



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 luglio 2011 (09.11)  
(OR. en)**

**13284/11  
ADD 4**

**Fascicolo interistituzionale:  
2011/0202 (COD)**

**EF 112  
ECOFIN 531  
CODEC 1284**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 25 luglio 2011

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.: SEC(2011) 950 definitivo

---

Oggetto: DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO *che accompagna il documento*  
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2011) 950 definitivo.

---

All.: SEC(2011) 950 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2011  
SEC(2011) 950 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di regolamento**

**relativo ai requisiti prudenziali per gli ent creditizi e le imprese di investimento**

{COM(2011) 452 definitivo}

{SEC(2011) 949 definitivo}

## 1. CONTESTO

La portata della crisi finanziaria ha messo in evidenza i rischi inaccettabili inerenti all'attuale regolamentazione degli enti finanziari. Secondo le stime dell'FMI, le perdite riconducibili alla crisi registrate dalle banche europee tra il 2007 e il 2010 sfiorano i 1 000 miliardi di euro, pari all'8% del PIL dell'UE.

Al fine di ripristinare la stabilità del settore bancario e garantire la continuità dell'afflusso di crediti all'economia reale, l'UE e i suoi Stati membri hanno adottato una serie cospicua di misure senza precedenti, in ultima istanza a carico del contribuente. In tale contesto, nell'ottobre 2010 la Commissione europea (in prosieguo "la Commissione") ha approvato misure di aiuto di Stato agli enti finanziari pari a 4 600 miliardi di euro, di cui oltre 2 000 miliardi sono stati effettivamente utilizzati nel 2008 e nel 2009.

Il sostegno di bilancio fornito alle banche deve andare di pari passo con una riforma vigorosa di egual portata, destinata a far fronte alle carenze normative messe in risalto dalla crisi. A tal riguardo, la Commissione ha già proposto una serie di modifiche della legislazione bancaria nell'ottobre 2008 (CRD II)<sup>1</sup> e nel luglio 2009 (CRD III). La presente relazione accompagna un pacchetto legislativo contenente disposizioni, elaborate e concordate a livello internazionale, sui requisiti patrimoniali e di liquidità degli enti creditizi, note col nome di "accordo di Basilea III", alla cui formulazione i servizi della Commissione hanno partecipato attivamente a nome di tutti gli Stati membri dell'UE. Il pacchetto include una proposta volta ad armonizzare altre disposizioni della CRD al fine di rafforzare il mercato unico e l'efficacia della vigilanza. La presente relazione si riferisce unicamente alla valutazione dell'impatto delle misure descritte in appresso.

## 2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Nel corso di tutto il processo i servizi della Commissione hanno partecipato ai lavori di istanze internazionali, in particolare del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS), responsabile per l'elaborazione di nuove misure di intervento nei settori della liquidità e della gestione del rischio di controparte, della definizione di patrimonio di vigilanza e della prociclicità. Il Comitato bancario europeo e il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) sono stati ampiamente consultati e sono intervenuti nei lavori per tutta la durata del processo.

A sostegno della valutazione dell'impatto del suddetto pacchetto legislativo sul settore bancario dell'UE, il CEBS ha condotto uno studio dell'impatto quantitativo al quale hanno partecipato 246 banche di 21 paesi membri del CEBS (di cui 50 del gruppo 1<sup>2</sup> e 196 del gruppo 2) che nel complesso rappresentano circa il 70% del settore bancario consolidato dell'UE in termini di capitale. Il CEBS ha inoltre fornito consulenza tecnica alla Commissione in merito all'armonizzazione delle opzioni e delle facoltà discrezionali.

---

<sup>1</sup> Direttiva sui requisiti patrimoniali.

<sup>2</sup> Le banche del gruppo 1 sono quelle il cui capitale di classe 1 (tier 1) supera i 3 miliardi di euro, sono ben diversificate e operano a livello internazionale. Tutte le altre banche sono considerate banche del gruppo 2.

Nell'aprile 2010 i servizi della Commissione hanno organizzato un'audizione pubblica e svolto quattro consultazioni pubbliche tra il 2009 e il 2011 sulle misure incluse nel pacchetto legislativo<sup>3</sup>. Le risposte alle consultazioni rappresentano una fonte importante di dati e di opinioni delle parti interessate in merito all'impatto e all'efficacia delle possibili misure. La Commissione ha inoltre svolto ampie consultazioni separate con il settore, compreso il *Group of experts in banking issues*, diverse associazioni bancarie e singole banche dell'UE.

### **3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

#### **3.1. Gestione del rischio di liquidità**

La crisi finanziaria mondiale ha messo in luce carenze nell'attuale gestione del rischio di liquidità degli enti creditizi, tenuto conto anche delle prove di stress e dei disallineamenti di scadenza tra attività e passività. Più nello specifico, la crisi ha mostrato che le attuali pratiche di gestione del rischio di liquidità non permettono di valutare appieno i rischi legati all'emissione/distribuzione di cartolarizzazioni, all'uso di strumenti finanziari complessi e al ricorso al finanziamento all'ingrosso tramite strumenti con scadenza a breve termine. Le ipotesi riguardanti la liquidità del mercato delle attività e l'interazione tra la liquidità del mercato e la liquidità dei finanziamenti si sono rivelate errate e gli aspetti comportamentali degli istituti finanziari hanno svolto a loro volta un ruolo enorme durante la crisi. Questi fattori hanno contribuito alla scomparsa di diversi istituti finanziari<sup>4</sup> e hanno fortemente compromesso la situazione di molti altri, minacciando la stabilità finanziaria e rendendo necessarie iniezioni di liquidità senza precedenti da parte del settore pubblico e delle banche centrali. Tra settembre e dicembre 2008, i prestiti della BCE agli enti creditizi dell'area dell'euro sono aumentati di circa il 70%, superando gli 800 miliardi di euro.

Mentre un certo numero di Stati membri impone già una qualche forma di standard quantitativi in materia di liquidità, a livello dell'UE non esiste ancora alcuna forma di regolamentazione armonizzata e sufficientemente esplicita sui livelli adeguati di liquidità a breve e lungo termine. Le attuali differenze tra le norme nazionali ostacolano la comunicazione tra le autorità di vigilanza e impongono agli istituti transfrontalieri costi aggiuntivi di *reporting*.

#### **3.2. Definizione di capitale**

Allo scoppiare della crisi, il patrimonio degli istituti di credito dell'UE era insufficiente sia per quantità che per qualità. Più nello specifico, taluni strumenti di capitale e in particolare gli strumenti di capitale ibridi<sup>5</sup> (ibridi) non sono stati all'altezza delle aspettative dei mercati e delle autorità di regolamentazione per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle perdite<sup>6</sup>, la persistenza<sup>7</sup> e la flessibilità dei pagamenti<sup>8</sup> in situazione di continuità aziendale.

---

<sup>3</sup> Cfr [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm)

<sup>4</sup> Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford and Bingley.

<sup>5</sup> Gli ibridi sono strumenti finanziari che presentano caratteristiche sia di capitale proprio che di titoli di debito.

<sup>6</sup> Lo strumento deve essere disponibile per assorbire le perdite, in situazione sia di continuità aziendale che di liquidazione, e se necessario per fornire un sostegno per i fondi dei depositanti.

<sup>7</sup> Lo strumento deve essere costantemente disponibile così da non lasciare dubbi sulla sua capacità di sostenere i depositanti e altri creditori in periodi di stress.

Infatti, all'interno dell'UE la conformità degli ibridi ai tre criteri di cui sopra è stata imposta mediante la politica della Commissione in materia di "ripartizione degli oneri" al momento della valutazione delle misure di ricapitalizzazione delle banche nazionali.

Inoltre, l'elenco degli aggiustamenti del patrimonio di vigilanza si è rivelato incompleto, in quanto i partecipanti al mercato hanno effettivamente eliminato dai coefficienti patrimoniali segnalati dagli istituti una serie di voci di bilancio, quali gli interessi di minoranza e le attività fiscali differite, il cui potenziale di assorbimento delle perdite è meno sicuro in situazione di continuità aziendale in periodi di stress. Le differenze nell'applicazione degli adeguamenti normativi nei diversi Stati membri hanno ulteriormente ostacolato la comparabilità e attendibilità delle misure del capitale di classe 1. Ne è risultato che i coefficienti di capitale di classe 1 segnalati non hanno rispecchiato la capacità degli istituti di assorbire perdite sempre più elevate. In molti paesi ciò ha richiesto l'intervento dei governi, che hanno fornito al settore bancario un cospicuo sostegno.

### **3.3. Rischio di controparte**

La crisi ha messo in evidenza una serie di carenze nell'attuale regolamentazione del rischio di controparte<sup>9</sup> legato ad operazioni con derivati, di pronti contro termine<sup>10</sup> e di finanziamento tramite titoli<sup>11</sup> e ha rivelato che le disposizioni vigenti non hanno garantito una gestione adeguata e una capitalizzazione sufficiente per questo tipo di rischio. Inoltre, dette disposizioni non incoraggiavano sufficientemente a passare dalla compensazione bilaterale dei contratti di derivati OTC a una compensazione multilaterale tramite controparti centrali<sup>12</sup>.

### **3.4. Prociclicità dell'erogazione dei prestiti**

Per effetti prociclici si intendono gli effetti che tendono a seguire la direzione del ciclo economico e ad amplificarlo. La natura ciclica dei prestiti bancari presenta un certo numero di fonti interconnesse comprensive sia di carenze di mercato che di lacune normative.

Una caratteristica dei vigenti requisiti patrimoniali minimi basati sul rischio è il loro variare nel corso del ciclo economico. A condizione che siano in grado di farvi fronte, non vi sono espliciti limiti regolamentari sull'entità dei rischi che gli enti creditizi e le imprese di investimento possono assumere, e di conseguenza sul loro *leverage*. L'assenza di tali limiti e la mancanza di una rapida reazione dei requisiti patrimoniali alla concentrazione del rischio a livello macro ha portato ad un'accumulazione di squilibri finanziari che ha contribuito a far impennare le perdite collegate ai crediti e, una volta che il ciclo economico ha invertito la tendenza, ha scatenato una deleteria spirale di riduzione della leva finanziaria.

---

<sup>8</sup> Lo strumento deve presentare caratteristiche tali da permettere la proroga o la cancellazione non cumulative del pagamento di cedole e dividendi in periodi di stress.

<sup>9</sup> Il rischio che la controparte di un'operazione risulti inadempiente prima del regolamento definitivo dei flussi di cassa dell'operazione.

<sup>10</sup> In un contratto di vendita con patto di riacquisto, il mutuatario accetta di vendere un titolo a un prestatore e di riacquistarlo dallo stesso prestatore in un secondo momento a un prezzo fisso.

<sup>11</sup> Mentre la giustificazione di un contratto di vendita con patto di riacquisto consiste nel prendere o dare in prestito contante, nelle operazioni di finanziamento tramite titoli l'obiettivo è di ottenere provvisoriamente un titolo per alti scopi, ad esempio per coprire posizioni corte.

<sup>12</sup> Un'entità che si interpone tra le controparti di contratti negoziati su uno o più mercati finanziari agendo come acquirente nei confronti di ciascun venditore e come venditore nei confronti di ciascun acquirente.

### 3.5. Opzioni, facoltà discrezionali e armonizzazione minima

Nel 2000 sette direttive bancarie sono state sostituite da una direttiva bancaria consolidata oggetto, nel 2006, di una rifusione con la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) che ha fra l'altro recepito nell'ordinamento giuridico dell'UE le disposizioni dell'accordo di Basilea II. Ne consegue che le attuali disposizioni della CRD annoverano un numero significativo di opzioni<sup>13</sup> e facoltà discrezionali<sup>14</sup>. La direttiva sui requisiti patrimoniali è anche una direttiva di "armonizzazione minima", ovvero gli Stati membri possono aggiungere norme prudenziali più rigorose, il che dà luogo a una prassi nota come "gold-plating".

Ne conseguono differenze importanti – particolarmente gravose per le imprese che operano a livello transfrontaliero – nel modo in cui le norme sono attuate dagli Stati membri e successivamente applicate dalle autorità nazionali di vigilanza. Siffatta situazione determina inoltre una mancanza di chiarezza giuridica e condizioni di disparità.

## 4. OBIETTIVI

Obiettivo principale della presente iniziativa è rafforzare l'efficacia della regolamentazione in materia di requisiti patrimoniali e di liquidità delle banche dell'UE e contenerne l'impatto negativo sulla fiducia negli enti e sulla prociclicità del sistema finanziario, preservando al tempo stesso la posizione competitiva del settore bancario dell'UE. Detto obiettivo principale si articola nei seguenti quattro obiettivi politici generali:

- accrescere la stabilità finanziaria;
- rafforzare la tutela degli interessi dei depositanti;
- garantire la competitività internazionale del settore bancario dell'UE;
- ridurre la prociclicità del sistema finanziario.

## 5. OPZIONI STRATEGICHE: ANALISI E CONFRONTO

Per affrontare i diversi problemi individuati sono state valutate e confrontate, complessivamente, 27 opzioni. In questa sezione vengono presentati l'impatto previsto delle opzioni strategiche in ogni settore, nonché gli effetti cumulativi dell'intera proposta.

### 5.1. Rischio di liquidità

Per migliorare la resilienza a breve termine del profilo di rischio di liquidità degli istituti finanziari, nel 2015 verrà introdotto un tasso di copertura della liquidità (*liquidity coverage ratio* – LCR) al termine di un periodo di osservazione e revisione volto ad apportare, se del caso, i necessari miglioramenti alla sua composizione e calibrazione e inteso a verificare l'esistenza di eventuali effetti indesiderati sul settore, i mercati finanziari e l'economia. In base

---

<sup>13</sup> Viene accordata alle autorità competenti o agli Stati membri la facoltà di scegliere, tra una serie di alternative, il modo di conformarsi a una determinata disposizione.

<sup>14</sup> Viene accordata alle autorità competenti o agli Stati membri la facoltà di scegliere se dare o meno attuazione a una determinata disposizione.

alla definizione del tasso di copertura della liquidità contenuta nell'accordo di Basilea III, nell'UE il rispetto di quest'obbligo dovrebbe dar luogo a lungo termine – grazie a una riduzione della frequenza prevista delle crisi sistemiche – a una crescita netta annuale del PIL compresa tra lo 0,1% e lo 0,5%.

Per far fronte ai problemi di finanziamento derivanti dai disallineamenti di scadenza tra attività e passività, la Commissione potrebbe proporre l'introduzione di un coefficiente di finanziamento stabile netto (*net stable funding ratio* – NSFR), oggetto, assieme alle sue implicazioni, di un ampio monitoraggio, prima che se ne decida la calibrazione finale e che divenga una norma minima a partire dal 2018.

## **5.2. Definizione di capitale**

Le proposte rafforzano i criteri per l'ammissione di strumenti patrimoniali per i diversi strati del patrimonio di vigilanza e rivedono ampiamente l'applicazione degli adeguamenti normativi. In base alla revisione degli adeguamenti normativi, il capitale di base di classe 1 delle banche del gruppo 1 (CET1) è ridotto del 42% e quello delle banche del gruppo 2 del 33%. Tali riduzioni sono determinate da adeguamenti per l'avviamento, investimenti rilevanti in altri istituti finanziari e attività fiscali differite.

I nuovi requisiti minimi per il capitale di base di classe 1 (CET1) saranno applicati progressivamente a partire dal 2013 ed entro il 2015 dovrebbero raggiungere rispettivamente il 4,5% e il 6%. Gli adeguamenti normativi saranno rivisti tra il 2014 e il 2019. Sono inoltre previste clausole di salvaguardia per gli strumenti patrimoniali che non soddisfano più i nuovi criteri di ammissibilità.

## **5.3. Rischio di controparte**

I requisiti in materia di gestione e capitalizzazione del rischio di controparte saranno rafforzati. La proposta consentirà, inoltre, di incoraggiare maggiormente alla compensazione di strumenti OTC tramite controparti centrali. Tali proposte dovrebbero avere un impatto soprattutto sulle grandi banche dell'UE.

Il riesame del trattamento del rischio di controparte, e in particolare l'aumento dei requisiti in materia di fondi propri per i contratti derivati bilaterali al fine di rispecchiare il maggiore rischio che tali contratti rappresentano per il sistema finanziario, è parte integrante degli sforzi della Commissione volti ad assicurare che i mercati dei derivati siano efficienti, sicuri e solidi. Esso si affianca ad altre iniziative di regolamentazione che la Commissione ha avviato in quest'ambito, in particolare la proposta di regolamento sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, adottata dalla Commissione il 15 settembre 2010.

## **5.4. Misure anticicliche**

Le proposte riguardo alle riserve di capitale comprendono una riserva di conservazione del capitale e una riserva di capitale anticiclica. La riserva di conservazione del capitale (CET1) del 2,5% delle attività ponderate per il rischio mira ad assicurare la capacità delle banche di assorbire le perdite in periodi di stress che possono protrarsi per anni. Le banche dovrebbero costituire detta riserva nei periodi di congiuntura economica favorevole. Le banche che non riusciranno a rispettare l'obiettivo relativo alla riserva saranno soggette a limitazioni sulla

distribuzione discrezionale degli utili (pagamento dei dividendi, ad esempio) fin tanto che l'obiettivo non sarà raggiunto.

La riserva di capitale anticiclica è intesa a conseguire l'obiettivo macroprudenziale più ampio di proteggere il settore bancario e l'economia reale dai rischi sistemici derivanti da un'evoluzione della crescita aggregata del credito caratterizzata da forti impennate e repentini tracolli. Tale riserva anticiclica completerà la riserva di conservazione del capitale a concorrenza di un 2,5% supplementare.

Al fine di limitare un accumulo eccessivo di leva finanziaria sui bilanci degli enti creditizi e delle imprese di investimento e ridurre così la ciclicità dei prestiti, la Commissione propone inoltre di introdurre, quale strumento di revisione prudenziale, un coefficiente di leva non basato sul rischio, le cui implicazioni saranno monitorate fino al 1° gennaio 2018, quando potrebbe diventare un requisito generalmente vincolante.

### **5.5. Corpus unico di norme**

Le proposte armonizzano approcci nazionali divergenti in materia di vigilanza, eliminando quasi del tutto opzioni e facoltà discrezionali. Ne sono esclusi alcuni settori specifici, in cui il *gold-plating* è giustificato da considerazioni di valutazione del rischio, da specificità di mercato o di prodotto e dal quadro giuridico degli Stati membri.

### **5.6. Effetti cumulativi del nuovo corpus di norme**

Per completare la propria valutazione dell'impatto di Basilea III, la Commissione ha esaminato una serie di studi elaborati sia dal settore pubblico che da quello privato.

Assieme, il presente pacchetto e la CRD III dovrebbero aumentare le attività ponderate per il rischio delle banche del gruppo 1 del 24,5% e di appena il 4,1% quelle delle banche del gruppo 2. In base al livello patrimoniale delle banche nel 2009, l'entità del CET1 mancante per soddisfare il nuovo requisito minimo e la riserva di conservazione del capitale dovrebbe essere irrilevante entro il 2013, di 84 miliardi di euro entro il 2015 e di 460 miliardi di euro<sup>15</sup> entro il 2019, pari al 2,9% delle attività ponderate per il rischio del settore bancario.

Per dare alle banche il tempo di non distribuire una parte più cospicua dei loro profitti, migliorare l'efficienza operativa, emettere nuovo capitale e adottare altre misure necessarie all'adeguamento, i nuovi requisiti di capitale comportano un periodo di transizione di otto anni. In base ad analisi del Comitato di Basilea, della BCE e dei servizi della Commissione, la transizione a requisiti patrimoniali e di liquidità più severi avrà un impatto limitato sulla produzione aggregata.

In termini di effetti economici a lungo termine, l'analisi condotta dal Comitato di Basilea ha messo in luce i chiari vantaggi economici netti a lungo termine di Basilea III – in particolare sotto forma di un incremento annuo del prodotto interno lordo dell'UE compreso tra lo 0,3% e il 2% – derivanti da una riduzione della prevista frequenza di future crisi sistemiche e ottimizzati quando la calibrazione del CET1 sarà compresa tra 6% e 9%.

---

<sup>15</sup> Di cui 37 miliardi di euro (misurati in capitale di classe 1) sono attribuibili alla proposta di terza revisione della CRD.



Un altro modello messo a punto dalla Commissione e dal mondo accademico ha evidenziato che le proposte ridurrebbero la probabilità di una crisi bancaria sistemica in sette Stati membri in un range compreso tra il 29% e l'89%, con riferimento al momento in cui gli enti creditizi avranno ricapitalizzato fino a raggiungere un coefficiente patrimoniale complessivo di almeno il 10,5%.

Inoltre, l'analisi del Comitato di Basilea ha dimostrato che l'aumento dei fondi propri (compresa la riserva di capitale anticiclica) e i requisiti di liquidità dovrebbero ridurre l'ampiezza dei normali cicli economici. Ciò riguarda in particolare le piccole e medie imprese, le quali dipendono dal finanziamento degli istituti di credito per tutta la durata del ciclo economico.

## **6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Le modifiche proposte dovrebbero entrare in vigore nel 2013. La misurazione dei progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici sarà assistita dai gruppi di lavoro del Comitato di Basilea e dell'Autorità bancaria europea (ABE), i quali monitorano le dinamiche delle posizioni patrimoniali delle banche, sia a livello mondiale che all'interno dell'UE. L'ABE prenderà disposizioni speciali per garantire che i dati necessari per il monitoraggio del coefficiente di leva finanziaria e dei nuovi requisiti di liquidità siano raccolti in modo da consentire la finalizzazione delle misure a tempo debito.