

Bruxelles, 12 marzo 2018
(OR. en)

Fascicoli interistituzionali:

2016/0360 (COD)

2016/0361 (COD)

2016/0362 (COD)

2016/0364 (COD)

6921/1/18
REV 1

EF 66
ECOFIN 220
DRS 13
CCG 8
CODEC 336

NOTA

Origine: presidenza
Destinatario: Consiglio
Oggetto: Pacchetto per il settore bancario
- *Orientamento generale*

I. INTRODUZIONE

1. Il 17 giugno 2016 il Consiglio ha adottato conclusioni sulla tabella di marcia per il completamento dell'unione bancaria, in cui ha sottolineato l'importanza di perseguire misure di riduzione e condivisione dei rischi in un ordine appropriato.
2. Conformemente alla tabella di marcia del Consiglio per il 2016, il 23 novembre 2016 la Commissione ha adottato un pacchetto di proposte legislative ("pacchetto per il settore bancario") comprendente modifiche a vari strumenti legislativi attualmente in vigore in materia di requisiti prudenziali bancari, nello specifico il regolamento e la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRR e CRD), la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD) e il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR).

3. Il Gruppo "Servizi finanziari" si è riunito 37 volte nel corso delle presidenze slovacca, maltese, estone e bulgara per esaminare le proposte del pacchetto per il settore bancario.
4. Nella riunione del 7 marzo il Coreper ha discusso i compromessi della presidenza per i testi legislativi del CRR, della CRD, della BRRD e dell'SRMR, che figurano rispettivamente nei documenti 6614/18, 6615/18, 6616/18 e 6617/18, sulla base di una nota della presidenza in cui si illustrano tre questioni politiche che restano in sospeso prima di poter raggiungere un orientamento generale.
5. Le tre questioni in sospeso sono: le modalità di attuazione del riesame approfondito del portafoglio di negoziazione, la subordinazione al MREL e l'ambito di applicazione del CRR/della CRD.
6. Tenendo conto della discussione in sede di Coreper e preservando nel contempo l'equilibrio generale del pacchetto, la presidenza propone l'approccio delineato in appresso per affrontare le tre questioni in sospeso.

II. QUESTIONI IN SOSPEO

A. ATTUAZIONE DEL RIESAME APPROFONDITO DEL PORTAFOGLIO DI NEGOZIAZIONE

Il riesame approfondito del portafoglio di negoziazione ("FRTB") illustra le nuove norme internazionali sul patrimonio di vigilanza delle banche per i rischi di mercato convenute dal Comitato di Basilea nel 2016. Le norme sul patrimonio di vigilanza per i rischi di mercato possono essere definite come l'ammontare di capitale che le banche devono destinare alla copertura di perdite potenziali derivanti dalle loro attività commerciali, coprendo in tal modo i rischi di variazione del valore degli strumenti negoziati (ad esempio azioni, obbligazioni), il rischio di tasso di cambio, il rischio di tasso di interesse, ecc. Il pacchetto per il settore bancario inizialmente adottato dalla Commissione intendeva attuare l'FRTB nel diritto dell'Unione coerentemente con le norme di Basilea del 2016, tenendo conto di una serie di specificità dell'UE.

7. Nel dicembre 2017 il Comitato di Basilea ha pubblicato una dichiarazione in cui annunciava un ritardo di tre anni nell'attuazione dell'FRTB. Il Comitato ritiene attualmente che alcuni calcoli patrimoniali illustrati nelle norme del 2016 siano inadeguati e desidera intraprendere una profonda revisione entro dicembre 2018.
8. Alla luce di tali sviluppi, la presidenza ritiene che non sia opportuno attuare l'FRTB come inizialmente proposto nel pacchetto per il settore bancario, in quanto ciò obbligherebbe gli enti a soddisfare requisiti soggetti a modifiche nel breve termine.
9. La presidenza propone pertanto il presente compromesso per l'attuazione dell'FRTB secondo modalità che tengano conto del ritardo annunciato dal Comitato di Basilea nel dicembre 2017, concedano agli enti tempo sufficiente per prepararsi ai nuovi requisiti patrimoniali sui rischi di mercato e inviino un forte messaggio ai soggetti internazionali, indicando che l'UE resta impegnata a favore della piena attuazione dell'FRTB una volta che le norme saranno pronte. La proposta della presidenza, che trova debitamente riscontro nel testo di compromesso del CRR, è la seguente:
 - a) attuare anticipatamente l'FRTB soltanto quale obbligo di segnalazione finché la revisione a livello di Basilea è in corso. Durante questa fase iniziale, gli enti saranno tenuti a effettuare i calcoli patrimoniali e a comunicare le cifre ottenute alle rispettive autorità di vigilanza, ma non avranno l'obbligo di detenere l'importo di capitale risultante da tali calcoli o di divulgare questi ultimi al mercato;
 - b) eliminare dal progetto di regolamento di modifica del CRR le parti dell'FRTB attualmente oggetto di revisione e dare mandato alla Commissione di aggiungerle nel CRR per mezzo di un atto delegato nel 2019. La segnalazione avrà inizio solo dopo che l'atto delegato sarà entrato in vigore;

- c) invitare la Commissione a presentare una relazione entro la fine del 2020, unitamente a una proposta legislativa, se del caso, per modificare il CRR allo scopo di convertire tali obblighi di segnalazione in un requisito patrimoniale a tutti gli effetti. Gli enti saranno tenuti a rispettare l'FRTB soltanto sulla base della nuova legislazione; e
- d) fino ad allora, mantenere il quadro dei rischi di mercato esistente, attualmente in vigore ai sensi del CRR, affinché gli enti continuino a rispettarlo.
10. In sede di Coreper, gli Stati membri hanno approvato il principio secondo cui gli enti dovrebbero essere tenuti a soddisfare l'FRTB quale requisito patrimoniale soltanto una volta conclusa la revisione a livello di Basilea; di conseguenza, l'FRTB dovrebbe essere attuato anticipatamente soltanto quale obbligo di segnalazione e il CRR dovrebbe essere modificato in una fase successiva tramite una proposta di modifica di livello 1. Diversi Stati membri si sono dichiarati d'accordo con la proposta della presidenza.
11. Altri Stati membri hanno espresso disaccordo in quanto preoccupati circa il ricorso a un atto delegato a integrazione di ciò che considerano una parte sostanziale dell'obbligo di segnalazione. Tali Stati membri hanno suggerito di mantenere piuttosto l'intero testo dell'FRTB nel livello 1, ivi compresi tutti i calcoli patrimoniali, come convenuto durante la presidenza estone, e di esigere che gli enti comunichino tali calcoli fino a quando non saranno introdotti come requisito patrimoniale mediante una modifica di livello 1 al CRR. Gli Stati membri a favore di questo approccio temono che il ricorso a un atto delegato rischi di vanificare i progressi compiuti sull'FRTB durante la presidenza estone. Altre delegazioni, tuttavia, non hanno potuto accettare questo approccio in quanto darebbe luogo alla segnalazione di cifre non più attuali.

B. SUBORDINAZIONE AL REQUISITO MINIMO DI FONDI PROPRI E PASSIVITÀ AMMISSIBILI (MREL)

Nel novembre 2015 il Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) ha adottato la disciplina relativa alla **capacità totale di assorbimento delle perdite ("TLAC")** per le banche a rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB), che mira a prevedere un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite quando una banca si trova in situazione di dissesto.

12. La disciplina TLAC dovrebbe essere attuata il 1° gennaio 2019. La Commissione ha proposto che la TLAC sia recepita nel CRR come requisito patrimoniale obbligatorio minimo e come requisito in materia di debito subordinato. Anche l'attuale quadro del MREL dovrebbe essere allineato alla TLAC. Le autorità di risoluzione dovrebbero avere la facoltà di esigere un MREL aggiuntivo per i G-SII, così come per altre banche, che dovrebbe essere rispettato mediante strumenti ammissibili a titolo del MREL, i quali possono essere sia subordinati che non subordinati.
13. L'ammontare globale (quantità) del MREL e il livello di subordinazione del debito ammissibile dovrebbero prevedere un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione di una banca.

Gli **strumenti subordinati** sono quelli concepiti per essere sottoposti a bail-in prima delle passività di primo rango. Dato il maggiore rischio di perdite potenziali, l'emissione di tali strumenti subordinati risulta più costosa per le banche.

14. La Commissione ha proposto di scindere il MREL in un "requisito" e in "orientamenti". Il concetto di orientamenti sul MREL è stato proposto dalla Commissione al fine di stabilire una scala proporzionata di misure di intervento di cui le autorità di risoluzione possano disporre al momento della violazione del MREL. In tal modo, le limitazioni delle distribuzioni a carattere discrezionale (ad esempio dividendi e remunerazione variabile) si applicherebbero in una fase successiva, quando la violazione del MREL ha raggiunto un determinato livello.

15. In questo contesto, sono state discusse tre questioni in sede di Coreper: flessibilità nella fissazione del livello di subordinazione, ambito di applicazione della subordinazione obbligatoria e periodi di transizione.

i. Flessibilità nella fissazione del livello di subordinazione

16. La Commissione ha proposto che le autorità di risoluzione abbiano la facoltà di esigere la subordinazione per il MREL qualora e nella misura in cui ciò sia necessario per assicurare che nelle procedure di risoluzione i creditori non siano trattati in modo peggiore rispetto alle procedure di insolvenza. Ciò è noto come *no creditor worse off principle* (NCWO), ossia il "principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato".

17. La presidenza bulgara ha proposto di sopprimere il concetto di orientamenti e di spostare la riserva per la fiducia del mercato dagli orientamenti al requisito MREL onde tener conto delle preoccupazioni espresse dagli Stati membri che hanno chiesto requisiti più rigorosi e una maggiore flessibilità per le autorità di risoluzione. Inoltre, in considerazione del carattere di riduzione del rischio del presente pacchetto, la presidenza bulgara ha proposto di aumentare la flessibilità per le autorità di risoluzione in materia di fissazione del livello della riserva per la fiducia del mercato.

La **riserva per la fiducia del mercato** è la parte del requisito MREL intesa a consentire all'ente di continuare a funzionare e conservare una sufficiente fiducia del mercato.

18. Nel determinare il requisito MREL l'autorità dovrebbe inoltre essere tenuta a prendere in considerazione la regola dell'8% delle passività totali e dei fondi propri (TLOF) per l'accesso al fondo di risoluzione. Al fine di compensare tali requisiti più rigorosi, alle autorità di risoluzione è stata accordata una flessibilità definita per imporre limitazioni alle distribuzioni discrezionali in caso di violazione dei livelli di MREL.

ii. Subordinazione obbligatoria per le banche di classe superiore e i G-SII

19. La presidenza bulgara ha introdotto un nuovo requisito minimo obbligatorio di subordinazione per le banche di classe superiore (con un bilancio consolidato a livello del gruppo di risoluzione superiore a 75 miliardi di EUR). Tale soglia garantisce che gli enti di questo tipo abbiano un livello minimo di subordinazione basato sulle raccomandazioni dell'Autorità bancaria europea (ABE). Uno Stato membro, con il sostegno di vari altri Stati membri, ha proposto che le autorità di risoluzione abbiano la facoltà di imporre ad altre banche, sulla base di determinate condizioni definite nel testo di livello 1, le condizioni più rigorose previste per le banche di classe superiore.
20. Le modifiche della presidenza al quadro di subordinazione sono volte a venire incontro sia agli Stati membri che vorrebbero che le autorità di risoluzione potessero disporre di un ampio margine discrezionale per esigere una subordinazione aggiuntiva per i G-SII e le banche di classe superiore, sia agli Stati membri che hanno chiesto alcune garanzie o meccanismi di protezione rispetto al livello di MREL subordinato che le autorità di risoluzione possono esigere dagli enti.
21. Secondo la presidenza, il giusto equilibrio implicherebbe che le autorità di risoluzione disponessero di un margine discrezionale per esigere una subordinazione aggiuntiva fino all'8% delle passività totali e dei fondi propri o un importo basato sul profilo di rischio degli enti, se superiore. Per i G-SII e le banche di classe superiore, il margine discrezionale è più ampio. Per tutte le altre banche, il margine discrezionale si basa su una valutazione della potenziale violazione del principio NCWO fino agli stessi livelli (l'8% delle passività totali e dei fondi propri o la formula, se superiore). Inoltre, livelli più elevati di subordinazione possono essere richiesti per le banche più a rischio o qualora siano individuati rilevanti impedimenti alla possibilità di risoluzione (le cosiddette banche anomale).

iii. Periodi di transizione

22. La presidenza ritiene che agli enti debba essere concesso tempo sufficiente per affrontare potenziali carenze in merito agli strumenti ammissibili a titolo del MREL. Il compromesso della presidenza offre anche una flessibilità tale da consentire alle autorità di esigere la conformità prima della fine dei periodi di transizione, ove giustificato.
23. La decisione finale sui periodi di transizione, tuttavia, dovrebbe dipendere dall'esito delle decisioni politiche in materia di calibrazione del MREL e subordinazione allo stesso.

C. ESENZIONI DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CRR/DELLA CRD

24. A norma dell'attuale articolo 2, paragrafo 5, della CRD, una serie di entità giuridiche sono espressamente escluse dall'ambito di applicazione sia della CRD che del CRR e, di conseguenza, anche dal quadro di risoluzione. Tali entità giuridiche sono per la maggior parte cooperative di credito e banche di promozione e di sviluppo. In assenza di un'esenzione, esse sarebbero classificate come "entri creditizi" e dovrebbero pertanto essere riconosciute e controllate a norma del CRR/della CRD.
25. Tre Stati membri hanno chiesto di aggiungere le proprie banche di sviluppo nazionali all'elenco delle esenzioni, una richiesta che è stata sostenuta da un'ampia maggioranza di Stati membri. Si è registrato ampio sostegno anche rispetto all'esenzione di cooperative di credito di due Stati membri per coerenza con altre cooperative di credito attualmente esentate.
26. Un altro Stato membro ha chiesto di esentare 14 banche di promozione (una nazionale e 13 regionali). Una banca di promozione nazionale di tale Stato membro beneficia già dell'esenzione dal CRR/dalla CRD. Il Gruppo non è riuscito a trovare un accordo in merito a tale richiesta. Le opinioni degli Stati membri in sede di Coreper erano discordanti circa la concessione dell'esenzione totale o nessuna concessione di nuove esenzioni a tale Stato membro.

III. CONCLUSIONE

27. Si invita il Consiglio a:

A. ATTUAZIONE DELL'FRTB

- decidere in merito all'approccio a favore dell'attuazione anticipata degli obblighi di segnalazione nell'ambito dell'FRTB, secondo una delle seguenti modalità:
 - i) tramite un atto delegato sulla base delle cifre finali di Basilea, come suggerito dalla presidenza; oppure
 - ii) sulla base dei calcoli attuali illustrati nella relazione sullo stato di avanzamento dei lavori della presidenza estone, come suggerito da alcune delegazioni.

B. SUBORDINAZIONE AL REQUISITO MINIMO DI FONDI PROPRI E PASSIVITÀ AMMISSIBILI (MREL)

- trovare un accordo sul compromesso presentato, prendendo nel contempo una decisione sugli elementi tra parentesi quadre:
 - a) subordinazione obbligatoria per i G-SII alla disciplina TLAC [**14,5% dell'RWA + 3,5%**] di riserva sulla base dell'NCWO
 - b) subordinazione obbligatoria per le banche di classe superiore (13,5% dell'RWA - relazione ABE)
 - c) flessibilità definita per consentire alle autorità di esigere livelli più elevati di subordinazione per tutte le banche:
 - i) fino all'8% delle passività totali e dei fondi propri o [**X**] % dell'RWA, se superiore
 - ii) in presenza di condizioni chiare (valutazione NCWO, [**ad esempio evitare di esporre i fondi pubblici a perdite**])
 - d) flessibilità delle autorità di risoluzione per esigere livelli più elevati di subordinazione [**fino a un certo livello**] per le banche anomale definite conformemente alla loro rischiosità e alla possibilità di affrontare gli impedimenti alla possibilità di risoluzione.

C. ESENZIONI DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CRR/DELLA CRD

- decidere se esentare le 14 banche di promozione come richiesto da uno Stato membro al punto 26.