

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII  
n. 227

## RISOLUZIONE DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(Relatore Mauro Maria MARINO)

*approvata nella seduta del 13 dicembre 2017*

SULLA

**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 DEF.)**

SULLA

**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 DEF.)**

SULLA

**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 INVE-**

**STIMENTO 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 (COM (2016) 852 DEF.)**

SULLA

**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 DEF.)**

SULLA

**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 DEF.)**

E SULLA

**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 DEF.)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

Comunicata alla Presidenza il 15 dicembre 2017

La Commissione,

esaminati gli atti,  
condotta l'attività istruttoria sugli stessi con lo svolgimento di un'apposita indagine conoscitiva,

premesso che:

le proposte si inseriscono nel contesto dei lavori promossi in sedi internazionali per ridurre i rischi del settore bancario europeo, recependo *standard* elaborati dal Comitato di Basilea e dal *Financial Stability Board*;

le indicazioni provenienti dai consessi internazionali sulla resilienza degli enti creditizi, che sono alla base dell'impalcatura dell'Unione bancaria, traducono le due lezioni della crisi finanziaria: affrontare la dimensione delle «banche troppo grandi per fallire» e sottrarre le banche alla crisi del debito sovrano, superando il salvataggio esterno con risorse pubbliche;

l'Ecofin del 17 giugno 2016 ha individuato le misure di ulteriore riduzione dei rischi bancari la cui attuazione è considerata come un presupposto per l'avanzamento del negoziato relativo allo schema unico di garanzia dei depositi (cosiddetto EDIS) e per l'istituzione del meccanismo di supporto pubblico comune al Fondo di risoluzione unico;

l'analisi delle modifiche proposte dall'Unione si giova di un primo bilancio delle soluzioni adottate dall'Italia per affrontare le crisi bancarie, che hanno avuto quali obiettivi fondamentali la salvaguardia della stabilità sistemica, la tutela dei correntisti e dei clienti (famiglie e imprese), la continuità aziendale delle banche, il ristoro e il rimborso nei casi di riduzione del valore dell'investimento per alcune categorie di creditori.

Considerato inoltre che:

le misure proposte hanno nel complesso l'obiettivo di riduzione del rischio nel settore bancario: si tratta di uno degli scopi primari dell'Unione bancaria e in questi termini non può essere messo in discussione; tuttavia, la riduzione del rischio non può assurgere a criterio unico e prioritario della revisione, poiché la realizzazione del sistema di assicurazione dei depositi e la definizione di un *common backstop* europeo costituiscono altrettanti pilastri della costruzione;

la Commissione ritiene essenziale promuovere l'*iter* contestuale e congiunto sia delle misure volte alla riduzione del rischio che quelle di condivisione dello stesso, in modo da rendere operativo, stabile ed efficace l'intero impianto dell'Unione bancaria; si tratta di un indirizzo di fondo che la Commissione condivide con il Governo italiano;

il criterio della proporzionalità è sicuramente l'impronta fondamentale dell'intervento proposto ed è stato quindi rafforzato quale principio guida: la proporzionalità, infatti, deve essere il fondamento della regolazione creditizia e finanziaria dell'Unione, senza che esso sia inteso quale strumento per una difesa di posizioni localistiche o, peggio, per frenare e ostacolare l'impianto delle riforme;

il criterio della proporzionalità è giustamente utilizzato dalla Commissione europea: l'istruttoria della Commissione ha dimostrato che il quadro vigente può essere applicato in modo più proporzionato, tenendo conto in particolare della situazione degli enti più piccoli e meno complessi; si tratta di un indirizzo che la Commissione sostiene con convinzione e che è alla base delle proposte di modifica che di seguito sono enunciate.

Tutto quanto sopra premesso,

la Commissione sostiene con convinzione alcune delle indicazioni presenti nei documenti europei, in particolare:

- 1) il requisito minimo di coefficiente di leva finanziaria pari al 3 per cento del capitale di classe 1;
- 2) il rafforzamento della disciplina di favore per le esposizioni nei confronti della PMI (piccola e media impresa);
- 3) il trattamento prudenziale favorevole per le esposizioni verso progetti infrastrutturali;
- 4) l'esenzione dal calcolo dell'indicatore di raccolta stabile (NSFR) delle esposizioni verso il debito sovrano;
- 5) il mantenimento del trattamento favorevole delle esposizioni verso il debito sovrano nel calcolo del rischio di credito;
- 6) l'armonizzazione della gerarchia dei creditori con l'introduzione di una nuova categoria di obbligazioni (*senior non-preferred debt*), che potrebbe facilitare l'emissione di nuovi strumenti di debito chiaramente caratterizzati dalla capacità di assorbire le perdite in una crisi. La previsione di questa nuova passività è coerente con la posizione di quanti hanno sempre concepito l'istituto del *bail-in* applicabile solo a strumenti di nuova emissione rispetto alla data di entrata in vigore delle nuove norme, e cioè sottoscritti da investitori che ne possano pienamente apprezzare il rischio contrattuale.

La Commissione osserva altresì:

- 1) per quanto riguarda la proposta di modifica della disciplina dei requisiti di capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi, si rileva che il campo di applicazione del requisito MREL (requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili) copre l'intero settore bancario europeo – a differenza del requisito TLAC (capacità totale di assorbimento delle perdite) rivolto alle banche sistemiche – e che il livello del MREL è stabilito dalle autorità di risoluzione in base ad una valutazione specifica dell'ente eseguita di volta in volta. La metodo-

logia di calcolo non è ovviamente neutra trattandosi di elaborare parametri contabili in relazione all'andamento della banca. Tale requisito è strettamente connesso con la prospettiva della risoluzione «che è uno scenario controfattuale alla insolvenza» e cioè si pone in alternativa ad essa. Infatti la risoluzione è considerata la procedura idonea alla gestione delle crisi bancarie laddove è necessario assicurare la continuità delle funzioni essenziali al fine di evitare rischi per la stabilità finanziaria; la procedura di liquidazione o insolvenza, che comporta l'interruzione improvvisa delle attività, dovrebbe invece essere utilizzata dove tali rischi non sussistono. La strategia di gestione della crisi è determinata *ex ante* per ciascuna banca dall'autorità di risoluzione (l'SRB-Comitato di risoluzione unico, per l'Unione bancaria) e il MREL è determinato in funzione della strategia scelta: il requisito sarà più alto nel caso di risoluzione in quanto dovrà assicurare la copertura delle perdite e la continuazione dell'attività bancaria. Va tenuto presente che l'autorità di risoluzione potrebbe richiedere la subordinazione degli strumenti di debito ai fini MREL allo scopo di assicurare la presenza di un ammontare di passività che possono essere agevolmente sottoposti a *bail-in*. Per tali motivi, la richiesta della Commissione è evitare che si giunga alla definizione di un ammontare del requisito estremamente elevato: infatti, essendo esso programmaticamente orientato a soddisfare le esigenze di ricapitalizzazione della banca, esso deve essere commisurato alle esigenze della effettiva ricapitalizzazione a seguito della risoluzione e alle dimensioni e al profilo di rischio della banca derivante dalla procedura di risoluzione stessa. Tenuto conto dei margini di discrezionalità dell'autorità di risoluzione nell'imporre che il requisito sia soddisfatto mediante passività subordinate, occorre evitare costi eccessivi di reperimento delle risorse sul mercato, se di ammontare eccessivamente rilevante, tale da non esser assorbito dal mercato;

2) relativamente al credito al consumo, le operazioni di credito garantite da cessione dello stipendio e della pensione presentano livelli di rischio inferiori a quello delle altre forme di credito al consumo e meriterebbero, pertanto, uno specifico trattamento prudenziale di favore;

3) la disciplina prudenziale europea in merito alle esposizioni delle banche nel capitale di rischio delle imprese penalizza tali investimenti perché considerati più «rischiosi» rispetto ad altri. Ciò, tuttavia, costituisce un elemento di fragilità in Paesi, come l'Italia, in cui gli investitori istituzionali diversi dalle banche (fondi pensione, società di assicurazioni) sono poco propensi ad investire nelle imprese: sarebbe, pertanto, auspicabile l'introduzione di un fattore di riduzione della ponderazione per gli investimenti delle banche nel capitale di rischio di imprese in fase di avvio (*start up*) e di crescita dimensionale;

4) appare opportuno incrementare i requisiti di capitale richiesti alle banche sugli *asset* illiquidi di secondo e terzo livello (derivati) prevedendo altresì criteri più stringenti ed oggettivi per la valutazione del loro valore;

5) la Commissione suggerisce di adottare una misura transitoria che consenta un periodo di adeguamento sufficientemente lungo per con-

sentire alle banche europee di costituire progressivamente la propria dotazione di strumenti computabili nel TLAC e nel MREL, in modo da evitare che il soddisfacimento dei requisiti in commento possa avere effetti di riduzione della capacità di erogare credito;

6) la Commissione condivide l'adozione di una procedura accelerata della proposta di modifica della direttiva 2014/59/UE concernente la gerarchia dei creditori in caso insolvenza, nella prospettiva di assicurare alle banche un congruo periodo per l'emissione dei titoli *senior unpreferred*, per renderne più agevole l'assorbimento da parte del mercato. A tale fine sono preordinate le recenti proposte normative inserite nel disegno di legge di bilancio per il 2018.

#### REVISIONE DELLA BRRD (DIRETTIVA SUL RISANAMENTO E SULLA RISOLUZIONE DELLE BANCHE)

Per quanto riguarda la futura completa revisione della direttiva in materia di crisi bancarie e requisiti patrimoniali degli enti creditizi, la Commissione rileva che:

a) la normativa vigente appare troppo focalizzata sulle esigenze delle banche medio-grandi, trascurando quelle delle banche di minori dimensioni;

b) il processo decisionale riflette un'eccessiva articolazione di competenze, mancando l'individuazione di un soggetto preposto al coordinamento;

c) la ricapitalizzazione precauzionale dovrebbe rimanere un'opzione disponibile, senza prevedere requisiti più stringenti di quelli attuali;

d) l'applicazione del principio del *bail-in* dovrebbe essere consentita solo per strumenti finanziari emessi dopo il 1° gennaio 2016.

#### IL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE BANCARIA

Una componente importante del rischio percepito del sistema bancario in generale è la formazione di crediti deteriorati che impongono accantonamenti e bloccano l'erogazione del credito.

Alla luce della prossima implementazione dell'IFRS 9 – il nuovo principio contabile sulla classificazione, valutazione e illustrazione degli strumenti finanziari la cui prima applicazione è prevista nel 2018 – è importante che sia definito quanto prima il regime per ridurre e graduare gli impatti derivanti dal ricalcolo degli accantonamenti sui crediti erogati e iscritti in bilancio prima dell'entrata in vigore del nuovo principio contabile (cosiddetta opzione per la prima adozione – *first time adoption* – FTA).

La Commissione sostiene la necessità di creare un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate almeno a livello nazionale, sulla base di un *framework* europeo, in grado di agevolare gli enti creditizi nella ristrutturazione dei bilanci. Si tratta di uno strumento rivolto soprattutto alle banche solide e solvibili che possono utilizzare tale strumento in ter-

mini fisiologici, con la costituzione di un livello omogeneo di prezzo dei crediti deteriorati. In relazione alla specifica tematica della gestione dei crediti deteriorati e dell'evoluzione normativa, regolamentare e di vigilanza in sede europea, si richiama integralmente la risoluzione approvata dalla Commissione nella seduta del 18 ottobre 2017 (Doc. XXIV, n. 84) a conclusione dell'esame dell'affare assegnato (Atto n. 1052) sulla gestione dei crediti deteriorati da parte delle banche italiane.

