

## Le nuove norme sul capitale nel periodo transitorio

### Relazione sull'analisi d'impatto

1. Introduzione .....	2
2. Il <i>phasing-in</i> delle norme sul capitale .....	2
2.1. Le opzioni normative .....	3
2.2. Gli impatti patrimoniali stimati .....	4
2.3. Una valutazione complessiva .....	6
3. Applicazione della disciplina dei buffer alle SIM .....	7
3.1. Natura e finalità dei <i>buffer</i> .....	7
3.2. Valutazioni d'impatto .....	9

Ottobre 2013

## 1. Introduzione

La presente analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) accompagna il documento di consultazione della Banca d'Italia in materia di esercizio delle discrezionalità previste nel periodo transitorio (*phasing-in*) dalla nuova disciplina europea sul capitale delle banche e delle imprese di investimento (CRD4-CRR)<sup>1</sup>. L'analisi, condotta secondo i criteri della Circolare n. 277 del 2010 ("Linee guida per l'analisi d'impatto della regolamentazione"), mira a fornire utili elementi di valutazione in merito alle diverse opzioni regolamentari prese in considerazione nel processo normativo.

Il documento è articolato come segue. Nel paragrafo 2 si riporta l'AIR sulle opzioni normative relative alle regole per le banche. Il paragrafo 3 contiene l'analisi condotta sulla possibilità di esentare le SIM di minore dimensione dall'applicazione del *capital conservation buffer* e del *countercyclical buffer*.

## 2. Il *phasing-in* delle norme sul capitale

In analogia a quanto avviene nelle informative periodiche prodotte dal Comitato di Basilea e dall'EBA, si fa nel seguito riferimento alla nozione di *shortfall* (o a sue varianti)<sup>2</sup>, quale principale metrica per la misurazione degli impatti patrimoniali della nuova disciplina sul capitale delle banche. Tale misura rappresenta un fondamentale input per la produzione di più complesse stime del potenziale impatto economico delle scelte normative, che tengano in considerazione ad esempio l'effetto che esse potrebbero avere sul costo e sulla disponibilità del credito.<sup>3</sup> Appare dunque chiaro come tale impostazione, in larga parte imposta dalla disponibilità di dati e dall'esigenza di limitare la complessità dell'analisi, consenta di stimare i costi della regolamentazione e non anche i potenziali benefici. La quantificazione monetaria di questi ultimi (legati principalmente alla creazione di un sistema finanziario più solido e meno esposto a crisi di portata

---

<sup>1</sup> Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, e Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

<sup>2</sup> Lo *shortfall* rappresenta l'incremento del numeratore del *ratio* patrimoniale necessario a raggiungere il livello minimo del requisito. Ipotizzando un requisito in termini di CET1 *ratio* pari al 7%, esso può dunque immediatamente convertirsi in una equivalente riduzione degli RWA (moltiplicando per 100/7; 1 euro di *shortfall* può essere "colmato" aumentando il CET1 di 1 euro o riducendo gli RWA di 14,3 euro). Va tuttavia fatto presente che un aumento unitario del CET1 (che rappresenta il patrimonio al netto di tutte le deduzioni) può essere ottenuto con un aumento di capitale di importo inferiore a 1. Il beneficio patrimoniale conseguente a un aumento di capitale è infatti maggiore dell'aumento stesso ogni volta che le soglie del 10/15 % risultino vincolanti. Una misura alternativa di "esigenze di capitale" risponde quindi alla necessità di stimare l'aumento di capitale che si renderebbe necessario a raggiungere il requisito minimo; tale esigenza è in tutti i casi inferiore o al più uguale allo *shortfall*. Un aumento del capitale versato modifica le quantità di riferimento per il calcolo delle soglie rispetto alle quali operare le deduzioni (es. DTA, investimenti finanziati significativi), inducendo quindi un beneficio patrimoniale superiore all'importo dell'aumento stesso.

<sup>3</sup> Si veda per esempio Macroeconomic Assessment Group (2010), *Assessing the macroeconomic impact of stronger capital and liquidity requirements* (<http://www.bis.org/publ/othp12.pdf>).

sistemica) rimane pertanto, ai fini della presente analisi, surrogata da considerazioni di natura prettamente qualitativa.

## 2.1. Le opzioni normative

Sulla base del testo finale della CRD4-CRR, e a seguito di una fase di pre-consultazione che ha coinvolto le principali associazioni di categoria del settore bancario, sono state individuate 3 opzioni ai fini dell’AIR; le prime due sono contenute nel documento normativo di consultazione.

Alcune **scelte fondamentali** sono **comuni a tutte le opzioni**:

- a) il pieno mantenimento in vigore del filtro prudenziale su utili e perdite non realizzate relativi a esposizioni verso Amministrazioni centrali UE classificate nel portafoglio AFS fino al previsto emendamento dell’attuale IAS39 (*Financial Instruments: Recognition and Measurement*), tuttora incerto nei tempi;
- b) la rimozione graduale (5 anni) del filtro attualmente appostato a mitigazione degli impatti negativi sul patrimonio di vigilanza derivanti dalla recente modifica della disciplina contabile in materia di fondi pensione (IAS19);
- c) la previsione di un trattamento alternativo alla deduzione (i.e. ponderazione al 370%) per le partecipazioni assicurative significative che non superino il 15% del capitale partecipato.<sup>(4)</sup>

A partire da tali comuni elementi, **le opzioni si articolano come segue**:

- i) **Opzione 1:** improntata al maggior rigore, prevede la piena l’applicazione fin dal 1° gennaio 2014 della disciplina del capitale e del *capital conservation buffer* (CCB) a regime (CET1 4,5%; CCB 2,5%; T1 6%);
- ii) **Opzione 2:** condivide con l’opzione 1 l’immediata imposizione dei livelli massimi di capitale (con l’eccezione del T1 fissato al 5,5% per il 2014) differenziandosene per il graduale *phasing-in* previsto per le deduzioni. In particolare, per la generalità delle deduzioni applicabili al CET1, con l’eccezione degli avviamenti, delle altre attività immateriali degli investimenti in azioni proprie e delle partecipazioni incrociate, viene previsto un *phasing-in* su 4 anni, esteso a 9 anni per le DTA che derivano da sfasamenti temporali la cui realizzazione dipende dalla redditività futura della banca e che non sono coperte dal decreto cd. “Milleproroghe”.<sup>(5)</sup> Il regime transitorio si applica inoltre agli utili e alle perdite non realizzate del portafoglio AFS, anche per gli strumenti diversi da titoli di stato UE;
- iii) **Opzione 3:** prevede l’esercizio di tutte le discrezionalità nella misura più favorevole, con l’eccezione dei livelli di capitale, superiori ai minimi consentiti dalla CRR ma caratterizzati da una graduale introduzione del CCB.<sup>(6)</sup>

---

<sup>4</sup> Il CRR consente l’applicazione di trattamenti alternativi alla deduzione (i.e. ponderazione al 370%) per le partecipazioni assicurative significative inferiori al 15% del capitale della partecipata.

<sup>5</sup> Tale disposizione è da ritenersi applicabile alle sole DTA esistenti alla data del 1° gennaio 2014, mentre per quelle future varrà il *phasing-in* su 4anni.

<sup>6</sup> Sarebbero previsti i seguenti livelli: CET1 4,5% e CCB 0,625% a partire dal 2014 (il CRR consentirebbe un CET1 pari al 4% e un CCB pari allo 0,625% a partire dal 2016). La scelta di fissare un livello complessivo di CET1 (5,125%) più elevato del minimo consentito (4%) dipende dal fatto che il *trigger*

In tutti i casi è stata considerata l'applicazione del cd. *SME supporting factor*, che non ha natura di discrezionalità nazionale.

## 2.2. Gli impatti patrimoniali stimati

I dati utilizzati nell'analisi, riferiti al 30 giugno 2013, sono stati raccolti nell'ambito del monitoraggio periodico di Basilea 3 (QIS). Il campione è composto da 15 gruppi bancari di media e grande dimensione, rappresentativi di oltre il 70 per cento dell'attivo del sistema bancario italiano. Le informazioni così raccolte sono state integrate con ulteriori dati forniti dagli intermediari (ad esempio, importo delle plus/minusvalenze rinvenienti da attività classificate nel portafoglio AFS ed eventualmente sterilizzate ai sensi del provvedimento BdI del 18 maggio 2010; dati gestionali sulla classificazione delle controparti ai fini dell'applicazione dello *SME supporting factor*) o provenienti dalle segnalazioni consolidate.<sup>7</sup>

Per ciascuna delle opzioni illustrate nel paragrafo precedente sono state calcolate le seguenti misure, sia a livello aggregato sia per singola banca:

- i) esigenza di CET1 (*paid-in capital*);
- ii) *shortfall* di CET1 (in analogia alle informative sul monitoraggio di Basilea 3);<sup>8</sup>
- iii) *shortfall* di AT1 (calcolato assumendo che le esigenze di CET1 siano integralmente soddisfatte);

Le eventuali azioni di *capital management* realizzate successivamente alla data di riferimento non sono state considerate nell'analisi. Analogamente, gli *shortfall* e le esigenze di capitale calcolate per gli anni successivi al 2014 non tengono conto di future azioni di *capital management* che potrebbe essere necessario realizzare.

La simulazione ha riguardato il periodo 2014-2018: la proposta normativa prevede infatti, nella maggior parte dei casi, un *phasing-in* articolato su 4 anni (dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2017), seppure con alcune importanti eccezioni (es. norme transitorie su partecipazioni in assicurazioni, filtro prudenziale su titoli di stato, *grandfathering* degli strumenti di capitale non più computabili). La disciplina sui *buffer* entrerà invece pienamente in vigore a partire dal 1° gennaio 2019. Il Grafico 1 fornisce evidenza delle complessive esigenze patrimoniali che l'adozione di ciascuna opzione determinerebbe nell'arco del periodo transitorio:

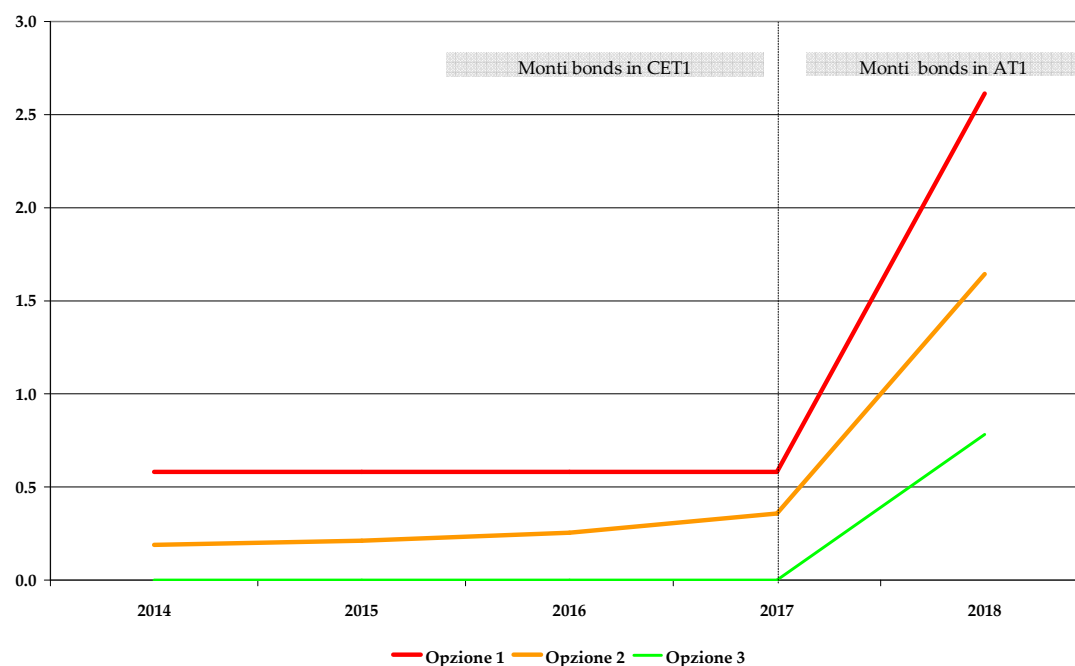
---

*event* che determina la conversione in CET1 degli strumenti computabili nell'*Additional tier 1* è fissato, anche per il periodo transitorio, a un CET1 *ratio* del 5,125%. Di conseguenza, per emettere tali strumenti senza che vengano immediatamente convertiti, le banche dovranno avere un CET1 non inferiore alla soglia del *trigger event*.

<sup>7</sup> In particolare: deduzioni derivanti da cartolarizzazioni, deduzioni relative al rischio di regolamento su transazioni non DVP, plusvalenze e minusvalenze implicite.

<sup>8</sup> Nell'applicare il *corresponding approach* si è tenuto conto dello "slittamento" verso il CET1 delle deduzioni eventualmente inapplicabili agli strati subordinati per l'incapienza di questi ultimi.

**Grafico 1. Esigenze complessive di CET1 per l'intero campione (15 gruppi).**



In tutti i casi esaminati le esigenze complessive esigenze patrimoniali stimate per il 2014 sarebbero inferiori a 0,6 mld di euro. Tali esigenze sarebbero massime nell'opzione 1 e nulle nell'opzione 3. La conclusione del periodo di *grandfathering* previsto per gli aiuti di stato determinerebbe, a partire dal 1° gennaio 2018, un marcato *cliff-effect*. La Tavola 1 riporta le complessive esigenze di capitale per gli aggregati patrimoniali di riferimento. Per il CET1 sono riportate, oltre allo *shortfall*, anche le "esigenze" di capitale.

**Tavola 1. Esigenze di capitale e shortfall per il campione (15 gruppi).**

Banca	Anno	Dato	Opzione		
			1	2	3
QIS 15	2014	Esigenza CET1	0.51	0.19	0.00
		Shortfall CET1	0.58	0.19	0.00
		Shortfall AT1*	0.47	0.62	0.00
	2015	Esigenza CET1	0.51	0.21	0.00
		Shortfall CET1	0.58	0.21	0.00
		Shortfall AT1*	1.50	1.37	0.07
	2016	Esigenza CET1	0.51	0.24	0.00
		Shortfall CET1	0.58	0.25	0.00
		Shortfall AT1*	1.50	1.34	0.13
	2017	Esigenza CET1	0.51	0.33	0.00
		Shortfall CET1	0.58	0.36	0.00
		Shortfall AT1*	1.50	1.31	0.36
	2018	Esigenza CET1	2.30	1.54	0.73
		Shortfall CET1	2.61	1.64	0.78
		Shortfall AT1*	1.59	1.60	0.63

\* shortfall residuo ipotizzando il soddisfacimento delle esigenze patrimoniali relative agli strati precedenti

€/mld

Per la maggior parte degli intermediari del campione le differenze fra le opzioni risultano contenute. Ciò dipende anche dalla generale esiguità degli strati patrimoniali

subordinati, che non consente in molti casi il pieno conseguimento dei benefici associati a una maggiore gradualità nell'entrata in vigore delle deduzioni.<sup>9</sup>

### 2.3. Una valutazione complessiva

La Tavola 2 sintetizza i principali benefici e costi associati alle opzioni esaminate.

#### **Tavola 2. Potenziali benefici, onerosità e limiti delle opzioni proposte**

---

<sup>9</sup> Le deduzioni non applicate al CET1 per effetto del *phasing-in* vengono infatti di norma "rinviate" agli strati patrimoniali subordinati. Laddove questi ultimi risultino incapienti esse incidono tuttavia infine sul CET1.

Opzione	Potenziali benefici	Onerosità e limiti
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coerente con le aspettative del mercato;</li> <li>- Trasparente e credibile nel confronto internazionale</li> <li>- Minimizza la potenziale divergenza tra i requisiti prudenziali imposti alle banche soggette alla Racc. EBA vs. altri intermediari</li> <li>- Impone contenute esigenze di CET1, limitate a casi specifici</li> <li>- Evita il rilascio delle risorse raccolte nell'ultimo biennio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposizione di esigenze di AT1 per più intermediari</li> <li>- A seconda delle scelte adottate negli altri paesi europei può implicare un trattamento più rigoroso per le banche italiane, penalizzando l'attività dei gruppi attivi <i>cross-border</i></li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imponendo qualità del capitale crescente nel tempo favorisce il soddisfacimento graduale delle esigenze patrimoniali evidenziate a regime.</li> <li>- Contiene le possibili distorsioni competitive derivanti dall'applicazione di differenti definizioni di capitale ai fini dell'esercizio AQR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibile signalling negativo per la durata troppo lunga del regime transitorio</li> <li>- Differenza de facto il trattamento delle cinque banche soggette alla Raccomandazione EBA vs. altre banche (a meno di esenzione per tutte le banche italiane)</li> <li>- Può rendere meno agevole la capacità delle banche più solide di comunicare credibilmente al mercato la propria posizione patrimoniale</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consente la massima gradualità nel soddisfacimento delle esigenze patrimoniali a regime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- I benefici conseguibili in termini di minor impegno patrimoniale nel breve termine sono molto esigui a fronte della divergenza rispetto alle attese del mercato</li> <li>- Livelli di patrimonializzazione inferiori al 7 per cento potrebbero pregiudicare la capacità degli intermediari di emettere strumenti di "contingent capital" (i.e. AT1) a condizioni economicamente convenienti.</li> <li>- Consente il rilascio delle risorse patrimoniali raccolte nell'ultimo biennio (almeno per le banche non soggette alla Raccomandazione EBA).</li> <li>- Massimizza la differenza di trattamento tra le cinque banche soggette alla Raccomandazione EBA e le altre banche in caso di mancata esenzione delle prime.</li> </ul>

### 3. Applicazione della disciplina dei *buffer* alle SIM

Il rafforzamento quantitativo e qualitativo della dotazione di capitale degli intermediari rappresenta l'architrave della riforma introdotta dalla CRD4-CRR. I nuovi requisiti patrimoniali minimi obbligatori sono affiancati da un insieme strutturato di *buffer* di capitale, volti a introdurre – seppur con numerose differenze – una prospettiva macroprudenziale nella regolamentazione bancaria.

#### 3.1. Natura e finalità dei *buffer*

Tutti i *buffer* introdotti dalla riforma – *Capital Conservation Buffer* (CBB), *Countercyclical Buffer* (CB), *Global Systemically Important Institutions* (G-SIIs) *buffer*, *Other Systemically Important Institutions* (O-SIIs) *buffer*, *Systemic Risk buffer* (SRB) - condividono

la finalità di dotare gli intermediari di risorse di capitale aggiuntive, utilizzabili in periodi di tensione e che consentano il mantenimento di un regolare flusso di credito all'economia. Al tempo stesso, ciascuno strumento assolve anche un proprio obiettivo specifico (come mostrato nella Tavola 3).

**Tavola 3. I buffer di capitale nella CRD4-CRR.**

<b>Problema</b>	<b>Strumento</b>	<b>Obiettivo finale</b>	<b>Obiettivi intermedi</b>
Assenza di <i>capital cushion</i> a presidio del minimo regolamentare	<i>Capital conservation buffer</i> (CCB)	Preservare i requisiti nei periodi di stress	
Prociclicità requisiti capitale	<i>Countercyclical buffer</i> (CB)	Fronteggiare la componente ciclica di rischio sistemico	Accumulare risorse nelle fasi di espansione da usare nelle fasi di crisi
Presenza di esternalità causate da banche a rilevanza sistemica globale e/o locale	<i>Global (Other) systemically important institution buffer</i> (G/O-SII)	Internalizzare esternalità negative banche sistemiche	Diminuire PD intermediari sistemici
Presenza rischio sistemico non ciclico (es. peso del sistema bancario sull'economia del Paese)	<i>Systemic risk buffer</i> (SRB)	Fronteggiare la componente non ciclica di rischio sistemico	Aumentare dotazione patrimoniale su alcune esposizioni; diminuire la PD di alcuni intermediari

La combinazione dei diversi *buffer* determina il *combined buffer requirement*, la cui infrazione determina conseguenze in termini di distribuzione di dividendi e di restrizioni all'erogazione di bonus.<sup>10</sup>

La Direttiva prevede che i *buffer* siano destinati alle banche e alle imprese di investimento; in Italia queste ultime sono rappresentate dalle Società di intermediazione mobiliare (SIM).<sup>11</sup> Tuttavia, **la Direttiva prevede anche la possibilità di esonerare** queste ultime dall'applicazione del *capital conservation buffer* (art. 129) e del *countercyclical capital buffer* (art. 130) nei casi in cui:

<sup>10</sup> Peraltro, la restrizione alla distribuzione dei dividendi è solo una delle leve a disposizione della Vigilanza nei confronti di una banca che non rispettasse il requisito combinato. Qualora tali restrizioni non siano sufficienti al miglioramento del CET1 le autorità competenti potranno adottare misure addizionali (art.64 Direttiva).

<sup>11</sup> A fine 2012, in Italia operavano 19 gruppi di SIM e 101 SIM individuali; di queste ultime, solo 68 non facevano parte di gruppi bancari (n. 9) o gruppi di SIM (n. 24). Si veda Banca d'Italia, Relazione Annuale, anno 2012, cap. 16.



a) si tratti di **SIM di medio-piccola dimensione** (ai sensi della Raccomandazione della Commissione UE (2003/361/CE) del 6 maggio 2003 sulla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese);

b) l'esenzione in questione **non comporti rischi per la stabilità finanziaria** dello Stato membro.

### 3.2. Valutazioni d'impatto

I costi e benefici associati all'esenzione in questione possono essere analizzati sia sul piano teorico sia sul piano empirico.

In primo luogo, l'assenza di erogazione di credito tra le attività svolte dalle SIM riduce notevolmente l'efficacia di uno strumento come il *countercyclical buffer*, il cui obiettivo finale è quello di preservare un flusso costante di credito all'economia, evitando contrazioni dell'offerta nelle fasi di recessione.

Per quanto concerne il *capital conservation buffer*, in linea di principio esso presenta le caratteristiche tipiche di strumento di *capital cushioning*, preservando il requisito minimo di capitale in momenti di particolare tensione di mercato, grazie all'accantonamento di risorse patrimoniali durante i periodi non avversi. Pertanto, l'applicazione del *capital conservation buffer* alle SIM ridurrebbe la loro probabilità di insolvenza. Tuttavia, l'analisi empirica della capitalizzazione di questi operatori riduce fortemente la portata di questo beneficio potenziale. Infatti, le SIM presentano mediamente un elevato grado di patrimonializzazione: a fine 2012, il rapporto tra patrimonio di vigilanza e requisito complessivo era pari a 4,8 (4,5 nel 2011). Inoltre, il patrimonio di vigilanza delle SIM è costituito quasi esclusivamente da elementi di qualità primaria (capitale e riserve); nel corso del 2012, è aumentato del 4 per cento rispetto al 2011.<sup>12</sup> In presenza di *buffer* volontari notevolmente al di sopra dei requisiti minimi regolamentari, i benefici legati all'introduzione di uno strumento come il *capital conservation buffer* si riducono notevolmente.

Le considerazioni fin qui esposte, insieme alla limitata rilevanza sistemica delle SIM, il cui attivo totale alla fine del 2012 non superava i 2 miliardi di euro, non evidenziano particolari controindicazioni all'applicazione dell'esenzione consentita per gli intermediari di minore dimensione. In proposito, è stato stimato che gran parte delle SIM italiane rientrerebbe nella fattispecie di esenzione (15 gruppi di SIM su 19 e 91 SIM individuali su 99). I soggetti esentati, seppure numericamente rilevanti, contribuirebbero comunque a una frazione contenuta dell'attività totali delle SIM italiane.

In sintesi, i **benefici** derivanti dall'eventuale applicazione dei *buffer* sarebbero **estremamente contenuti**, a fronte di **costi potenzialmente elevati**, soprattutto per gli operatori di minore dimensione. In primo luogo, la complessità e la diversità dei vari *buffer* implicano costi di *compliance* per assicurare il corretto funzionamento tecnico degli strumenti (es. monitoraggio delle esposizioni su base geografica); parallelamente, l'autorità di vigilanza dovrebbe sostenere elevati costi diretti, legati alla verifica dell'applicazione dei nuovi strumenti introdotti.

---

<sup>12</sup> Si veda Banca d'Italia, Relazione Annuale, anno 2012, cap. 17.