COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 9.4.2018
COM(2018) 172 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sugli effetti del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE sul ciclo economico

{SWD(2018) 89 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sugli effetti del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE sul ciclo economico

1. INTRODUZIONE

1. L'articolo 502 del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio[1] prevede che la Commissione verifichi periodicamente se i requisiti normativi sensibili al rischio, quali stabiliti dal regolamento stesso e dalla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio[2], determinino effetti prociclici involontari rafforzando la relazione endogena tra il sistema finanziario e l'economia reale, amplificando in tal modo il ciclo di quest'ultima.

2. Laddove sia riscontrata l'esistenza dei suddetti effetti prociclici, la Commissione è tenuta a presentare una proposta per l'adozione di misure correttive adeguate. Pertanto, lo scopo specifico della presente relazione è quello di verificare se sussistano prove del fatto che le disposizioni del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE contribuiscono a eventuali effetti prociclici dei requisiti per i coefficienti patrimoniali.

3. In precedenza (nel 2010 e 2012[3]) la Commissione aveva già preparato relazioni analoghe sulla prociclicità dei requisiti per i coefficienti patrimoniali. La presente terza relazione, che è la prima stilata ai sensi del regolamento (UE) n. 575/2013, si richiama a una relazione dedicata dell'Autorità bancaria europea (ABE), che comprende contributi del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), della Banca centrale europea (BCE) e di autorità degli Stati membri dell'UE[4]. Inoltre, la presente relazione si fonda su un più ampio esame della letteratura in materia.

4. Le autorità di regolamentazione e gli accademici sono ampiamente concordi nel ritenere che il sistema finanziario sia per sua stessa natura instabile e soggetto a rischi che, qualora si materializzino, possono determinare gravi conseguenze negative sull'economia reale. Questa conclusione è peraltro confermata anche dall'esperienza storica. La crisi finanziaria globale scoppiata un decennio fa è stata un forte segnale in tal senso. Per contrastare tale instabilità finanziaria, la normativa finanziaria e la politica macroprudenziale mirano a limitare il rischio sistemico. Alla

---

1 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 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

2 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, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

3 SEC(2010)754, COM (2012) 400.

4 Relazione della BCE ai sensi dell'articolo 502 CRR, del 22 dicembre 2016 (EBA-Op-2016-24): https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1701905/Report+on+the+Cyclicality+of+Capital+Requirements+%28EBA-Op-2016-24%29.pdf.

luce delle lezioni apprese durante la crisi, garantire livelli patrimoniali sufficientemente elevati, in particolare per le banche, è generalmente considerato un modo per ridurre la probabilità di crisi finanziarie sistemiche e i loro costi, qualora esse si verifichino.

5. Tuttavia, i requisiti per i coefficienti patrimoniali volti a garantire una capitalizzazione sufficiente potrebbero diventare essi stessi una fonte di instabilità, considerato che l'approccio basato sul rischio previsto dal regolamento (UE) n. 575/2013 e dalla direttiva 2013/36/UE comporta l'allentamento di tali requisiti nelle fasi espansive e il loro inasprimento nelle fasi recessive. Questa prociclicità dei requisiti per i coefficienti patrimoniali costituisce una potenziale esternalità fondamentale del sistema finanziario che può comportare rischi per la stabilità finanziaria e costituisce, pertanto, un motivo di preoccupazione per le autorità di regolamentazione.

6. La presente relazione esamina se i requisiti per i coefficienti patrimoniali siano prociclici e, in tal caso, se determinino effetti sul livello del capitale che le banche detengono effettivamente o intendono detenere.

2. METODO

7. La questione della prociclicità dei requisiti per i coefficienti patrimoniali è, in primo luogo, di natura empirica. Alcune analisi della recente letteratura in materia hanno prodotto prove limitate e alquanto inconcludenti degli effetti a lungo termine delle modifiche dei requisiti per i coefficienti patrimoniali sul livello o sul tasso di crescita dell'attività creditizia delle banche; tuttavia, sono documentati effetti negativi nel breve termine. Al fine di chiarire ulteriormente la questione, la relazione dell'ABE esamina se nell'Unione sia comprovata l'esistenza di effetti prociclici delle normative recenti sui requisiti per i coefficienti patrimoniali delle banche. La relazione dell'ABE utilizza informazioni disponibili in fonti pubbliche nonché dati dedicati raccolti dalle autorità nazionali competenti. Le prove empiriche esaminate comprendono prove aggregate e a livello microeconomico finalizzate a verificare se i requisiti per i coefficienti patrimoniali delle banche rispecchino l'andamento dell'intero ciclo congiunturale, nonché analisi di regressione.

8. I dati utilizzati dall'ABE coprono perlopiù il periodo 2008-2015 e comprendono, pertanto, la crisi finanziaria globale e il periodo successivo. Oltre a statistiche aggregate e dati d'indagine, l'ABE si è basata su un campione di 144 banche individuali operanti in 13 paesi dell'Unione e del SEE e rappresentanti circa il 95% del totale degli attivi del settore bancario dell'Unione. Il campione considerato comprende banche di dimensioni operative differenti, dalle banche sistemiche internazionali a quelle operanti soltanto a livello nazionale, nonché banche che applicano modelli aziendali diversi, tra cui le banche commerciali e al dettaglio, le banche universali e alcune banche che svolgono attività più specialistiche, come l'emissione di obbligazioni garantite o l'investment banking.

3. RISULTATI PRINCIPALI

9. I livelli dei coefficienti patrimoniali del settore bancario dell'Unione sono saliti in misura considerevole dopo l'introduzione per la prima volta dei requisiti per i coefficienti patrimoniali sensibili al rischio. Tale aumento ha subito un'accelerazione

dopo il 2014, con l'applicazione dei requisiti per i coefficienti patrimoniali previsti dal regolamento (UE) n. 575/2013 e dalla direttiva 2013/36/UE. La forte crescita del capitale è stata trainata principalmente da un innalzamento dei requisiti per il capitale primario di classe 1 delle banche, più che dalla ciclicità dei parametri di rischio sottostanti basati sui rating interni, in particolare la probabilità di default e di perdite in caso di default (LGD). Questi parametri di rischio sono rimasti relativamente stabili durante il periodo campione, che comprende una fase di grave recessione economica nella maggior parte degli Stati membri. Tale stabilità si può spiegare con la ristrutturazione attiva del portafoglio delle banche. I livelli complessivi dei coefficienti patrimoniali sono cresciuti più velocemente dei coefficienti minimi normativi previsti; ciò potrebbe indicare una preferenza delle banche per un margine di manovra aggiuntivo nelle loro riserve di capitale in un periodo di incertezza.

10. Se le riserve di capitale obbligatorie e complessive sono aumentate, i coefficienti degli attivi totali ponderati per il rischio delle banche europee sono, per contro, diminuiti a partire dal 2008, con qualche modesto recupero dopo il 2014. I portafogli dei prestiti hanno rispecchiato questa tendenza. In particolare, i prestiti accordati dalle banche della zona euro a società non finanziarie sono diminuiti a seguito della crisi finanziaria globale, perché la debole domanda aggregata ha penalizzato la domanda di credito. Qualche recupero è stato registrato solo verso la fine del periodo campione. Il calo degli attivi ponderati per il rischio è stato maggiore della diminuzione delle esposizioni quali definite per il coefficiente di leva finanziaria, a dimostrazione di un riequilibrio dei portafogli bancari. L'andamento delle esposizioni ponderate per il rischio è stato determinato in gran parte dalle tendenze del rischio di credito, che è la sottocategoria più importante.

11. Diverse specifiche alternative per la regressione confermano che i modelli ciclici osservati nel capitale bancario sono stati determinati dalle modifiche delle esposizioni, in particolare quelle in caso di default, più che dalle modifiche dei parametri di rischio. Se è vero che la macroeconomia esercita un certo effetto prociclico limitato sulle variabili bancarie, in particolare sui requisiti minimi di capitale, non esiste, invece, a questo riguardo una differenza marcata tra gli approcci basati sul rischio e quelli standardizzati. Questi risultati sono ampiamente confermati da un'analisi a livello di portafoglio e da indagini sull'attività creditizia delle banche.

12. Risulta che, a partire dal 2008, l'offerta di credito delle banche è stata influenzata in anni recenti non tanto dalle modifiche dei requisiti patrimoniali, quanto piuttosto dagli effetti della crisi. Esistono alcune prove di una cesura strutturale nel regime normativo dovuta alla transizione al quadro di Basilea III imposta dal regolamento (UE) n. 575/2013 e dalla direttiva 2013/36/UE, che interessa l'interazione tra il capitale bancario, il credito e l'economia reale. Ciononostante, rimane difficile distinguere gli effetti di uno spostamento di livello da un potenziale impatto prociclico più duraturo dei requisiti normativi introdotti dal regolamento (UE) n. 575/2013 e dalla direttiva 2013/36/UE.

13. I risultati delle analisi empiriche vanno trattati con la dovuta cautela, anche a causa delle dimensioni limitate del campione e della mancanza di disaggregazioni dettagliate dei dati. Inoltre, il periodo successivo all'introduzione del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE è stato breve rispetto alla durata tipica di un ciclo finanziario. Il periodo considerato è stato caratterizzato da forti oscillazioni dell'attività reale, consistenti perdite finanziarie indotte dalla crisi, iniezioni di capitale pubblico e un forte impulso normativo all'aumento delle riserve

di capitale culminato nella transizione ai requisiti minimi di capitale previsti da Basilea III, che dovrebbe essere completata entro il 2019.

14. Per risultati empirici più dettagliati si rimanda al documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione. Complessivamente, le prove disponibili non dimostrano l'esistenza di effetti prociclici ragguardevoli dovuti al quadro normativo previsto dal regolamento (UE) n. 575/2013 e dalla direttiva 2013/36/UE.

4. MISURE PER AFFRONTARE LA PROCICLICITÀ

15. Le disposizioni del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE comprendono una serie di misure volte a mitigare la prociclicità dell'attività creditizia delle banche, compresi requisiti più elevati per i coefficienti patrimoniali, riserve anticicliche e di conservazione del capitale, l'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria e una minore dipendenza dalle agenzie di rating del credito per i requisiti prudenziali e le prove di stress. Il 23 novembre 2016 la Commissione ha adottato una proposta di modifica dei regolamenti sui requisiti patrimoniali incorporando i restanti elementi del quadro normativo concordato nell'ambito del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria[5]. Il 20 settembre 2017 la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione del sistema di vigilanza finanziaria dell'Unione, insieme ad altre proposte di miglioramenti mirati. La Commissione ha sostenuto le modifiche mirate della composizione e organizzazione del Comitato europeo per il rischio sistemico e il suo coordinamento con gli enti e le istituzioni dell'Unione[6]. Di seguito sono riportate in sintesi alcune delle principali misure di mitigazione della prociclicità.

4.1 Applicazione dei requisiti per i coefficienti patrimoniali previsti dal regolamento (UE) n. 575/2013 e dalla direttiva 2013/36/UE

16. Considerato che la riduzione della leva finanziaria del credito nelle banche internazionali in risposta ai requisiti normativi stabiliti dalle autorità di vigilanza nazionali può aver luogo al di fuori delle giurisdizioni di origine, la piena applicazione del codice unico europeo dovrebbe limitare l'arbitraggio regolamentare. In particolare, potrebbe mitigare gli effetti prociclici dell'isolamento del capitale e della riduzione asimmetrica della leva finanziaria nei "paesi ospitanti", ossia un eccessivo ridimensionamento del credito da parte delle banche operanti a livello internazionale nei paesi al di fuori della loro giurisdizione nazionale. Tale azione è sostenuta dai diversi pilastri dell'Unione bancaria, tra cui le disposizioni comuni in materia di risoluzione e assicurazione dei depositi.

4.2 Riserva di conservazione del capitale e riserva di capitale anticiclica

17. Una risposta normativa fondamentale alla prociclicità percepita dell'attività creditizia delle banche è l'introduzione di una riserva di conservazione del capitale e una

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm.
6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm.

riserva di capitale anticiclica. Queste riserve straordinarie, accantonate in periodi economici favorevoli, possono essere liberate nelle fasi recessive per consentire alle banche di assorbire le perdite in modo ordinato e senza determinare costosi aumenti del prezzo del credito, cosa che potrebbe aggravare la recessione. Le riserve dovrebbero attenuare sia l'attuale mancanza di reattività dei requisiti normativi all'accumulo di rischi macroeconomici sia la loro ciclicità. Poiché le dinamiche possono variare notevolmente nei diversi mercati, le riserve sono determinate su base nazionale. Il Comitato europeo per il rischio sistemico ha elaborato orientamenti comuni per la definizione dei tassi delle riserve di capitale anticicliche[7].

18. Poiché molti Stati membri si stanno ancora riprendendo dallo shock recessivo causato dalla crisi finanziaria globale, solo pochi di essi registrano attualmente tassi delle riserve di capitale anticicliche superiori allo zero per cento. Analogamente, sono state costituite riserve di conservazione del capitale, ma finora non risulta che siano state liberate. Inoltre, per quanto riguarda i rischi settoriali per la stabilità finanziaria correlati, ad esempio, agli immobili, la riserva di capitale anticiclica interessa tutte le esposizioni verso imprese e al dettaglio e attualmente non può essere finalizzata a esposizioni settoriali. A Basilea e nell'Unione si stanno valutando i vantaggi dell'introduzione di riserve settoriali specifiche, nell'ottica di contrastare la natura ciclica di alcuni rischi specifici ed evitare alcune delle tendenze all'inazione che sono tipiche della riserva di capitale anticiclica, data l'ampiezza del suo ambito di applicazione.

4.3 Ponderazioni del rischio per esposizioni specifiche e altre misure di vigilanza

19. Le norme vigenti prevedono specifiche misure macroprudenziali per contrastare i rischi di esposizioni specifiche, come quelle al settore immobiliare. Tali misure possono consistere in requisiti per le ponderazioni del rischio. In particolare, a norma dell'articolo 124 del regolamento (UE) n. 575/2013, le autorità competenti possono fissare un fattore di ponderazione del rischio più elevato o criteri più severi per le esposizioni garantite da beni immobili, sulla base di considerazioni relative alla stabilità finanziaria. Analogamente, a norma dell'articolo 164 del regolamento (UE) n. 575/2013, le autorità competenti possono fissare, sulla base di considerazioni relative alla stabilità finanziaria, valori minimi della LGD ponderata per l'esposizione più elevati per le esposizioni garantite da immobili sul loro territorio. A norma dell'articolo 458 del regolamento (UE) n. 575/2013, le autorità possono modificare le ponderazioni dei rischi per far fronte alle bolle speculative nel settore degli immobili residenziali e non residenziali, ovvero adottare misure quali variazioni del livello dei fondi propri o della riserva di conservazione del capitale, con ripercussioni sulla base patrimoniale delle banche.

20. Il quadro normativo dell'UE comprende altresì misure volte a mitigare l'impatto dei rischi ciclici sulle banche. Tali misure comprendono le disposizioni degli articoli 181 e 182 del regolamento (UE) n. 575/2013 sui parametri di rischio associati alle classi di rating o ai pool, che obbligano le banche a impiegare stime adatte per una fase recessiva se queste sono più prudenti della media di lungo periodo. Si raccomanda alle banche di utilizzare modelli di rating interni in sede di calcolo dei requisiti per i

[7] Raccomandazione (CERS/2014/1).

coefficienti patrimoniali per il rischio di credito, al fine di adottare un approccio valido per tutto il ciclo. Inoltre, le autorità di vigilanza possono tenere conto dei rischi ciclici per i requisiti per i coefficienti patrimoniali del secondo pilastro specifici per ente.

21. Anche l'applicazione di altri requisiti normativi incide sui livelli di capitale obbligatori, come le norme sul portafoglio bancario (IRRBB) e i principi contabili IFRS 9. Il processo di revisione e valutazione prudenziale dell'UE può avere effetti sui requisiti patrimoniali, come nel caso delle disposizioni in materia di risoluzione e dei requisiti per l'assorbimento delle perdite, ad esempio il requisito minimo per i fondi propri e le passività ammissibili (MREL) e le soglie della capacità totale di assorbimento delle perdite per le banche globali di rilevanza sistemica.

4.4 Coefficiente di leva finanziaria

22. Il coefficiente di leva finanziaria è un requisito patrimoniale aggiuntivo non basato sul rischio, concepito per integrare i requisiti per i coefficienti patrimoniali basati sul rischio. Nell'Unione il coefficiente di leva finanziaria è applicato in conformità dei requisiti di Basilea III; ciò significa che è calcolato dividendo il capitale di classe 1 per il totale attivo medio consolidato della banca (somma delle esposizioni di tutti gli attivi e di tutte le voci fuori bilancio). La banca dovrebbe mantenere un coefficiente di leva finanziaria superiore al 3%. Ciò contribuirebbe a limitare un'eccessiva attività creditizia delle banche durante la fase espansiva di un ciclo economico, quando le banche hanno l'occasione di espandere i bilanci senza un adeguato aumento di capitale.

23. La letteratura sia teorica sia empirica in materia evidenzia il collegamento tra la leva prociclica e l'instabilità finanziaria. Sotto il profilo empirico, la leva finanziaria del settore bancario è stata prociclica al livello aggregato in quasi tutti gli Stati membri, con la tendenza a diminuire nei periodi di boom creditizio e ad aumentare nelle fasi recessive. Pertanto, un limite statico del coefficiente di leva finanziaria contrasterebbe la prociclicità della leva bancaria nelle fasi espansive; inoltre, fungerebbe da meccanismo di protezione per la prociclicità dei requisiti per i coefficienti patrimoniali ponderati per il rischio. In effetti, si garantisce in tal modo che le variazioni del capitale siano proporzionali all'esposizione totale, mentre le ponderazioni del rischio aggregate e il requisito patrimoniale ponderato per il rischio possono variare nel corso del tempo, a seconda delle diverse fasi del ciclo economico.

4.5 Rating del credito

24. Anche i rating del credito, calcolati da specifiche agenzie di rating del credito o mediante modelli di rating interni, svolgono un ruolo importante nella determinazione del livello effettivo dei coefficienti patrimoniali delle banche. I rating esterni sono strettamente correlati al ciclo economico; ciò implica che anche i requisiti per i coefficienti patrimoniali ad essi correlati seguiranno un andamento ciclico, almeno al livello delle singole esposizioni. In considerazione di ciò, il regolamento (UE) n. 575/2013 incoraggia l'utilizzo di rating interni e rafforza le disposizioni sulle modalità d'uso dei rating esterni. Nel caso delle banche che applicano un approccio basato sui rating interni, ciò richiede capacità indipendenti di

valutazione del rischio e incentiva una migliore gestione del rischio di credito. Un approccio valido per tutto il ciclo potrebbe contribuire ad attenuare l'impatto sui requisiti per i coefficienti patrimoniali.

4.6 Prove di stress

25. Le prove di stress possono essere considerate un altro strumento, sia pure indiretto, che contribuisce a evitare indebite risposte procicliche da parte degli enti creditizi per soddisfare i requisiti per i coefficienti patrimoniali nei periodi di stress finanziario. Dopo la crisi sono state prontamente effettuate prove di stress a livello microprudenziale per valutare le esigenze patrimoniali di singole banche. Tali prove sono utili per acquisire informazioni su come costituire le riserve, anche al di sopra dei requisiti minimi. Il processo di revisione e valutazione prudenziale dell'UE permette di utilizzare i risultati delle prove di stress per definire le misure di vigilanza, compresi i requisiti per i coefficienti patrimoniali.

5. CONCLUSIONE

26. Se la letteratura riconosce che lo stimolo prociclico derivante dai requisiti per i coefficienti patrimoniali costituisce una potenziale fonte di rischio, mancano, per contro, prove empiriche certe della sua effettiva rilevanza per le banche nell'Unione. Non esistono prove di una forte tendenza prociclica del quadro attuale che influenzerebbe il settore non finanziario dell'economia. Questo risultato può essere dovuto al fatto che i dati disponibili non coprono un intero ciclo, alla mancanza di dati più granulari che permetterebbero di distinguere i comportamenti di diversi tipi di banche, alla sfida di tenere sotto controllo gli effetti di riequilibrio del portafoglio, alla difficoltà di distinguere gli effetti della domanda e dell'offerta di prestiti, nonché alla difficoltà di distinguere l'impatto di altre riforme post crisi e di misure politiche straordinarie.

27. Alla luce delle scarse prove disponibili dell'esistenza di effetti prociclici dovuti alle norme stabilite dalla direttiva 2013/36/UE e dal regolamento (UE) n. 575/2013, in questo momento non sussiste alcun motivo per proporre modifiche consistenti del quadro normativo vigente per i capitali delle banche. I coefficienti patrimoniali più elevati raggiunti in anni recenti comportano un indebolimento dell'impatto prociclico di una determinata perdita. Il quadro normativo finanziario dell'Unione prevede già adesso vari strumenti per affrontare eventuali effetti prociclici, tra cui la riserva di conservazione del capitale, la riserva di capitale anticiclica, il coefficiente di leva finanziaria, correzioni delle ponderazioni del rischio per esposizioni specifiche e altre misure di vigilanza.

28. In una prospettiva futura, l'impatto dei requisiti normativi dell'Unione per i coefficienti patrimoniali sul ciclo economico dovrebbe essere monitorato periodicamente, mentre l'impatto, l'efficienza e l'efficacia potenziali degli strumenti anticiclici dovrebbero essere ulteriormente analizzati. Sarà importante raccogliere su base continua prove di eventuali tendenze procicliche derivanti da un inasprimento dei requisiti per i coefficienti patrimoniali. Proposte concrete di modifica della situazione attuale dovrebbero fondarsi sulla disponibilità di tali prove.