



Trattamento prudenziale degli enti di importanza sistemica a livello mondiale con strategia di risoluzione a punto di avvio multiplo e metodi di sottoscrizione indiretta degli strumenti ammissibili per il soddisfacimento del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	195	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/2036, che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 e la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda il trattamento prudenziale degli enti di importanza sistemica a livello mondiale con strategia di risoluzione a punto di avvio multiplo e metodi di sottoscrizione indiretta degli strumenti ammissibili per il soddisfacimento del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili	
Norma di delega:	Ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 21 febbraio 2024, n. 15	
	Senato	Camera
Date:		
annuncio:	11 settembre 2024	10 settembre 2024
assegnazione:	10 settembre 2024	10 settembre 2024
termine per l'espressione del parere:	20 ottobre 2024	20 ottobre 2024
Commissione competente :	Senato - 6 ^a Finanze e tesoro	VI Finanze
Rilievi di altre Commissioni :	Senato - 5 ^a Programmazione economica, bilancio, Senato - 4 ^a Politiche dell'Unione europea	V Bilancio, XIV Unione Europea

Premessa

Lo schema di decreto legislativo in esame, **Atto del Governo n. 195**, esercitando una **delega disposta dagli articoli 1 e 14 della [legge n. 15 del 2024](#) (legge di delegazione europea 2022-2023)**, disciplina il trattamento prudenziale degli enti di importanza sistemica a livello mondiale con strategia di risoluzione a punto di avvio multiplo (*Multiple Point of Entry*, MPE) e metodi di sottoscrizione indiretta degli strumenti ammissibili per il soddisfacimento del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili. L'Atto del Governo in esame opera per mezzo di **novelle agli articoli 16-sexies e 16-decies del [decreto legislativo n. 180 del 2015](#)**, adeguando così la normativa nazionale alle disposizioni del **regolamento europeo 2022/2036** che, a sua volta, aveva modificato norme europee preesistenti, tra cui la **direttiva 2014/59/UE** la quale regola il risanamento e la ristrutturazione degli enti creditizi e delle imprese in dissesto.

Con riguardo ai **termini per l'esercizio della delega**, l'articolo 14 sopra ricordato prevede che il Governo debba esercitare la delega entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea 2022-2023, cioè entro il 10 settembre 2024. Poiché lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere il 9 settembre 2024, e posto che il comma 3 dell'articolo 31 della [legge n. 234 del 2012](#) stabilisce che, qualora il **termine per l'espressione del parere parlamentare** scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi, **ne consegue che il termine di esercizio della delega è prorogato al 10 dicembre 2024**. Il termine per l'espressione del parere parlamentare è fissato al **10 ottobre 2024**.

I principi di delega di cui alla legge di delegazione europea 2022-2023

Ai sensi del comma 2 del menzionato articolo 14 della legge di delegazione europea 2022-2023, nell'esercizio della delega il Governo osserva i **principi e criteri direttivi generali** di cui all'articolo 32 della legge n. 234 del 2012, riassumibili nei seguenti termini:

a) le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture, secondo il principio della massima **semplificazione dei procedimenti**;

b) ai fini di un migliore **coordinamento con le discipline vigenti** sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione della normativa;

c) gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (c.d. **gold plating**);

d) ove necessario, al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste **sanzioni amministrative e penali** per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. In ogni caso le sanzioni penali sono previste "solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi costituzionalmente protetti";

e) al recepimento di direttive o di altri atti che modificano precedenti direttive o di atti già attuati con legge o con decreto legislativo si procede **apportando le corrispondenti modificazioni** alla legge o al decreto legislativo di attuazione;

f) nella redazione dei decreti legislativi si tiene conto delle **eventuali modificazioni delle direttive** comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega;

g) quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le **competenze di più amministrazioni statali**, i decreti legislativi individuano le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti territoriali;

h) le direttive che riguardano le stesse materie o che comportano modifiche degli stessi atti normativi vengono attuate con un **unico decreto legislativo**, compatibilmente con i diversi termini di recepimento;

i) è sempre assicurata la **parità di trattamento** dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

Il contenuto del Regolamento (UE) 2022/2036

Le disposizioni europee sono finalizzate a salvaguardare la stabilità finanziaria e, al tempo stesso, a garantire nella maniera più efficace possibile che l'assorbimento di perdite e la ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese avvengano con mezzi privati qualora essi incorrano in difficoltà finanziarie e siano successivamente sottoposti a risoluzione.

L'assorbimento con mezzi privati delle perdite e delle ricapitalizzazioni permette di ridurre o addirittura di annullare il sostegno richiesto ai contribuenti in tali casi.

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia e la successiva vigilanza prudenziale si basano sul criterio dell'adeguatezza patrimoniale, che si realizza rispettando determinati requisiti qualitativi e quantitativi per i fondi propri. Dal 2015, nell'Unione Europea, i principali requisiti destinati a consentire la risolvibilità di una banca evitando di ricorrere a fondi pubblici sono il *Total Loss Absorbing Capacity*, per il quale si usa l'acronimo TLAC, e il *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*, meglio noto come MREL. In conformità con i suddetti requisiti gli istituti di credito predispongono le proprie passività – o almeno una parte di esse – in maniera tale da assicurare la capacità di assorbimento delle perdite qualora si dovesse arrivare ad una risoluzione.

Più in dettaglio, il regolamento (UE) 2022/2036, che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) e la direttiva 2014/59/UE (BRRD), dispone circa il **trattamento prudenziale degli enti di importanza sistemica a livello mondiale** con strategia di risoluzione a punto di avvio multiplo, nonché dei **metodi di sottoscrizione indiretta degli strumenti ammissibili per il soddisfacimento del requisito minimo di fondi propri** e delle **passività ammissibili**.

Si ricorda che il [regolamento \(UE\) n. 575/2013](#), noto anche come regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR), ha stabilito un insieme unico di norme prudenziali armonizzate, che le banche in tutta l'Unione europea (UE) devono rispettare. Fissa infatti un quadro armonizzato per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia e per la successiva vigilanza prudenziale, fondato sul principio dell'adeguatezza patrimoniale, che si traduce in requisiti qualitativi e quantitativi per i fondi propri, nel rispetto delle norme derivanti degli accordi internazionali cd. "Basilea III". Introduce una serie di strumenti per rafforzare la stabilità degli enti creditizi, su cui si fonda il sistema armonizzato di norme prudenziali (cd. "single rulebook").

La [direttiva 2014/59/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 (che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, cd. "BRRD") ha stabilito regole comuni nell'Unione europea (UE) per il risanamento e la ristrutturazione delle banche in dissesto, rappresentando il primo significativo passo verso l'armonizzazione delle norme in materia di risoluzione delle banche in tutta l'Unione.

Per maggiori dettagli, si rinvia al Dossier: "La centralità dell'Unione europea nei settori bancario, finanziario e assicurativo", [Dossier n. 36/DE](#), giugno 2023.

La modifica normativa, come emerge dai *considerando*, deriva dalle modifiche apportate al quadro di risoluzione dell'Unione per gli enti creditizi e le imprese di investimento (regolamento (UE) n. 575/2013, regolamento (UE) n.

806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio apportate nel corso del 2019 (regolamento (UE) 2019/876, regolamento (UE) 2019/877 e direttiva (UE) 2019/87).

Tali modifiche si sono rese necessarie per attuare nell'Unione la lista internazionale delle **condizioni relative alla capacità totale di assorbimento delle perdite** (*Total-Loss Absorbing Capacity* - TLAC) disposta dal Consiglio per la stabilità finanziaria nel novembre 2015 nei confronti delle **banche a rilevanza sistemica a livello globale**, a cui si fa riferimento nel quadro dell'Unione come **enti a rilevanza sistemica a livello globale** (G-SII), nonché per migliorare l'applicazione del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities* -MREL) nei confronti di tutte le banche.

Il **MREL** (*Minimum Requirement of Eligible Liabilities*) e il **TLAC** (*Total Loss Absorbing Capacity*) sono due requisiti diversi, miranti entrambi a consentire la risolvibilità di una banca evitando di ricorrere a fondi pubblici.

Il MREL è disciplinato dall'articolo 45 della direttiva BRRD del maggio 2014 e dal Regolamento Delegato della Commissione UE n. 2016/1450; viene definito per **singolo istituto**.

Il TLAC è stato disciplinato dal *Financial Stability Board* (FSB) nel novembre 2015 in seguito alla richiesta del G20 di aumentare la capacità di assorbimento delle perdite delle **istituzioni globali a livello sistemico** (G-SIBs) in caso di risoluzione.

Attraverso il rispetto dei parametri di MREL e TLAC, gli istituti di credito predispongono le proprie passività (o parte di esse) nel rispetto di specifici criteri e condizioni, in modo da assicurare la capacità di assorbimento delle perdite in caso di risoluzione.

Per un quadro generale sui meccanismi di gestione delle crisi bancarie, si veda l'apposita [sezione del sito internet della Banca d'Italia](#).

Il Regolamento si applica a decorrere dal 14 novembre 2022.

Il contenuto dell'Atto del Governo 195

L'Atto del Governo 195, che modifica aspetti specifici delle procedure di risoluzione, completa l'iter legislativo degli obblighi di adeguamento dell'ordinamento italiano alla disciplina europea della materia trattata.

Da notare che, in base alle più recenti rilevazioni disponibili, le quali cronologicamente arrivano al 31 dicembre 2022, l'intervento normativo in oggetto interessa banche non italiane, dato che la strategia di risoluzione di queste ultime è di tipo *Single Point of Entry* ovvero SPE, e non a punto di avvio multiplo, cioè di tipo MPE. La differenza tra le due strategie è che, quando si tratta di gruppi di enti, la MPE consente di assoggettare a risoluzione più di un'entità del gruppo stesso. Le istituzioni finanziarie che si trovano nel campo di applicazione delle disposizioni di cui all'**AG 195** sono internazionalmente identificate con la sigla G-SII, e, al momento, nessuna di esse risulta autorizzata in Italia.

Prima di entrare nel dettaglio delle modifiche che si propone di introdurre al [decreto legislativo 180/2015](#), si fa presente, dal punto di vista procedurale, che in sede europea è stata riconosciuta la natura di *Quick-Fix*, cioè di "riforme-lampo", alle riforme apportate dal **citato regolamento 2022/2036**. Pertanto, in ambito europeo il regolamento 2022/2036, è stato approvato con percorso preferenziale accelerato, mentre in ambito italiano la qualifica di *Quick-Fix* ha indotto a non condurre formali consultazioni in fase di AIR (Analisi di Impatto della Regolamentazione). L'ATN (Analisi Tecnico-Normativa) che accompagna l'**AG 195** informa che il provvedimento normativo è stato elaborato dagli Uffici del Dipartimento del Tesoro in collaborazione con la Banca d'Italia.

L'Atto del Governo 195 è composto da tre articoli. Di essi, il più sostanzioso è l'**articolo 1** che, come si è anticipato, **modifica gli articoli 16-sexies e 16-decies del [decreto legislativo 180/2015](#)**.

L'articolo 1 dell'AG 195 si suddivide in due parti, contrassegnate dalle **lettere a) e b)**.

La **lettera a)** apporta una correzione formale al **comma 1 dell'articolo 16-sexies** e, soprattutto, riscrive interamente il **comma 4 di quest'ultimo**. Il **nuovo testo del comma 4 dell'articolo 16-sexies del [decreto legislativo 180/2015](#)** prevede che quando più enti inclusi nel perimetro di consolidamento prudenziale di uno stesso soggetto qualificato come G-SII sono enti designati per la risoluzione o soggetti aventi sede legale in un Paese terzo che sarebbero enti designati per la risoluzione se avessero sede legale nell'Unione europea, la Banca d'Italia calcola il requisito minimo di fondi propri e passività computabili per ciascun ente designato per la risoluzione avente sede legale in Italia e ciascun soggetto avente sede legale in un Paese terzo che sarebbe ente designato per la risoluzione se avesse sede legale nell'Unione europea, nonché per la capogruppo -se c'è, e non è controllata da altra società avente sede legale nell'Unione europea- come se la capogruppo stessa fosse l'unico ente designato per la risoluzione del G-SII.

Rispetto al testo vigente viene inserito il riferimento ai soggetti aventi sede legale in un Paese terzo che sarebbero enti designati per la risoluzione se avessero sede legale nell'Unione europea-

La **lettera b)** del **comma 1 dell'articolo 1 dell'AG 195** aggiunge **tre nuovi commi all'articolo 16-decies del [decreto legislativo 180/2015](#)**. Questi tre commi aggiuntivi saranno numerati **2-bis, 2-ter e 2-quater**. Il **comma 2-bis dell'articolo 16-decies** stabilisce che quando più enti di uno stesso G-SII, inclusi nel perimetro di consolidamento prudenziale, sono enti designati per la risoluzione o soggetti aventi sede legale in un Paese terzo che sarebbero enti designati per la risoluzione se avessero sede legale nell'Unione

europea, la Banca d'Italia possa valutare ogni adeguamento necessario per minimizzare o eliminare la differenza tra la somma dei requisiti effettivi di fondi propri e passività ammissibili degli enti soggetti a risoluzione e la somma dei medesimi requisiti teorici che sarebbero attribuibili all'ente impresa madre se fosse l'unico ente designato per la risoluzione del G-SII. Ai fini del calcolo della somma dei requisiti di fondi propri e passività ammissibili, oltre agli enti designati per la risoluzione, saranno considerati anche i soggetti aventi sede legale in un Paese terzo che sarebbero enti designati per la risoluzione se avessero sede legale nell'Unione europea.

Peraltro, rispetto all'adeguamento di cui sopra ad opera della Banca d'Italia, **il futuro comma 2-ter dell'articolo 16-decies del decreto legislativo n. 180/2015** fissa un paio di principi; il primo principio è che l'adeguamento potrà essere applicato in relazione alle differenze nel calcolo degli importi complessivi dell'esposizione al rischio tra gli Stati membri o i Paesi terzi interessati, e il secondo è che comunque l'adeguamento non è disposto per eliminare le differenze risultanti da esposizioni tra i gruppi soggetti a risoluzione.

Ai sensi del **nuovo comma 2-quater dell'articolo 16-sexdecies del decreto legislativo 180/2015**, la somma dei requisiti effettivi di fondi propri e passività ammissibili delle G-SII a strategia di risoluzione MPE non potrà essere inferiore al totale del requisito teorico che si calcolerebbe secondo una strategia di risoluzione SPE.

L'articolo 2 dell'Atto del Governo 195 in commento reca la clausola di invarianza finanziaria, ovvero afferma che l'attuazione di tale decreto legislativo non comporterà nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvederanno ai compiti derivanti dal provvedimento con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 3 dell'Atto del Governo 195 fissa l'entrata in vigore al giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Senato: Dossier n. 352

Camera: n. 195

30 settembre 2024

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	✕ CD_finanze

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
FI0072