

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Politiche dell'Unione europea)**

Ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento  
(Estensore: MARAN)

Roma, 10 marzo 2015

Sull'atto del Governo:

**Schema di decreto legislativo recante recepimento 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. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (147)**

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che:

esso è diretto a dare attuazione alla direttiva 2013/36/UE, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, esercitando la delega a tal fine prevista dall'articolo 3 della legge 7 ottobre 2014, n. 154, (Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre);

la direttiva è stata approvata nel giugno 2013 e, con il collegato regolamento (UE) n. 575/2013, costituisce la legislazione di base sull'armonizzazione delle norme di vigilanza nel settore bancario, in adempimento degli Accordi di Basilea III, approvati dal Comitato di Basilea nel dicembre 2010 in risposta alla crisi finanziaria. Essa realizza il c.d. *Single Rulebook* nel mercato interno per il settore bancario, contenente regole tese a rafforzare i requisiti patrimoniali e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento nell'Unione europea;

il termine di recepimento della direttiva è scaduto il 31 dicembre 2013;

il termine di esercizio della delega, che sarebbe dovuto scadere entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di delegazione (12 novembre 2014), è stato prorogato *ex lege* di altri tre mesi in quanto l'11 febbraio 2015 il Governo ha trasmesso alle Camere per il prescritto parere lo schema di decreto legislativo ed è quindi divenuta operante la clausola di cui all'articolo 31, comma 3, quarto periodo, della legge n. 234 del 2012, richiamata dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 154 del 2014;

---

Al Presidente  
della 6<sup>a</sup> Commissione permanente  
S E D E

è pendente la procedura di infrazione n. 2014/0142 per mancato recepimento della direttiva 2013/36/UE, attualmente allo stadio del parere motivato ex articolo 258 del TFUE;

in ogni caso, la Banca d'Italia ha già provveduto a trasporre nell'ordinamento interno, con circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 e successivi aggiornamenti, alcune disposizioni della direttiva 2013/36/UE che non richiedevano necessariamente norme di rango primario, quali quelle in tema di accesso al mercato, di misure prudenziali, di processo prudenziale, di informativa al pubblico Stato per Stato, di governo societario, controlli interni e gestione dei rischi, nonché di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione;

rilevato che, in riferimento ai singoli articoli dello schema di decreto legislativo:

l'articolo 1 interviene ad apportare alle disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico bancario (TUB), le modifiche necessarie al recepimento della direttiva 2013/36/UE;

l'articolo 2 contiene le disposizioni transitorie e finali sull'applicazione del TUB;

l'articolo 3 mira ad apportare alle disposizioni del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, Testo unico della finanza (TUF), le modifiche necessarie al recepimento della direttiva 2013/36/UE;

l'articolo 4 è volto ad integrare ed adeguare le disposizioni della Parte V del TUF;

l'articolo 5 reca la disposizione transitoria e finale sull'applicazione del TUF;

l'articolo 6 reca la clausola di invarianza finanziaria.

valutata la congruità delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo rispetto ai contenuti della direttiva e ai principi e criteri direttivi della legge delega;

richiamato l'articolo 144, comma 3, ultimo periodo, del Regolamento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

- in riferimento al criterio di delega di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *m*), n. 1), della legge n. 154 del 2014, con riferimento alla disciplina delle sanzioni previste dal TUB e delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal TUF, si condivide – per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo – la scelta di non introdurre il principio del *favor rei* ai casi di modifica *in melius* della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione.

Non sussistono al riguardo obblighi di natura costituzionale, posto che la recente ordinanza n. 245 del 2013 della Corte costituzionale ha affermato che “*in materia di sanzioni amministrative pecuniarie non è dato rinvenire, in caso di*

*successione di leggi nel tempo, un vincolo costituzionale nel senso dell'applicazione della legge posteriore più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore – nel rispetto del limite della ragionevolezza – modulare le proprie scelte secondo criteri di maggiore o minore rigore a seconda delle materie oggetto di disciplina”. E, inoltre, quanto al profilo della possibile differenza di trattamento di violazioni analoghe commesse in tempi diversi, la Corte ha osservato “come tale eventualità costituisca la semplice conseguenza, sul piano applicativo, del principio di stretta legalità che sorregge la materia delle sanzioni amministrative pecuniarie”.*

Tuttavia, in un più recente giudizio portato dal Tribunale di Cremona all'attenzione della Corte costituzionale – giudizio poi conclusosi con ordinanza di restituzione degli atti per una rivalutazione della perdurante rilevanza della questione (ordinanza n. 247 del 2014), si afferma che, da un lato, la Corte EDU, con la sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*, mutando il proprio precedente orientamento, ha ritenuto che il principio dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole al reo, pur in difetto di espressa menzione, deve considerarsi insito nelle previsioni dell'articolo 7 della CEDU: e ciò anche alla luce della rilevanza acquisita da detto principio nel panorama internazionale, come conseguenza del suo riconoscimento in altre Carte dei diritti, quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 15) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 49).

D'altra parte, la giurisprudenza della Corte EDU è da tempo orientata nel senso che l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 7 della CEDU non dipende dalla qualificazione formale attribuita all'illecito e alle sue conseguenze sanzionatorie da ciascun ordinamento, la quale rappresenta solo il punto di partenza per valutare la concreta operatività di dette garanzie.

In questa prospettiva, la Corte EDU ha elaborato una nozione autonoma di materia penale, legata a parametri sostanziali (cosiddetti «*criteri Engel*»), quali la natura del precetto violato – che deve essere diretto alla generalità dei consociati ed avere una finalità preventiva e punitiva – e la gravità della sanzione cui l'autore dell'illecito si trova esposto: sanzione che non deve necessariamente consistere nella privazione della libertà personale, potendo assumere anche carattere meramente economico.

Alla luce di tali criteri, non vi sarebbe alcuna difficoltà a ritenere che anche gli illeciti amministrativi rientrino nel campo applicativo del principio di retroattività della *lex mitior*, implicitamente sancito dall'art. 7 della CEDU.

Conseguentemente, potrebbe valutarsi l'opportunità di disciplinare esplicitamente l'introduzione dell'istituto del *favor rei* – ossia prevedere l'applicazione retroattiva della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative – con una norma transitoria che ne limiti temporalmente l'applicazione solo ai procedimenti avviati successivamente all'adozione del decreto legislativo in titolo (e tenendo quindi ferma la inapplicabilità dell'istituto per i procedimenti in corso);

- in riferimento alla previsione di sanzioni amministrative mediante la tecnica del rinvio per l'individuazione della condotta da sanzionare, come per quelle previste dagli articoli 139, 140, 144 e 144-*quater* del TUB e dagli articoli 190, 191, 192-*ter*, 193, 194 e 194-*ter* del TUF, come riformulati dallo schema di decreto legislativo in titolo, si invita a determinare con la massima precisione la condotta che determina l'applicazione della sanzione. Ciò anche in relazione alla possibile qualificabilità delle sanzioni amministrative previste dal TUF e dal TUB quali fattispecie sostanzialmente assimilabili a quelle penali per il loro grado di afflittività, soprattutto alla luce dei principi espressi dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo del 4 marzo 2014, nel caso *Grande Stevens e altri c. Italia*;

- al fine di rafforzare l'esercizio dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia e della Consob, evitando altresì ipotesi di sovrapposizioni di attività, andrebbero estesi i casi in cui è previsto il necessario coordinamento tra le due Autorità nell'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza. Ad esempio, per l'esercizio dei poteri spettanti alla Banca d'Italia in base al nuovo articolo 7, comma 2, del TUF, come sostituito dall'articolo 3, comma 5, lettera *c*), dello schema di decreto legislativo in titolo, per quanto riguarda l'adozione di provvedimenti restrittivi o limitativi nei confronti dei soggetti abilitati, andrebbe previsto il necessario coordinamento con la Consob, in analogia con quanto disposto dall'articolo 51, comma 2, del TUF, che prevede un previo coordinamento delle Autorità in caso di adozione di provvedimenti ingiuntivi.

Alessandro Maran