

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, 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, nonché per l'adeguamento al regolamento (UE) 2019/876 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica il regolamento (UE) 575/2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

1. Premessa

Nel maggio 2019 sono stati pubblicati la direttiva (UE) 2019/878 (c.d. *Capital requirements directive 5* anche detta CRD5) ed il regolamento (UE) 2019/876 (*Capital requirements regulation 2*, anche detto CRR2). Tali atti modificano rispettivamente la direttiva 2013/36/UE (*Capital requirements directive 4*, meglio nota come CRD4) e il regolamento (UE) 575/2013 (*Capital requirements regulation*, meglio noto come CRR).

CRD4 e CRR avevano radicalmente ammodernato il quadro normativo prudenziale e di supervisione del sistema bancario europeo a seguito della crisi finanziaria iniziata nel 2007. Il regolamento CRR obbliga le banche a detenere capitale di elevata qualità, secondo classi di gradazione, a fronte dei rischi derivanti dalle attività della banca stessa. Ciò è ottenuto grazie alla ponderazione delle attività per il rischio: il regolamento detta delle precise regole che quantificano il rischio delle diverse attività che una banca svolge grazie a percentuali di ponderazione (a percentuale più alta corrisponde rischio più alto). Sul totale degli attivi ponderati per il rischio vengono calcolate le percentuali del capitale prudenziale che la banca deve detenere per far fronte ai rischi considerati. Le banche, secondo il regolamento, sono anche tenute a comunicare al pubblico i rischi insiti nella loro attività. La CRD4 dota le autorità di vigilanza di specifici poteri, anche sanzionatori e, in particolare, conferisce all'autorità di vigilanza il potere di imporre agli intermediari requisiti patrimoniali ulteriori a quelli previsti da CRR, in funzione degli specifici rischi ai quali sono o possono essere esposti.

Lo schema di decreto legislativo dà attuazione all'articolo 10 della legge di delegazione europea 2019-2020 (legge 22 aprile 2021, n. 53, di seguito "LDE") ed è volto ad adeguare l'ordinamento nazionale (decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di seguito "TUB", e decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, di seguito "TUF") alla direttiva CRD5, al regolamento CRR2, nonché ad altri atti richiamati dalla stessa LDE (es. orientamenti delle autorità di vigilanza europee in materia di assetti proprietari). L'articolato si compone di 6 articoli. Non risultano criteri di delega non attuati dal presente schema di decreto legislativo.

Tra le modifiche più rilevanti si segnalano quelle in materia di gruppi bancari: viene introdotta un'apposita autorizzazione per le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista (*financial holding companies* o *mixed financial holding companies*) che siano al vertice di gruppi bancari; nel nuovo perimetro del gruppo potranno essere ricomprese anche capogruppo aventi sede in un altro Paese UE che dovranno essere autorizzate e vigilate dalla Banca



d'Italia, nel caso in cui l'attività bancaria del gruppo si sviluppi in prevalenza nel nostro Paese, congiuntamente con l'autorità di vigilanza del Paese estero di insediamento (art. 21-bis della CRD, introdotto dalla CRD5); è introdotta, inoltre, una disciplina sulla costituzione delle c.d. *intermediate EU parent undertakings* (IPUs) da parte di gruppi di Paesi terzi (art. 21-ter CRD, introdotto dalla CRD5). Altri interventi significativi riguardano: il rafforzamento degli obblighi di collaborazione tra autorità prudenziali, autorità antiriciclaggio e *Financial Intelligence Units* (FIUs) (art. 56, par. 1, lett. g), CRD, modificato dalla CRD5); l'introduzione del potere della Banca d'Italia di rimuovere i revisori contabili degli intermediari (art. 63, par. 1, CRD, modificato dalla CRD5). Si procede poi all'aggiornamento delle disposizioni di legge sugli assetti proprietari delle banche e degli altri intermediari, in attuazione del criterio di delega contenuto nell'art. 10, comma 1, lettera g), della LDE, per adeguare le regole in materia contenute nel TUB e nel TUF alle *Guidelines* europee e alle *policy stances* della BCE.

Nella presente relazione si illustrano i principali contenuti dello schema di decreto legislativo e, in particolare:

- la revisione della disciplina dei gruppi bancari, necessaria per recepire le nuove previsioni sull'autorizzazione e sulla vigilanza delle *holding companies*;
- l'introduzione della disciplina sulla costituzione di *intermediate parent undertakings* (IPUs) da parte di gruppi di Paesi terzi che operano in UE;
- il rafforzamento degli obblighi di collaborazione tra autorità prudenziali, autorità antiriciclaggio e *Financial Intelligence Units*;
- l'introduzione del potere dell'autorità competente di rimuovere i revisori contabili che abbiano violato il c.d. *duty to report*;
- l'adeguamento della disciplina degli assetti proprietari di banche e altri intermediari vigilati agli orientamenti congiunti delle autorità di vigilanza europee;
- la specificazione dei poteri della Banca d'Italia in materia di requisiti aggiuntivi di capitale (c.d. *Pillar 2 Requirement*, P2R).

Più in generale, in linea con quanto previsto dall'art. 32 della legge n. 234/2012 (espressamente richiamata dall'art. 10 della LDE), lo schema di decreto legislativo apporta le occorrenti modificazioni alla disciplina vigente per assicurarne il migliore coordinamento con gli interventi sopra richiamati (es. in caso di norme oggetto di rinvio), nonché per consentire l'aggiornamento delle definizioni e della terminologia ivi contenute rispetto al quadro normativo europeo.

2. Le innovazioni di maggiore rilievo

2.1 Disciplina dei gruppi bancari: autorizzazione delle (mixed) financial holding companies

La CRD5 ha introdotto nella CRD il nuovo art. 21-bis, che contiene la nuova disciplina in materia di società di partecipazione finanziaria (*financial holding companies* - FHC) e di società di partecipazione finanziaria mista (*mixed financial holding companies* - MFHC), prevedendo, tra l'altro, che:

- le (M)FHC che sono al vertice di gruppi soggetti a vigilanza prudenziale su base consolidata debbano essere autorizzate ad assumere il ruolo di capogruppo; in particolare, l'autorizzazione è



richiesta per le (M)FHC che siano il vertice del gruppo europeo (cd. "parent UE") o della componente nazionale di un gruppo ("parent in a Member State"); l'autorizzazione è inoltre necessaria quando una (M)FHC, pur non essendo al vertice del gruppo, debba rispettare i requisiti di vigilanza su base sub-consolidata in attuazione di specifiche previsioni normative o su richiesta dell'autorità di vigilanza; al ricorrere di determinate condizioni, le (M)FHC possono essere esonerate dal ruolo di capogruppo (e non devono quindi essere autorizzate), ma continuano ad essere incluse nel perimetro rilevante per l'applicazione dei requisiti prudenziali su base consolidata;

- le (M)FHC siano sottoposte a vigilanza in quanto responsabili del rispetto dei requisiti prudenziali su base consolidata del gruppo e referenti dell'autorità di vigilanza per l'esercizio della vigilanza su base consolidata; le (M)FHC non sono, invece, assoggettate a requisiti prudenziali su base individuale;
- l'autorizzazione sia rilasciata dall'autorità competente per la vigilanza su base consolidata, congiuntamente con l'autorità dello Stato membro in cui ha sede la (M)FHC, se diversa; allo stesso modo, anche eventuali interventi di vigilanza sulle stesse sono effettuati congiuntamente.

Nello schema proposto, alla (M)FHC viene applicata la legge nazionale dello Stato in cui la (M)FHC ha sede. La disciplina delle (M)FHC (inclusi i poteri delle autorità di vigilanza su questi soggetti) è, infatti, contenuta in una direttiva, che deve essere trasposta in ciascuno Stato membro con norme nazionali applicabili ai soggetti ivi insediati. Di conseguenza, nel caso in cui la (M)FHC sia insediata in un Paese diverso da quello dell'autorità di vigilanza su base consolidata, quest'ultima dovrà applicare la legge dello Stato dove la (M)FHC è insediata (ad es. in fase di autorizzazione), con il supporto dell'autorità dello Stato di insediamento della (M)FHC.

L'intervento ha richiesto modifiche pervasive sulla disciplina del gruppo bancario del Titolo III, Capo II del TUB; infatti, attualmente il gruppo comprende solo le capogruppo (banche o (M)FHC) aventi sede legale in Italia, mentre per recepire la CRD5 è necessario estendere la definizione di capogruppo anche alle (M)FHC aventi sede legale in un altro Stato membro (nel caso Banca d'Italia sia autorità di vigilanza su base consolidata). Le modifiche al TUB riguardano principalmente:

- l'obbligo di preventiva autorizzazione della (M)FHC, sia nei casi in cui essa assuma il ruolo di capogruppo di un gruppo bancario italiano e sia soggetta alla vigilanza su base consolidata della Banca d'Italia (cfr. artt. 60-*bis* del TUB) sia nei casi in cui essa, pur non essendo al vertice del gruppo italiano, sia tenuta al rispetto della disciplina prudenziale su base sub-consolidata (cfr. artt. 69.1) oppure sia capogruppo di un gruppo soggetto a vigilanza consolidata da parte di autorità di vigilanza di un altro Stato membro (cfr. 69.2 del TUB);
- l'estensione della definizione di capogruppo di un gruppo bancario alle (M)FHC con sede in un altro Stato membro, che diventano pertanto referenti dirette della Banca d'Italia per il rispetto della normativa prudenziale applicabile su base consolidata (cfr. art. 60);
- la vigilanza su base consolidata nei confronti della (M)FHC capogruppo con sede in un altro Stato membro, che dovrà essere esercitata nel rispetto della legge dello Stato in cui essa ha sede (cfr. artt. 61, comma 6 e 69.1, comma 4); coerentemente, anche il regime autorizzativo (cfr. art. 60-*bis*) e sanzionatorio (cfr., *infra*, punto v) saranno basati sulla legge dello Stato membro in cui ha sede la (M)FHC capogruppo;



- la necessità che, nei casi previsti dalla direttiva, i provvedimenti di vigilanza (rilascio di autorizzazione o esenzione, adozione delle misure di vigilanza specifiche sulla (M)FHC, irrogazione di sanzioni) siano adottati congiuntamente dall'autorità competente per la vigilanza su base consolidata e, se diversa, dall'autorità dello Stato membro in cui ha sede la (M)FHC, oltre che d'intesa con il coordinatore del conglomerato finanziario, se diverso dalle precedenti autorità (cfr., in particolare, art. 60-*bis*, commi 6 e 7; art. 67-*ter*, commi 1-*bis* e 1-*ter*; art. 69.1, commi 2 e 3; art. 69.2, commi 2 e 3);
- da un punto di vista sanzionatorio: (a) l'applicabilità di una sanzione amministrativa pecuniaria nel caso in cui le (M)FHC non chiedano l'autorizzazione o comunque esercitino il ruolo di capogruppo prive della necessaria autorizzazione (cfr. art. 144, comma 1-*bis*, del TUB); (b) per le (M)FHC soggette alla vigilanza consolidata della Banca d'Italia ma con sede in un altro Stato UE, la possibilità per la Banca d'Italia di richiedere all'autorità competente dello Stato in cui ha sede la (M)FHC l'applicazione di sanzioni per la violazione delle disposizioni di recepimento della CRD (cfr. nuovo art. 144-*octies* del TUB); (iii) l'applicabilità da parte della Banca d'Italia di sanzioni nei confronti di (M)FHC con sede in Italia e soggette alla vigilanza su base consolidata di un'autorità di un altro Stato membro, su richiesta di quest'ultima (cfr. nuovo art. 144-*novies* del TUB).

Per assicurare l'efficace esercizio dell'attività di vigilanza su base consolidata nei confronti di gruppi operanti in più Stati dell'Unione europea, in coerenza con quanto già previsto dal TUB, all'art. 67-*bis*, comma 6, e all'art. 69, commi 1 e 1-*bis*, è previsto che la Banca d'Italia definisca, sulla base di accordi con le autorità competenti, forme di collaborazione e coordinamento, istituisca collegi di supervisor e partecipi ai collegi istituiti da altre autorità. In particolare, in base a tali accordi, la Banca d'Italia potrà concordare specifiche ripartizioni di compiti e deleghe di funzioni per l'esercizio della vigilanza su base consolidata sulle (M)FHC aventi sede legale in uno Stato diverso dall'Italia e sulle società bancarie, finanziarie e strumentali da esse controllate.

In attuazione del principio di delegificazione e semplificazione delle norme e tenuto conto del contenuto tecnico della disciplina delle (M)FHC, il TUB – in linea con i criteri della LDE – rimette alla Banca d'Italia il potere di emanare disposizioni secondarie, volte a definire, tra l'altro: la procedura di autorizzazione ed esenzione delle (M)FHC nuove o esistenti; le modalità di presentazione dell'istanza; il coordinamento con le altre previsioni applicabili in sede di autorizzazione (es. autorizzazione dei partecipanti qualificati, valutazione dei requisiti degli esponenti); le ipotesi di revoca dell'autorizzazione.

Lo schema di decreto legislativo prevede una disciplina transitoria per la prima applicazione delle nuove previsioni del Titolo III, Capo II, del TUB, in base alla quale: a) le nuove regole si applicheranno a partire dalla data di entrata in vigore della disciplina secondaria della Banca d'Italia, essendo questa necessaria per definire gli aspetti applicativi e procedurali della nuova disciplina (su quali, anche in considerazione della novità dell'impianto e della necessità di collaborazione tra autorità, occorrerà un confronto in sede europea); e b) fino ad allora continuerà ad applicarsi la disciplina precedente.

La revisione della disciplina del gruppo bancario richiede interventi di carattere perlopiù tecnico anche sulla disciplina italiana delle crisi bancarie (Titolo IV del TUB), volti proprio ad assicurare un

adeguato coordinamento con il nuovo perimetro del gruppo bancario. Le linee di intervento nel TUB riguardano i seguenti profili:

- è modificata la normativa contenuta nel Titolo IV, Capi 01-I, 02-I e I, Sezioni 01-I e I (piani di *recovery*, sostegno finanziario infragruppo, misure di intervento precoce e amministrazione straordinaria): l'applicazione di queste norme, al momento riferite alle sole capogruppo italiane, viene estesa anche alle capogruppo aventi sede legale nell'Unione;
- per tenere conto della nuova nozione di capogruppo inserita nel TUB, sono apportate alcune modifiche alla disciplina sulla liquidazione coatta amministrativa contenuta nel Titolo IV, Capo II; in particolare: *i*) viene confermata la possibilità di avviare la l.c.a. solamente nei confronti dei soggetti aventi sede legale in Italia (anche quando, pur controllando banche italiane, non rivestano la qualifica di capogruppo); *ii*) di converso, trattandosi di una procedura di natura esclusivamente nazionale, viene esclusa la possibilità di avviarla nei confronti di società che hanno sede in un altro Stato membro, pur essendo capogruppo di un gruppo soggetto a vigilanza consolidata in Italia; *iii*) viene introdotta la possibilità di avviare la l.c.a. anche nei confronti delle società italiane che controllano un gruppo soggetto a vigilanza consolidata in un altro Stato membro;
- sono apportate modifiche alla disciplina sulla liquidazione volontaria contenuta nell'art. 99-*bis* del TUB: in considerazione del nuovo regime autorizzativo previsto per le capogruppo sia italiane sia estere, la disciplina in materia di liquidazione volontaria, attualmente prevista per le sole banche, è resa applicabile anche alle società non bancarie che ricoprono il ruolo di capogruppo.

2.2 Disciplina dei gruppi bancari: costituzione delle intermediate EU parent undertakings (IPUs)

La CRD5 ha introdotto nella CRD l'art. 21-*ter* che prevede l'obbligo di costituire le c.d. *intermediate EU parent undertakings* (IPUs) da parte di gruppi di Paesi terzi che hanno nella UE due o più filiazioni (banche e/o imprese di investimento e/o (M)FHC) e detengono attivi nell'UE, anche tramite succursali, almeno pari a 40 miliardi di euro. Al ricorrere di queste condizioni, il gruppo di Paese terzo deve costituire un sotto-gruppo nella UE, con a capo una IPU, al quale si applicano le regole europee su capitale, liquidità, leva finanziaria e gli altri standard prudenziali a livello consolidato.

L'autorità di vigilanza su base consolidata del sotto-gruppo UE del gruppo di Paese terzo (la BCE, nella maggior parte dei casi) può consentire che vi siano due sotto-gruppi nella UE e, quindi, due IPUs, solo se: *i*) la normativa nazionale cui è soggetta la controllante extra-UE del gruppo di Paese terzo impone un obbligo di separazione dell'attività bancaria da quella di *trading* (es. normativa USA); oppure *ii*) due sotto-gruppi UE renderebbero più efficiente la risolvibilità delle filiazioni europee del gruppo di Paese terzo.

Per trasporre la disciplina delle IPU nella normativa italiana, è necessario introdurre il nuovo art. 69.3 del TUB e il nuovo art. 11-*bis* del TUF per prevedere l'obbligo, rispettivamente, per una banca o una SIM italiane appartenenti a un gruppo di Paese terzo, che ha almeno un'altra filiazione nella UE e ha attivi nell'UE pari o superiori a 40 miliardi di euro, di far parte di un sotto-gruppo UE con a capo una IPU.

Per ottemperare a questo obbligo, la IPU potrà essere la banca italiana stessa, un'altra banca UE o una (M)FHC autorizzata in Italia o in un altro Stato dell'UE secondo la nuova disciplina della CRD5 (cfr. *supra*). La IPU potrà invece essere la SIM italiana o un'impresa di investimento UE

(purché soggette alla BRRD), se: *i*) fra le filiazioni UE del gruppo di Paese terzo non vi sono banche; oppure *ii*) si tratta della seconda IPU istituita per esigenze di separatezza delle attività. Nelle disposizioni transitorie è necessario trasporre la clausola di *grandfathering* (art. 21-ter, par. 8, CRD), ossia l'obbligo di banche e SIM italiane di far parte di un sotto-gruppo nella UE con a capo una IPU entro il 30 dicembre 2023, se il gruppo di Paese terzo cui appartengono raggiungeva la soglia dei 40 miliardi di attivi al 27 giugno 2019.

I poteri di intervento e di supervisione già attribuiti alla Banca d'Italia dal TUB e dal TUF saranno esercitabili anche nei confronti delle banche e SIM italiane che operino in violazione dell'obbligo per il gruppo di Paese terzo cui appartengono di costituire una IPU nell'UE (es. restrizione delle attività o della struttura territoriale; divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria, e di distribuire utili o dividendi). Questi poteri sono accompagnati nel TUB e nel TUF dalla possibilità per la Banca d'Italia di irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria.

2.3 Collaborazione tra autorità prudenziali, autorità antiriciclaggio e Financial Intelligence Units (FIUs)

La CRD5 ha modificato l'art. 56, par. 1, lett. g), della CRD, e introdotto l'obbligo per le autorità prudenziali di collaborare e scambiare informazioni, oltre che con le autorità antiriciclaggio, con le *financial intelligence units* (FIUs) sia del proprio Paese che di altri Stati membri (ciò a meno che lo scambio di informazioni interferisca con un accertamento, un'indagine o un procedimento penale o amministrativo in corso). La CRD5 ha attribuito inoltre all'EBA un potere di *binding mediation* in caso di disaccordo tra le autorità di diversi Stati membri sul coordinamento delle attività di vigilanza.

Per regolare a livello italiano la cooperazione tra autorità prudenziale, autorità antiriciclaggio e FIUs si interviene sull'art. 7, commi 5 e 6 del TUB. La collaborazione tra autorità prudenziali e autorità antiriciclaggio rimane invece disciplinata nelle disposizioni in materia di antiriciclaggio (decreto legislativo n. 231 del 2007 e successive modificazioni e integrazioni), senza necessità di ulteriori interventi in questa fase.

2.4 Potere di rimozione dei revisori

La CRD5 ha modificato l'art. 63, par. 1, della CRD, introducendo il potere per l'autorità competente di richiedere la sostituzione dei revisori contabili delle banche in caso di violazione del c.d. *duty to report* (i.e., obbligo per i revisori di segnalare tempestivamente all'autorità competente atti o fatti, rilevati nello svolgimento dell'incarico, che possono costituire una grave violazione delle norme sull'attività bancaria, pregiudicare la continuità aziendale o comportare il rifiuto della certificazione dei bilanci o un giudizio negativo).

L'art. 52 del TUB viene quindi modificato per attribuire alla Banca d'Italia – in coerenza con la formulazione del criterio di delega previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera f), della LDE – il potere di rimuovere i revisori contabili delle banche nei casi previsti dalla CRD5. Questa previsione si applica non solo alle banche, ma anche alle (M)(FHC) e ad altri intermediari disciplinati dal TUB (intermediari *ex art.* 106, IMEL e IP) in forza dei rinvii all'art. 52 contenuti negli artt. 61, comma 5, 110, 114-*quinquies*.3, 114-*undecies*. Le stesse modifiche sono apportate all'art. 8 del TUF per quanto riguarda i revisori contabili di SIM, SGR, SICAV e SICAF. L'estensione è espressamente consentita dalla LDE, in linea con il c.d. regolamento audit (regolamento (UE) 537/2014) e la disciplina nazionale (d.lgs. 39/2010), che prevede il c.d. *duty to report* anche in capo ai revisori di questi altri soggetti vigilati. L'art. 52 del TUB viene inoltre modificato per finalità di razionalizzazione del testo



normativo, con l'introduzione del comma 2-ter che prevede l'obbligo per i revisori contabili di fornire alla Banca d'Italia, su richiesta di quest'ultima, ogni notizia, informazione o dato riguardanti la banca sottoposta a revisione legale dei conti. La previsione, già contenuta nell'ultimo periodo del comma 2 del medesimo articolo (che viene eliminato), è ora inserita in una disposizione autonoma e chiarisce che l'ambito dello scambio di informazioni tra revisori e autorità di vigilanza non è limitato alle situazioni previste dallo stesso comma 2 nell'ambito del "duty to report" (i.e. informazioni riguardanti atti o fatti di particolare gravità), ma può riguardare ogni altra informazione potenzialmente rilevante per la vigilanza sugli intermediari; la norma è speculare a quella già contenuta nell'art. 6-bis del TUF. La previsione in un separato comma serve altresì ad escluderla dall'applicazione del citato potere di rimozione del revisore.

2.5 La disciplina degli assetti proprietari di banche e altri intermediari

La disciplina europea per l'acquisto di una partecipazione qualificata (i.e., superiore al 10, 20, 30, 50% del capitale o dei diritti di voto o che consente di esercitare un'influenza notevole o il controllo) è armonizzata per banche, imprese di investimento e gestori del risparmio. Essa è contenuta nelle direttive settoriali (cc.dd. CRD, MiFID, UCITS, AIFMD) ed è ulteriormente dettagliata in specifici orientamenti congiunti delle autorità di vigilanza europee (EBA, ESMA ed EIOPA). In particolare, è previsto che l'acquisizione di una partecipazione qualificata – avvenuta direttamente o indirettamente, individualmente o di concerto – sia soggetta ad autorizzazione preventiva dell'autorità di vigilanza (la Banca d'Italia o, per le banche, la BCE), che deve valutare il rispetto di un insieme di criteri (tra cui la reputazione del potenziale acquirente e solidità finanziaria del progetto di acquisizione).

La normativa italiana, contenuta nel TUB (Titolo II, Capo III) e nel TUF (Parte II, Titolo I, Capo II), viene modificata, in attuazione del criterio di delega della LDE (articolo 10, comma 1, lettera g)), per assicurare la piena conformità agli orientamenti delle ESAs. In particolare, le modifiche sono volte a:

- 1) introdurre il c.d. "criterio del moltiplicatore" per l'identificazione dei soggetti che intendono acquisire *indirettamente* una partecipazione qualificata (i.e., per il tramite di una catena partecipativa), da utilizzare insieme al "criterio del controllo" (già previsto dal TUB e dal TUF). A questo fine rispondono la nuova lett. b) dell'art. 22, comma 1, del TUB e le modifiche all'art. 15, comma 4, del TUF.

Ad oggi TUB e TUF impongono un obbligo di autorizzazione preventiva in capo al soggetto che *controlla* il potenziale acquirente di una partecipazione qualificata in un intermediario. Questo stesso obbligo non si applica invece – diversamente da quanto richiesto dagli orientamenti delle autorità di vigilanza europee – al soggetto che, pur non controllando il potenziale acquirente, ha in questo una partecipazione di rilevanza tale da conferirgli indirettamente una partecipazione qualificata nell'intermediario. Le proposte di modifica del TUB e del TUF sono quindi volte ad estendere gli obblighi di preventiva autorizzazione ai soggetti che intendono acquisire o arrivano a detenere indirettamente una partecipazione qualificata in un intermediario per il tramite di società non controllate, tenendo conto della demoltiplicazione delle partecipazioni detenute lungo la catena partecipativa sino all'intermediario stesso.



Ad esempio il soggetto A, che senza averne il controllo detiene il 30% del capitale del soggetto B, che a sua volta ha una partecipazione diretta del 40% nell'intermediario C, dovrà essere autorizzato come partecipante qualificato dell'intermediario C, in quanto, per il tramite della catena partecipativa, ne detiene il 12% del capitale, superando così una soglia rilevante a fini assetti proprietari. Viceversa, se il soggetto A, senza averne il controllo detiene il 30% del capitale del soggetto B, che a sua volta ha una partecipazione diretta del 30% nell'intermediario C, allora il soggetto A non dovrà essere autorizzato come partecipante nell'intermediario C in quanto, per il tramite della catena partecipativa, detiene solo il 9% di C e quindi una quota inferiore alle soglie rilevanti a fini assetti proprietari.

- 2) estendere gli obblighi di preventiva autorizzazione ai casi in cui un socio arrivi a detenere una partecipazione qualificata in assenza di un'operazione di acquisto.

Le proposte di modifica intendono sottoporre ad autorizzazione due situazioni specifiche:

- i) i patti parasociali stipulati tra soci esistenti che, attraverso l'insieme delle partecipazioni conferite da ciascuno al patto, arrivano a detenere complessivamente una partecipazione qualificata nell'intermediario, senza che, al momento della sottoscrizione del patto, vi siano stati acquisti nel capitale di quest'ultimo da parte degli aderenti al patto stesso (cfr. nuovo art. 22-*bis* del TUB, che riprende e aggiorna quanto contenuto nell'attuale art. 22, comma 1-*bis*, e il nuovo art. 15-*bis* del TUF, che disciplina espressamente gli acquisti di concerto nel TUF e dettaglia i poteri di regolamentazione secondaria già previsti dall'art. 15, comma 5, lett. b);
- ii) le altre situazioni in cui un socio, al di fuori delle ipotesi di azione di concerto con altri soci, arriva a detenere una partecipazione qualificata nell'intermediario senza aver compiuto alcun acquisto (es., maggiorazione del diritto di voto nei casi previsti dal TUF per le società quotate; acquisto di azioni proprie da parte dell'intermediario, con conseguente aumento della quota di diritti di voto spettante ai soci esistenti). A questo fine rispondono le modifiche all'art. 19 del TUB (in particolare il comma 1, lett. d) e all'art. 15 del TUF (in particolare il comma 1, lett. d).

Altre modifiche riguardano i seguenti profili:

- l'introduzione, all'art. 20, comma 2-*bis*, del TUB, e all'art. 15, comma 3-*bis*, del TUF, dell'obbligo per i partecipanti qualificati di comunicare all'autorità di vigilanza le circostanze sopravvenute che incidono sulle condizioni sulla base delle quali l'autorizzazione all'acquisto della partecipazione qualificata era stata rilasciata;
- la verifica della reputazione degli esponenti che il potenziale acquirente intende nominare nell'intermediario ad esito dell'acquisizione di cui all'art. 19, comma 5, del TUB, e all'art. 15, comma 2, del TUF, che verrebbe limitata: a) ai componenti dell'organo di amministrazione e direzione (*i.e.*, amministratori esecutivi e non esecutivi, DG), con esclusione dei componenti dell'organo di controllo (collegio sindacale); b) all'onorabilità, alla correttezza, alla professionalità e alla competenza, con esclusione quindi di indipendenza, adeguata composizione collettiva, tempo dedicato (*c.d. time commitment*) e limiti al cumulo degli incarichi. Al momento della nomina degli esponenti è comunque prevista la valutazione completa nell'ambito della procedura di idoneità e adeguatezza (*c.d. fit and proper*).

La modifica è coerente con la CRD (e con le altre direttive settoriali), che all'art. 23, par. 1, lett. b), impone di valutare – ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'acquisto di una partecipazione



qualificata – solo le persone dell'organo di amministrazione che dirigeranno il *business* dell'intermediario oggetto dell'acquisizione, e solo con riguardo all'onorabilità, alla correttezza, alla professionalità e alla competenza (e non a tutti i requisiti e criteri dell'art. 91 della CRD, da cui l'eliminazione nell'art. 19, comma 5, del riferimento all'art. 26 nella sua interezza). La modifica tiene altresì conto delle prassi della BCE e di altri Paesi in ambito SSM;

- per ragioni di maggiore chiarezza, all'art. 19, comma 9, del TUB l'inclusione esplicita, nella lista (non esaustiva) di materie rimesse alla disciplina secondaria della Banca d'Italia, delle modalità di applicazione del criterio del moltiplicatore e della disciplina degli acquisti involontari. Questi e tutti gli altri profili che verranno dettagliati nella normativa di attuazione dell'autorità di vigilanza terranno conto di quanto previsto dagli orientamenti delle ESAs, in linea con i criteri della LDE, nonché dalle *policy stances* della BCE;
- nella complessiva revisione del Parte II, Titolo I, Capo II, del TUF, l'estensione dei poteri regolamentari del Ministro dell'Economia e delle Finanze in materia di requisiti degli esponenti, contenuto nell'art. 13, comma 3, ai criteri di correttezza degli esponenti delle SGR. La modifica è volta a porre rimedio a:

a) un difetto di coordinamento tra i commi 1, 2 e 3 dell'art. 13 del TUF, in materia di requisiti degli esponenti di SIM e gestori. Mentre infatti i commi 1 e 2 opportunamente riferiscono il criterio della correttezza anche agli esponenti di SGR, SICAF e SICAV, il comma 3, che prevede la potestà regolamentare in materia del Ministro dell'Economia e delle Finanze, annovera tra i profili oggetto della normativa di attuazione il criterio di correttezza solo per le SIM e non per SGR, SICAF e SICAV;

b) l'asimmetria fra la disciplina che si verrebbe quindi a determinare per i requisiti e criteri degli esponenti di SGR, SICAF e SICAV rispetto a quella di tutti gli altri intermediari finanziari (banche e gli altri intermediari disciplinati dal TUB nonché le SIM) a cui si applica anche il criterio della correttezza ai sensi dell'art. 26 del TUB e dello stesso articolo 13 del TUF. L'asimmetria può creare una grave lacuna, rilevante nella qualità degli esponenti degli intermediari operanti nel settore del risparmio gestito. Ai sensi delle direttive europee del settore finanziario e degli orientamenti delle autorità di vigilanza europee in materia di assetti proprietari, il criterio della correttezza è espressamente richiamato quale oggetto delle valutazioni che l'autorità di vigilanza deve svolgere per verificare l'idoneità degli esponenti di un gestore che il potenziale acquirente di una partecipazione qualificata nel gestore stesso intende nominare ad esito dell'acquisizione.

Oltre alle modifiche sostanziali sopra rappresentate, la disciplina in materia di assetti proprietari contenuta nel TUB e nel TUF viene complessivamente riorganizzata e i due plessi normativi, risultato di una stratificazione di norme nel tempo, vengono per quanto possibile allineati tra loro.

In coerenza con quanto previsto dalla legge di delegazione europea e con il campo di applicazione delle attuali previsioni del TUB in materia di assetti proprietari, le modifiche riguardano anche le acquisizioni di partecipazioni qualificate in IP, IMEL e intermediari finanziari *ex art.* 106 TUB.

Nello schema di articolato viene inclusa una norma transitoria, volta ad assicurare che le nuove previsioni si applichino solo alle partecipazioni qualificate che saranno acquisite o detenute successivamente all'entrata in vigore delle previsioni del TUB oppure, ove richiesta, della normativa secondaria della Banca d'Italia. Quest'ultima dovrà, tra l'altro, specificare le modalità di calcolo delle



partecipazioni nell'ambito del criterio del moltiplicatore, individuare gli accordi tra soci che configurano un'azione di concerto ai fini della normativa assetti proprietari, chiarire i tempi e i modi di alcune specifiche comunicazioni in materia.

Nella disciplina transitoria è prevista una disposizione specifica riguardante l'art. 25 del TUB. Ai sensi dell'art. 2, comma 8, del d.lgs. 72/2015 (che ha recepito la CRD4), fino all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione del vigente art. 25 continua ad applicarsi l'art. 25 nella versione anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 12, del richiamato d.lgs. 72/2015. Conseguentemente, in assenza del decreto ministeriale, in sede di recepimento della CRD5 risulta necessario modificare anche la norma attualmente applicabile in materia di requisiti dei partecipanti (*i.e.*, l'art. 25 nella versione precedente all'attuazione della CRD4). La stessa norma transitoria è prevista con riferimento all'art. 14 del TUF.

La disciplina transitoria per l'entrata in vigore delle nuove previsioni in materia di assetti proprietari non incide sulla conformità alla CRD5, considerato che – come illustrato in precedenza – queste previsioni sono volte a recepire nell'ordinamento italiano gli orientamenti delle ESAs e ad assicurare l'adeguamento alle *policy stances* della BCE.

2.6 Poteri in materia di imposizione di requisiti di fondi propri aggiuntivi di secondo pilastro vincolanti (P2R)

La CRD5 non modifica nella sostanza il potere delle autorità competenti riguardanti l'imposizione di requisiti di fondi propri aggiuntivi di Secondo Pilastro vincolanti (P2R - *Pillar 2 Requirement*) già previsti nella CRD4. Tuttavia, con la nuova formulazione della direttiva è stato inserito un nuovo articolo (104 *bis*) che disciplina autonomamente tale potere stabilendo altresì che l'autorità competente comunichi per iscritto la decisione sul capitale includendo un resoconto chiaro delle valutazioni sottostanti; inoltre, poiché a partire da giugno 2021 le banche saranno tenute a rispettare un requisito vincolante di *leverage ratio*, il potere viene inoltre integrato per prevedere la possibilità di imporre un P2R anche per far fronte a un rischio di leva finanziaria eccessiva non sufficientemente coperto dai requisiti di Primo Pilastro.

A livello nazionale si interviene pertanto sugli artt. 53-*bis* e 67-*ter* del TUB per includere un riferimento esplicito al potere della Banca d'Italia di imporre un requisito di fondi propri aggiuntivi a copertura dei rischi non adeguatamente coperti dalla disciplina di Primo Pilastro (compreso il rischio di leva finanziaria eccessiva).

3. Articolato

Articolo 1 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385)

Comma 1: viene novellato l'art. 1, TUB, adeguando le definizioni ivi contenute a quelle indicate nella direttiva e consentendo l'aggiornamento della terminologia ivi contenuta rispetto al quadro normativo europeo.

Comma 2: aggiornamento della terminologia contenuta rispetto al quadro normativo europeo.

Comma 3: viene novellato l'art. 14 TUB, adeguando le norme in materia di autorizzazione all'attività bancaria alla normativa e agli orientamenti europei e consentendo l'aggiornamento della terminologia ivi contenuta rispetto al quadro normativo europeo.

Comma 4: viene novellato l'art. 19, TUB, in relazione ai presupposti per l'acquisto di partecipazioni bancarie, in conformità ai criteri di delega.



- Comma 5: viene novellato l'art. 20, con l'obbligo per i partecipanti qualificati di comunicare all'autorità di vigilanza le circostanze sopravvenute che incidono sulle condizioni sulla base delle quali l'autorizzazione all'acquisto della partecipazione qualificata era stata rilasciata.
- Comma 6: viene novellato l'art. 22, introducendo il c.d. "criterio del moltiplicatore" per l'identificazione dei soggetti che intendono acquisire indirettamente una partecipazione qualificata (i.e., per il tramite di una catena partecipativa), da utilizzare insieme al "criterio del controllo" (già previsto dal TUB e dal TUF).
- Comma 7: viene introdotto il nuovo art. 22-bis del TUB, che riprende e aggiorna quanto contenuto nell'attuale art. 22, comma 1-bis.
- Comma 8: reca una modifica di coordinamento.
- Comma 9: reca una modifica di coordinamento.
- Comma 10: viene novellato l'art. 51, TUB, in materia di vigilanza informativa, prevedendo che la Banca d'Italia possa chiedere informazioni anche ai soggetti esterni ai quali le banche abbiano delegato in generale funzioni aziendali.
- Comma 11: viene novellato l'art. 52 del TUB con riferimento al potere di rimuovere il soggetto incaricato della revisione legale dei conti, in conformità ai criteri di delega e con il novellato art. 8 TUF.
- Comma 12: consente l'aggiornamento della terminologia rispetto al quadro normativo europeo.
- Comma 13: viene novellato l'art. 53-bis TUB, in materia di poteri di intervento della Banca d'Italia, includendo una modifica di coordinamento e un riferimento esplicito al potere della Banca d'Italia di imporre un requisito di fondi propri aggiuntivi a copertura dei rischi non adeguatamente coperti dalla disciplina di Primo Pilastro.
- Comma 14: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 15: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 16: viene novellato l'art. 59 TUB, sulle definizioni per la vigilanza consolidata, per adeguarle alla normativa europea.
- Comma 17: viene sostituito l'art. 60, per introdurre una descrizione di gruppo e capogruppo bancario aderente alla nuova normativa europea.
- Comma 18: è introdotto il nuovo articolo 60-bis del TUB, in materia di autorizzazione delle società di partecipazione finanziaria e delle società di partecipazione finanziaria mista capogruppo, aderente alla nuova normativa europea.
- Comma 19: viene novellato l'art. 61 TUB per specificare il ruolo della capogruppo e i poteri di vigilanza su base consolidata, che dovranno essere esercitati anche nel rispetto della legge dello Stato in cui essa ha sede.
- Comma 20: reca una norma di coordinamento.
- Comma 21: reca norme di coordinamento.
- Comma 22: reca norme di coordinamento.
- Comma 23: viene novellato l'art. 67 del TUB, in materia di vigilanza consolidata di tipo regolamentare, in aderenza ai criteri di delega.
- Comma 24: viene novellato l'art. 67-bis del TUB, per coordinare le disposizioni applicabili alla società di partecipazione finanziaria mista, per adeguarla alla normativa europea, anche in coordinamento con il novellato art. 59 TUB (v. *infra*).
- Comma 25: viene novellato l'art. 67-ter del TUB, recante, con riferimento alla vigilanza sul gruppo bancario, poteri di intervento, in simmetria con l'art. 53-bis.



Comma 26: reca norme di coordinamento.

Comma 27: viene sostituito l'art. 69 del TUB, recante la disciplina sulla collaborazione tra autorità e obblighi informativi, per adeguarla alla normativa europea, anche attraverso accordi con le autorità competenti, forme di collaborazione e coordinamento, collegi di supervisori e in coordinamento con il novellato art. 67-bis TUB (v. *supra*).

Comma 28: vengono inseriti i nuovi articoli 69.1, 69.2 e 69.3 nel TUB, per introdurre, rispettivamente, la disciplina dell'autorizzazione delle società di partecipazione finanziaria e delle società di partecipazione finanziaria mista (1) diverse dalla capogruppo, (2) appartenenti a gruppi soggetti a vigilanza su base consolidata di competenza di autorità di vigilanza di altri Stati dell'Unione europea e per (3) recepire la disciplina delle imprese madri UE intermedie (c.d. IPU) nella normativa italiana, in coordinato con il nuovo art. 11-bis TUF.

Comma 29: reca modifiche di coordinamento.

Comma 30: reca modifiche di coordinamento.

Comma 31: reca una modifica di coordinamento.

Comma 32: reca modifiche di coordinamento.

Comma 33: reca modifiche di coordinamento.

Comma 34: reca modifiche di coordinamento.

Comma 35: reca modifiche di coordinamento.

Comma 36: viene novellato l'art. 69-duodecies del TUB, recante disciplina sugli accordi di gruppo, per estenderla alle società di cui al nuovo art. 69.2 TUB.

Comma 37: reca modifiche di coordinamento.

Comma 38: reca modifiche di coordinamento.

Comma 39: reca modifiche di coordinamento.

Comma 40: reca modifiche di coordinamento.

Comma 41: reca modifiche di coordinamento.

Comma 42: reca modifiche di coordinamento.

Comma 43: reca modifiche di coordinamento.

Comma 44: viene novellato l'art. 98 TUB, recando modifiche di coordinamento e l'estensione della disciplina alle società di cui al nuovo art. 69.2 TUB.

Comma 45: viene novellato l'art. 99 TUB, recando modifiche di coordinamento e l'estensione della disciplina alle società di cui ai nuovi artt. 69.1 e 69.2 TUB.

Comma 46: viene inserito il nuovo articolo 99-bis nel TUB, recante modifiche alla disciplina sulla liquidazione volontaria per renderla applicabile anche alle società non bancarie che ricoprono il ruolo di capogruppo.

Comma 47: reca modifiche di coordinamento.

Comma 48: reca modifiche di coordinamento.

Comma 49: reca modifiche di coordinamento.

Comma 50: viene inserito il nuovo articolo 102-bis nel TUB, recante disciplina dell'avvio della liquidazione coatta amministrativa delle singole società italiane del gruppo, diverse dalle società strumentali, per le ipotesi non rientranti nei precedenti articoli 101 e 102 TUB.

Comma 51: reca modifiche di coordinamento.

Comma 52: viene novellato l'art. 105 TUB, in materia di gruppi e società non iscritti all'albo, estendendo la disciplina alle società di cui al nuovo art. 69.2 TUB.

Comma 53: reca modifiche di coordinamento.



- Comma 54: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 55: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 56: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 57: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 58: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 59: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 60: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 61: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 62: viene novellato l'art. 144 TUB, per prevedere modifiche di coordinamento e l'applicabilità di una sanzione amministrativa pecuniaria nel caso in cui le società di partecipazione finanziaria anche miste non chiedano l'autorizzazione o comunque esercitino il ruolo di capogruppo prive della necessaria autorizzazione.
- Comma 63: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 64: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 65: vengono inseriti i nuovi articoli 144-octies e 144-novies nel TUB, per prevedere, le società di partecipazione finanziaria, anche miste, soggette alla vigilanza consolidata della Banca d'Italia ma con sede in un altro Stato UE, la possibilità per la Banca d'Italia di richiedere all'autorità competente dello Stato in cui ha sede la società l'applicazione di sanzioni per la violazione delle disposizioni di recepimento della CRD e l'applicabilità da parte della Banca d'Italia di sanzioni nei confronti delle società con sede in Italia e soggette alla vigilanza su base consolidata di un'autorità di un altro Stato membro, su richiesta di quest'ultima.
- Comma 66: vengono abrogati gli artt. 62 e 63 TUB per effetto delle modifiche apportate alla normativa sulle società di partecipazione finanziaria, anche mista.

Articolo 2 (Modifiche al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58)

- Comma 1: viene novellato l'art. 8 del TUF, con riferimento al potere di rimuovere il soggetto incaricato della revisione legale dei conti, in conformità ai criteri di delega e con il novellato art. 52 TUB.
- Comma 2: viene inserito il nuovo art. 11-bis nel TUF, per recepire la disciplina delle imprese madri UE intermedie (c.d. IPU) nella normativa italiana, in coordinato con il nuovo art. 69.3 TUB.
- Comma 3: reca modifiche di coordinamento.
- Comma 4: viene novellato l'art. 14 TUF, recante disciplina dei titolari di partecipazioni al capitale, per adeguarla alla riforma delle partecipazioni bancarie, in conformità ai criteri di delega.
- Comma 5: viene novellato l'art. 15 TUF, recante disciplina su acquisizione e cessione di partecipazioni, per adeguarla alla riforma delle partecipazioni bancarie, in conformità ai criteri di delega e in linea con la novella di cui agli artt. 22 e 22-bis TUB.
- Comma 6: viene introdotto l'art. 15-bis nel TUF, che disciplina espressamente gli acquisti di concerto nel TUF e dettaglia i poteri di regolamentazione secondaria già previsti dall'art. 15.
- Comma 7: reca modifiche di coordinamento.



Comma 8: reca modifiche di coordinamento per estendere il regime sanzionatorio previsto nel TUF anche alla violazione della disciplina delle imprese madri UE intermedie di cui al nuovo art 11-bis, dando così piena attuazione alla normativa europea, anche in linea con il criterio di delega di cui alla LDE, art. 10, lett. a) e i principi di delega di cui alla legge 234/2012, art. 32, comma 1, lett. d).

Articolo 3 (Disposizioni transitorie e finali concernenti le modificazioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385)

L'articolo disciplina l'entrata in vigore delle disposizioni novellate.

Articolo 4 (Disposizioni transitorie e finali concernenti le modificazioni al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58)

L'articolo disciplina l'entrata in vigore delle disposizioni novellate.

Articolo 5 (Clausola di invarianza finanziaria)

L'articolo reca la clausola di invarianza finanziaria.

Articolo 6 (Entrata in vigore)

L'articolo conferma la data di entrata in vigore della riforma.



RELAZIONE TECNICA

(Articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

Schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, 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, nonché per l'adeguamento al regolamento (UE) 2019/876 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica il regolamento (UE) 575/2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

Art. 1	La disposizione interviene per apportare alle disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 le modifiche necessarie al recepimento e adeguamento alla normativa europea indicata.
Art. 2	La disposizione interviene ad apportare alle disposizioni del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le modifiche necessarie al recepimento e adeguamento alla normativa europea indicata.
Art. 3	La disposizione contiene le norme transitorie e finali sull'applicazione del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.
Art. 4	La disposizione contiene le norme transitorie e finali sull'applicazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.
Art. 5	La disposizione reca la clausola di invarianza finanziaria del presente schema normativo.
Art. 6	La disposizione regola l'entrata in vigore del decreto legislativo.

Relazione tecnica

Le modifiche proposte assumono carattere tecnico e riguardano eminentemente la disciplina bancaria (TUB), finanziaria (TUF), oltre ai profili riferiti agli specifici poteri di vigilanza, intervento e sanzionatori affidati alla Banca d'Italia e alla Consob. A tale ultimo proposito, si rammenta che entrambe le Autorità dispongono di un bilancio autonomo e godono della più ampia indipendenza finanziaria. Per quanto riguarda la Banca d'Italia, si ricorda, che ai sensi degli articoli 131 e 282 del TFEU la Banca d'Italia ha un bilancio autonomo e gode della più ampia indipendenza finanziaria. In merito alla Consob, si ricorda che la suddetta Autorità provvede autonomamente, con forme di autofinanziamento, attraverso le contribuzioni dovute dai soggetti vigilati, alla copertura dei costi derivanti dalle attività svolte.

Le modifiche legislative da apportarsi non comportano effetti diretti di finanza pubblica per disposizioni di carattere fiscale, trattandosi d'interventi di natura ordinamentale e procedurale. Le previsioni in discorso, pertanto, non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in coerenza con la espressa previsione contenuta nella legge di delega.

1

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 190 ha avuto esito



an

POSITIVO

NEGATIVO

Il Responsabile Generale dello Stato

[Handwritten signature]

Relazione A.I.R.
(Allegato 2 alla Direttiva PCM 16 febbraio 2018 - linee guida)

Provvedimento: Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, 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, nonché per l'adeguamento al regolamento (UE) 2019/876 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica il regolamento (UE) 575/2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

Amministrazione competente: Ministero dell'Economia e delle Finanze

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

L'intervento è motivato dalla necessità di esercitare la delega di cui all'art. 10 della legge n. 53 del 2021 (c.d. Legge di delegazione europea 2019-2020), per recepire le modifiche apportate in sede europea alla normativa che regola l'accesso all'attività, i requisiti e la vigilanza prudenziale delle banche e delle imprese di investimento (direttiva e regolamento sui *capital requirements*, comunemente indicate come CRD e CRR). L'intervento fa parte di un più ampio progetto di riforma della disciplina bancaria europea, noto come "pacchetto bancario 2019" (*2019 Banking Package*). Il pacchetto rappresenta un passo importante verso il completamento delle riforme normative europee post-crisi finanziaria globale (2007-2008). La riforma europea è stato oggetto di consultazione nell'ambito delle regole che assistono il procedimento di legiferazione europea e alcune consultazioni sono state indette dalla Banca d'Italia per l'integrazione della disciplina secondaria. Con riferimento alle opzioni di intervento, essendo esclusa l'opzione zero, in linea con la normativa e la prassi per il recepimento e l'adeguamento alle fonti normative dell'Unione europea, la soluzione è rappresentata dal decreto legislativo, con parziale rimessione dell'attuazione all'intervento regolamentare della Banca d'Italia.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 53 del 2021 (c.d. Legge di delegazione europea 2019-2020), l'articolato:

- recepisce le modifiche apportate in sede europea con la direttiva (UE) 2019/878 (*Capital Requirements Directive 5*, meglio nota con l'acronimo inglese CRD5) alla direttiva 2013/36/UE (c.d. CRD4) in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento; e
- adegua l'ordinamento al regolamento (UE) 2019/876 (*Capital Requirements Regulation 6*, meglio noto come CRR2) che modifica il regolamento (UE) 575/2013 (c.d. CRR) relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento. La riforma è estesa anche alle norme contenute nel regolamento (UE)

2019/876 perché, sebbene i regolamenti europei, come noto, abbiano applicazione diretta negli ordinamenti nazionali, nello stesso sono previste delle nuove disposizioni che concedono al singolo Stato Membro delle discrezionalità.

L'emanazione di CRD5 e CRR2 fa parte di un più ampio progetto di riforma della disciplina bancaria europea, noto come "pacchetto bancario 2019" (2019 Banking Package). Il pacchetto rappresenta un passo importante verso il completamento delle riforme normative europee post-crisi finanziaria globale (2007-2008). Queste misure di riduzione del rischio consentiranno ulteriori progressi nel completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione dei mercati dei capitali, come richiesto dal Vertice euro di dicembre 2018. Il pacchetto è anche una risposta alle conclusioni del Consiglio ECOFIN di giugno 2016, che invitavano la Commissione a presentare proposte per ridurre ulteriormente i rischi nel settore finanziario entro la fine del 2016. A supporto dell'iniziativa evidenze di tipo quantitativo sono state prodotte dal proponente europeo (Commissione europea) nell'impact assessment del 2016¹. Queste riforme sono inoltre conformi agli standard concordati con i partner internazionali al G20 e per capitalizzare le lezioni apprese dalla crisi finanziaria. In particolare, il pacchetto bancario implementa alcuni elementi essenziali per rendere il sistema finanziario più resiliente e stabile, che sono stati messi a punto dagli standard setter globali (es. Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, BCBS, e Consiglio per la stabilità finanziaria, FSB). Le regole concordate mirano a ridurre i rischi nel settore bancario rafforzando ulteriormente la capacità delle banche di resistere a potenziali shock e aggiornare il quadro delle regole armonizzate stabilito a seguito della crisi finanziaria, il c.d. "Single Rulebook".

Lo schema di d.lgs. in oggetto si propone di terminare l'iter legislativo avviato a livello europeo e ne rispecchia dunque le motivazioni. L'articolato si incardina quindi nell'alveo degli obblighi di adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa europea. Sotto il profilo procedurale, pertanto, il problema essenziale è quello di dare attuazione a tali obblighi.

Sotto il profilo sostanziale la normativa europea e di conseguenza quella italiana di recepimento costituisce l'attuazione della volontà di approntare misure di completamento della regolamentazione prudenziale bancaria. I destinatari sono gli enti creditizi². Alcune norme di vigilanza si applicano alle società di partecipazione finanziaria³ e alle società di

¹ Cfr. analisi d'impatto della Commissione di cui al documento SWD(2016) 377 final/2 disponibile online al sito web eur-lex.europa.eu ed anche al sito della Commissione europea https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/161123-impact-assessment_en.pdf.

² Cfr. definizione all'art. 4 CRR. A fine 2020, in Italia le banche erano 474 e i gruppi bancari erano 59 (fonte: appendice alla relazione annuale sul 2020 di Banca d'Italia, 31 maggio 2021, p. 49).

³ Ai sensi dell'art. 4 CRR, le società di partecipazione finanziaria sono enti finanziari (che a loro volta sono società diverse da banche, SIM, e da società di partecipazione industriale pura, la cui attività principale consiste nell'assunzione di partecipazioni o nell'esercizio di una o più delle attività di cui ai punti da 2 a 12 e al punto 15 dell'allegato I della CRD) le cui filiazioni (le imprese "figlie" ai sensi del CRR) sono, esclusivamente o principalmente, enti (banche o SIM) o enti finanziari e che non sono una società di partecipazione finanziaria mista; le filiazioni di un ente finanziario sono principalmente enti o enti finanziari se almeno una di esse è un ente e se più del 50 % del patrimonio netto, delle attività

partecipazione finanziaria mista⁴; per le imprese di investimento (pur regolate nelle stesse CRR e CRD) è in corso di recepimento una normativa prudenziale specifica per classi (cfr. direttiva (UE) 2019/2034 e regolamento (UE) 2019/2034 e loro attuazione di cui alla delega ex articolo 27 LDE).

Il regolamento (UE) 2019/876 innova CRR con riferimento a numerosi aspetti. Di seguito sono elencate le principali modifiche:

- viene recepito nell'ordinamento unionale il requisito, concordato in seno al Financial Stability Board nel 2015 (c.d. *Total Loss Absorbing Capacity* – TLAC) che obbliga le banche a rilevanza sistemica globale (per l'Italia attualmente un solo gruppo bancario) a detenere una certa percentuale di strumenti capaci di assorbire le perdite oltre al capitale prudenziale;
- vengono modificate le regole per il calcolo dei rischi di credito di controparte (rischio specifico dei derivati) e del requisito applicabile alle grandi esposizioni che mira ad evitare eccessive concentrazioni del *business model* delle banche su poche esposizioni che potrebbero, da sole, provocare un eventuale dissesto;
- viene introdotto un requisito di liquidità di lungo periodo (*Net Stable Funding Ratio*) che mira a creare un rapporto stabile tra le attività e le passività ponderate in base alle diverse scadenze nell'arco di un anno;
- si introduce il requisito di leva finanziaria che agirà come freno ad una possibile sovra-esposizione delle attività rispetto al capitale detenuto, senza tener conto della ponderazione dei rischi.

La CRD5 innova la disciplina 2013 con riferimento a numerosi aspetti. Di seguito sono elencate le principali modifiche:

- introduce norme che obbligano i gruppi transfrontalieri operanti nell'Unione attraverso più filiali o filiazioni a fondare un sotto-gruppo europeo, il quale sarà soggetto a vigilanza delle autorità europee;
- rivede le norme che regolano la remunerazione data ai membri dell'alta dirigenza;
- introduce norme che incrementano i poteri a disposizione delle autorità di vigilanza per richiedere alle banche capitale prudenziale in aggiunta a quello stabilito nel CRR, i cosiddetti requisiti di secondo pilastro, determinati dalle autorità banca per banca.

L'obbligo del revisore di comunicare all'autorità di vigilanza i fatti censurabili di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni di revisione è previsto dal diritto dell'Unione europea con riguardo alle banche, alle imprese di assicurazione e più in generale a tutte le società quotate (cfr. art. 12, reg. (UE) n. 537/2014). Il legislatore nazionale delegante ne ha esteso l'ambito di applicazione a tutti i cc.dd. enti sottoposti a regime

consolidate, delle entrate, del personale dell'ente finanziario o altro indicatore ritenuto idoneo dall'autorità competente è connesso alle filiazioni che sono enti o enti finanziari.

⁴ Ai sensi dell'art. 4 CRR che rinvia all'articolo 2, punto 15, della direttiva 2002/87/CE, le società di partecipazione finanziaria miste sono imprese madri, diverse da un'impresa regolamentata, che insieme con le imprese figlie, di cui almeno una sia un'impresa regolamentata con sede sociale nell'Unione, e con altre imprese costituiscano un conglomerato finanziario (a loro volta definito, a fini prudenziali, nelle stesse fonti, come un gruppo finanziario, nato con lo sviluppo del mercato, in grado di offrire servizi e prodotti in vari settori finanziari).

intermedio, tra cui le SIM, le SGR, le SICAV e le SICAF, gli IP e gli IMEL e gli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del TUB (cfr. art. 19-ter, d.lgs. n. 39/2010). In ragione di questa estensione si estende anche, per esigenze di efficacia e organicità dell'azione di vigilanza nonché di coerenza sistematica, il potere dell'autorità di vigilanza di rimuovere dall'incarico il revisore che non adempia all'obbligo di comunicazione nei confronti dell'autorità – introdotto dalla CRD5 - a tutti i soggetti (ossia gli enti sottoposti a regime intermedio) cui si applica l'obbligo di segnalazione dei fatti censurabili.

Infine, in materia di assetti proprietari, si prevedono modifiche legislative atte ad adeguare l'ordinamento nazionale alle linee guida del 20 dicembre 2016 dettate dal Comitato congiunto delle autorità di supervisione europee circa la valutazione prudenziale dell'acquisizione di partecipazioni rilevanti nel settore finanziario. Pur non trattandosi di attuazione di alcuna disposizione della direttiva (UE) 2019/878, la materia dell'acquisizione di partecipazioni rilevanti è disciplinata dalla direttiva 2013/36/UE (articoli 22 e ss.) e l'adeguamento alle menzionate linee guida assicura la corretta applicazione di questa.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'obiettivo immediato della riforma è dare attuazione agli obblighi europei di trasposizione della normativa sovranazionale richiamata, portando a compimento l'iter legislativo europeo, secondo i principi costituzionali.

L'obiettivo generale della riforma della disciplina europea e, conseguentemente, nazionale è quello di garantire la solidità patrimoniale delle banche e così la stabilità finanziaria, attraverso la definizione dei livelli di capitale e dei fattori di bilancio volti a contrastare specifici fattori di rischio.

Obiettivi specifici dello schema di decreto sono: rafforzare la vigilanza sui gruppi bancari attraverso l'introduzione di ulteriori norme relative alle società di partecipazione finanziaria anche mista e con l'individuazione di un'impresa madre UE intermedia; rafforzare gli obblighi di collaborazione tra autorità prudenziali, autorità antiriciclaggio e *Financial Intelligence Units*; rafforzare di *duty to report* dei revisori contabili; adeguare la disciplina degli assetti proprietari agli orientamenti congiunti delle autorità di vigilanza europee; precisare i poteri della Banca d'Italia in materia di requisiti aggiuntivi di capitale.

L'orizzonte temporale di implementazione delle misure è scandito dalla direttiva stessa con una specifica disciplina transitoria, trasposta nell'articolato in oggetto, volta a garantire un approccio graduale all'ottenimento dell'obiettivo di rafforzamento della solidità patrimoniale e della vigilanza prudenziale delle banche.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Al fine di verificare gli obiettivi sopra indicati, sarà utilizzato principalmente il monitoraggio della Banca d'Italia e della Banca centrale europea nell'ambito dell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Il raggiungimento dell'obiettivo immediato della normativa in oggetto è dato dall'effettivo esercizio delle delega da parte del Governo, in adempienza agli obblighi europei di trasposizione. Esso viene raggiunto con l'entrata in vigore delle norme proposte. Il grado di adempienza degli obblighi europei è inoltre monitorato dalla Commissione, pertanto il rispetto di tale obiettivo è misurabile dall'assenza di contestazioni o infrazioni della Commissione stessa.

L'obiettivo generale della riforma europea è dotato di propri indicatori stabiliti a livello di processo legislativo europeo⁵.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Con riferimento alle opzioni di intervento, si evidenzia innanzitutto come l'opzione zero non risulta possibile. Tale articolato consiste nell'attuazione di una delega volta a dare seguito agli obblighi europei di attuazione delle direttive. Come tale rappresenta un atto dovuto. La valutazione di un non intervento è stata oggetto di analisi nell'ambito delle regole che assistono il procedimento di legiferazione europea ed è stata scartata dal legislatore europeo in conseguenza della permanenza di un certo rischio bancario e della necessità di modificare la disciplina vigente per mitigare tale rischio. Essa inoltre fa a propria volta seguito ad una regolamentazione concordata a livello internazionale, di cui si è già dato conto precedentemente.

Con riferimento alle possibili alternative, si evidenzia che a livello di scelta di testo normativo, trattandosi di delega al Governo in base alla legge di delegazione europea, l'unica soluzione è rappresentata dal decreto legislativo. Tuttavia, all'interno dell'articolato proposto, sulla base dei criteri di delega, si è parzialmente rimessa l'attuazione della disciplina europea all'intervento regolamentare della Banca d'Italia. Ciò in ragione di criteri di efficienza e coerentemente con l'attuale assetto della competenza regolamentare affidato alla Banca d'Italia, in base anche alla delega adottata a suo tempo per l'attuazione della originaria formulazione della BRRD, attualmente oggetto di modifica.

Con riferimento alla disciplina sostanziale, il contenuto delle disposizioni è necessitato dalla delega e dalla normativa in recepimento. Ciò da un lato in ragione della specificità delle norme presenti nella direttiva, che non lasciano margine di discrezionalità nella trasposizione; dall'altro dal fatto che, anche nel caso delle opzioni rimesse agli Stati Membri dalla direttiva, la delega ha precisato i margini rimessi al legislatore delegato.

Alcune scelte (es. ridenominazione del termine "comunitario" in "dell'Unione europea" nel Testo unico bancario) sono volte a conformare il testo dell'articolato al principio di delega di riassetto e semplificazione della disciplina di cui all'art. 32, comma 1, let. b) legge 24 dicembre 2012, n. 234

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

⁵ Cfr. analisi d'impatto della Commissione di cui al documento SWD(2016) 377 final/2 disponibile online al sito web eur-lex.europa.eu ed anche al sito della Commissione europea https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/161123-impact-assessment_en.pdf.

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Le valutazioni in merito agli impatti della normativa sostanziale sono state effettuate a livello europeo con l'adozione della direttiva e del regolamento citati, alla cui elaborazione ha partecipato anche la delegazione italiana. Per le analisi effettuati si rimanda al procedimento europeo.

In generale, come evidenziato, la disciplina europea e di conseguenza quella italiana di trasposizione mira ad aumentare la stabilità del settore finanziario attraverso una più completa determinazione dei requisiti di capitale in base alla dimensione dell'ente di credito o impresa di investimento. L'incremento della stabilità finanziaria ha quale effetto indiretto altresì la tutela della stabilità economica dello Stato.

4.2 Impatti specifici

L'analisi degli svantaggi e dei vantaggi della riforma per tutti i suoi destinatari è stata parte integrante dell'iter legislativo europeo, secondo le regole ad esso proprie.

In via generale la riforma europea, di cui la riforma in oggetto costituisce completamento, presenta quale svantaggio a breve termine l'obbligo per alcune banche di aumentare la propria capitalizzazione e arricchire le politiche di *governance*, con relativi costi. L'ampiezza di tali obblighi è tarata diversamente a seconda della dimensione della banca, secondo le categorie introdotte dalla riforma, e non è conseguenza necessaria per tutti gli istituti, essendovi anzi una complessiva riduzione degli oneri per gli istituti di minor complessità e dimensione. Quale vantaggio a medio-lungo termine, la riforma comporterà un rafforzamento dell'intero settore bancario, con conseguente maggiore ed elevata capacità di affrontare il rischio bancario per ogni singola banca ed un quadro macro-economico a propria volta finanziariamente più stabile, che si riflette in un ulteriore rafforzamento dei singoli istituti che compongono il settore e della loro competitività nel mercato nazionale, europeo e internazionale, prevenendo il c.d. "effetto contagio".

L'intervento regolatorio non prevede una disciplina specifica per le micro, piccole e medie imprese ((m)PMI). Tuttavia, le banche in Italia rappresentano tuttora il canale principale di finanziamento delle PMI. Un rafforzamento del settore bancario, pertanto, garantisce la continuità di accesso al credito per le PMI. Nella fase di prima implementazione della riforma europea potrebbe aversi una contrazione dell'offerta di credito e tuttavia tale evenienza è stata oggetto di attenzione e di contro-intervento in altri ambiti di riforma (ad es. nell'introduzione del fattore di sostegno per le PMI nell'ambito della riforma CRR, anticipata durante la pandemia tramite il regolamento (EU) 2020/873, c.d. *CRR Quick-Fix*).

Si ricorda inoltre che fra le disposizioni del cd. "pacchetto bancario", cui fanno parte la direttiva e il regolamento oggetto di attuazione, vi è un'accentuata valorizzazione del principio di proporzionalità, attraverso una ridefinizione delle categorie di suddivisione delle banche e una diminuzione degli oneri per gli istituti di minore dimensione. Ciò dovrebbe comportare altresì un effettivo positivo sul corretto funzionamento del mercato del credito

bancario, sulla competitività delle banche di dimensioni minori rispetto ai grandi gruppi bancari e sulla competitività del Paese.

La riforma prevede, tra gli oneri informativi, comunicazioni destinate a rafforzare l'efficacia dell'azione di vigilanza e la tutela della stabilità finanziaria (es. dell'identità dei primi 20 azionisti in fase di costituzione della banca) e scambio di informazioni (con soggetti ai quali le banche abbiano esternalizzato funzioni aziendali e i soggetti incaricati della revisione legale dei conti delle banche, degli intermediari finanziari previsti dall'articolo 106, degli istituti di moneta elettronica e degli istituti di pagamento).

La riforma è coerente col principio del rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Come illustrato *supra*, il contenuto delle disposizioni è necessitato dalla legge delega, dalla normativa in recepimento e dal quadro regolatorio di riferimento della normativa di livello sopranazionale.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

La vigilanza sul settore bancario e quindi l'attuazione dell'intervento regolatorio spetta alla Banca d'Italia, alla Banca centrale europea e al Comitato di risoluzione unico, in base al quadro di ripartizione delle competenze previste in base alla normativa che ha istituito il Meccanismo di Vigilanza Unico. In parte la gestione degli oneri informativi coinvolgerà l'attuazione da parte dell'Autorità bancaria europea. È previsto il coinvolgimento della Banca d'Italia anche come autorità cui è delegata parte dell'attuazione della riforma con normativa secondaria.

5.2 Monitoraggio

Il monitoraggio sarà operato dagli Stati membri e dalle relative autorità di vigilanza e risoluzione, nell'ambito della già collaudata attività di monitoraggio della solidità e buon funzionamento del settore bancario.

Le strutture governative vigilano, secondo le competenze di legge, sull'attuazione operata dalla Banca d'Italia.

Ad eventuali correttivi si provvederà ai sensi dell'art. 31, l. 24 dicembre 2012, n. 234.

La Commissione europea vigila sul rispetto dell'aderenza del recepimento nazionale agli obiettivi della direttiva.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

La riforma europea è stato oggetto di consultazione nell'ambito delle regole che assistono il procedimento di legiferazione europea. Nel luglio 2015 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sul possibile impatto del CRR e della CRD sul finanziamento bancario dell'economia dell'UE, con particolare attenzione al finanziamento delle PMI e delle

infrastrutture, e nel settembre 2015 ha avviato un invito a presentare contributi⁶ riguardante la normativa finanziaria dell'UE nel suo insieme. Le due iniziative intendevano raccogliere prove empiriche e indicazioni concrete concernenti i) le norme che incidono sulla capacità dell'economia di finanziarsi e di crescere, ii) gli oneri normativi superflui, iii) le interazioni, le incoerenze e le lacune delle norme e iv) le norme che hanno dato luogo a conseguenze indesiderate. Inoltre la Commissione ha raccolto i pareri delle parti interessate nel quadro di specifiche analisi effettuate sulle disposizioni che disciplinano la remunerazione⁷ e sulla proporzionalità delle norme del CRR e della CRD. Infine è stata avviata una consultazione pubblica nel contesto dello studio commissionato dalla Commissione per valutare l'impatto del CRR sul finanziamento dell'economia da parte delle banche⁸. Tutte le iniziative di cui sopra hanno dimostrato chiaramente la necessità di aggiornare e completare le norme vigenti al fine di i) ridurre ulteriormente i rischi nel settore bancario e in tal modo ridurre, in caso di crisi, la dipendenza dagli aiuti di Stato e dal denaro dei contribuenti e ii) rafforzare la capacità degli enti di finanziare adeguatamente l'economia.

Ai fini della definizione di norme di secondo livello, sono state effettuate consultazioni dalla Banca d'Italia, tenute in considerazione nel lavoro preparatorio per l'elaborazione dello schema di decreto. In particolare, sono state sottoposte a consultazione:

- modifiche alla Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 2, della Circolare della Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013, riguardante le politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari (v. consultazione del 18 novembre 2020).
- modifiche alla Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, della Circolare della Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013, riguardante le disposizioni sul governo societario delle banche e dei gruppi bancari (v. consultazione del 24 dicembre 2020);
- modifiche alla Parte Prima, Titolo II, Capitolo 1, della Circolare della Banca d'Italia n. 285/2013, riguardante le disposizioni sulle riserve di capitale delle banche (v. consultazione del 28 aprile 2021).

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il provvedimento normativo è stato elaborato dagli uffici del Dipartimento del Tesoro aventi competenza relativa al sistema bancario e finanziario, in collaborazione con la Banca d'Italia e la Consob. Per il supporto alla definizione di questioni tecnico-interpretative si è assistito a una serie di workshop indetti dagli uffici della Commissione europea nel corso dell'anno 2020.

⁶ Cfr. http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/long-term-finance/docs/consultation-document_en.pdf e http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_en.pdf. L'invito a presentare contributi mirava a coprire l'intero spettro della regolamentazione in materia di servizi finanziari. La valutazione d'impatto affronta questioni limitate al solo settore bancario. Le questioni che interessano altri settori della legislazione finanziaria dell'UE saranno trattate separatamente.

⁷ Relazione della Commissione COM(2016)510 al Parlamento europeo e al Consiglio del 28 luglio 2016, Valutazione delle norme sulla remunerazione previste dalla direttiva 2013/36/UE e dal regolamento (UE) n. 575/2013.

⁸ La consultazione pubblica è disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/long-term-finance/index_en.htm. Per l'Italia, 7 risposte alla consultazione sono state presentate (da individui, imprese e associazioni di categoria).

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, 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, nonché per l'adeguamento al regolamento (UE) 2019/876 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica il regolamento (UE) 575/2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi, nonché modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

PARTE I. Aspetti tecnico-normativi di diritto interno.

1) Obiettivi e necessità di intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 53 del 2021 (c.d. Legge di delegazione europea 2019-2020), l'articolato recepisce le modifiche apportate in sede europea con la direttiva (UE) 2019/878 (*Capital Requirements Directive 5*, meglio nota con l'acronimo inglese CRD5) alla direttiva 2013/36/UE (c.d. CRD4) in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, e adegua l'ordinamento al regolamento (UE) 2019/876 (*Capital Requirements Regulation 6*, meglio noto come CRR2) che modifica il regolamento (UE) 575/2013 (c.d. CRR) relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento. La riforma è estesa anche alle norme contenute nel regolamento (UE) 2019/876 perché, sebbene i regolamenti europei, come noto, abbiano applicazione diretta negli ordinamenti nazionali, nello stesso sono previste delle nuove disposizioni che concedono al singolo Stato Membro delle discrezionalità.

L'emanazione di CRD5 e CRR2 fa parte di un più ampio progetto di riforma della disciplina bancaria europea, noto come "pacchetto bancario 2019" (*2019 Banking Package*). Il pacchetto rappresenta un passo importante verso il completamento delle riforme normative europee post-crisi finanziaria globale (2007-2008). Queste misure di riduzione del rischio consentiranno ulteriori progressi nel completamento dell'Unione bancaria, come richiesto dal Vertice euro di dicembre 2018. Il pacchetto è anche una risposta alle conclusioni del Consiglio ECOFIN di giugno 2016, che invitavano la Commissione a presentare proposte per ridurre ulteriormente i rischi nel settore finanziario entro la fine del 2016. Queste riforme sono inoltre conformi agli standard concordati con i partner internazionali al G20 e per capitalizzare le lezioni apprese dalla crisi finanziaria. In particolare, il

pacchetto bancario implementa alcuni elementi essenziali per rendere il sistema finanziario più resiliente e stabile, che sono stati messi a punto dagli *standard setter* globali (es. Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, BCBS, e Consiglio per la stabilità finanziaria, FSB). Le regole concordate mirano a ridurre i rischi nel settore bancario rafforzando ulteriormente la capacità delle banche di resistere a potenziali shock e aggiornare il quadro delle regole armonizzate stabilito a seguito della crisi finanziaria, il c.d. "*Single Rulebook*".

Lo schema di d.lgs. in oggetto si propone di terminare l'iter legislativo avviato a livello europeo e ne rispecchia, dunque, le motivazioni. L'articolato si incardina quindi nell'alveo degli obblighi di adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa europea. Sotto il profilo procedurale, pertanto, l'articolato costituisce attuazione di tali obblighi. Sotto il profilo sostanziale, la normativa europea e, di conseguenza, quella italiana di recepimento costituisce l'attuazione della volontà di approntare misure di completamento della regolamentazione prudenziale bancaria.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

La normativa prudenziale applicabile agli enti creditizi e alle imprese di investimento è contenuta nel decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario, TUB), nel decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza, TUF) e nella disciplina di livello secondario emanata dalla Banca d'Italia (in *primis*, si vedano le disposizioni di vigilanza per le banche di cui alla circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 e successive modificazioni).

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Le norme proposte introducono modifiche dirette al testo unico bancario e al testo unico della finanza.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento regolatore è stato predisposto nel rispetto delle norme costituzionali, in relazione all'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

L'intervento non incide sulle competenze delle Regioni e degli Enti locali in quanto rientra nella competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

- 6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118, primo comma della Costituzione.*

L'intervento normativo non contrasta con i principi richiamati dall'art. 118 della Costituzione.

- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione della possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Non sono previste rilegificazioni di nonne delegificate.

L'intervento regolatorio riguarda le sole parti della direttiva che non è stato possibile attuare attraverso le disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia. Infatti, non per tutte le disposizioni è necessaria la trasposizione attraverso una fonte di rango primario: ai sensi del vigente articolo 53, TUB e dei criteri di delega di cui all'art. 10 della legge 22 aprile 2021, n. 53, la Banca d'Italia è già delegata a disciplinare la materia con propri provvedimenti generali ricorrendo alla disciplina secondaria.

- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non vi sono progetti di legge venenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

- 9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull'oggetto dell'intervento regolatore.

PARTE II. Contesto normativo comunitario e internazionale.

- 10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

L'intervento è compatibile con l'ordinamento euro-unitario, costituisce anzi diretta attuazione degli obblighi da esso previsto.

L'intervento legislativo è finalizzato all'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea e ha come obiettivo principale quello di rafforzare la disciplina prudenziale nel settore bancario e di incrementare il livello di armonizzazione della regolamentazione degli intermediari che operano nel mercato interno dell'Unione.

- 11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Il termine per la trasposizione della direttiva citata è già stato superato. In data 3 febbraio 2021 la Commissione europea ha dato avvio, per mezzo della lettera di messa in mora, ex art. 258 TFUE, alla procedura di infrazione INFR(2021)0057 per il mancato recepimento della direttiva entro i termini previsti. Da ciò l'evidente urgenza di una celere approvazione del testo di legge.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento non contrasta con gli obblighi internazionali, costituisce anzi adempimento di un obbligo sovranazionale.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine al medesimo o ad analogo oggetto.

14) *Eventuali indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o su analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Le linee prevalenti della regolamentazione da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea sono conformi alle scelte perseguite con l'intervento normativo.

PARTE III) Elementi di qualità sistemica e redazionale del testo.

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Sono introdotte nuove definizioni agli articoli 1, 59 e 69.3 del TUB e 11-bis del TUF. Esse sono necessarie in quanto rientranti nell'obbligo di trasposizione della direttiva e coerenti con il quadro normativo europeo ed italiano.

Alcune scelte (es. ridenominazione del termine "comunitario" in "dell'Unione europea" nel Testo unico bancario) sono volte a conformare il testo dell'articolato al principio di delega di riassetto e

semplificazione della disciplina di cui all'art. 32, comma 1, let. b) legge 24 dicembre 2012, n. 234.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni della normativa.*

È stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modifiche e integrazioni a disposizioni vigenti.*

L'intervento normativo contempla il ricorso alla tecnica della novella per i provvedimenti normativi già indicati.

Nell'intervento regolatore si utilizzano diverse tecniche di modifica normativa:

- si modificano parti di commi della legislazione vigente;
- si sostituiscono o si abrogano interi commi;
- si aggiungono nuovi articoli;
- si abrogano alcuni articoli;
- s'introduce una disciplina transitoria.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Non si ravvisano disposizioni aventi effetto abrogativo implicito rispetto alla normativa vigente. Sono operate esclusivamente abrogazioni esplicite.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non si ravvisano disposizioni similari.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non sussistono altre deleghe aperte sul medesimo oggetto. La legge 24 dicembre 2012, n. 234 consente di adottare successivi decreti legislativi di correzione sul medesimo oggetto.

- 7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

È prevista l'adozione di successivi atti di attuazione da parte del MEF, della Banca d'Italia e della Consob. Non sono previsti termini.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento dei dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Sono stati utilizzati dati statistici già in possesso delle Amministrazioni. La questione oggetto dell'intervento normativo non richiede ulteriori analisi ed elaborazioni statistiche, né prevede costi per la finanza pubblica.