

Documento di consultazione sulle scelte di esercizio delle discrezionalità nazionali previste dal Regolamento sui requisiti di capitale.



Qual è l'oggetto della consultazione?

La consultazione pubblica riguarda l'esercizio da parte della Banca d'Italia della discrezionalità prevista dall'art. 129, par. 3, del regolamento (UE) 575/2013 (CRR) come modificato dal regolamento (UE) 2024/1623 ("CRR3" o "Regolamento").



Quali sono le ragioni della presente consultazione?

La consultazione è volta a raccogliere commenti e osservazioni con riguardo alla discrezionalità sopra richiamata, il cui esercizio spetta alla Banca d'Italia in qualità di autorità competente per la supervisione sui programmi di emissione di obbligazioni bancarie garantite (*covered bond*).

Inoltre, con l'occasione della presente consultazione si invitano le banche a trasmettere alla Banca d'Italia eventuali osservazioni con riguardo alla discrezionalità in base alla quale gli Stati membri possono consentire alle banche di applicare un regime transitorio favorevole per le esposizioni garantite da immobili residenziali ai fini del computo dell'*output floor* (art. 495, parr. 5 e 12 CRR, come modificato da CRR3). Sebbene la discrezionalità spetti, come indicato, allo Stato membro, in attesa del completamento del processo di attuazione del Regolamento nell'ordinamento nazionale, la Banca d'Italia ritiene utile acquisire eventuali informazioni e valutazioni da parte dei soggetti interessati allo scopo di integrare il quadro informativo a propria disposizione.

Infine si fa presente che non è oggetto della presente consultazione l'esercizio delle discrezionalità che il CRR3 attribuisce alle autorità di vigilanza prudenziale sulle banche e spettanti alla Banca d'Italia quale autorità competente per la vigilanza sulle banche meno significative. Si fa infatti presente che lo scorso 8 novembre la Banca Centrale Europea (BCE) ha avviato la consultazione su un insieme di strumenti regolamentari con cui – oltre a indicare le

scelte di esercizio delle discrezionalità ad essa attribuite quale autorità competente per la vigilanza sulle banche significative – fornisce anche indicazioni alle autorità nazionali per l’esercizio delle stesse nei confronti dei soggetti vigilati di competenza. Si invitano pertanto i soggetti interessati a trasmettere ogni eventuale commento sull’esercizio delle discrezionalità oggetto della richiamata consultazione della BCE in quella sede.



A chi si rivolge questa consultazione?

La consultazione si rivolge alle banche e alle società capogruppo di gruppi bancari, alle altre società bancarie, finanziarie e strumentali appartenenti a gruppi bancari, alle SIM di classe 1, ai gruppi di SIM di classe 1, alle altre società finanziarie e strumentali appartenenti ai gruppi di SIM di classe 1, alle associazioni di categoria nonché a chiunque possa avere interesse a trasmettere osservazioni e commenti sul documento di consultazione. *Per maggiori info, clicca [qui](#).*



Entro quando e come si possono inviare osservazioni e commenti?

Osservazioni e commenti possono essere trasmessi entro 45 giorni dalla pubblicazione del presente documento di consultazione sul sito *web* della Banca d’Italia, tramite *pec* oppure in forma cartacea. *Per maggiori info, clicca [qui](#).*



Cosa accade dopo la consultazione pubblica?

La Banca d’Italia analizzerà le osservazioni e i commenti ricevuti nel corso della consultazione per predisporre il testo finale delle disposizioni, che verrà pubblicato sul sito *web* dell’Istituto, ferme restando le forme di pubblicazione previste dalla legge. La Banca d’Italia provvederà altresì a pubblicare un “resoconto della consultazione”, salvo che non sussista una ragione di esclusione dalla pubblicazione, ai sensi dell’articolo 8 del Provvedimento del 9 luglio 2019 riguardante l’adozione di atti normativi. *Per maggiori info, clicca [qui](#).*

Obiettivi della presente consultazione

Il regolamento (UE) 2024/1623 (“CRR3”), che modifica il Regolamento (UE) 2013/575 (“CRR”) - direttamente applicabile negli Stati membri - introduce alcune discrezionalità per tener conto di alcune specificità delle diverse giurisdizioni. L’esercizio delle discrezionalità spetta a soggetti differenti: all’autorità di vigilanza prudenziale (cfr. art. 4(40) CRR); allo Stato membro; all’autorità competente per la vigilanza dei programmi di obbligazioni bancarie garantite ai sensi dell’art. 18(2) della Direttiva (UE) 2019/2162.

Il presente documento di consultazione ha ad oggetto la discrezionalità prevista dall’articolo 129, par. 3, CRR come modificato da CRR3, spettante alla Banca d’Italia in qualità di autorità competente per la supervisione sui programmi di emissione di obbligazioni bancarie garantite (*covered bond*) ed ha l’obiettivo di acquisire dalle banche e dagli altri soggetti interessati elementi qualitativi e quantitativi utili per definirne le modalità di esercizio, con particolare riferimento all’impatto sul *cover pool* (ad esempio in termini di eventuali esigenze di integrazione dello stesso) nel caso di mancato esercizio della discrezionalità e quindi di applicazione dei nuovi metodi di valutazione agli immobili posti a garanzia dei programmi di emissione.

Con riferimento alle discrezionalità spettanti all’autorità di vigilanza prudenziale, si fa presente che la Banca Centrale Europea (BCE), in linea con quanto fatto in precedenza, ha avviato la consultazione pubblica su quattro strumenti regolamentari volti a dare attuazione alle opzioni e discrezionalità (*Options and National Discretions – OND*) previste dal CRR3. Di questi, il Regolamento (“*Regulation*”) e la Guida (“*Guide*”) indicano le scelte di esercizio delle OND spettanti alla BCE in qualità di autorità di vigilanza delle banche significative; con la “*Guideline*” e la Raccomandazione (“*Recommendation*”), invece, la BCE fornisce indicazioni alle autorità nazionali per l’esercizio delle OND ad esse spettanti nei confronti delle banche dalle stesse vigilate per favorire un’applicazione uniforme delle regole nell’ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU). I documenti, alla cui definizione la Banca d’Italia ha contribuito in qualità di autorità partecipante al MVU, sono disponibili sul sito ufficiale della medesima autorità ([link](#)) e sono sottoposti a consultazione fino al 10 gennaio p.v.; si invitano pertanto i soggetti interessati a trasmettere ogni eventuale commento sull’esercizio delle discrezionalità ivi trattate in quella sede. La Banca d’Italia intende in linea generale conformarsi alle indicazioni della BCE contenute nella *Guideline* e nella *Recommendation* come pubblicate in consultazione; pertanto le modifiche alle disposizioni di competenza dell’Istituto necessarie all’esercizio delle discrezionalità alla stessa spettanti con riferimento alle banche meno significative saranno adottate dopo l’emanazione definitiva degli strumenti regolamentari della BCE per tenere conto della versione finale degli stessi.

Quanto alle discrezionalità in capo allo Stato membro, si fa presente che il processo di attuazione del Regolamento è attualmente in corso ⁽¹⁾; allo stato il disegno di legge di delegazione europea ⁽²⁾ non contiene criteri specifici riguardanti l’attuazione di CRR3. In attesa degli sviluppi dell’iter legislativo, si intende intanto cogliere l’occasione della

¹ Si rammenta che il cd. *banking package*, con cui si è data attuazione nell’Unione europea alle nuove regole prudenziali per le banche previste dal Comitato di Basilea per la Vigilanza bancaria e finanziaria note come “*Final Basel III*”, include oltre che il CRR3 anche la Direttiva (UE) 2024/1619 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024, che modifica la direttiva 2013/36/UE (CRD) per quanto riguarda i poteri di vigilanza, le sanzioni, le succursali di Paesi terzi e i rischi ambientali, sociali e di *governance*.

² Atto del Senato 1258 “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024*”.

presente consultazione per invitare i soggetti interessati a trasmettere alla Banca d'Italia le proprie valutazioni con riguardo alla discrezionalità prevista dall'articolo 465 parr. (5) e (12) CRR, come modificato da CRR3, che prevede la possibilità di applicare **un regime transitorio favorevole per le esposizioni garantite da immobili residenziali ai fini del computo dell'output floor**. Sebbene, come indicato, la discrezionalità sia attribuita allo Stato membro, si ritiene utile acquisire informazioni che possano integrare il set informativo a disposizione dell'Istituto ⁽³⁾ anche allo scopo di fornire supporto al legislatore, ove necessario.

Il completamento del processo di adeguamento delle disposizioni di vigilanza di competenza dell'Istituto necessarie per attuare CRR3 si articolerà in più fasi.

Un primo set di modifiche alle disposizioni di vigilanza verrà effettuato per recepire gli strumenti regolamentari della BCE in materia di OND e indirizzati alle autorità nazionali competenti. Con l'occasione verranno apportati alla Circolare 285/2013 i necessari interventi di abrogazione e aggiornamento delle disposizioni modificate da CRR3. L'adozione delle disposizioni aggiornate è prevista per il primo trimestre 2025.

Tempi e modalità degli interventi riferiti all'esercizio della discrezionalità prevista dall'articolo 129, par. 3, CRR in materia di obbligazioni bancarie garantite saranno valutati al termine della presente consultazione, anche in base alle evidenze fornite.

Ulteriori interventi sulla Circolare verranno valutati una volta concluso il processo di modifica del quadro legislativo primario.

Alla luce di quanto sopra, si forniscono pertanto alcune indicazioni applicative cui gli enti creditizi potranno attenersi in attesa che si completi il processo di modifica della disciplina secondaria:

- **Disciplina delle Grandi esposizioni**

In attuazione della discrezionalità prevista dall'articolo 493 CRR, le vigenti Disposizioni di vigilanza per le banche (Circolare 285/2013, Parte Seconda, Capitolo 10, Sezione III) prevedono che le esposizioni delle banche nella forma di *covered bond* siano incluse nel calcolo dei limiti alle grandi esposizioni per una percentuale del valore nominale pari a quella corrispondente al fattore di ponderazione applicato ai fini del calcolo dei requisiti per il rischio di credito (cfr. art. 129 CRR) ⁽⁴⁾. CRR3 introduce, per i *covered bond* privi di rating, dei nuovi coefficienti di ponderazione (15%, 25% e 35%). Si fa quindi presente che, in attesa dell'aggiornamento della Circolare, le banche dovranno utilizzare dal 1.1.2025 ai fini del calcolo del valore delle esposizioni rappresentate da *covered bond* da includere nel limite delle grandi esposizioni i nuovi fattori di ponderazione introdotti da CRR3 ⁽⁵⁾.

- **Trattamento esposizioni verso enti/banche.**

Ai sensi dell'articolo 138 (g) come modificato da CRR3, ai fini del trattamento

³ In particolare, la Banca d'Italia ha a propria disposizione i dati segnalati nell'esercizio QIS EBA per misurare gli impatti dell'entrata in vigore di CRR3.

⁴ Tale trattamento è ad oggi specificamente indicato per i *covered bond* ponderati al 10%, 20% o 50%.

⁵ Di conseguenza: i) i *covered bond* ponderati al 15% dovranno essere considerati nelle grandi esposizioni al 15% del loro valore nominale; ii) i *covered bond* ponderati al 25% debbano essere considerati nelle grandi esposizioni al 25% del loro valore nominale; iii) i *covered bond* ponderati al 35% debbano essere considerati nelle grandi esposizioni al 35% del loro valore nominale. Tale possibilità sarebbe prevista dal 1.1.2025; la Circolare 285 sarà aggiornata nel 2025 al fine di prevedere esplicitamente quanto sopra indicato.

prudenziale delle esposizioni verso enti/banche non è possibile usare una valutazione del merito di credito di un'ECAI che integra ipotesi di sostegno pubblico implicito ⁽⁶⁾. L'art. 495 *sexies* del Regolamento consente però, in via transitoria fino al 31 dicembre 2029, all'autorità di vigilanza prudenziale di ammetterne l'uso.

Tenuto conto che questa discrezionalità rientra tra quelle su cui la BCE ha avviato la consultazione e dell'orientamento ivi espresso, in attesa della definizione della complessiva durata del periodo transitorio e dell'adozione delle disposizioni di vigilanza contenute nella Circolare 285 della Banca d'Italia, le banche meno significative potranno continuare a usare i rating che integrano ipotesi di supporto pubblico dal 1.1.2025 al fine di evitare una temporanea discontinuità applicativa della norma.

Analisi di impatto della regolamentazione

L'assenza di informazioni complete non ha consentito di redigere l'analisi di impatto della regolamentazione per l'esercizio della discrezionalità in materia di criteri di valutazione degli immobili nel *cover pool* (art. 129(3) CRR3). A tal riguardo il paragrafo *Discrezionalità oggetto di consultazione* (cfr. più avanti) non sottopone a consultazione una specifica proposta di esercizio ma richiede alle banche di fornire evidenze quantitative e qualitative utili alla Banca d'Italia. Tali evidenze saranno utilizzate per la redazione dell'analisi di impatto della regolamentazione che accompagnerà la decisione della Banca d'Italia sull'esercizio della discrezionalità.

Termini e modalità per partecipare alla consultazione pubblica

Le risposte alla consultazione possono essere trasmesse entro 45 giorni dalla data di pubblicazione del presente documento.

Gli indirizzi della Banca d'Italia cui far pervenire le risposte alla consultazione sono i seguenti:

- ram@pec.bancaditalia.it qualora si disponga di posta elettronica certificata (PEC) e la risposta sia trasmessa quindi in formato elettronico all'indirizzo; oppure
- Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale, Divisione Regolamentazione II, Divisione Supporto alla Regolamentazione Internazionale, via Delle Quattro Fontane 121/123, 00184, Roma, qualora si voglia far pervenire la risposta in forma cartacea. In tal caso, una copia in formato elettronico dovrà essere contestualmente inviata all'indirizzo e-mail servizio.ram.regolamentazione2@bancaditalia.it e servizio.ram.supporto_regolamentazione_internazionale@bancaditalia.it.

In conformità con l'art. 6 del richiamato [Provvedimento del 9 luglio 2019](#), le risposte ricevute durante la consultazione saranno analizzate solo se pertinenti e rilevanti per la definizione del contenuto degli atti di regolazione.

In conformità con l'art. 4 del richiamato [Provvedimento del 9 luglio 2019](#), per agevolare la valutazione dei contributi alla consultazione si invitano i rispondenti a indicare esplicitamente i punti del documento a cui i contributi si riferiscono.

I rispondenti alla consultazione che – per esigenze di riservatezza – desiderano che le proprie risposte non siano pubblicate oppure siano pubblicate in forma anonima, ne fanno

⁶ È fatto salvo il caso in cui la rispettiva valutazione del merito di credito dell'ECAI si riferisca a un ente posseduto o istituito e finanziato da amministrazioni centrali, amministrazioni regionali o autorità locali.

esplicito riferimento nella risposta alla consultazione oppure nella mail di trasmissione della stessa; i rispondenti che chiedono che la pubblicazione avvenga in forma anonima trasmettono anche un documento opportunamente anonimizzato. Il generico *disclaimer* di confidenzialità eventualmente presente in calce alle comunicazioni inviate via posta elettronica non sarà considerato una richiesta di non divulgare i commenti. Resta salvo, in ogni caso, quanto indicato nell'ultimo periodo della sezione successiva.

Dei dati personali possono venire a conoscenza i Capi delle Strutture interessate dall'attività di regolamentazione cui è riferita la consultazione nonché gli addetti autorizzati al trattamento.

Gli interessati possono esercitare il diritto di accesso ai dati personali e gli altri diritti riconosciuti dalla legge, tra i quali il diritto di ottenere la rettifica o l'integrazione dei dati, la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco di quelli trattati in violazione di legge nonché il diritto di opporsi in tutto in parte, per motivi legittimi, al loro trattamento.

Tali diritti possono essere fatti valere nei confronti del Titolare del trattamento, Banca d'Italia -Servizio Organizzazione -via Nazionale 91, 00184 ROMA, e-mail org.privacy@bancaditalia.it.

Il Responsabile della Protezione dei Dati per la Banca d'Italia può essere contattato presso via Nazionale 91, 00184 ROMA, o al seguente indirizzo e-mail: responsabile.protezione.dati@bancaditalia.it.

Gli interessati, qualora ritengano che il trattamento che li riguarda sia effettuato in violazione di legge, possono proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali.

Resoconto della consultazione e prossimi passi

A conclusione della consultazione pubblica, la Banca d'Italia procederà all'analisi delle osservazioni e dei commenti ricevuti, nonché di ogni altra informazione rilevante, con l'obiettivo di elaborare il testo delle disposizioni, secondo quanto previsto, tra l'altro, dall'art. 6, comma 1, del [Provvedimento del 9 luglio 2019](#). Ferme restando le forme di pubblicazione previste dalla legge, il testo finale delle disposizioni verrà pubblicato, come di consueto, sul sito *web* della Banca d'Italia.

Con l'emanazione del testo finale delle disposizioni oppure entro sessanta giorni dalla stessa, la Banca d'Italia darà conto, con apposito documento, della valutazione dei commenti esaminati ai fini della definizione del contenuto degli atti di regolazione adottati ("resoconto della consultazione"). Non sussiste un obbligo per la Banca d'Italia di fornire riscontro puntuale su ogni singolo commento; inoltre il resoconto della consultazione potrà essere redatto anche in forma sintetica. In relazione ai commenti ricevuti, la Banca d'Italia potrà anche valutare se ricorrere a ulteriori forme di confronto con i destinatari delle presenti disposizioni, in conformità con l'art. 3, comma 4, del richiamato [Provvedimento del 9 luglio 2019](#).

1. Discrezionalità in materia di criteri di valutazione degli immobili nel *cover pool* – art. 129(3) CRR3.

Affinché i mutui ipotecari siano considerati attivi ammissibili a garanzia dell'emissione di *covered bond* (ammissibilità nel c.d. *cover pool*), la Direttiva (UE) n. 2019/2162 (*Covered Bond Directive* - CBD) richiede che gli immobili posti a garanzia di tali mutui siano valutati per un importo non superiore al *market value* (MV) ⁽⁷⁾ o, alternativamente, al *mortgage lending value* (MLV) ⁽⁸⁾, in linea con i due criteri di valutazione attualmente ammessi dal CRR per il calcolo del valore delle esposizioni immobiliari ai fini del rischio di credito.

In coerenza con il quadro sopra richiamato, le Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia (Circ. 285/2013, Parte Terza, Cap. 3, Sez. III), attuative dell'articolo 7-*novies* della legge n. 130/1999, che ha recepito la CBD in Italia ⁽⁹⁾, prevedono che le banche applichino alle attività assistite da garanzie immobiliari incluse nel *cover pool* i criteri di valutazione dalle stesse adottati per il riconoscimento a fini prudenziali delle garanzie reali come tecnica di attenuazione del rischio di credito (per l'Italia il *market value*).

Il CRR3 introduce alcune importanti innovazioni in merito ai criteri di valutazione degli immobili, prevedendo in particolare l'utilizzo di un valore di mercato "*rettificato per tenere conto della possibilità che il valore corrente di mercato sia significativamente superiore al valore che sarebbe sostenibile per la durata del prestito*". In aggiunta, il CRR3 introduce dei limiti ("*cap*") alla possibilità di considerare l'incremento del valore dell'immobile nel tempo ⁽¹⁰⁾. Per tenere conto dei possibili impatti di queste novità sui programmi di *covered bond*, è prevista una discrezionalità che dà facoltà all'autorità competente per la vigilanza sui programmi di emissione di consentire alle banche di continuare a valutare gli immobili posti a garanzia dei mutui inclusi nel *cover pool* ad un valore pari o inferiore al MV o al MLV, senza considerare il *cap* sulle rivalutazioni.

In caso di esercizio della discrezionalità, i criteri di valutazione degli immobili ai fini dei *covered bond* non verrebbero modificati: in deroga alle nuove disposizioni introdotte dal CRR3 gli intermediari potrebbero continuare a utilizzare il MV senza applicare il *cap* sugli incrementi di valore nel tempo. Ciò consentirebbe alle banche di azzerare l'eventuale impatto sfavorevole delle nuove regole prudenziali ma implicherebbe, allo stesso tempo, il mantenimento di criteri distinti (doppio binario) per la valutazione dei medesimi immobili ⁽¹¹⁾.

⁷ Si considera il valore di mercato corrente dell'immobile, determinato in base a transazioni comparabili e alla situazione del mercato immobiliare al momento della valutazione.

⁸ È una stima più conservativa rispetto al *market value*, che tiene conto delle caratteristiche a lungo termine dell'immobile e delle sue prospettive di mercato, escludendo la volatilità a breve termine.

⁹ L'art. 7-*novies*, comma 4, della Legge 130/1999 prevede che "la Banca d'Italia emana disposizioni attuative del presente articolo, individuando in particolare: i criteri per la valutazione delle garanzie reali al momento dell'inclusione dell'attività nel patrimonio separato, tenuto conto della normativa sulla determinazione dei requisiti prudenziali delle banche; [...]"

¹⁰ In particolare, il *cap* è pari al valore medio misurato per tale immobile, o per un immobile comparabile, negli ultimi sei anni nel caso di immobili residenziali e negli ultimi otto anni nel caso di immobili non residenziali.

¹¹ Va infatti tenuto presente che la segregazione di mutui nell'ambito di emissioni di strumenti di *covered bond* non implica di norma la *derecognition* degli stessi dal bilancio delle banche emittenti e, pertanto, comporta la necessità di continuare a ponderare tali mutui ai fini del calcolo dei requisiti prudenziali a fronte del rischio di credito.

Il mancato esercizio della discrezionalità comporterebbe, specularmente, l'implementazione da parte delle banche di nuovi criteri di valutazione anche ai fini della determinazione del *cover pool*. Questi criteri potrebbero essere potenzialmente più conservativi degli attuali qualora comportassero la necessità di integrazione dei *cover pool*, ciò qualora alcuni mutui non rispettassero più i requisiti di ammissibilità previsti dall'art. 129 CRR (i.e. i limiti di *loan-to-value*). A parziale mitigazione di questo effetto, il CRR3 prevede un trattamento transitorio (art. 495 *septies*), che troverebbe applicazione anche ai fini dell'art. 129, che consente di continuare ad applicare gli attuali criteri di valutazione degli immobili allo *stock* di mutui in essere al 1° gennaio 2025 e sino alla prima rivalutazione dell'immobile (e in ogni caso entro il 31 dicembre 2027). Al contempo, però, l'allineamento tra criteri prudenziali e di valutazione assicurerebbe uniformità nel trattamento delle esposizioni garantite da immobili, evitando il citato doppio binario di valutazione.

Tenuto conto che al momento non sono disponibili dati o stime sull'impatto connesso all'eventuale applicazione dei nuovi metodi di valutazione anche per gli immobili posti a garanzia dei mutui inclusi nel *cover pool* (in caso di non esercizio della discrezionalità), si invitano gli intermediari a fornire evidenze quantitative e qualitative utili alla Banca d'Italia per la decisione sulla discrezionalità in oggetto.

2. Discrezionalità in materia di *output floor*: trattamento preferenziale per i mutui a basso rischio (art. 465, par. da 5 a 12, CRR3).

L'articolo 465, parr. da (5) a (12) CRR3, introduce una discrezionalità in capo allo Stato membro che consente di applicare un trattamento preferenziale per i mutui residenziali a basso rischio ai fini del computo dell'*output floor*; tale discrezionalità è finalizzata a ridurre gli impatti dell'*output floor* sul comparto immobiliare.

La Banca d'Italia dispone delle evidenze del QIS EBA sugli impatti connessi all'entrata in vigore del CRR3; ad ogni modo, si invitano i soggetti interessati a trasmettere valutazioni utili a completare il quadro informativo a disposizione della Banca d'Italia anche allo scopo di fornire supporto al legislatore, ove necessario.