

XVII legislatura

Proposte di revisione del regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR, COM(2016) 850) e della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD, COM(2016) 853)

maggio 2017
n. 65



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
stud1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Proposte di revisione del
regolamento sui requisiti
patrimoniali (CRR,
COM(2016) 850) e della
direttiva sul risanamento
e la risoluzione delle
banche (BRRD,
COM(2016) 853)**

maggio 2017
n. 65

a cura di: Laura Lo Prato

INDICE

PREMESSA	7
1. PACCHETTO BANCARIO.....	9
2. REVISIONE DELLE NORME IN MATERIA DI VIGILANZA PRUDENZIALE DELLE BANCHE (COM(2016) 850 E COM(2016) 853).....	11
2.1. <i>Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità</i>	11
2.2. <i>Dibattito in corso</i>	11
2.3. <i>Valutazione d’impatto</i>	12
3. LA PROPOSTA DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO SUI REQUISITI PATRIMONIALI (CRR, COM(2016) 850)	12
3.1. <i>Normativa proposta</i>	12
3.2. <i>Valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà ad opera dei Parlamenti nazionali dell’UE</i>	17
4. LA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DIRETTIVA SUL RISANAMENTO E LA RISOLUZIONE DELLE BANCHE (BRRD, COM(2016) 853).....	18
4.1. <i>Normativa proposta</i>	18
4.2. <i>Osservazioni della Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato della Repubblica</i>	20
4.3. <i>Valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà ad opera dei Parlamenti nazionali dell’UE</i>	20
5. BREVE PANORAMICA SUGLI ALTRI DOCUMENTI DEL PACCHETTO	20

PREMESSA

Il presente Dossier illustra in dettaglio due delle sei proposte legislative in materia bancaria che la Commissione europea ha presentato nel novembre 2016 al fine di incrementare il livello di resilienza del settore bancario nell'UE.

I due atti vengono dapprima presentati negli elementi che li accomunano (base giuridica e sussidiarietà; campo di applicazione; valutazione d'impatto) e contestualizzati all'interno del pacchetto organico di norme in cui la Commissione europea li ha inseriti.

Seguono due ulteriori capitoli, dedicati rispettivamente al COM(2016) 850 ed al COM(2016) 853.

In fine, una brevissima sintesi degli altri quattro documenti che fanno parte del pacchetto.

1. PACCHETTO BANCARIO

A seguito della crisi economica del 2008 l'Unione europea ha dispiegato i propri sforzi per creare un sistema bancario sicuro e affidabile, predisponendo una struttura in cui gli istituti economicamente non sostenibili siano soggetti a risoluzione senza ricorrere al denaro dei contribuenti e con il minimo impatto sull'economia reale. Alla costruzione dell'"Unione bancaria" hanno contribuito una gran quantità di testi legislativi, approvati nel corso degli anni¹.

L'esigenza di intervenire per garantire un'ulteriore riduzione dei rischi era già stata preannunciata dalla Commissione europea nella Comunicazione del 24 novembre 2015 ("Verso il completamento dell'Unione bancaria", [COM\(2015\) 587](#)). Al tema era interamente dedicato il cap. 5 della Comunicazione medesima ("Ridurre ulteriormente i rischi nell'Unione bancaria").

Il pacchetto di novembre 2016 mira proprio a completare il programma di regolamentazione post-crisi, facendo in modo che il quadro normativo vigente sia in grado di:

- 1) far fronte alle sfide per la stabilità finanziaria;
- 2) assicurare che le banche possano continuare a sostenere l'economia reale;
- 3) procedere nella costituzione di un'Unione bancaria coerente;
- 4) assicurare coerenza con le raccomandazioni internazionali di settore.

Infatti le proposte, oltre ad affrontare elementi di debolezza comuni, danno attuazione a raccomandazioni che solo recentemente sono stati finalizzati dagli enti internazionali di settore (Comitato di Basilea sulla supervisione bancaria e Financial Stability Board).

Il pacchetto è composto dai seguenti documenti legislativi:

- 1) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 ([COM\(2016\) 850](#)). Per maggiori dettagli, si rinvia ai capitoli 2) e 3);

¹ Per maggiori dettagli sull'Unione bancaria si rinvia, tra l'altro, al sito del [Consiglio dell'Unione](#) ed alla scheda di approfondimento ("[Note sintetiche sull'Unione europea](#)") sul sito del PE. Si segnala, inoltre, la pubblicazione della Banca d'Italia "[Scritti sull'Unione bancaria](#)", luglio 2016.

- 2) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione per gli enti creditizi e le imprese di investimento ([COM\(2016\) 851](#)). Per maggiori dettagli, si rinvia al capitolo 5);
- 3) proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE sulla capacità degli istituti di credito e delle imprese di investimento di assorbire le perdite e di ricapitalizzare e che modifica le direttive 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE ([COM\(2016\) 852](#), documento disponibile ancora solo in lingua inglese). Per maggiori dettagli, si rinvia al capitolo 5);
- 4) proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la classificazione degli strumenti di debito non garantiti nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza ([COM\(2016\) 853](#)). Per maggiori dettagli, si rinvia ai paragrafi 2) e 4);
- 5) proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale ([COM\(2016\) 854](#)). Per maggiori dettagli, si rinvia al capitolo 5);
- 6) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un quadro di risanamento e risoluzione delle controparti centrali e recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1095/2010, (UE) n. 648/2012 e (UE) 2015/2365 ([COM\(2016\) 856](#)). Per maggiori dettagli, si rinvia al capitolo 5).

Si evidenzia, peraltro, la probabilità che, nel medio-lungo periodo, gli atti di base a cui le proposte si riferiscono siano oggetto di ulteriori modifiche. Sono infatti in corso, a livello internazionale, rinnovate discussioni, ad esempio relative ad un'eventuale riserva del coefficiente di leva finanziaria per le banche a rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB).

2. REVISIONE DELLE NORME IN MATERIA DI VIGILANZA PRUDENZIALE DELLE BANCHE (COM(2016) 850 E COM(2016) 853)

Due degli atti legislativi che compongono il pacchetto sono finalizzati alla modifica di norme che hanno istituito, nella ricostruzione della Commissione europea, un solido quadro di risoluzione delle banche per gestire efficacemente le crisi bancarie e ridurre l'impatto negativo sulla stabilità finanziaria e le finanze pubbliche. Si tratta del [regolamento \(UE\) n. 575/2013](#) (COM(2016) 850) e della [direttiva 2014/59/UE](#) (COM(2016) 853).

2.1. Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Entrambe le proposte indicano come **base giuridica** l'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale "il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno".

La Commissione europea ha dichiarato il documento in esame **conforme al principio di sussidiarietà** in termini di:

- 1) necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione: solo queste ultime sono competenti a modificare la legislazione UE vigente;
- 2) valore aggiunto per l'Unione: un'ulteriore azione al livello dell'UE potrebbe promuovere un'applicazione uniforme delle norme regolamentari e la convergenza delle pratiche di vigilanza. Permetterebbe inoltre di garantire parità di condizioni in tutta l'UE.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta è dichiarata congrua agli obiettivi che si intende perseguire.

Il **termine utile per l'adozione di pareri motivati** sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà ai sensi del Protocollo II del Trattato di Lisbona è **scaduto** il 24 marzo 2017 per il COM(2016) 850 e l'8 marzo 2017 per il COM(2016) 853. Eventuali ulteriori contributi potranno comunque essere rilevanti nell'ambito del dialogo politico tra la Commissione ed i Parlamenti nazionali.

2.2. Dibattito in corso

Risulta che in Consiglio la discussione sul pacchetto abbia già avuto inizio. Alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, avrebbero messo in luce l'opportunità di:

- 1) condurre progressi paralleli su riduzione e condivisione dei rischi;
- 2) adeguare la normativa sul portafoglio di negoziazione all'attività delle banche di minori dimensioni;
- 3) ponderare, nella calibrazione dei requisiti (es. TLAC, MREL), gli obiettivi di una risoluzione ordinata di eventuali crisi con quello di evitare eccessiva severità, tale da aumentare i costi di raccolta delle banche e ridurre la capacità di finanziare l'economia;
- 4) valutare la possibilità di prevedere un congruo periodo transitorio per l'entrata in vigore dei nuovi requisiti.

2.3. Valutazione d'impatto

I servizi della Commissione europea hanno curato una valutazione d'impatto unica per i due documenti, disponibile in lingua inglese (documento [SWD\(2016\) 377](#)). Una brevissima sintesi è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 378](#)).

3. LA PROPOSTA DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO SUI REQUISITI PATRIMONIALI (CRR, COM(2016) 850)

3.1. Normativa proposta

La proposta in oggetto modifica il [regolamento \(UE\) n. 575/2013](#)² e costituisce l'elemento portante dell'intero pacchetto. Se ne riassumono di seguito, in estrema sintesi, le norme principali:

- 1) introduzione di un **requisito vincolante del coefficiente di leva finanziaria**³ che impedisca un aumento eccessivo della leva finanziaria, ad esempio per compensare una scarsa redditività.

² Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

Si segnala che sulla proposta che ha poi da origine al regolamento (COM(2011) 452) era stato pubblicato un Dossier di documentazione ([n. 84\DN](#)), curato dall'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica. Il 15 maggio 2012 la 6^a Commissione permanente del Senato ha adottato sulla relativa proposta un'articolata risoluzione ([Doc XVIII, n. 160](#) della XVI Legislatura).

³ In un Glossario *on-line* predisposto sul [sito della Consob](#), si specifica che "attraverso l'utilizzo della leva finanziaria (o "*leverage*") un soggetto ha la possibilità di acquistare o vendere attività finanziarie per un ammontare superiore al capitale posseduto e, conseguentemente, di beneficiare di un rendimento potenziale maggiore rispetto a quello derivante da un investimento diretto nel sottostante e, di converso, di esporsi al rischio di perdite molto significative".

L'articolo 4, par. 1, n. 93 del regolamento (UE) N. 575/2013 definisce la "leva finanziaria" come "il rapporto tra le dimensioni relative delle attività di un ente, delle sue obbligazioni fuori bilancio e delle sue obbligazioni potenziali a pagare, a consegnare o a fornire garanzie reali, comprese le obbligazioni derivanti da finanziamenti (*funding*) ricevuti, impegni assunti, derivati o contratti di vendita con patto di

All'articolo 92, infatti, la lista dei requisiti di fondi propri richiesti agli enti viene integrata con un coefficiente di leva finanziaria pari al **3 per cento** del capitale di classe 1. Le autorità competenti, comunque, continuano ad essere responsabili del monitoraggio delle politiche e dei processi dei singoli enti in materia di leva finanziaria e possono imporre ulteriori misure - ove ciò sia giustificato - per affrontare i rischi di una leva finanziaria eccessiva.

Nelle Premesse del documento in esame (punto n. 9) il requisito del 3 per cento è stato definito "un meccanismo di protezione credibile". Una correzione è, nonostante ciò, prevista per alcuni modelli aziendali e linee di *business* (ad esempio i prestiti pubblici da parte delle banche pubbliche di sviluppo e i crediti all'esportazione che beneficiano di una garanzia pubblica), a cui deriverebbero significative limitazioni.

Risulta che una particolare attenzione sia stata riservata, nei dibattiti in corso, proprio alla norma che esclude le **esposizioni derivanti dai crediti all'esportazione garantiti al livello pubblico** dal calcolo dell'esposizione complessiva utile per l'applicazione del coefficiente della leva finanziaria (articolo 429-*bis*, par. 1, lettera *f*). In virtù del richiamo fatto (nel punto *ii*) all'articolo 114, par. 4, del regolamento (UE) n. 575/2013⁴, l'esclusione avrebbe luogo solo per le esposizioni denominate e finanziate nella valuta nazionale dello Stato membro interessato. E' stato, però, evidenziato che un buon numero di crediti all'esportazione, pur garantiti ufficialmente, non sono espressi nella valuta nazionale degli Stati membri;

- 2) introduzione dell'**obbligo, per le imprese finanziarie madri, di sostenere le filiazioni stabilite in altri Stati membri**. In questa maniera si vogliono evitare possibili conseguenze di bilancio per gli Stati ospitanti derivanti da carenze di liquidità o di capitale a livello di filiazioni in difficoltà;
- 3) attuazione della cosiddetta "**norma TLAC**" (acronimo inglese per "total loss absorbing capacity", **capacità totale di assorbimento delle perdite**).

riacquisto, ma escluse le obbligazioni che possono essere fatte valere solo durante la liquidazione dell'ente, rispetto ai fondi propri di tale ente". Il par. 1, n. 94, specifica che per "rischio di leva finanziaria eccessiva" si intende "il rischio risultante dalla vulnerabilità di un ente dovuta alla leva finanziaria, attuale o potenziale, che può richiedere misure correttive non previste del suo piano di impresa, tra cui la dismissione immediata di attività, con conseguenti perdite o aggiustamenti della valutazione delle restanti attività".

⁴ Nell'elencare i fattori di ponderazione del rischio relativi, in particolare, alle esposizioni verso le Amministrazioni centrali e le banche centrali, l'articolo 114, par. 4, del regolamento (UE) n. 575/2013 stabilisce che "Alle esposizioni verso le amministrazioni centrali e le banche centrali degli Stati membri denominate e finanziate nella valuta nazionale di dette amministrazioni centrali e banche centrali si attribuisce un fattore di ponderazione del rischio dello 0 %".

Predisposta dal Financial Stability Board nel 2015 e successivamente adottata al vertice G20 in Turchia, la norma prevede che le banche a rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB o, nel sistema UE, G-SII) abbiano un numero sufficiente di passività, con un'elevata capacità di assorbimento delle perdite e assoggettabili al *bail-in*⁵. La finalità perseguita è quella di far sì che l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione siano adeguati e rapidi.

Il nuovo articolo 92-*bis* introduce requisiti di fondi propri e passività ammissibili armonizzati pari a:

- un coefficiente basato sul rischio del 18 per cento, che rappresenta i fondi propri e le passività ammissibili dell'ente espressi in percentuale dell'importo complessivo dell'esposizione al rischio;
- un coefficiente non basato sul rischio del 6,75 per cento, che rappresenta i fondi propri e le passività ammissibili dell'ente espressi in percentuale della misura dell'esposizione complessiva.

Il nuovo Capo V-*bis* (articoli 72-*bis* - 72-*terdecies*) specifica quali passività siano ammissibili.

Si evidenzia che l'attuazione della norma TLAC nell'Unione deve tenere conto dell'attuale requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL), specifico per ente, applicabile a tutti gli enti creditizi e a tutte le imprese di investimento dell'Unione in base alla [direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio](#)⁶; le relative norme di coordinamento sono oggetto della proposta COM(2016) 853, per maggiori dettagli sulla quale si rinvia al capitolo 4.

- 4) **esposizioni verso controparti centrali (CCP)**⁷. Si vuole adattare il diritto dell'Unione alla norma adottata dal Comitato di Basilea per la vigilanza

⁵ Si ricorda che con il termine "**bail-in**" (letteralmente "salvataggio dall'interno"), si intende il meccanismo che impone la partecipazione degli investitori/risparmiatori - qualora possessori di determinate attività finanziarie emesse dalla banca stessa - alle perdite patrimoniali da questa subite. Si veda, per maggiori dettagli, il paragrafo 4.

⁶ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁷ L'articolo 2, par. 1, n. 1, del [regolamento \(UE\) n. 648/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni definisce la controparte centrale (CPP) come "una persona giuridica che si interpone tra le controparti di contratti negoziati su uno o più mercati finanziari agendo come acquirente nei confronti di ciascun venditore e come venditore nei confronti di ciascun acquirente".

L'articolo 14 disciplina l'*iter* di autorizzazione per persone giuridiche dell'UE che intendano svolgere servizi di compensazione; l'articolo 25, invece, regola il riconoscimento nell'UE delle persone giuridiche stabilite in Paesi terzi.

bancaria, che tra l'altro migliora il trattamento delle esposizioni degli enti verso le controparti centrali qualificate (CCPQ)⁸.

Le principali modifiche proposte riguardano:

- un trattamento specifico per le esposizioni degli enti verso una controparte centrale dovute a operazioni in contante (articolo 301);
 - i metodi di calcolo del valore delle esposizioni in strumenti derivati (articolo 304);
 - il trattamento delle operazioni di finanziamento tramite titoli (articolo 305);
 - un nuovo metodo di calcolo dei requisiti di fondi propri per i contributi prefinanziati al fondo di garanzia di una QCCP (articolo 308);
- 5) norme maggiormente sensibili al rischio e che promuovano la trasparenza in relazione alle esposizioni sottostanti agli **organismi di investimento collettivi (OIC)**, in attuazione di norme concordate in sede di Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria⁹;
- 6) adattamento della normativa dell'Unione al cosiddetto "metodo standardizzato per il rischio di controparte" (SA-CCR) per quanto concerne le **esposizioni in strumenti derivati**, elaborato dal Comitato di Basilea (articoli 274-280-*septies*).

Il punto n. 26 delle Premesse rileva che il metodo SA-CCR è più sensibile al rischio rispetto alle metodologie attualmente contenute nel regolamento (UE) n.575/2013. Dovrebbe, quindi, "condurre a requisiti di fondi propri che riflettono meglio i rischi connessi alle operazioni in strumenti derivati degli enti". Per contro, in virtù della sua complessità e delle possibili difficoltà a cui potrebbero incorrere alcuni istituti, ne è prevista anche una versione semplificata (articolo 281), "calibrata per garantire che il valore delle operazioni in strumenti derivati non sia sottostimato";

⁸ L'articolo 4, par. 1, n. 88, del regolamento (UE) N. 575/2013 definisce le "controparti centrali qualificate" come "una controparte centrale che è stata autorizzata conformemente all'articolo 14 del regolamento (UE) n. 648/2012 o riconosciuta conformemente all'articolo 25 di tale regolamento".

⁹ Per la definizione di "organismi di investimento collettivi" l'articolo 4, par. 1, n. 7 del regolamento (UE) N. 575/2013 rinvia all'articolo 1, par. 2, della [direttiva 2009/65/UE](#) del Parlamento europeo e del consiglio del 13 luglio 2009 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM). Si tratta di "strumenti: a) il cui oggetto esclusivo è l'investimento collettivo dei capitali raccolti presso il pubblico in valori mobiliari o in altre attività finanziarie liquide (...) e il cui funzionamento è soggetto al principio della ripartizione dei rischi; e b) le cui quote sono, su richiesta dei detentori, riacquistate o rimborsate, direttamente o indirettamente, a valere sul patrimonio dei suddetti organismi. È assimilato a tali riacquisti o rimborsi il fatto che un OICVM agisca per impedire che il valore delle sue quote sul mercato si allontani sensibilmente dal valore patrimoniale netto".

- 7) intervento chiarificatore sul **confine tra il portafoglio di negoziazione**¹⁰ (l'insieme di strumenti e prodotti finanziari detenuti nell'ambito di una negoziazione) e il **portafoglio bancario**. L'incertezza circa il confine tra le due figure ha infatti determinato - riferisce la Commissione europea - possibilità di arbitraggio regolamentare. Alla stregua delle indicazioni provenienti dal Comitato di Basilea (gennaio 2016), si è rafforzata la sensibilità al rischio del rischio di mercato, fissando un importo dei requisiti dei fondi propri più proporzionato al rischio delle posizioni. I diversi metodi utilizzabili per determinare i requisiti dei fondi propri per il rischio di mercato sono descritti nell'articolo 325 e approfonditi nei successivi articoli 325-bis - 325-septuagies. E' previsto un periodo di applicazione graduale (nuovo articolo 501-ter) per evitare un brusco calo delle attività di negoziazione;
- 8) la revisione del quadro in materia di **grandi esposizioni**¹¹. La base patrimoniale per il calcolo del limite dovrebbe essere costituita da capitale di qualità superiore e le esposizioni verso i derivati su crediti dovrebbero essere calcolate con il metodo SA-CCR (articolo 390). E' inoltre stabilito un limite alle esposizioni che le banche a rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB) possono avere l'una nei confronti dell'altra, in modo da limitare i rischi sistemici legati alle interconnessioni tra i grandi enti (articolo 395);
- 9) in tema di **informazioni**, si segnalano le seguenti norme:
- l'introduzione di un regime di **informativa** e **segnalazione regolamentare** più proporzionato, che tenga conto delle diverse dimensioni e complessità degli enti. Per quanto concerne, in particolare, le informative, i relativi obblighi vengono articolati sulla base delle dimensioni degli enti (articoli 433-bis, 433-ter);
 - il migliore allineamento degli obblighi di informativa con le norme concordate al livello internazionale (articoli da 435 a 455);
- 10) l'introduzione di un **coefficiente netto di finanziamento stabile** (NSFR)¹², vincolante per gli enti creditizi e le imprese di investimento

¹⁰ L'articolo 4, par. 1, n. 86, del regolamento (UE) n. 575/2013 definisce il portafoglio di negoziazione come "l'insieme delle posizioni in strumenti finanziari e su merci detenute da un ente per la negoziazione o per la copertura del rischio inerente a posizioni detenute a fini di negoziazione".

¹¹ Si parla di "larga esposizione" quando un istituto è esposto - nei confronti di un singolo cliente o di un gruppo di clienti connessi - per una percentuale maggiore del 10 per cento del proprio capitale di classe 1 (articolo 392 del testo in esame).

¹² Il coefficiente netto di finanziamento stabile è il rapporto tra l'importo del finanziamento stabile disponibile di un ente (PSA) e l'importo del finanziamento stabile ad esso richiesto su un orizzonte temporale di un anno (RSF) (articolo 428-ter del documento in esame). All'individuazione ed al calcolo

sistemiche. Questi ultimi dovranno finanziare le proprie attività di lungo termine con forme di finanziamento stabile, in modo da aumentare la resistenza delle banche ad eventuali ristrettezze sopravvenute.

In quest'ambito, le regole individuate dal Comitato di Basilea, però, vengono adattate al contesto europeo, con trattamenti specifici per l'emissione di obbligazioni garantite, le attività di finanziamento al commercio, i risparmi regolamentati centralizzati, i prestiti garantiti su immobili residenziali e le cooperative di credito (articolo 428-*quinquies*). La percentuale del fattore di finanziamento stabile richiesta varia dal 100 per cento nel caso dei contratti derivati (qualora le attività derivate siano superiori ai derivati passivi, articolo 428-*quatertricies*) al cinque per cento per le attività con durata inferiore a sei mesi risultanti da operazioni con clienti finanziari e garantite da attività liquide di qualità elevata di livello 1 (articolo 428-*vicies*);

- 11) la concessione di un trattamento preferenziale alle esposizioni da finanziamenti specializzati per il **finanziamento di progetti infrastrutturali** sicuri e solidi. Si vuole così promuovere la realizzazione di progetti in settori come i trasporti, l'energia, l'innovazione, l'istruzione e la ricerca;
- 12) un regime ancora temporaneo per le **imprese di investimento**, essendo ancora in corso la valutazione (prevista dall'articolo 508 del regolamento (UE) n. 575/2013) per stabilirne lo *status*.

3.2. Valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà ad opera dei Parlamenti nazionali dell'UE

La proposta di regolamento di cui al COM(2016) 850 risulta all'attenzione di sedici Parlamenti nazionali (Consiglio federale austriaco, Camera dei rappresentanti belga, Camera dei deputati ceca, Parlamento finlandese, Bundestag tedesco, Parlamento irlandese, Seimas lituana, Camera dei deputati del Lussemburgo, Senato e Sejm polacchi, Senato romeno, Consiglio nazionale slovacco, Assemblea nazionale slovena, Cortes generales spagnole, parlamento svedese e House of Commons britannica). Il [Parlamento svedese](#), in particolare, ha approvato un parere motivato sul mancato rispetto del principio di proporzionalità ai sensi del Protocollo 2 al Trattato di Lisbona. Il testo è riferito sia al COM(2016) 850 che al COM(2016) 854 (modifica della direttiva 2013/36/UE, direttiva CRD) e mette in luce la necessità di salvaguardare il diritto

dei due elementi (PSA e RSF) di cui è composto il rapporto sono dedicati, rispettivamente, gli articoli 428-*decies* - 428-*sexdecies* e gli articoli 428-*sept-decies* - 428-*quater-tricies*) del COM(2016) 850.

e la possibilità degli Stati membri di adottare ulteriori misure per assicurare la stabilità finanziaria nel proprio paese. Secondo il Parlamento svedese, le limitazioni proposte riducono la flessibilità degli Stati membri nell'affrontare rischi identificati sistemici e macro-prudenziali. Nel caso in cui un'istituzione avesse un livello di capitale eccessivamente basso in relazione ai rischi a cui essa è esposta o a cui espone il sistema finanziario, agli Stati membri dovrebbe essere data la possibilità di adottare, al livello nazionale, le misure ritenute giustificabili per assicurare la stabilità finanziaria interna.

Per maggiori dettagli o eventuali aggiornamenti, si rinvia al [sito IPEX](#).

4. LA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DIRETTIVA SUL RISANAMENTO E LA RISOLUZIONE DELLE BANCHE (BRRD, COM(2016) 853)

Il COM(2016) 853 modifica la [direttiva 2014/59/UE](#) (BRRD)¹³, che ha tra l'altro istituito lo strumento del *bail-in*. Si tratta di un procedimento che procede a valutare il debito o a convertire le passività in capitale in base ad una gerarchia predefinita. In questa maniera, a sostenere il peso dell'eventuale dissesto di un ente saranno gli azionisti e gli altri creditori anziché i contribuenti.

La direttiva ha previsto che tutte le banche siano tenute a soddisfare un requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL). Il MREL dovrebbe assicurare la disponibilità di risorse finanziarie sufficienti per la svalutazione o la conversione in capitale.

4.1. Normativa proposta

Come già accennato, le modifiche proposte alla [direttiva 2014/59/UE](#) mirano a coordinare le norme sulla TLAC, introdotte dal COM(2016) 850, e quelle vigenti sul MREL.

Poiché TLAC e MREL perseguono lo stesso obiettivo (assicurare che gli enti creditizi e le imprese di investimenti dell'UE dispongano di una capacità sufficiente di capitale da consentire l'assorbimento delle perdite), i due requisiti sono stati pensati dalla Commissione europea come elementi complementari di un quadro comune.

¹³ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

La sostanza della proposta è contenuta nell'articolo 1, che propone di modificare l'articolo 108 della direttiva BRRD, introducendo una gerarchia di priorità nella procedura ordinaria di insolvenza.

Si mantiene l'attuale classe di debito di rango non garantito, inserita al rango più elevato tra gli strumenti di debito in caso di insolvenza.

Si crea, per contro, *ex novo* il debito di primo rango "non privilegiato".

I crediti non garantiti ordinari - stabilisce il **nuovo paragrafo 2 dell'articolo 108** - avranno un livello di priorità più elevato rispetto a quello dei crediti non garantiti derivanti da strumenti di debito la cui durata contrattuale originaria copra un anno, che non "presentano caratteristiche di derivato" e la cui documentazione contrattuale faccia esplicito riferimento al loro rango nell'ambito della procedura ordinaria di insolvenza.

La norma si applica agli enti stabiliti nell'Unione, anche come filiazioni di un ente creditizio o di un'impresa di investimento o di una società, soggetti alla vigilanza dell'impresa madre su base consolidata; a società di partecipazione finanziaria, anche miste, e società di partecipazione mista stabilite nell'Unione; a società di partecipazione finanziaria madri in uno Stato membro, società di partecipazione finanziaria madri nell'Unione, società di partecipazione finanziaria mista madri in uno Stato membro, società di partecipazione finanziaria mista madri nell'Unione (articolo 1, par. 1, lettere *a*) - *d*), della direttiva 2014/59/UE).

Il **paragrafo 3** specifica che i crediti non garantiti ordinari derivanti dagli strumenti di debito sopra elencati saranno caratterizzati da un livello di priorità più elevato rispetto agli elementi di capitale primario di classe 1, al valore nominale degli strumenti aggiuntivi di classe 1, al valore nominale degli strumenti di classe 2 ed al valore nominale del debito subordinato diverso dal capitale aggiuntivo di classe 1 o capitale di classe 2 (articolo 48, paragrafo 1, lettere da *a*) a *d*) della direttiva 2014/59/UE).

Per garantire la certezza del diritto e ridurre il più possibile i costi di transizione, il **paragrafo 4** stabilisce che il trattamento di tutte le passività ancora pendenti prima della data in vigore della proposta in esame sia disciplinato dalle rispettive leggi nazionali vigenti al 31 dicembre 2016.

Il fatto che il termine ipotizzato nell'articolo per il recepimento della proposta di direttiva sia piuttosto prossimo (giugno 2017) testimonia l'auspicio della Commissione europea di un'approvazione celere. Analogamente, la data di applicazione ipotizzata è il luglio 2017.

Risulta, infatti, che i lavori di esame del testo abbiano già avuto inizio in sede di Consiglio.

4.2. Osservazioni della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica

Il 22 marzo 2017 la 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica ("Politiche dell'Unione europea") ha approvato [osservazioni favorevoli](#) sull'atto in oggetto.

La Commissione ritiene infatti che sia stata individuata la corretta base giuridica e che siano stati rispettati il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità. Con specifico riferimento a quest'ultimo principio, le osservazioni rilevano che "la proposta non sembra (...) creare eccessivi oneri per le banche al fine di conformarsi alla nuova norma europea e alla norma internazionale, mentre genera maggiore certezza del diritto per i creditori e gli investitori bancari".

4.3. Valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà ad opera dei Parlamenti nazionali dell'UE

Il COM(2016) 853 è all'esame di quindici Camere nazionali (Camera dei rappresentanti belga, Camera dei deputati ceca, Parlamento finlandese, Bundestag e Bundesrat tedeschi, Parlamento irlandese, Seimas lituana, Senato e Sejm polacchi, Assembleia da República portoghese, Consiglio nazionale slovacco, Assembleia nazionale slovena, Cortes generales spagnole, Parlamento svedese, House of Commons britannica).

Per ulteriori informazioni ed eventuali aggiornamenti, si rinvia al [sito IPEX](#).

5. BREVE PANORAMICA SUGLI ALTRI DOCUMENTI DEL PACCHETTO

Il [COM\(2016\) 851](#) (proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il [regolamento \(UE\) n. 806/2014](#) per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione per gli enti creditizi e le imprese di investimento) modifica il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR), introducendo norme armonizzate al meccanismo per l'attuazione della norma TLAC. In particolare, si interviene sulla pianificazione delle risoluzioni di gruppo. Si impone al Comitato di risoluzione unico ("Comitato") di identificare le entità ed i gruppi di risoluzione all'interno di un gruppo e tenere debitamente conto delle implicazioni di tutte le azioni programmate per assicurare una risoluzione efficace del gruppo. Gli articoli da 12 a 12-undecies riscrivono i requisiti di fondi propri e passività ammissibili per allinearli a quelli stabiliti nel regolamento (UE) n. 575/2013 per il requisito

minimo TLAC (si veda la proposta COM(2016) 850).

Il [COM\(2016\) 852](#) (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la [direttiva 2014/59/UE](#) sulla capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e le direttive 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE) interviene anch'esso, come il COM(2016) 853, sulla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD). E' però focalizzato sulla capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento. Anche in questo caso si intende migliorare la programmazione delle risoluzioni dei gruppi, nel tentativo di assicurarne una risoluzione efficace, e regolare *ex novo* i requisiti di fondi propri e passività ammissibili. A quest'ultima finalità rispondono la modifica dell'articolo 45 e l'introduzione dei nuovi articoli da 45-*bis* a 45-*terdecies*. Ulteriori modifiche proposte riguardano la garanzia di adeguate comunicazioni a fini di vigilanza e la comunicazione al pubblico dei requisiti.

Si evidenzia che mentre il COM(2016) 851 pone i requisiti generali applicabili all'Unione bancaria¹⁴, il COM(2016) 852) pone invece requisiti per tutte le banche dell'Unione.

Il [COM\(2016\) 854](#) (proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la [direttiva 2013/36/UE](#) per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale) propone modifiche alla direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD). Le norme introdotte vogliono risolvere questioni sorte su disposizioni non sufficientemente chiare, che sono state oggetto di interpretazioni divergenti o risultate eccessivamente onerose per determinati enti. Ad esempio, l'articolo 104 che elenca i poteri delle autorità competenti viene riformulato per arginare le diverse interpretazioni che hanno determinato l'imposizione di requisiti patrimoniali diversi ai singoli enti nei singoli Stati membri. L'obiettivo perseguito è, in estrema sintesi, quello di "rafforzare e perfezionare la normativa UE vigente per garantire l'applicazione dei requisiti prudenziali uniformi agli enti creditizi e alle imprese di investimento in tutta l'Unione" (paragrafo n. 19 delle Premesse).

¹⁴ Si ricorda che all'Unione bancaria appartengono tutti i paesi della zona euro e gli Stati membri dell'UE che hanno scelto di parteciparvi. Per maggiori dettagli, si vedano i siti Internet del [Consiglio dell'Unione europea](#) e del [Parlamento europeo](#).

Il [COM\(2016\) 856](#) (proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un quadro di risanamento e risoluzione delle controparti centrali e recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1095/2010, (UE) n. 648/2012 e (UE) 2015/2365). La proposta attribuisce poteri e strumenti alle CCP al fine di permettere, in diversi scenari di difficoltà finanziarie, il risanamento ordinato della controparte centrale attraverso l'attuazione di un piano di risanamento concordato tra la CCP medesima ed i suoi partecipanti diretti. A tal fine ogni CCP è tenuta a predisporre un piano di risanamento completo, efficace, trasparente e misurabile per tutti i soggetti che possono risentirne. Il piano dovrebbe minimizzare gli effetti negativi per tutti i portatori di interessi e per il sistema finanziario in generale.

Vengono quindi istituite apposite autorità di risoluzione (possono essere Banche centrali, Ministeri competenti o altre autorità amministrative pubbliche), dotate di un complesso armonizzato di poteri che permette loro di intraprendere una serie di azioni, preparatorie e di risoluzione.