) con il passaggio ad altri modelli di semplificazione degli attuali assetti della vigilanza, garantendo anche una più netta suddivisione dei poteri e delle relative responsabilità.

Dagli approfondimenti finora condotti, il "modello europeo", da cui deriverebbe la "replica" in chiave nazionale del modello di vigilanza attualmente operante a livello europeo sul sistema finanziario, appare quello maggiormente appropriato anche per garantire una migliore collaborazione e agevolare le rispettive funzioni tra le autorità nazionali e le autorità e i comitati che compongono il SEVIF e la Banca Centrale Europea (BCE).

È auspicio della Commissione che i citati profili di attenzione e le soluzioni proposte possano fungere da indirizzo e supporto ai lavori delle prossime Legislature.

ALLEGATO 1**PROTOCOLLO D'INTESA PER LA COOPERAZIONE TRA LA
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA
BANCARIO E FINANZIARIO E LA GUARDIA DI FINANZA**

La **Commissione parlamentare** di inchiesta sul sistema bancario e finanziario (di seguito indicata come "la Commissione") nella persona della Presidente, On. Carla Ruocco;

La **Guardia di Finanza**, nella persona del Comandante Generale, Gen. C.A. Giuseppe Zafarana,

di seguito congiuntamente indicate come "le Parti",

VISTA la legge 26 marzo 2019, n. 28, recante "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario";

VISTI gli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 19 marzo 2001 n. 68, recante "Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di Finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78";

VISTO l'articolo 2-ter del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante "Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE;

VISTO il Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati);

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 2018, n. 15, recante "Regolamento a norma dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante l'individuazione delle modalità di attuazione dei principi del Codice in materia di protezione dei dati personali relativamente al trattamento dei dati effettuato, per le finalità di polizia, da organi, uffici e comandi di polizia";

VISTO il decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio";

VISTO il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)";

CONSIDERATA la necessità di rafforzare e rendere maggiormente incisiva la cooperazione tra la Guardia di finanza e la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario;

CONSIDERATO che è stato realizzato un sistema informatico (di seguito indicato come "il sistema informatico") che consente ai cittadini, alle famiglie, alle imprese e a ogni altro soggetto o ente di segnalare alla Commissione le criticità riscontrate nei confronti di banche o intermediari non bancari;

CONSIDERATO che il sistema informatico, consistente in un questionario accessibile via internet, consente di acquisire informazioni la cui gestione costituisce uno strumento che concorre all'esercizio dei compiti della Commissione;

CONVENGONO QUANTO SEGUE:

Articolo 1

(Ambito della collaborazione)

Le parti si impegnano a collaborare, nel quadro delle rispettive attribuzioni e allo scopo di realizzare forme di scambio informativo, per lo sviluppo di strategie di contrasto e prevenzione delle violazioni riferibili:

- a) Alle procedure inerenti ai finanziamenti, ai prestiti garantiti dallo Stato e alle moratorie su finanziamenti, ex lege volontarie, come previsti, in particolare, dal decreto-legge 17 marzo 2020, n.18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n.27, e dal

decreto-legge 8 aprile 2020, n.23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno n. 40 e successive modifiche ed integrazioni;

- b) Alla gestione da parte degli intermediari bancari e finanziari, nonchè dei soggetti di cui all'art. 115 TULPS, delle esposizioni creditizie deteriorate (NPL e UTP).

Articolo 2

(Collaborazione di personale della Guardia di Finanza con la Commissione)

1. Ai fini dell'effettuazione delle verifiche formali per il riscontro della completezza documentale delle segnalazioni pervenute mediante il sistema informatico, il personale della Guardia di Finanza in forza al Nucleo speciale Commissioni parlamentari d'inchiesta collabora con la stessa. Detto personale viene appositamente assegnato dal Corpo della Guardia di Finanza per le specifiche funzioni suindicate che restano, quindi, separate da quelle dei militari già assegnati all'Archivio della Commissione.
2. Al termine delle verifiche formali di cui al comma 1, le segnalazioni ritenute complete sono inviate alla Commissione per le valutazioni di merito delle stesse.
3. La Commissione può altresì avvalersi del personale della Guardia di Finanza di cui al comma 1, nell'ambito delle valutazioni di cui al comma 2, per l'eventuale svolgimento delle seguenti attività:
 - a) comunicazione delle segnalazioni ricevute alle autorità di vigilanza per il seguito di competenza;
 - b) trasmissione delle richieste di informazioni all'intermediario segnalato;
 - c) comunicazione ai segnalanti degli esiti delle attività istruttorie poste in essere;
 - d) trasmissione materiale di eventuali denunce di reato alla competente Procura della Repubblica.
4. Le attività di cui ai commi da 1 a 3 sono definite dal Disciplinare previsto dall'articolo 3.

Articolo 3

(Disciplinare)

1. Le modalità operative del rapporto di collaborazione oggetto del presente Protocollo sono definite con apposito Disciplinare, concordato tra le Parti.

2. Il Disciplinare definisce, in particolare, la struttura organizzativa preposta alla gestione del Sistema informatico e le relative procedure.
3. Il personale della Guardia di Finanza di cui all'articolo 2, comma 1, potrà essere autorizzato dalla Commissione a comunicare al Comando Tutela Economia e Finanza della Guardia di Finanza fatti o atti di potenziale rilievo per le relative attività istituzionali.

Articolo 4

(Trattamento dati Personali)

1. Con riguardo ai trattamenti di dati personali effettuati in attuazione del presente protocollo, le parti osservano i principi di correttezza, liceità, trasparenza e necessità dettati dal regolamento (UE) n. 2016/679, nonché le disposizioni del D.Lgs. n. 196/2003, del D.Lgs. n. 101/2018, del D.Lgs. n. 51/2018 e del d.P.R. n.15/2018.
2. A tal fine, in attuazione degli articoli 32 del citato Regolamento e 25 del D.Lgs. n. 51/2018, le Parti, che operano in qualità di titolari autonomi nell'ambito delle rispettive competenze e delle proprie finalità, adottano le misure tecniche e organizzative adeguate a garantire e dimostrare la conformità alle disposizioni di cui al comma 1, nonché il rispetto dei principi ivi previsti, anche con riguardo ai flussi normativi tra le parti.
3. I dati oggetto di scambio tra le parti devono essere adeguati , pertinenti e limitati rispetto alle finalità per le quali sono trattati e la trasmissione avviene con modalità idonee a garantire la sicurezza e la protezione dei dati, osservando i criteri individuati dal Garante per la protezione dei dati personali in materia di comunicazione di informazioni tra i soggetti pubblici.

Articolo 5

(Ratifica)

1. Il presente Protocollo e il Disciplinare di cui all'articolo 3 sono sottoposti a ratifica da parte della Commissione, secondo le disposizioni del relativo regolamento interno.

Roma, 30 giugno 2021

per la Commissione parlamentare di
inchiesta sul sistema bancario e finanziario

LA PRESIDENTE
On. Carla Ruocco

per la Guardia di Finanza

IL COMANDANTE GENERALE
Gen. C.A. Giuseppe Zafarana

**DISCIPLINARE PER LA COOPERAZIONE TRA LA COMMISSIONE
PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO E
LA GUARDIA DI FINANZA**

Premessa

La **Commissione parlamentare** di inchiesta sul sistema bancario e finanziario (di seguito indicata come "la Commissione") nella persona della Presidente, On. Carla Ruocco;

La **Guardia di Finanza**, nella persona del Comandante Generale, Gen. C.A. Giuseppe Zafarana,

di seguito congiuntamente indicate come "le Parti";

CONSIDERATO che è stato realizzato un sistema informatico che consente ai cittadini, alle famiglie, alle imprese e a ogni altro soggetto o ente di segnalare alla Commissione le criticità riscontrate nei confronti di banche o intermediari non bancari (di seguito indicato come "il Sistema informatico");

CONSIDERATO che il Sistema informatico, consistente in un questionario accessibile tramite internet, consente di acquisire informazioni la cui gestione costituisce uno strumento che concorre all'esercizio dei compiti della Commissione;

VISTO il Protocollo per la cooperazione tra la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario e la Guardia di Finanza (di seguito indicato come "il Protocollo"), finalizzato alla gestione del Sistema informatico e delle relative segnalazioni;

VISTO, in particolare, l'articolo 1 del Protocollo, con il quale le Parti si impegnano a collaborare, nel quadro delle rispettive attribuzioni e allo scopo di realizzare forme di

scambio informativo, per lo sviluppo di strategie di contrasto e prevenzione delle violazioni riferibili alle materie e agli ambiti normativi ivi indicati;

CONVENGONO che il presente Disciplinare costituisca attuazione del rapporto di collaborazione convenuto con il Protocollo, definendo la struttura organizzativa preposta alla gestione del Sistema informatico e le relative procedure operative.

Articolo 1

(Presidenza e Ufficio di Presidenza della Commissione)

1. La Presidenza della Commissione:

- a) svolge i compiti di gestione, coordinamento e supervisione del Sistema informatico, nonché la valutazione di merito delle segnalazioni, come attribuiti dal Protocollo alla Commissione e descritti dal presente Disciplinare;
- b) ai fini di cui al comma 1, può avvalersi dei consulenti della Commissione;
- c) si avvale del personale della Guardia di Finanza per lo svolgimento delle attività di verifica formale delle segnalazioni, di cui all'articolo 2, comma 1, del Protocollo; può altresì avvalersi del medesimo personale per lo svolgimento delle ulteriori attività previste dall'articolo 2, comma 3, del Protocollo;
- d) redige i report statistici e le proposte di relazione di cui al comma 2, lettere a) e b) del presente articolo.

2. L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, della Commissione:

- a) valuta i report statistici sull'andamento delle segnalazioni e sulla gestione del Sistema informatico, presentati dalla Presidente con cadenza almeno bimestrale o, comunque, quando richiesto da un componente dell'Ufficio di Presidenza;
- b) approva la proposta di relazione semestrale sull'andamento della gestione delle segnalazioni, presentata dalla Presidente entro i mesi di giugno e dicembre di ogni anno, e ne dispone la comunicazione alla Commissione in seduta plenaria;
- c) delibera le iniziative conseguenti alla valutazione dei report statistici e delle relazioni semestrali, o a segnalazioni di particolare rilevanza, disponendo, in particolare, ove ritenuto opportuno o necessario, lo svolgimento di ulteriori approfondimenti o attività istruttorie in relazione a specifiche segnalazioni o gruppi di segnalazioni, lo svolgimento di audizioni, l'inoltro di richieste di chiarimenti e relazioni scritte, nonché altre richieste documentali;

- d) autorizza la comunicazione al Comando Tutela Economia e Finanza della Guardia di Finanza di eventuali fatti o atti, emersi all'esito delle valutazioni di merito di cui all'articolo 2 del Protocollo, che appaiano di potenziale rilievo per le relative attività istituzionali, ferma restando la riservatezza degli atti e documenti di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 26 marzo 2019, n. 28;
- e) su proposta della Presidente, conferisce ad un consulente della Commissione l'incarico di svolgere le funzioni di coordinamento tecnico delle attività di cui al comma 1 del presente articolo.

Articolo 2

(Guardia di Finanza)

1. I compiti attribuiti alla Guardia di Finanza dal Protocollo e dal presente Disciplinare sono esercitati dal personale addetto alla Commissione.

Articolo 3

(Procedure operative)

1. Le procedure operative per la gestione del sistema informatico e delle relative segnalazioni sono stabilite dall'Allegato al presente Disciplinare.

Roma, 30 giugno 2021

per la Commissione parlamentare di
inchiesta sul sistema bancario e finanziario

per la Guardia di Finanza

LA PRESIDENTE
On. Carla Ruocco

IL COMANDANTE GENERALE
Gen. C.A. Giuseppe Zafarana

ALLEGATO**AL DISCIPLINARE PER LA COOPERAZIONE TRA LA COMMISSIONE
PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO E LA
GUARDIA DI FINANZA****PROCEDURE OPERATIVE****A) DEFINIZIONI****1) Presidenza della Commissione**

La Presidente della Commissione ed il personale di diretta collaborazione assegnato alla sua segreteria.

2) Coordinatore

Il consulente della Commissione incaricato dello svolgimento delle funzioni di coordinamento tecnico delle attività di cui all'articolo 1, comma 1, del Disciplinare.

3) Personale della Guardia di Finanza

Il personale indicato dall'articolo 2 del Protocollo, come descritto dall'articolo 2 del Disciplinare.

4) Segnalazione

La classificazione di un documento come "segnalazione" consegue alla sussistenza dei seguenti requisiti:

a) Requisiti oggettivi:

- riguarda le materie e gli ambiti normativi come individuati dal Protocollo;
- contiene doglianze circa i danni economico-patrimoniali subiti;
- contiene segnalazioni di comportamenti, situazioni o fatti, ritenuti dall'istante illegittimi, irregolari o comunque anomali, che coinvolgono intermediari bancari e finanziari ovvero i soggetti di cui all'articolo 115 TULPS.

- riporta fatti concreti, sufficientemente circostanziati e, se del caso, documentati.

Non sono considerate segnalazioni:

- le comunicazioni che abbiano, a causa del loro contenuto condizionale o interrogativo, le caratteristiche di una “richiesta di informazioni, chiarimenti o documenti” o di un “quesito”;
- le comunicazioni che contengano richieste di risarcimento indirizzate alla Commissione, alle quali sia attribuito il valore di atti di interruzione della prescrizione;
- le comunicazioni inconferenti o comunque non connesse alle materie come individuate dal Protocollo.

b) Requisiti soggettivi

Le segnalazioni:

- possono essere trasmesse da qualsiasi soggetto (persona fisica o ente);
- non possono essere trasmesse in forma anonima, sottoscritte con nomi di fantasia o allegando documenti scaduti, non veritieri ovvero artefatti.

c) Requisiti di forma e trasmissione della segnalazione

La segnalazione è trasmessa utilizzando esclusivamente il “canale web dedicato”. Eventuali segnalazioni trasmesse con modalità diverse (e-mail, contatto telefonico, PEC, FAX, ecc.) saranno considerate irricevibili.

5) **Ammissibilità delle segnalazioni**

- a) È ammissibile la segnalazione che si ritiene si possa gestire in quanto contenente elementi informativi su fatti, situazioni, soggetti rilevanti.
- b) È non ammissibile la segnalazione che si ritiene non possa essere gestita in quanto priva di elementi informativi su fatti, situazioni, soggetti rilevanti o contenente elementi ritenuti al di fuori dell’ambito delle competenze individuate dall’articolo 1 del Protocollo. Parimenti non ammissibili sono le segnalazioni che riportano informazioni erranee o fuorvianti.

B) PRINCIPI GENERALI**1) Competenze**

- a) La Presidenza della Commissione formula il giudizio preliminare di ammissibilità sulle segnalazioni e gestisce la trattazione nel merito delle segnalazioni.
- b) La Presidenza della Commissione è autorizzata ad accedere ai dati dei segnalanti ed è tenuta alla rigorosa osservanza della normativa sul segreto nei casi e nelle forme previsti dalla legge istitutiva della Commissione e dal relativo Regolamento interno.
- c) Le comunicazioni indirizzate al segnalante, all'intermediario, all'Autorità di vigilanza competente, relative all'integrazione della documentazione, all'archiviazione delle segnalazioni, alla segnalazione della criticità all'intermediario interessato e alla comunicazione dell'esito dell'istruttoria eventualmente svolta, sono effettuate tramite e-mail e caselle di posta dedicate, cui hanno accesso la Presidenza della Commissione ed il personale della Guardia di Finanza.
- d) Al fine di facilitare la trattazione delle segnalazioni, il personale della Guardia di Finanza collabora con la Presidenza della Commissione, svolgendo funzioni di verifica della completezza documentale, nonché, su richiesta della Presidente della Commissione o del Coordinatore, gli ulteriori compiti indicati dall'articolo 2, comma 3, del Protocollo.

2) Oggetto delle segnalazioni

Il Sistema di segnalazioni è un sistema informatico che consente agli utenti di segnalare le eventuali criticità riscontrate nei rapporti con intermediari bancari e finanziari, nonché con i soggetti di cui all'articolo 115 TULPS, nelle materie e negli ambiti normativi individuati dall'articolo 1 del Protocollo.

In particolare, le segnalazioni possono avere ad oggetto:

- a) Moratorie¹⁵;
- b) Finanziamenti¹⁶;

¹⁵ In particolare: i) Moratorie ex DL "Cura Italia" PMI (congelamento prestiti a revoca, proroga prestiti a scadenza, sospensioni rate/canoni); ii) Moratorie ex DL "Cura Italia" Famiglie/Lavoratori autonomi e liberi professionisti (Fondo Gasparrini); iii) Moratorie private promosse da Associazioni di categoria.

¹⁶ In particolare: i) Finanziamenti fino a 30.000€ (garantiti al 100% dallo Stato); ii) Finanziamenti superiori a 30.000€; iii) Finanziamenti aggiuntivi all'importo già finanziato (iter semplificato per €25.000); iv) Rinegoziazione del debito; v) Cessione del quinto; vi) Credito ai consumatori; vii) Mutuo; viii) Apertura di credito bancario; ix) Leasing; x) Altro.

c) Segnalazioni SIC, CR e CAI¹⁷.

3) **Trattamento dei dati**

Il trattamento dei dati è effettuato in conformità al GDPR e i dati personali sono conservati per un periodo massimo di cinque anni.

La titolarità delle credenziali di accesso e utilizzo del sistema è attribuita alla Presidenza della Commissione.

C) **GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI**

Le segnalazioni sono processate e registrate dal sistema informatico e, al termine del procedimento, è possibile per l'utente visionare il riepilogo dell'operazione e effettuarne copia.

1) **Verifiche formali di completezza documentale**

- a) Il personale della Guardia di Finanza esamina la documentazione relativa alla segnalazione per verificarne la completezza formale e documentale.
- b) Il personale della Guardia di Finanza, qualora la documentazione sia priva o carente di elementi obbligatori o essenziali, invia al segnalante, entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento della stessa, una lettera contenente la richiesta di integrare le informazioni e i documenti mancanti. Il segnalante, nei successivi quindici giorni lavorativi dal ricevimento della stessa, fornisce le informazioni richieste. In difetto, la segnalazione è archiviata dal personale della Guardia di Finanza, che ne informa il segnalante.
- c) Il personale della Guardia di Finanza archivia le segnalazioni in caso di assenza, mancata comunicazione, errata allegazione del documento di identità.
- d) Il personale della Guardia di Finanza, verificata la completezza documentale entro il termine di 15 giorni lavorativi dalla ricezione della segnalazione, fatta salva la sospensione del predetto termine in caso di eventuali attività di integrazione di informazioni o documenti, invia la segnalazione alla Presidenza della Commissione per la valutazione di merito.
- e) Il personale della Guardia di Finanza, qualora ritenga che la segnalazione esorbits in modo manifesto dagli ambiti di competenza definiti dall'articolo 1 del Protocollo,

¹⁷ In particolare: i) Sistemi privati di informazioni creditizie (SIC); ii) Centrale dei rischi (CR); iii) Centrale di allarme interbancaria (CAI); iv) Altro.

sentito il Coordinatore, invia al segnalante una comunicazione nella quale si espongono sinteticamente le competenze individuate dall'articolo 1 del Protocollo.

2) **Valutazione preliminare di merito della segnalazione**

- a) La Presidenza della Commissione esamina i profili di coerenza della segnalazione rispetto alle competenze individuate dall'articolo 1 del Protocollo e, quindi, valuta nel merito i contenuti della segnalazione ricevuta dal personale della Guardia di Finanza.
- b) La Presidenza della Commissione, qualora la documentazione sia valutata carente di elementi sostanziali ritenuti essenziali, predispone ed invia entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento della stessa da parte del personale della Guardia di Finanza, una lettera contenente la richiesta di integrare gli elementi mancanti. Il segnalante, nei successivi quindici giorni lavorativi dal ricevimento della stessa, integra la segnalazione. In difetto, la segnalazione è archiviata e la Presidenza della Commissione ne dà comunicazione al segnalante.
- c) Entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione da parte del personale della Guardia di Finanza, la Presidenza della Commissione classifica le segnalazioni come ammissibili o non ammissibili. La Presidenza della Commissione può avvalersi della collaborazione di un consulente della Commissione per la valutazione di merito di una o più segnalazioni; in tal caso, il termine di cui al primo periodo è sospeso fino al completamento dello specifico incarico da parte del consulente e, comunque, per non più di 10 giorni lavorativi.

3) **Trattazione delle segnalazioni rilevanti**

- a) La Presidenza della Commissione invia all'intermediario la segnalazione ricevuta dall'istante al fine di favorire, in un'ottica di leale collaborazione, la prevenzione ovvero la rapida definizione della controversia, contribuire alla corretta applicazione delle norme vigenti in materia ovvero al superamento di criticità, eventuali inadempienze e difficoltà operative.
- b) All'intermediario è assegnato un termine di 30 giorni lavorativi per comunicare le proprie osservazioni e argomentazioni in merito all'applicazione della normativa bancaria e finanziaria alla fattispecie in questione. Trattandosi di attività svolta in ottica conciliativa e di collaborazione, il termine non è perentorio, né l'intermediario ha l'obbligo di riscontrare la richiesta. Del diniego di collaborazione sarà comunque data

evidenza nei report statistici e nelle relazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del Disciplinare.

- c) La Presidenza della Commissione, laddove ne ravvisi la necessità ovvero l'opportunità, trasmette alle competenti Autorità di Vigilanza la corrispondenza ricevuta dal segnalante e dall'intermediario, chiedendo alle stesse un riscontro, corredato da osservazioni.
- d) La Presidenza della Commissione informa il segnalante degli esiti delle attività istruttorie poste in essere.

4) Trattazione delle segnalazioni non ammissibili

Le segnalazioni inammissibili sono archiviate. La Presidenza della Commissione ed il personale della Guardia di Finanza, nei rispettivi ambiti di competenza, informano il segnalante dell'avvenuta archiviazione.

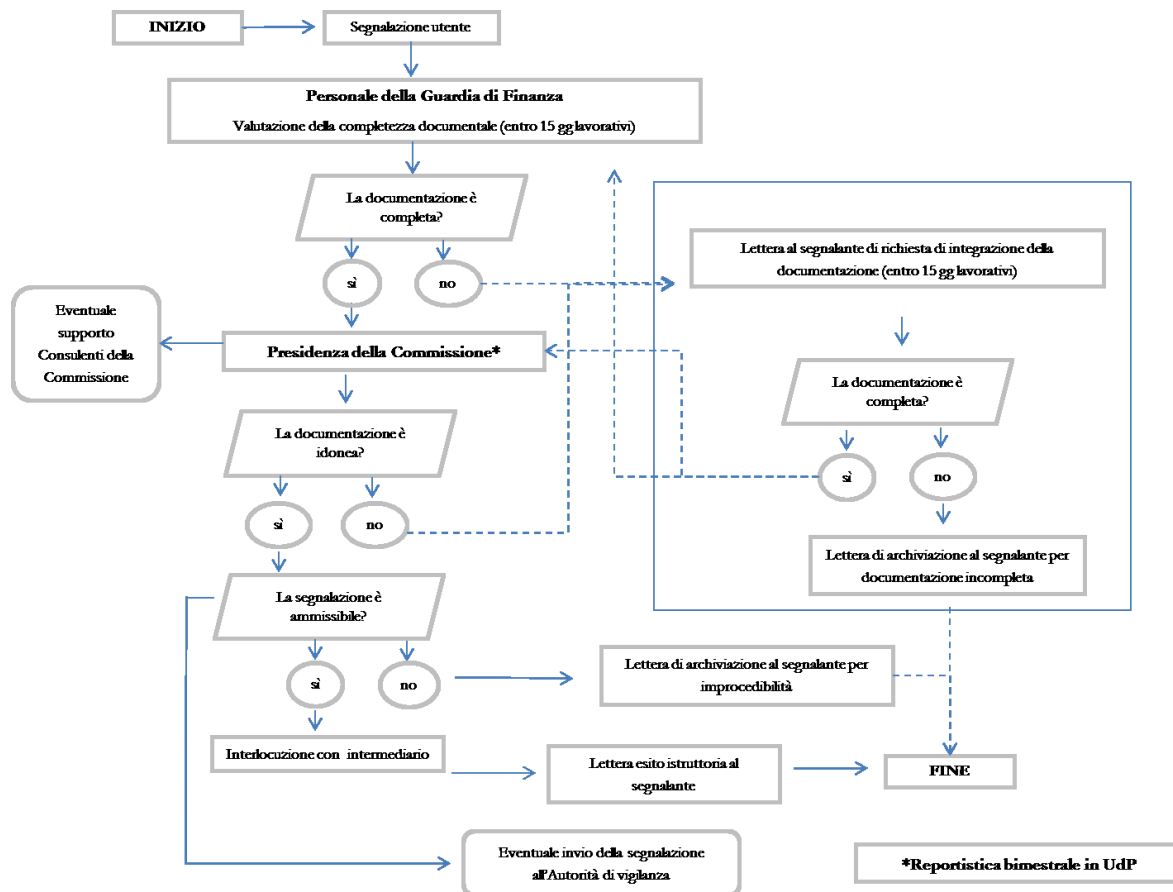
5) Comunicazioni standardizzate

Per tutte le comunicazioni previste dal presente Allegato, indirizzate al segnalante, all'intermediario o alle Autorità di vigilanza, sono predisporre delle lettere contenenti testi standard.

D) SERVIZIO DI ASSISTENZA

Nella *homepage* del sito *internet* può essere indicato un indirizzo e-mail dedicato al quale inviare richieste di assistenza per la corretta compilazione della segnalazione nonché per segnalare eventuali problematiche di natura informatica. I tal caso, il servizio di assistenza è coordinato dalla Segretaria di Presidenza.

E) FLOWCHART DELLE SEGNALAZIONI



ALLEGATO 2

Proposta di articolato in materia di FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese

Art. 1.

(Definizione)

Ai fini della presente legge, per:

1. “Crediti in sofferenza” ed “Inadempienze probabili” si intendono i crediti garantiti da ipoteca iscritta su beni immobili ovvero derivanti da contratti di locazione finanziaria relativi a beni immobili, classificati come sofferenze o inadempimenti probabili secondo le vigenti disposizioni della Banca d’Italia e del Regolamento (UE) 2015/227 del 9 gennaio 2015 (i “Crediti Deteriorati”), erogati o altrimenti vantati in qualità di cessionari da banche e intermediari finanziari iscritti nell’albo previsto dall’articolo 106 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 ovvero acquistati da società titolari di licenza di recupero stragiudiziale dei crediti ai sensi dell’articolo 115 del Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e da società veicolo SPV (“*Special Purpose Vehicles*”) costituite ai sensi della Legge 30 aprile 1999, n. 130. Nel prosieguo congiuntamente definiti anche come “Creditori” e, individualmente, come “Creditore”.
2. “Fondo immobiliare” si intende il FIA immobiliare chiuso e riservato, avente sede in Italia o in un altro Stato dell’Unione europea, disciplinato dal decreto legislativo 24 febbraio 1998 n° 58 (TUF), costituito da intermediari specializzati e vigilati ai sensi del citato decreto legislativo 24 febbraio 1998 n° 58. Sempre ai fini della presente legge, la partecipazione al Fondo immobiliare è riservata esclusivamente agli investitori professionali e alle categorie di investitori individuate dal regolamento di cui all’articolo 39 del decreto legislativo n. 58 del 1998.
3. “Net Book Value” o “Valore Netto Contabile” si intende il valore contabile del credito nominale, al netto delle svalutazioni e rettifiche effettuate, applicando il principio contabile IFRS 9 e le disposizioni della Banca Centrale Europea, le linee guida EBA e le disposizioni di vigilanza della Banca d’Italia.

Art. 2.

(Soggetti e forma degli accordi)

1. I Creditori, al fine di rendere più efficiente ed efficace la gestione dei Crediti Deteriorati, possono far ricorso all’intervento di Fondi immobiliari.

Proposta di articolato in materia di FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese

2. I Fondi immobiliari, autonomamente ovvero su richiesta dei Creditori o dei debitori, possono formulare una proposta di acquisto degli immobili posti a garanzia dei Crediti Deteriorati affinché il relativo prezzo di vendita sia destinato al pagamento di tali esposizioni (“l’Operazione”). La proposta ricevuta dal Fondo immobiliare da parte del Creditore o Debitore non interrompe le azioni esecutive in corso, fino ad accordo raggiunto tra le parti.
3. Gli accordi tra i Creditori, i debitori dei Crediti Deteriorati e i Fondi immobiliari necessari alla conclusione dell’Operazione sono negoziati secondo buona fede e stipulati con la mediazione civile o con atto pubblico.

Art. 3.

(Agevolazioni fiscali in favore dei Fondi immobiliari e requisiti per la loro fruizione)

1. Al Fondo Immobiliare che partecipa all’Operazione sono concesse le agevolazioni fiscali previste dal comma 2 purché il regolamento di gestione e l’accordo conclusivo dell’Operazione (“l’Accordo”) prevedano e soddisfino tutte le seguenti condizioni:
 - a) il prezzo di vendita dell’immobile posto a garanzia del Credito Deteriorato (il “Prezzo di Vendita”) non sia superiore, in via alternativa, a uno dei seguenti valori:
 - i) al valore contabile netto di iscrizione del Credito Deteriorato nel bilancio del Creditore, aumentato delle sole spese connesse alla realizzazione dell’Operazione;
 - ii) al prezzo di cessione del credito, ove il Credito Deteriorato sia stato acquistato dal Creditore in virtù di un contratto di cessione di crediti, o se maggiore, il valore di iscrizione dello stesso nel bilancio del cessionario, aumentato delle sole spese connesse alla realizzazione dell’Operazione;
 - iii) al valore di vendita in sede d’asta dell’immobile determinato sulla base di una relazione di stima predisposta in data non anteriore a novanta giorni rispetto alla data di stipulazione dell’Accordo da un esperto indipendente in possesso dei requisiti previsti dall’articolo 17 del decreto del Ministro del Tesoro 24 maggio 1999, n. 228 e nominato congiuntamente dal Creditore e dal Fondo Immobiliare. Tale valutazione è, inoltre, conforme alle Linee Guida ABI per la valutazione degli immobili in garanzia delle esposizioni creditizie in sede di realizzo tramite procedura esecutiva ed è aumentata delle sole spese connesse alla realizzazione dell’Operazione;

Proposta di articolato in materia di FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese

- iv) al valore indicato nella C.T.U. di stima disposta dal giudice nell'ambito del procedimento esecutivo ovvero alla base d'asta dell'incanto che si sarebbe dovuto tenere in una data immediatamente successiva a quella dell'Accordo;
- b) il Prezzo di Vendita sia destinato al pagamento dei creditori del debitore nel rispetto della gerarchia dei creditori e delle norme che regolano in generale le cause legittime di prelazione;
- c) il valore massimo del Net Book Value del credito deteriorato, di cui l'immobile rappresenta la garanzia collaterale, sia di euro 500.000 quando il debitore è una persona fisica e di euro 5.000.000 quando il debitore è una persona giuridica;
- d) l'Accordo ed il Regolamento del Fondo Immobiliare prevedano l'assunzione dell'obbligo da parte del Fondo immobiliare di locare l'immobile al medesimo debitore per un periodo non inferiore a dieci anni, a fronte del pagamento di un canone di locazione, definito su base annua, non superiore al 5% del Prezzo di Vendita. Il debitore ha la facoltà di comunicare al Fondo immobiliare il mancato interesse alla locazione dell'immobile oggetto dell'Operazione;
- e) l'Accordo ed il Regolamento del Fondo Immobiliare prevedano la facoltà per il debitore, nel periodo decennale di cui alla lettera d), di riacquistare in qualsiasi momento l'immobile versando un corrispettivo pari al Prezzo di Vendita maggiorato del 10%, fermo restando che il valore di riacquisto dell'immobile così determinato dovrà restare invariato per l'intero periodo decennale di cui alla lettera d);
- f) la commissione di gestione applicata dal Fondo immobiliare sia inferiore all'1% del patrimonio netto dello stesso;
- g) l'Accordo ed il Regolamento del Fondo immobiliare prevedano il divieto, per il Fondo immobiliare, di alienare o di locare l'immobile a terzi fino a quando il debitore originario corrisponda regolarmente il canone di locazione stabilito ai sensi della precedente lettera d);
- h) l'Accordo ed il Regolamento del Fondo immobiliare ed il contratto di locazione stipulato ai sensi della lettera d) prevedano la facoltà per il Fondo immobiliare di risolvere il contratto di locazione in caso di mancato pagamento di complessivi tre canoni di locazione consecutivi entro trenta giorni dalla scadenza di ciascuno di essi;
- i) l'Accordo ed il Regolamento del Fondo Immobiliare prevedano, in caso di mancato esercizio da parte del debitore del diritto di riacquisto entro il termine del periodo decennale di locazione, la facoltà per il Fondo immobiliare di vendere o di locare a terzi

Proposta di articolato in materia di FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese

l'immobile a condizioni di mercato e, in ogni caso, senza l'osservanza delle condizioni previste dal presente articolo;

- j) l'Accordo ed il Regolamento del Fondo Immobiliare ed il contratto di locazione stipulato ai sensi della lettera d) prevedano il divieto, per il debitore originario, di sublocare a terzi l'immobile, pena la risoluzione del contratto di locazione.

2. Il Fondo immobiliare che rispetta le condizioni di cui al comma 1 beneficia delle seguenti agevolazioni fiscali:

- a) fermo restando il regime fiscale che si applica ai fondi immobiliari in via generale, le imposte indirette a carico del Fondo immobiliare, fino a quando è proprietario dell'immobile, sono le medesime che si applicherebbero al debitore e proprietario originario dell'immobile oggetto dell'Operazione;
- b) gli accordi transattivi definiti nel contesto delle Operazioni sono esenti da imposte di bollo e di registro;
- c) i redditi prodotti dalla detenzione delle quote dei Fondi immobiliari, anche se cedute a soggetti diversi dagli originari partecipanti, sono esenti dall'imposta sul reddito fino alla data di scadenza dei Fondi immobiliari;
- d) la cancellazione delle ipoteche iscritte sugli immobili di cui al presente articolo è esente da tassazione e i relativi oneri, per la parte residua, concorrono alla quantificazione del Prezzo di Vendita dell'immobile al Fondo immobiliare ai sensi dell'articolo 3, comma 1. Tali condizioni si applicano anche nel caso di acquisto dell'immobile da parte del Fondo Immobiliare in sede di asta o di proposta di acquisto in una procedura concorsuale, previo accordo preventivo con il debitore.

3. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione delle disposizioni dei commi 1 e 2.

Art. 4.

(Effetti contabili per il debitore e per il creditore)

1. Il Creditore, a seguito dell'avvenuto pagamento da parte del Fondo immobiliare del prezzo di vendita dell'immobile posto a garanzia del Credito Deteriorato, come determinato dall'articolo 3, comma 1, lettera a), comunica senza indugio al debitore, a mezzo PEC ovvero a mezzo lettera raccomandata, l'intervenuta estinzione del Credito Deteriorato oggetto dell'Operazione. L'estinzione non opera in relazione: (i) agli eventuali

Proposta di articolato in materia di FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese

ulteriori crediti, diversi dai Crediti Deteriorati oggetto dell'Operazione, vantati dal Creditore nei confronti del relativo debitore; e (ii) alle garanzie reali e/o personali che assistono tali eventuali e ulteriori crediti.

2. La comunicazione di estinzione inviata dal Creditore è documento valido per il debitore ai fini della cancellazione dal proprio bilancio della passività relativa al Credito Deteriorato oggetto dell'Operazione. La sopravvenienza attiva nel bilancio dell'impresa è soggetta a un'imposta, sostitutiva dell'imposta sul reddito, nella misura dello 0,5 per cento dell'importo del debito cancellato dal bilancio dell'impresa.

3. Il Creditore che subisca perdite sul credito netto, come risultante dalle scritture contabili alla data dell'ultima registrazione, rispetto al prezzo di vendita dell'immobile posto a garanzia del Credito Deteriorato, come determinato dall'articolo 3, comma 1, lettera a), può utilizzare tali perdite come credito di imposta suddiviso nei successivi 5 anni d'imposta.

4. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione del presente articolo.

Art. 5.

(Effetti)

1. L'intervenuta estinzione del Credito Deteriorato oggetto dell'Operazione comporta l'obbligo per il Creditore di provvedere tempestivamente, ai sensi di legge e dei regolamenti applicabili, alle opportune rettifiche segnaletiche presso la Centrale dei Rischi della Banca d'Italia, i sistemi privati di informazioni creditizie e la Centrale di allarme interbancaria della Banca d'Italia, sostenendone tutti gli oneri. Tali rettifiche devono essere eseguite entro sessanta giorni dall'invio della comunicazione di estinzione di cui al precedente articolo 4, comma 1, salva la conservazione di una mera annotazione contabile separata.

2. Con provvedimento della Banca d'Italia, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione del comma 1.

Art. 6

(Norme sanzionatorie e adeguamento della normativa settoriale)

1. In caso di inosservanza da parte dei Creditori delle disposizioni della presente legge, agli stessi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 500.000 euro.

Proposta di articolato in materia di FIA Immobiliare ESG per famiglie e imprese

Detta sanzione è irrogata dalla Banca d'Italia secondo i criteri e le modalità stabiliti con provvedimento della medesima, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Entro lo stesso termine stabilito dal comma 1, la Banca d'Italia:
 - a) adegua alle disposizioni della presente legge il regolamento sulla gestione collettiva del risparmio adottato ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; e
 - b) definisce con apposito provvedimento le norme di condotta alle quali devono attenersi i Creditori e i Fondi immobiliari nelle negoziazioni con il debitore e gli schemi essenziali degli Accordi.
3. Con il provvedimento di cui alla lettera b) del comma precedente, la Banca d'Italia determina anche le particolari previsioni contrattuali che le parti debbono includere negli Accordi affinché questi ultimi non ricadano nell'ambito di applicazione del divieto di patti commissori previsto dagli articoli 1963 e 2744 del codice civile prevedendo altresì che il regolamento del Fondo rispetti le previsioni di cui al principio contabile IFRS 10 in materia di controllo di fatto, della disciplina sulle parti correlate nonchè in materia di conflitti di interesse.

