

Bruxelles, 22 maggio 2018
(OR. en)

9059/18

Fascicoli interistituzionali:

2016/0364 (COD)

2016/0360 (COD)

2016/0361 (COD)

2016/0362 (COD)

**EF 139
ECOFIN 435
DRS 31
CCG 18
CODEC 815**

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, tra l'altro, l'importanza di adottare ulteriori 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 38 volte nel corso delle presidenze slovacca, maltese, estone e bulgara per esaminare le proposte del pacchetto per il settore bancario. Il Coreper ha discusso di diverse questioni in sospeso nei mesi di marzo e maggio 2018.
4. Nella riunione del 15 maggio il Coreper ha discusso i compromessi della presidenza per i testi delle proposte CRR, CRD, BRRD e SRMR, che figurano rispettivamente nei documenti 8626/18, 8627/18, 8628/18 e 8629/18, sulla base di una nota della presidenza in cui si illustrano quattro questioni politiche che restano in sospeso.
5. Per quanto riguarda la prima questione, gli Stati membri hanno sostenuto ampiamente l'approccio proposto dalla presidenza sull'attuazione del riesame approfondito del portafoglio di negoziazione, ma hanno chiesto un impegno più chiaro a favore di un'attuazione tempestiva dei nuovi requisiti patrimoniali sui rischi di mercato.
6. Per quanto riguarda la seconda questione, molti Stati membri si sono opposti alla proposta della presidenza di un trattamento supplementare delle attività negli Stati membri partecipanti all'unione bancaria ai fini del calcolo del punteggio degli enti a rilevanza sistemica a livello globale (punteggio dei G-SII). La presidenza ha pertanto apportato una serie di modifiche al suo compromesso iniziale al fine di tenere debito conto delle preoccupazioni espresse e presenta ora un compromesso modificato in materia che dovrebbe essere accettabile.
7. Per quanto riguarda la terza questione, l'ambito di applicazione del CRR e della CRD, non è stato possibile raggiungere un accordo a livello di Gruppo e la presidenza ritiene che le discussioni in sede di Coreper abbiano confermato che si tratta di una questione che deve essere decisa dai ministri.

8. Infine, per quanto riguarda la quarta questione relativa alla subordinazione al MREL, le differenze tra le posizioni degli Stati membri hanno messo in evidenza la difficoltà di trovare un compromesso accettabile. Tuttavia, la presidenza ritiene che l'approccio proposto per il Coreper colmi in gran parte il divario tra le differenze espresse dagli Stati membri. Il quadro del MREL dovrebbe garantire un livello sufficientemente ambizioso di riduzione del rischio e di stabilità finanziaria, senza tuttavia compromettere il ruolo degli enti finanziari nel finanziamento dell'economia e nella promozione della crescita.
9. Tenendo conto delle discussioni in sede di Coreper e sottolineando la necessità di preservare un adeguato equilibrio complessivo del pacchetto legislativo, la presidenza propone, a titolo di compromesso, l'approccio delineato in appresso per affrontare le quattro questioni in sospeso.

II. QUESTIONI IN SOSPESO

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. 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 principalmente 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.

10. La proposta della Commissione ha attuato l'FRTB nel diritto dell'Unione coerentemente con le norme di Basilea del 2016, tenendo conto di una serie di specificità dell'UE.

11. Nel dicembre 2017 il Comitato di Basilea ha pubblicato una dichiarazione in cui annunciava un ritardo di tre anni nell'attuazione dell'FRTB e un riesame dei requisiti patrimoniali applicabili ai rischi di mercato.
12. Nel marzo 2018 il Comitato di Basilea ha pubblicato un documento di consultazione sulle componenti precise dei rischi di mercato che rientrano nell'ambito del riesame.
13. Il compromesso presentato dalla presidenza al Coreper per quanto riguarda l'attuazione dell'FRTB in una prima fase in quanto obbligo di segnalazione è stato ampiamente accettato dagli Stati membri. Tuttavia, gli Stati membri hanno ribadito l'importanza di inviare un forte messaggio che indichi che l'UE resta impegnata a favore della piena e tempestiva attuazione dell'FRTB una volta che le norme saranno messe a punto a Basilea. Nel testo giuridico è stato pertanto introdotto un impegno più risoluto, come indicato anche nella dichiarazione della Commissione che figura in allegato.

B. PUNTEGGIO DEI G-SII: ATTIVITÀ NEGLI STATI MEMBRI PARTECIPANTI AL MECCANISMO DI RISOLUZIONE UNICO

Le banche e le imprese di investimento più grandi sono classificate come "enti a rilevanza sistemica a livello globale" (G-SII) se, in base a determinati parametri pertinenti, quali le loro dimensioni, l'interconnessione con altri enti finanziari, la complessità del gruppo o le attività transfrontaliere, si ritiene costituiscano una minaccia significativa alla stabilità dei mercati finanziari internazionali in caso di dissesto. Tale fattori sono utilizzati come parametri per calcolare un punteggio per ciascun ente (il "punteggio dei G-SII"); più elevato è il punteggio di un G-SII, maggiore è la riserva di capitale applicabile che il G-SII deve detenere.

14. Il parametro relativo alle attività transfrontaliere del gruppo è motivato dal fatto che la risoluzione di un gruppo di questo tipo è più difficile da coordinare e gestire e, pertanto, più rischiosa per tutte le giurisdizioni coinvolte. In base alle attuali norme relative all'attribuzione del punteggio dei G-SII, le attività di un gruppo negli Stati membri partecipanti all'unione bancaria ricevono il medesimo trattamento di "attività transfrontaliera" delle attività transfrontaliere svolte negli Stati membri non partecipanti all'unione bancaria o nei paesi terzi, nonostante tali attività rientrino ora nell'ambito di competenza del meccanismo di risoluzione unico.
15. Secondo la formulazione proposta nel testo di compromesso della presidenza, il trattamento standard delle attività transfrontaliere all'interno dell'unione bancaria rimarrebbe lo stesso per tutti i G-SII, come indicato nel riquadro precedente, ma le autorità competenti calcolerebbero anche un punteggio supplementare dei G-SII utilizzando la stessa serie di parametri della metodologia standard ma aggiornando le sue attività all'interno dell'Unione bancaria. Al fine di limitare le possibili conseguenze di questo calcolo supplementare, tuttavia, l'autorità competente avrebbe la facoltà di decidere se tenere conto o meno di questo punteggio secondario.
16. A seguito delle discussioni in sede di Coreper, sono state apportate diverse modifiche al testo. Sia il considerando che il testo giuridico sono stati modificati per chiarire che l'introduzione della metodologia supplementare per il calcolo del punteggio dei G-SII è giustificata dall'istituzione del meccanismo di risoluzione unico. La presidenza ritiene che non si debba creare un precedente per quanto riguarda altre misure relative al completamento dell'unione bancaria. Inoltre, l'impatto potenziale della metodologia supplementare è stato definito in modo da garantire che sulla base di questo punteggio supplementare non sia possibile che un G-SII cessi di essere considerato tale.

17. Quanto precede dovrebbe costituire un compromesso accettabile per gli Stati membri. Sebbene l'approccio proposto rispecchi i progressi compiuti nell'istituzione del meccanismo di risoluzione unico, esso prevede solo un riconoscimento limitato di tali progressi ai fini dell'attribuzione del punteggio dei G-SII, tenendo così conto delle riserve espresse da molti Stati membri in materia.

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

18. 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 "enti creditizi" e dovrebbero pertanto essere riconosciute e controllate a norma del CRR/della CRD.
19. 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 tre Stati membri per coerenza con altre cooperative di credito attualmente esentate.
20. 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 testo di compromesso della presidenza esenta le 14 banche di promozione.

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

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

21. La disciplina TLAC dovrebbe essere attuata a partire dal 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. Tali requisiti aggiuntivi devono essere rispettati mediante strumenti ammissibili a titolo del MREL, i quali possono essere sia subordinati che non subordinati.

MREL sta per "requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili" e definisce l'ammontare necessario di capitale e di debito che ogni banca nell'UE deve detenere per coprire le perdite e consentire la ricapitalizzazione in caso di risoluzione. Il MREL è stato introdotto nel diritto dell'UE nel 2014 con la direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (2014/59/UE) e con il regolamento (UE) n. 806/2014 sul meccanismo di risoluzione unico.

22. L'ammontare globale (quantità) del MREL e il livello di subordinazione del debito ammissibile dovrebbero prevedere un'applicazione efficace dello strumento del bail-in mediante un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione di una banca.

Gli **strumenti subordinati** sono quelli concepiti per essere sottoposti a bail-in prima di altre passività che potrebbero essere escluse dall'applicazione del bail-in. Dato il maggiore rischio di perdite potenziali, l'emissione di tali strumenti subordinati risulta più costosa per le banche.

i. Requisito minimo di subordinazione per i G-SII e le banche di classe superiore

23. Si è registrato un ampio accordo sul testo del CRR proposto dalla presidenza bulgara che allinea il più possibile i requisiti minimi di subordinazione per i G-SII al linguaggio della disciplina TLAC: 18% delle attività ponderate per il rischio o 6,75% della misura dell'esposizione del coefficiente di leva finanziaria, adeguabile al ribasso fino al 3,5% delle attività ponderate per il rischio in caso di assenza di rischio di controversie sulla base della violazione del principio "No Creditor Worse Off" (NCWO), ossia "nessun creditore può essere svantaggiato". Secondo alcuni Stati membri, tuttavia, il testo giuridico dovrebbe essere modificato ulteriormente ai fini di maggiore chiarezza e certezza del diritto in modo da consentire, una volta accertata da parte dell'autorità di risoluzione l'assenza di rischi di controversie, l'adeguamento al ribasso.
24. La presidenza bulgara ha introdotto il concetto di "banca di classe superiore" per includere gli enti finanziari diversi dagli enti a rilevanza sistemica che sono rilevanti dal punto di vista della stabilità finanziaria. Agli enti aventi un bilancio consolidato (a livello del gruppo di risoluzione) superiore a 100 miliardi di EUR dovrebbe applicarsi un requisito minimo di subordinazione. Il livello di tale requisito dovrebbe basarsi sulle raccomandazioni dell'Autorità bancaria europea (ABE).
25. Le autorità di risoluzione dovrebbero altresì essere in grado di imporre condizioni più severe, come previsto per le banche di classe superiore, anche ad altre banche che presentano un rischio sistemico, sulla base delle condizioni stabilite nel testo giuridico di livello 1.

26. Fatto salvo quanto precede, in sede di Coreper molti Stati membri hanno convenuto di stabilire il livello del requisito di subordinazione per i G-SII e le banche di classe superiore ad almeno l'8% delle passività totali e dei fondi propri (TLOF), accompagnato da una sufficiente flessibilità delle autorità di risoluzione per adeguare tale importo nella misura adeguata ed esigere una subordinazione aggiuntiva ove necessario. Altri Stati membri tuttavia hanno manifestato la preoccupazione che il livello di subordinazione derivante dall'approccio di cui sopra possa risultare sproporzionato e che determini carenze di mercato potenzialmente significative per il debito subordinato. Tali Stati membri hanno inoltre insistito per una flessibilità maggiormente definita per le autorità di risoluzione in termini sia di importo massimo che di condizioni.
27. A seguito di tale dibattito la presidenza ritiene che il compromesso proposto rappresenti un giusto equilibrio tra il livello minimo del requisito di subordinazione e la definizione della facoltà delle autorità di risoluzione di adeguare tale livello ed esigere un importo aggiuntivo di debito subordinato per talune banche.

ii. Subordinazione discrezionale per le banche che non sono G-SII o di classe superiore

28. Non vi sono requisiti minimi di subordinazione per le banche non a rilevanza sistemica a livello globale o di classe superiore.
29. In linea con la proposta della Commissione e sulla base delle discussioni in sede di Gruppo e di Coreper, la presidenza ritiene che le autorità di risoluzione debbano avere la facoltà di esigere la subordinazione per le passività ammissibili qualora e nella misura in cui tale subordinazione sia necessaria per assicurare che nelle procedure di risoluzione i creditori non siano trattati in modo peggiore rispetto alle procedure di insolvenza. Ciò è noto come principio "No Creditor Worse Off" (NCWO), ossia "nessun creditore può essere svantaggiato". Tale requisito tuttavia non dovrebbe superare il livello massimo di subordinazione previsto per i G-SII e per le banche di classe superiore.

iii. Transizione

30. Considerato il maggiore rigore dei requisiti MREL, agli enti dovrebbe essere concesso tempo sufficiente per affrontare potenziali carenze in merito agli strumenti ammissibili a titolo del MREL, mentre le autorità di risoluzione dovrebbero comunque essere autorizzate a fissare termini individuali. In sede di Coreper molti Stati membri hanno insistito per fissare un termine chiaro per conformarsi ai requisiti MREL invece di un punto di partenza. Altri Stati membri tuttavia si sono detti preoccupati circa l'esigenza di garantire tempo sufficiente per raggiungere l'obiettivo senza compromettere la situazione finanziaria delle banche e la loro capacità di finanziare l'economia. Sulla base di tali discussioni la presidenza ritiene che il compromesso proposto, riportato nella conclusione, trovi un equilibrio ragionevole e realizzabile.

III. CONCLUSIONE

31. La presidenza ritiene che le soluzioni di seguito riportate alle quattro questioni politiche ancora in sospeso rappresentino un compromesso equilibrato e accettabile relativamente al pacchetto per il settore bancario.

1. ATTUAZIONE DEL RIESAME APPROFONDITO DEL PORTAFOGLIO DI NEGOZIAZIONE

- **Introdurre l'FRTB in una prima fase quale obbligo di segnalazione**, fermo restando che la dichiarazione della Commissione riportata in ALLEGATO sarà iscritta nel processo verbale del Consiglio una volta approvato l'orientamento generale.

2. PUNTEGGIO DEI G-SII: ATTIVITÀ NEGLI STATI MEMBRI PARTECIPANTI AL MECCANISMO DI RISOLUZIONE UNICO

- **Introdurre una metodologia supplementare per il calcolo del punteggio dei G-SII** che tenga conto del meccanismo di risoluzione unico attribuendo alle autorità competenti la facoltà di adeguare il punteggio dei G-SII.

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

- **Esentare le 14 banche di promozione** di cui al punto 20 come richiesto da uno Stato membro.

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

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

Livello del requisito di subordinazione per il MREL dell'8% delle passività totali e dei fondi propri (TLOF) *(se superiore ai minimi di legge per la TLAC e la classe superiore indicati nei testi giuridici)*

- **facoltà delle autorità di risoluzione di adeguare tale livello al ribasso** per un importo massimo proporzionale alla TLAC ammissibile per gli strumenti non subordinati in assenza di rischio rilevante di impugnazione in giudizio con esito positivo in caso di violazione del principio "No Creditor Worse Off" (NCWO)

Subordinazione aggiuntiva al MREL a discrezione dell'autorità di risoluzione fino all'8% delle passività totali e dei fondi propri o la formula prudenziale, se superiore (come stabilito nel testo giuridico)

- **Fino al 30% dei G-SII e delle banche di classe superiore** per cui l'autorità di risoluzione stabilisce il requisito MREL *(nella BRRD gli Stati membri hanno la facoltà di elevare tale percentuale per i G-SII e le banche di classe superiore al di là della competenza del Comitato unico di risoluzione)*
- Sulla base di **ampi criteri alternativi** connessi alla **rischiosità** della banca, di **impedimenti alla possibilità di risoluzione non affrontati** o di caratteristiche dell'entità di risoluzione che potrebbero limitare **la fattibilità e la credibilità della strategia di risoluzione**
- Elenco dei fattori di cui l'autorità di risoluzione dovrebbe tenere conto per il livello individuale del requisito di subordinazione discrezionale

ii. Subordinazione discrezionale per le **banche che non sono G-SII o di classe superiore:**

- basata sulla **valutazione NCWO**;
- fino al livello necessario nel quadro della valutazione NCWO ma **non superiore all'8% delle passività totali e dei fondi propri o alla formula prudenziale, se superiore** (come stabilito nel testo giuridico).

iii. **Disposizioni transitorie:**

- Termine TLAC (2022) per conformarsi al requisito minimo MREL per i G-SII (*18% dell'RWA / 6,75% del LREM*) e banche di classe superiore (*13,5% dell'RWA / 5% del LREM*);
- Data obiettivo per conformarsi al MREL interno e esterno: 1° gennaio 2024;
- Obiettivo intermedio per il MREL interno e esterno: 1° gennaio 2022;
- Possibilità di proroga oltre il termine del 2024 secondo una valutazione caso per caso delle singole banche (sulla base delle condizioni stabilite nel testo giuridico)
- Obiettivi e termini intermedi per conformarsi al MREL interno allineati con quelli per il MREL esterno.

32. Si invita il Consiglio ad approvare il testo di compromesso del pacchetto per il settore bancario elaborato dalla presidenza che figura nei docc. 9055/18, 9056/18, 9057/18 e 9058/18, rispettivamente per le proposte CRR, CRD, BRRD e SRMR.

Dichiarazione della Commissione riguardante**l'attuazione del riesame approfondito del portafoglio di negoziazione**

"Nel novembre 2016 la Commissione ha proposto di recepire nel diritto dell'Unione la nuova norma sul rischio di mercato stabilita dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria nel gennaio 2016 nel quadro del riesame approfondito del portafoglio di negoziazione. La Commissione prende atto del fatto che il Consiglio desidera sostituire ciò con un obbligo di segnalazione, pur mantenendo l'impegno ad attuare la norma in una fase successiva. Qualora questo risultasse essere l'esito dell'accordo politico tra tutti i colegislatori, la Commissione resterà pronta, al momento dell'adozione, ad adoperarsi per una nuova proposta legislativa che applichi, quale requisito patrimoniale nell'UE, entro il primo semestre del 2020, la nuova norma sul rischio di mercato discussa e messa a punto a livello internazionale nel dicembre 2018. In questa fase, tale impegno non comporterebbe la fissazione di norme concernenti l'introduzione graduale nell'Unione di tale norma discussa e messa a punto."
