



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 6 ottobre 2020

NUMERO AFFARE 01034/2020

OGGETTO:

Ministero dell'economia e delle finanze.

Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante il regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche, degli intermediari finanziari, dei confidi, degli istituti di moneta elettronica, degli istituti di pagamento e dei sistemi di garanzia dei depositanti, ai sensi degli articoli 26, 110, comma 1-*bis*, 112, comma 2, 114-*quinquies*.3, comma 1-*bis*, 114-*undecies*, comma 1-*bis*, 96-*bis*.3, comma 3, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione n. prot. 7219 in data 3 settembre 2020, con la quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi i relatori Paolo Carpentieri, Paolo Aquilanti;

Premesso:

1. Con nota n. prot. 7219 del 3 settembre 2020 il Ministro dell'economia e delle finanze ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto indicato, che dà attuazione agli articoli 26, 110, comma 1-*bis*, 112, comma 2, 114-*quinquies*.3, comma 1-*bis*, 114-*undecies*, comma 1-*bis*, e 96-*bis*.3, comma 3, del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, recante il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d'ora in avanti anche "testo unico" o "TUB").

2. L'articolo 26 del TUB (come sostituito dall'art. 1, comma 13, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, recante *Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento*), detta norme riguardo agli "esponenti aziendali", definiti quali "i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso banche", stabilendo che tali soggetti "devono essere idonei allo svolgimento dell'incarico" e, a tal fine, "devono possedere requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza, soddisfare criteri di competenza e correttezza, dedicare il tempo necessario all'efficace espletamento dell'incarico, in modo da garantire la sana e prudente gestione della banca".

3. La norma primaria demanda quindi a un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato sentita la Banca d'Italia, l'individuazione dei requisiti di onorabilità omogenei per tutti gli esponenti, dei requisiti di professionalità e indipendenza, graduati secondo principi di proporzionalità, dei criteri di competenza, coerenti con la carica da ricoprire e con le caratteristiche della banca, e di adeguata composizione dell'organo, dei criteri di correttezza, con riguardo, tra l'altro, alle relazioni d'affari dell'esponente, alle condotte tenute nei confronti delle autorità di vigilanza e alle sanzioni o misure correttive da

queste irrogate, a provvedimenti restrittivi inerenti ad attività professionali svolte, nonché a ogni altro elemento suscettibile di incidere sulla correttezza dell'esponente, dei limiti al cumulo di incarichi per gli esponenti delle banche, graduati secondo principi di proporzionalità e tenendo conto delle dimensioni dell'intermediario, nonché, infine, delle cause che comportano la sospensione temporanea dalla carica e la sua durata. Sempre con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, prosegue la norma (comma 4), possono essere determinati i casi in cui requisiti e criteri di idoneità si applicano anche ai responsabili delle principali funzioni aziendali nelle banche di maggiore rilevanza.

4. Gli altri articoli del testo unico posti a base dello schema di regolamento qui trasmesso (artt. 110, comma 1-*bis*, 112, comma 2, 114-*quinquies*.3, comma 1-*bis*, 114-*undecies*, comma 1-*bis*, e 96-*bis*.3, comma 3) estendono, con talune limitazioni e peculiarità, il suddetto regime di garanzia della onorabilità, professionalità e indipendenza degli “esponenti delle banche” anche agli altri istituti ad esse in qualche modo assimilabili, ossia (rispettivamente), agli intermediari finanziari, ai confidi, agli istituti di moneta elettronica, agli istituti di pagamento e ai sistemi di garanzia anche se si eccettuano per lo più i criteri di competenza e il limite al cumulo degli incarichi, oppure ci si limita, nel caso dei confidi, ai soli requisiti di onorabilità.

5. Il decreto sottoposto all'esame di questa Sezione attua le suddette previsioni normative introdotte con la riforma del 2015 (decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, attuativo della direttiva 2013/36/UE, nota con l'acronimo inglese CRD IV, «*Capital Requirements Directive*») che, come bene rappresentato nella relazione illustrativa, “*segna una profonda discontinuità rispetto alla norma previgente, in particolare introducendo una differenziazione tra requisiti e criteri, i primi caratterizzati - come nella normativa vigente - da oggettività e tassatività, i secondi da elementi di discrezionalità necessari a cogliere in modo sostanziale la qualità degli esponenti soprattutto per*

quanto riguarda la loro correttezza e competenza". Il decreto qui proposto, conseguentemente, prosegue la relazione ministeriale, "risulta significativamente diverso dal D.M. n. 161/1998 che tratta dei soli requisiti di onorabilità e professionalità" e (il decreto qui all'esame della Sezione) "disciplina profili del tutto nuovi, introdotti nell'ordinamento dall'articolo 26, comma 3, t.u.b., come i criteri di correttezza (che si aggiungono all'onorabilità), competenza (che si aggiungono alla professionalità), indipendenza, adeguata composizione collettiva, disponibilità di tempo e, per le banche maggiori, limiti al cumulo degli incarichi (questi ultimi necessari a completare il recepimento della CRD IV)", dettando anche la disciplina applicabile, ai sensi dell'articolo 26, comma 4, TUB, ai responsabili delle principali funzioni aziendali (solo per le banche maggiori) e le disposizioni sulla verifica di idoneità da parte degli organi aziendali, ai sensi dell'articolo 26, comma 5, TUB.

6. Il Ministero segnala, altresì, che *"lo schema di provvedimento colma anche diverse lacune dell'attuale quadro normativo: i) introduce una definizione di amministratore indipendente, necessaria per dare effettiva attuazione alle disposizioni di vigilanza che assegnano un ruolo a questi esponenti; ii) impone requisiti di professionalità per tutti gli amministratori di banche, ivi incluse le banche di credito cooperativo (il D.M. vigente prevede requisiti di professionalità nelle BCC solo per il presidente e il direttore generale), e aggiorna quelli per i sindaci (il D.M. vigente disciplina i requisiti nel presupposto che i sindaci svolgano la funzione di controllo contabile, affidata ora, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, ai revisori legali dei conti); iii) contempla una disciplina specifica per i modelli dualistico e monistico".*

7. L'intervento normativo – che verrebbe a completarsi con lo schema di decreto posto all'odierno esame della Sezione – dovrebbe condurre all'allineamento della disciplina interna alle Linee guida sulla valutazione dell'idoneità degli esponenti aziendali dei soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva CRD IV, elaborate dall'Autorità bancaria europea (EBA) con l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), rese pubbliche nel settembre

2017, e alla Guida alla verifica dei requisiti di idoneità degli esponenti delle banche pubblicata dalla Banca centrale europea nel maggio 2017 (di seguito Guida BCE). La riforma si innesta dunque nel più ampio sistema di vigilanza europea, atteso che – ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici di vigilanza prudenziale sulle banche – spetta alla BCE la verifica dell'idoneità degli esponenti delle banche e gruppi bancari sottoposti alla sua vigilanza diretta nell'ambito del “Meccanismo di vigilanza unico” (MVU), ancorché, come segnalato nella relazione ministeriale, vi sarebbe una differenza di impostazione nello schema di regolamento rispetto all'approccio della BCE, *“che non prevede condizioni minime predefinite (assimilabile cioè ai "requisiti") ed è quindi più discrezionale, mentre lo schema di decreto, in linea con il testo unico bancario, prevede invece la distinzione, tra requisiti, che rappresentano le condizioni minime necessarie per assumere gli incarichi, e criteri, più valutativi e discrezionali, che devono essere soddisfatti in aggiunta ai primi”*.

Un'altra differenza di impostazione delle norme nazionali (art. 26 TUB), rispetto alla Guida BCE, risiederebbe nella scelta interna di mantenere, sul piano procedurale, la struttura tradizionale del procedimento come valutazione *ex post*, finalizzata a un eventuale provvedimento d'ufficio di decadenza, mentre la Guida BCE rifletterebbe *“un approccio di tipo essenzialmente autorizzativo (valutazione dell'idoneità ex ante, prima che l'esponente assuma l'incarico)”*. Lo schema di regolamento introduce tuttavia una previsione che tende ad anticipare tale valutazione, richiedendo, *“ogniqualevolta sia possibile (es. in caso di cooptazione) la valutazione dell'esponente sia effettuata prima della nomina”* (principio che dovrà poi essere meglio declinato nelle disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia). Ulteriori differenze – pure richiamate nella relazione illustrativa (ultima parte del par. 3) – saranno se del caso richiamate nella parte relativa all'esame dell'articolato.

8. Lo schema di decreto, riferisce il Ministero, è stato redatto “*congiuntamente con la Banca d'Italia*”, è stato sottoposto a consultazione pubblica nell'autunno 2017 e recepisce l'indicazione fornita dalla Banca d'Italia con nota del 17 maggio 2018 nel senso dell'inserimento, tra le situazioni rilevanti per il profilo della correttezza, delle eventuali informazioni negative sull'esponente contenute nella Centrale dei Rischi. Ulteriori modifiche – riferisce il Ministero – sono state condivise con la Banca d'Italia, che ha comunicato per le vie brevi il proprio assenso non ritenendo necessario, data la limitata portata delle modifiche, il rilascio di un nuovo parere [modifiche volte a: (i) una parziale attenuazione dei requisiti di professionalità dei componenti del consiglio di amministrazione delle banche di credito cooperativo; (ii) l'introduzione, tra le circostanze rilevanti ai fini della valutazione della correttezza, delle condanne al risarcimento dei danni derivanti da atti compiuti nello svolgimento del mandato e condanne di risarcimento del danno erariale; (iii) la previsione di un diverso criterio di rilevanza delle sanzioni comminate all'esponente nel periodo precedente l'entrata in vigore del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72].

9. Lo schema di regolamento si compone di 25 articoli, distribuiti in 9 Sezioni (Sezione I: *Disposizioni di carattere generale*, Sezione II: *Requisiti di onorabilità e criteri di correttezza*, Sezione III: *Requisiti di professionalità e criteri di competenza*, Sezione IV: *Requisiti di indipendenza*, Sezione V: *Disponibilità di tempo e limiti al cumulo degli incarichi*, Sezione VI: *Responsabili delle principali funzioni aziendali delle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa*, Sezione VII: *Disposizioni speciali sui requisiti di professionalità e indipendenza dei consiglieri nelle banche che adottano i modelli dualistico e monistico di amministrazione e controllo*; Sezione VIII: *Valutazione dell'idoneità e pronuncia di decadenza*; Sezione IX: *Disposizioni transitorie e finali*). È corredato di relazione illustrativa, di analisi di impatto della regolazione (AIR), di analisi tecnico-normativa (ATN), di relazione tecnica, nonché della già menzionata nota in data 17 maggio 2018, prot. 0595731/18, con la quale la Banca d'Italia,

Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria, ha espresso, per i profili di competenza, parere positivo sullo schema di decreto ivi trasmesso il 9 maggio 2018.

10. In base all'articolo 2, comma 8, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, la disciplina attuativa dell'articolo 26 del TUB, introdotta dal decreto qui all'esame della Sezione, trova applicazione solo per le nomine successive alla data della entrata in vigore di tale disciplina. Fino a tale momento, continua ad applicarsi l'articolo 26 del TUB nella versione precedente alle modifiche apportate nel 2015 e la relativa disciplina attuativa recata dal d.m. 18 marzo 1998, n. 161.

Considerato:

I. Considerazioni generali

1. Il testo, nel suo insieme, come ampiamente riferito nella relazione illustrativa, costituisce una compiuta attuazione delle disposizioni normative di rango primario esaminate nella premessa, operando in modo proporzionato e ragionevole (esclusa in questa sede ogni valutazione di merito, riservata alla discrezionalità politico-amministrativa) quel rafforzamento degli standard di idoneità degli esponenti delle banche voluto già a livello europeo dal così detto “pacchetto CRD IV”, e questo *“in parte elevando i requisiti già previsti dalla regolamentazione vigente ma soprattutto attraverso la disciplina dei nuovi profili (correttezza, competenza, composizione collettiva, indipendenza di giudizio, disponibilità di tempo, limiti al cumulo degli incarichi)”*.

Esso, come giustamente sottolineato nella relazione illustrativa, non esaurisce l'attuazione dell'articolo 26 del TUB, in quanto modalità e tempi di verifica da parte dell'autorità di vigilanza dovranno essere disciplinati dalla Banca d'Italia con regolamentazione propria, sicché la presente disciplina si correla e si innesta su quella promanante dall'Autorità di vigilanza e la coerenza complessiva del sistema può assumersi come garantita dalla collaborazione prestata dalla Banca

d'Italia nella redazione del testo e dal parere positivo da essa espresso. Lo schema di regolamento, inoltre, si conforma in modo coerente con i principi di allineamento agli indirizzi internazionali, di proporzionalità, di contenimento degli oneri amministrativi, di ragionevolezza nei criteri di valutazione dell'idoneità in modo condivisibile assunti dall'Amministrazione a criterio-guida per l'elaborazione del testo. Conseguentemente la Sezione – salvo talune considerazioni che si svolgeranno nei prossimi paragrafi – non rinviene osservazioni da formulare sul piano generale riguardo alla struttura, all'impostazione e ai contenuti generali ed essenziali del testo, che sono conformi al quadro normativo primario e, come detto, coerenti con i normali canoni di legittimità sostanziale (esclusa, si ripete, ogni valutazione sulle specifiche scelte discrezionali di merito, riservate all'Amministrazione).

2. Come emerge dalla *Premessa* (e come ampiamente illustrato nella relazione che accompagna il testo), i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza, e i criteri di competenza e correttezza via via richiesti, sono diversificati in ragione della tipologia dell'ente creditizio preso in considerazione e della sua dimensione (oltre che in relazione al tipo di incarico di riferimento). Rilevano, in particolare, a questi fini, al di là delle diversità di tipo (banche, intermediari finanziari, confidi, istituti di moneta elettronica, *etc.*), anche le nozioni – espresse nelle lettere *c*) e *d*) dell'articolo 1 sulle definizioni - di “*banche di maggiori dimensioni o complessità operativa*” e di “*banche di minori dimensioni o complessità operativa*” (si specifica nella relazione illustrativa che “*sono banche di maggiori dimensioni o complessità operativa tutte le banche sottoposte alla vigilanza diretta della BCE, ai sensi del menzionato Regolamento (UE) n. 1024/2013 e le banche quotate*”, mentre “*sono banche di minori dimensioni o complessità operativa quelle con un attivo pari o inferiore a 3,5 miliardi di euro*”). Queste nozioni e queste valutazioni rilevano sul piano della proporzionalità delle previsioni regolamentari per differenziare i requisiti di professionalità degli esponenti. In particolare, per le banche di credito

cooperativo (d'ora innanzi anche "BCC"), che rientrino tra le banche di minori dimensioni o complessità, è previsto un requisito attenuato rispetto alle altre banche, comunque rafforzato rispetto alla disciplina attualmente applicabile; le regole sui limiti al cumulo degli incarichi e i requisiti dei responsabili delle principali funzioni aziendali si applicano alle sole banche di maggiori dimensioni o complessità operativa.

Queste previsioni – ed altre simili presenti in vari punti del testo regolamentare qui all'esame e sulle quali la Sezione non ha rilievi in punto di legittimità da formulare - sono qui richiamate al precipuo scopo di raccomandare all'Amministrazione di considerare con la massima attenzione la bontà del punto di equilibrio racchiuso nelle soluzioni di volta in volta proposte, evidenziando nel contempo e richiamando l'attenzione sulla estrema delicatezza delle scelte come, ad esempio, quella relativa alle banche di credito cooperativo di graduazione della tipologia e del livello dei requisiti esigibili, in relazione alle diverse figure professionali di "esponenti delle banche" e in relazione alle diverse tipologie di istituti di credito, scelte squisitamente di merito sulla cui opportunità e convenienza la Sezione non ha titolo a pronunciarsi.

3. Il Ministero ha posto in evidenza, nella relazione illustrativa, un punto che assume una portata sistematica di particolare rilievo, riguardo al quale appare dunque doveroso svolgere in questa sede alcune considerazioni. Rileva il Ministero proponente che *"Sul piano procedurale, la Guida BCE riflette un approccio di tipo essenzialmente autorizzativo (valutazione dell'idoneità ex ante, prima che l'esponente assuma l'incarico), mentre nel recepimento di CRD IV il legislatore primario ha preferito mantenere nella previsione dell'articolo 26, t.u.b., la struttura tradizionale del procedimento come valutazione ex post, finalizzata a un eventuale provvedimento d'ufficio di decadenza. E' tuttavia stata introdotta una previsione che richiede che ogniqualvolta sia possibile (es. in caso di cooptazione) la valutazione dell'esponente sia effettuata prima della nomina. Questo principio dovrà poi essere meglio declinato nelle disposizioni di vigilanza"*.

3.1. Ora, a fronte di un testo della direttiva europea che appare sul punto generico (art. 91 dir. 2013/36/UE), l'art. 26 del TUB (come sostituito nel 2015) prevede (comma 5) che *“Gli organi di amministrazione e controllo delle banche valutano l'idoneità dei propri componenti e l'adeguatezza complessiva dell'organo, documentando il processo di analisi e motivando opportunamente l'esito della valutazione. In caso di specifiche e limitate carenze riferite ai criteri previsti ai sensi del comma 3, lettera c), i medesimi organi possono adottare misure necessarie a colmarle. In ogni altro caso il difetto di idoneità o la violazione dei limiti al cumulo degli incarichi determina la decadenza dall'ufficio...”*. Ebbene, a giudizio della Sezione, non sembra che il testo del TUB sia tale da escludere che la valutazione debba essere effettuata *ex ante*. Anzi, sarebbe logico sostenere che la valutazione venga effettuata al momento della nomina, ossia all'atto del conferimento dell'incarico. L'ipotesi di decadenza, prevista nel terzo periodo del comma 5 (*“In ogni altro caso il difetto di idoneità o la violazione dei limiti al cumulo degli incarichi determina la decadenza dall'ufficio”*), completa la disciplina per le ipotesi nelle quali la verifica sia “sfuggita” al momento (fisiologico) della nomina o si riconnetta a sopravvenienze, così come autorizza a sostenere l'*incipit* del periodo (*“In ogni altro caso”*). Appare dunque chiaro che, in disparte il regime transitorio e l'applicabilità di queste previsioni a partire dall'entrata in vigore del nuovo assetto normativo, è più che opportuno effettuare *ex ante* sia la verifica del possesso dei requisiti – che sono oggetto di mero accertamento vincolato e dunque operano come condizioni di ammissibilità all'incarico – sia la verifica del soddisfacimento dei criteri di professionalità e di correttezza, fermo restando che la permanenza dei requisiti e del soddisfacimento dei criteri devono essere monitorati anche nel corso di esercizio del mandato, e dunque anche *ex post* (tant'è che l'art. 5 dello schema di regolamento - *Valutazione della correttezza* - è costruito nella logica del controllo *in fieri*).

3.2. Occorre peraltro distinguere la verifica della sussistenza dei requisiti e dei criteri operata dall'organo della banca competente alla nomina, che sono

ontologicamente *ex ante* (salve le verifiche successive in corso di rapporto), rispetto al ruolo specifico svolto dall'Organo di vigilanza. La circostanza che la legge italiana (e, conseguentemente, lo schema di regolamento in esame) non prevedano una vera e propria decisione dell'Autorità di vigilanza sulla proposta di nomina notificata dall'ente creditizio, come invece previsto dalla Guida BCE, non esclude affatto la necessaria verifica *ex ante*, sotto tutti i profili rilevanti, da parte dell'organo competente all'atto della nomina dell'esponente aziendale.

3.3. Appare opportuno, a giudizio della Sezione, che le previsioni regolamentari qui proposte vadano declinate, in sede attuativa – anche attraverso le apposite disposizioni che dovranno essere introdotte dalla Banca d'Italia a completamento del quadro regolatorio della materia – nel senso di privilegiare e favorire, quanto più è possibile, in linea con la Guida BCE sul punto, una valutazione anticipata *ex ante* del possesso dei requisiti e del soddisfacimento dei criteri dettati dalla disciplina in esame. Il comma 6 dell'art. 26 (“*La Banca d'Italia, secondo modalità e tempi da essa stabiliti, anche al fine di ridurre al minimo gli oneri gravanti sulle banche, valuta l'idoneità degli esponenti e il rispetto dei limiti al cumulo degli incarichi, anche sulla base dell'analisi compiuta e delle eventuali misure adottate ai sensi del comma 5. In caso di difetto o violazione pronuncia la decadenza dalla carica*”) non preclude infatti la possibilità del controllo sulla rispondenza degli esponenti proposti per la nomina o nominati ai requisiti e ai criteri stabiliti nel regolamento in esame, per quanto possibile e per quanto compatibile con l'obiettivo di riduzione degli oneri gravanti sulle banche, enunciato nel testo normativo.

4. Sul piano della tecnica redazionale il testo, razionalmente articolato in apposite Sezioni che ne consentono anche una più piana e agevole lettura, risulta accurato e conforme ai criteri dettati dalla circolare della Presidenza del consiglio dei ministri 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92 recante *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*.

II) Esame del testo.

1. Preambolo.

1.1. Nell'ultimo "*Considerato*" occorre aggiungere una virgola dopo le parole "*in materia di governo societario delle banche*", prima delle parole "*attuative del Testo unico bancario*". Inoltre, appare preferibile, in luogo della dizione "*Testo unico bancario*", riprodurre anche in questo caso la formulazione estesa ("*testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385*"), non essendo stata ancora inserita, a questo punto del testo, la clausola di abbreviazione (contenuta nella lettera *r*) dell'art. 1, comma 1, del testo).

1.2. La Sezione osserva che sarebbe appropriato riferire brevemente, anche in questa sede, dell'avvenuta consultazione pubblica, di cui si riferisce ampiamente nella relazione illustrativa: pur trattandosi di un passaggio procedimentale non obbligatorio, in quanto non previsto dalla legge, esso fa comunque legittimamente parte del procedimento istruttorio ed ha verosimilmente fornito elementi di giudizio utili per la compiuta elaborazione del testo, sicché non si vedono ragioni ostative alla sua indicazione nel preambolo del decreto, per una più completa descrizione del suo *iter* formativo.

2. Art. 1 (*Definizioni*).

2.1. Molte definizioni sono date mediante rinvio alle disposizioni della Banca d'Italia sul governo societario attuative del TUB o a disposizioni attuative del medesimo TUB. La Sezione giudica corretta tale tecnica ma segnala l'esigenza, per chiarezza e completezza del testo, che tale rinvio, senza evidentemente richiamare espressamente atti applicativi che potrebbero mutare nel tempo, sia quanto più preciso possibile, identificando quanto meno la norma primaria che fonda tali atti attuativi. Inoltre, sempre a fini di una più immediata comprensione del testo, sarebbe utile aggiungere, soprattutto nelle definizioni più puntuali e analitiche (ad es., quella di cui alla lettera *k*) relativa agli "*intermediari finanziari significativi*", o quella della lettera *n*), "*partecipante*") la specificazione dell'articolo

del testo regolamentare nel quale la definizione ricorre ed è utilizzata (ad es., con la dizione “*agli effetti di quanto previsto nell’articolo . . .*”).

2.2. Nella lettera *a*) del comma 1 occorre inserire una virgola dopo le parole “*del Consiglio del 15 ottobre 2013*” e prima delle parole “*che attribuisce alla Banca centrale europea . . .*”.

2.3. La lettera *c*) fornisce la nozione di “*banche di maggiori dimensioni o complessità operativa*”. Tale nozione – così come quella di “*banche di minori dimensioni o complessità operativa*” di cui alla successiva lettera *d*) – deriva dalle disposizioni sul governo societario incluse nelle *Disposizioni di vigilanza per le banche* recate dalla circolare della Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013 (*Disposizioni di vigilanza sul governo societario*) previste dall’art. 53 del TUB. Si specifica nella relazione illustrativa che “*sono banche di maggiori dimensioni o complessità operativa tutte le banche sottoposte alla vigilanza diretta della BCE, ai sensi del menzionato Regolamento (UE) n. 1024/2013 e le banche quotate*”, mentre “*sono banche di minori dimensioni o complessità operativa quelle con un attivo pari o inferiore a 3,5 miliardi di euro*”. Sul punto la Sezione non ha osservazioni da proporre, salvo quanto già rappresentato nel precedente paragrafo I.1 delle *Considerazioni generali*.

2.4. Nella lettera *c*) appare preferibile utilizzare, in luogo della dizione “*Testo unico bancario*”, la formulazione estesa “*testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385*”, atteso che la clausola di abbreviazione “*Testo unico bancario*” risulta collocata solo in un punto successivo del testo, e precisamente nella lettera *r*) dell’art. 1, comma 1.

2.5. La lettera *k*) definisce gli “*intermediari finanziari significativi*”, che sono quelli diversi dagli “*intermediari minori*”, “*come definiti ai sensi delle disposizioni attuative del Testo unico bancario*”. Anche qui sarebbe opportuno riportare quanto meno le norme del TUB della cui attuazione si tratta.

2.6. Nel comma 2 la dizione “*Se non diversamente disposto nel presente decreto, si applicano le definizioni previste dall’articolo 1 del Testo unico bancario e dalle disposizioni in*

materia di governo societario per le banche emanate ai sensi dell'articolo 53 del Testo unico bancario”, potrebbe ingenerare l’equivoco della forza (inammissibilmente) derogatoria, rispetto al testo della norma primaria, di eventuali definizioni difformi contenute nel presente decreto. È dunque preferibile la seguente formulazione: “*Per quanto non espressamente disposto nel presente decreto, si applicano le definizioni previste . . .*”.

3. Art. 2 (*Ambito di applicazione*).

Il comma 3 opera una complessa delimitazione selettiva delle previsioni contenute nello schema di regolamento rispetto agli esponenti degli intermediari finanziari, degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento (ai quali, ad esempio, non si applicano le disposizioni relative ai criteri e alla valutazione dell’adeguata composizione collettiva degli organi, nonché quelle sui limiti al cumulo degli incarichi e quelle relative ai responsabili delle principali funzioni aziendali delle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa, *etc.*). Si tratta di scelte tecnico-discrezionali che implicano un’attenta ponderazione in termini di proporzionalità, coerenza e adeguatezza rispetto alle caratteristiche funzionali, dimensionali, organizzative e tipologiche di questi istituti, nonché in termini di *trade off* delle scelte regolative, che si connettono all’ampia discrezionalità nell’attività di regolazione e di vigilanza della Banca d’Italia e che pertanto si sottraggono ad una valutazione analitica da parte di questo Consiglio, valutazione che necessariamente si arresta al profilo della conformità in punto di diritto.

4. Art. 3 (*Requisiti di onorabilità degli esponenti*).

L’art. 3 disciplina i requisiti di onorabilità, che costituiscono “*un filtro preliminare nella valutazione dell’idoneità del candidato ad un incarico bancario*” e che si ancorano a parametri vincolanti, con esclusione di spazi discrezionali a livello applicativo.

Il comma 2 dell’art. 3 riguarda il caso in cui la condanna sia stata applicata su richiesta delle parti ovvero a seguito di giudizio abbreviato. La lettera a) del

comma esclude in sostanza in tali casi la rilevanza impeditiva delle condanne di cui al comma 1, lettera *b*), numero 1 - ossia di quelle per reati in materia societaria e fallimentare, bancaria, finanziaria, assicurativa, di servizi di pagamento, antiriciclaggio, *etc.* -, se di durata inferiore a un anno. Ancorché tale previsione sia già contenuta nel comma 2 dell'art. 5 del vigente d.m. n. 161 del 1998, reputa la Sezione che la disposizione vada rimeditata. Sotto un primo profilo, invero, con riferimento all'applicazione della pena su richiesta delle parti, occorre ricordare che "*salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata ad una pronuncia di condanna*" (art. 445, comma 1 bis, ult. periodo, c.p.p.). Sotto un secondo profilo, in relazione al giudizio abbreviato, va ricordato che, nel caso di condanna, il giudice, se riconosce la responsabilità dell'imputato, irroga una pena diminuita secondo le proporzioni previste dall'art. 442, comma 2, c.p.p. rispetto a quella che sarebbe stata irrogata se non vi fosse stata la richiesta di giudizio abbreviato.

Per tali ragioni, a giudizio della Sezione, occorre rivalutare la coerenza dell'attuale formulazione dello schema in esame per renderlo conforme al rigoroso sistema di garanzia della onorabilità delle persone chiamate a ricoprire gli incarichi di cui trattasi, atteso l'attuale schema esclude del tutto la rilevanza ostativa di reati che, pur sanzionati nel caso concreto con una pena detentiva inferiore a un anno (ridotta in forza del rito speciale prescelto), presentano comunque una stretta e diretta attinenza con le funzioni di esponente delle banche e non sono in linea con le scelte operate dal codice di procedura penale.

5. Art. 4 (*Criteri di correttezza degli esponenti*)

La disposizione – si riferisce nella relazione illustrativa - è stata redatta tenendo conto dell'elenco di circostanze rilevanti previsto dalle Linee Guida EBA, nonché dalla Guida BCE. La Sezione osserva in proposito che la notevole ampiezza dell'elenco di fatti e atti ritenuti rilevanti e valutabili ai fini del giudizio sulla correttezza del soggetto nelle condotte personali e professionali pregresse

(che include anche fatti potenzialmente tenui o poco significativi) è frutto di una scelta discrezionale dell'Amministrazione che in sé non presenta profili di irragionevolezza o illogicità apprezzabili sul piano della legittimità. Tale considerazione vale anche riguardo all'inclusione tra gli elementi valutabili, a seguito del parere della Banca d'Italia, delle informazioni negative contenute nella Centrale dei Rischi (ipotesi inizialmente non prevista), giudicata dalla stessa Amministrazione proponente particolarmente severa. La scelta di contemplare un così ampio e variegato ventaglio di fattispecie valutabili potenzialmente rilevanti, tuttavia, come si rileverà anche nel successivo paragrafo, a proposito dell'art. 5, impone un corrispondente bilanciamento e contrappeso sul piano del contraddittorio procedimentale e dell'accuratezza dell'istruttoria e dell'ampiezza della motivazione del relativo giudizio.

6. Art. 5 (*Valutazione della correttezza*).

6.1. I criteri di valutazione della correttezza sono analiticamente elencati nell'articolo in esame, che in tal modo fornisce una griglia valutativa molto ben articolata e completa e che consente all'organo preposto alla scelta di disporre di una guida che incanala la sua valutazione discrezionale all'interno di un percorso oggettivo, trasparente e, si ripete, ancorato a criteri di giudizio che appaiono tutti logici, pertinenti e proporzionati. A giudizio della Sezione, dunque, la forse eccessiva ampiezza del ventaglio dei fatti e atti rilevanti ai fini della valutazione sulla correttezza pregressa del candidato all'incarico – rilevata a proposito dell'art. 4 – appare essere adeguatamente controbilanciata dalla analitica predeterminazione dei criteri di esercizio di tale valutazione, tale da consentire una piena leggibilità e un'adeguata trasparenza delle motivazioni poste a sostegno dell'eventuale giudizio negativo.

6.2. Un unico rilievo merita di essere proposto, riguardo al vincolo e alla delimitazione dell'intera valutazione dell'organo competente, contenuta “a monte”, nel comma 1, al solo fine di “*verificare se è preservata la sana e prudente*

gestione della banca e, in particolare, la sua reputazione e la salvaguardia della fiducia del pubblico". Tale criterio delimitativo generale rischia di depotenziare eccessivamente la rilevanza di condotte, anche in sé gravi o rivelatrici di attitudini o atteggiamenti soggettivi del candidato non confacenti con la responsabilità propria dell'incarico da ricoprire, allorchando tali condotte, pur rilevando e manifestandosi sul piano soggettivo, non si traducano (anche per l'intervento di fattori correttivi e protettivi oggettivi interni all'organizzazione aziendale e non riferibili causalmente al soggetto valutando) in un pregiudizio effettivo, attuale e concreto, alla sana e prudente gestione della banca, alla sua reputazione e alla salvaguardia della fiducia del pubblico. Sembra, in altri termini, che tale clausola generale contenuta nel comma 1 dell'art. 5 circoscriva alle sole condotte (per così dire) di "danno" o di "evento" la rilevanza delle fattispecie potenzialmente negative nel giudizio sulla correttezza del soggetto, con esclusione aprioristica delle condotte di "pericolo" che, pur rientrando tra quelle elencate nel comma 2, non si siano poi tradotte in fatto in un evento di danno alla sana e prudente gestione della banca e, in particolare, alla sua reputazione e alla salvaguardia della fiducia del pubblico. La previsione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 5 (secondo la quale *"Il criterio di correttezza non è soddisfatto quando una o più delle situazioni indicate nell'articolo 4 delineano un quadro grave, preciso e concordante su condotte che si pongono in contrasto con gli obiettivi indicati al comma 1"*), se, da un lato, potrebbe apparire utile a superare questa delimitazione, dall'altro lato, sembra ribadirla, lì dove richiede che tale quadro grave, preciso e concordante debba riguardare *"condotte che si pongono in contrasto con gli obiettivi indicati nel comma 1"*.

Per la Sezione, pertanto, occorre dequotare la verifica sull'incidenza sulla sana e prudente gestione della banca, sulla sua reputazione e sulla salvaguardia della fiducia del pubblico da causa finale della valutazione della correttezza a criterio, tra gli altri, strumentale all'effettuazione di tale valutazione. A tal fine il testo deve essere riformulato come segue:

«1. Il verificarsi di una o più delle situazioni indicate nell'articolo 4 non comporta automaticamente l'inidoneità dell'esponente, ma richiede una valutazione da parte dell'organo competente.

2. La valutazione è condotta, verificando anche se è preservata la sana e prudente gestione della banca e, in particolare, la sua reputazione e la salvaguardia della fiducia del pubblico, in base ad uno o più dei seguenti parametri, ove pertinenti: . . .».

7. Art. 8 (*Requisiti di professionalità per i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione e direzione in banche di minori dimensioni o complessità operativa costituite in forma di BCC*).

La norma gradua – in senso riduttivo – i requisiti di professionalità necessari per gli incarichi da assumere nelle banche di credito cooperativo rientranti nella categoria delle banche di minori dimensioni (le BCC con attivo inferiore a 3,5 miliardi di euro) o complessità operativa. Riferisce la relazione che “*Un requisito differenziato per le BCC si giustifica in ragione della natura localistica e mutualistica dell'attività di queste banche e quindi delle limitazioni operative ad esse imposte in termini territoriali e di attività esercitabili*”, secondo un approccio che si pone in linea di continuità con il d.m. n. 161 del 1998. La Sezione, pur non avendo osservazioni specifiche da svolgere attesa la lata discrezionalità sconfinante nella scelta di merito di esclusiva pertinenza dell'amministrazione emanante, richiama anche qui quanto raccomandato *supra* al paragrafo I.2.

8. Art. 13 (*Requisiti di indipendenza di alcuni consiglieri di amministrazione*).

8.1. Il comma 1, lett. i) prevede i casi di assenza del requisito d'indipendenza connessi alla titolarità, attuale o pregressa, di incarichi politici e di governo. Ritiene la Sezione che sia necessario, al riguardo, contemplare anche il caso dei Commissari europei, quello delle cariche nelle Città metropolitane, nonché precisare che la limitazione territoriale disposta in conclusione si riferisce solo alle cariche nelle Regioni e negli enti locali.

9. Art. 19 (*Assunzione di un incarico non esecutivo aggiuntivo*).

Sotto un aspetto meramente redazionale, il Collegio formula le seguenti osservazioni: al comma 2, le parole “*A questi fini*” devono essere sostituite dalle parole: “*Ai fini di cui al comma 1*”; al comma 3, lettera a), deve essere soppressa la parola: “*ovvero*”; il comma 5 deve essere così sostituito: “*Ai casi di cui al presente articolo si applica quanto stabilito dall’articolo 17, comma 3*”. Allo stesso modo, devono essere riformulati l’art. 21, comma 6 e l’art. 22, comma 3.

10. Art. 20 (*Norme applicabili ai responsabili delle principali funzioni aziendali delle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa*).

Sotto un aspetto di ordine generale, la Sezione rileva che l’articolo 26, comma 4, del TUB rimette a un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze la possibilità di determinare i casi in cui i requisiti e criteri di idoneità (di cui ai commi 1, 2 e 3) si applicano anche ai responsabili delle principali funzioni aziendali nelle banche di maggiore rilevanza. Tale estensione è ora attuata con l’art. 20 dello schema in esame.

In proposito va osservato che mentre l’art. 26, comma 3, TUB prescrive un decreto ministeriale, da adottare sentita la Banca d’Italia, il prima richiamato comma 4 attribuisce al Ministero dell’economia e delle finanze una facoltà di regolazione – per i responsabili delle principali funzioni aziendali nelle banche di maggiore rilevanza – senza prevedere il coinvolgimento della Banca d’Italia. Tale composito quadro normativo potrebbe far ritenere che sia possibile distinguere i due regolamenti, l’uno obbligatorio l’altro no, l’uno da adottare sentita la Banca d’Italia, l’altro no. Nondimeno, il Collegio ritiene condivisibile la scelta dell’Amministrazione, di includere la disciplina di cui all’art. 26, comma 4, del TUB nello schema di regolamento in esame, soluzione senz’altro non impedita dalla norma di legge e corroborata, anche in tal caso, dal contributo della Banca d’Italia, contributo che, pur non prescritto, risulta assai opportuno.

Tuttavia la clausola, presente nell’art. 20, “*coerentemente con i compiti loro attribuiti e il ruolo da essi rivestito nell’organizzazione aziendale*”, suscita perplessità sia nei

presupposti sia nelle modalità di applicazione: infatti, se intesa come una sorta di motivazione del rinvio alle disposizioni richiamate, sarebbe ultronea; se, invece, s'intende postulare un criterio di adattamento ai casi cui si estende quella disciplina, esso sarebbe indeterminato e foriero di incertezze applicative. Sarebbe preferibile, pertanto, omettere la proposizione ora citata tra virgolette e integrare compiutamente lo stesso art. 20 con una disciplina che – pur escludendo effetti sul rapporto di lavoro derivanti dall'applicazione delle norme richiamate, così come enunciato nella relazione di accompagnamento – individui esattamente le norme da applicare ai responsabili delle principali funzioni aziendali delle banche di maggiore dimensione o complessità operativa. In altri termini, se l'amministrazione deciderà di mantenere in questo atto normativo la disciplina regolamentare prevista dall'art. 26, comma 4, del TUB, dovrà procedere a delineare compiutamente il quadro delle norme sia con riferimento ai presupposti sia in relazione alle norme da estendere.

11. Art. 22 (*Banche che adottano il sistema monistico*).

Al comma 2, il punto e virgola va sostituito da un punto e la parola “*pertanto*” va soppressa.

12. Art. 25 (*Disposizioni finali e di coordinamento*).

Sotto un aspetto meramente redazionale, il Collegio formula la seguente osservazione: al comma 1, l'espressione “*più stringenti*”, va sostituita con l'altra: “*più restrittivi*”.

13. Art. 26 (*Norme transitorie ed entrata in vigore*).

Sotto un aspetto meramente redazionale, il Collegio formula le seguenti osservazioni: al comma 1, sostituire le parole: “*nella versione precedente alle modifiche*” con le altre: “*nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore delle modifiche*”; al comma 3, sostituire le parole: “*è considerata*” con le parole: “*equivale a*”; al comma 4, sostituire le parole: “*dell'entrata in vigore*” con le parole: “*della data di entrata in vigore*”.

14. Art. 27 (*Abrogazioni*).

Sotto un aspetto meramente redazionale, il Collegio formula la seguente osservazione: sopprimere le parole: “*o restano*”.

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

GLI ESTENSORI

Paolo Carpentieri, Paolo Aquilanti

IL PRESIDENTE F/F

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO

Maurizia Campobasso