

Roma, 12 dicembre 2013

APPLICAZIONE IN ITALIA DELLA DIRETTIVA N. 2013/36/UE
POSITION PAPER DI FEDERCASSE

1. PREMESSA

Federcasse ringrazia la Banca d'Italia per la possibilità di commentare gli orientamenti che codesto Organo di Vigilanza intende prendere in relazione all'applicazione in Italia della Direttiva 2013/36/UE (CRD IV).

Per le banche della Categoria il documento di consultazione relativo all'applicazione in Italia della CRD IV assume particolare importanza con riferimento agli ambiti regolamentari relativi alla **riserva di conservazione del capitale** e alla **valutazione aziendale dell'adeguatezza patrimoniale** (ICAAP).

Eventuali osservazioni e commenti alla bozza dell'indice della nuova Circolare, diramata anch'essa in consultazione, non potranno che essere rinviate alla valutazione analitica dei contenuti dei capitoli non riportati ancora nel documento di consultazione.

2. RISERVA DI CONSERVAZIONE DEL CAPITALE

2.1 DETERMINAZIONE DELLA RISERVA

L'orientamento di applicare a partire dal 1° gennaio 2014 - senza alcun forma di gradualità tra quelle consentite dalla CRD IV - un livello di riserva di conservazione del capitale (primario di classe 1 - CET1) pari al 2,5% delle attività ponderate per il rischio desta delle rilevanti preoccupazioni e perplessità.

In termini generali, l'adozione di scelte contraddistinte dall'assenza di gradualità nell'introduzione delle nuove regole prudenziali potrebbe determinare a livello di sistema ulteriori pressioni sui *ratios* patrimoniali delle banche che, in una situazione - quale quella attuale - di estrema complessità nell'attuare operazioni di rafforzamento patrimoniale, costringerebbe il sistema bancario a ridimensionare l'attività di intermediazione creditizia con riverberi negativi sia sull'economia reale, sia sulla redditività delle banche attraverso fenomeni di *feedback* tra questi ultimi sistemi.

Le considerazioni sopra esposte sembrano essere in linea con le principali motivazioni alla base dell'introduzione del regime transitorio nella definizione delle nuove regole prudenziali da parte del Comitato di Basilea. Il comunicato stampa del Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria (BCBS) del 12 settembre 2010, nell'introdurre - tra l'altro - il regime transitorio nel *framework* di Basilea 3 così afferma: *"I Governatori e i Capi della vigilanza hanno altresì concordato disposizioni transitorie per l'applicazione dei nuovi standard. Ciò contribuirà ad assicurare che il settore bancario sia in grado di rispettare coefficienti patrimoniali più elevati attraverso ragionevoli politiche di accantonamento degli utili e di aumenti di capitale, assicurando in pari tempo il credito all'economia."*

Peraltro, l'importanza dell'introduzione graduale dei nuovi requisiti è richiamata anche in diversi considerando della nuova legislazione europea in materia (si vedano ad esempio i considerando nn. 117-120 del Regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) e nn. 101-102 della CRD IV).

Inoltre, sempre per le ragioni sopracitate, l'imposizione di una **riserva di conservazione del capitale** ad un livello pari al 2,5% delle attività ponderate per il rischio sin dal 1° gennaio 2014, unitamente ai connessi adempimenti in termini di **piano di conservazione del capitale**, rischia di rilevarsi un **significativo fattore di prociclicità**, soprattutto per le banche che a tale data hanno una dotazione di capitale distante dal livello target del 2,5%. A tale proposito si osserva, innanzitutto, che, come richiamato dallo stesso documento di consultazione, la riserva di conservazione del capitale è misura introdotta dal BCBS per promuovere *“la conservazione (e non l'incremento) del capitale in momenti di mercato avversi e la costituzione di adeguate risorse patrimoniali in eccesso rispetto ai requisiti minimi al di fuori dei periodi di tensione cui poter attingere nelle fasi di tensione.”* In secondo luogo, l'analisi d'impatto della regolamentazione condotta con riferimento alla consultazione sulle scelte normative relative al regime transitorio – che, sulla base di quanto da codesta Autorità, riportato evidenza la sostenibilità dell'opzione 1 da parte del sistema bancario italiano – è stata circoscritta ad un campione composto da 15 gruppi bancari di media e grande dimensione. Tale campione, benché rappresentativo di oltre il 70% del totale attivo del sistema bancario italiano, non contempla quindi le banche più piccole che, in un numero non irrilevante, potrebbero trovare significative difficoltà nel conformarsi al nuovo requisito in quanto non hanno fatto aumenti di capitale a seguito delle richieste dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) e hanno, ragionevolmente, rivisto nella logica del *phasing-in* il proprio *capital plan*.

Peraltro, occorre considerare che il pacchetto della CRR/CRD IV e la presumibile evoluzione del complessivo quadro di regolamentazione prudenziale possono generare significativi impatti negativi sulla dotazione di fondi propri da parte delle banche e sulla loro capacità di incrementarla che, salvo errori, non sembrano essere stati considerati nella cennata analisi d'impatto.

A titolo di esempio si pensi:

- agli ulteriori aggiustamenti prudenziali derivanti dall'attuazione, mediante standard tecnici dell'EBA, di determinate disposizioni del pacchetto della stessa CRR/CRDIV (come le rettifiche di valore supplementari previste dall'articolo 34 della CRR);
- alla necessità di considerare ulteriori rischi quantificabili di Secondo pilastro, qual è il *“rischio da provisioning”*;
- agli obblighi di contributi per l'alimentazione di fondi ex ante previsti dai progetti di direttiva europea sugli schemi di assicurazione dei depositi e della gestione delle crisi bancarie;
- al presumibile aumento degli accantonamenti a bilancio derivante dall'introduzione nei prossimi anni del nuovo modello di *impairment* previsto dall'IFRS 9.

Infine, oltre alle considerazioni precedentemente esposte, si osserva che obiettivo e presupposto per un corretto funzionamento del *Single Supervisory Mechanism* sia l'assicurazione di un *level playing field* tra tutti gli operatori dei vari paesi. E', pertanto, di estrema importanza per tutte le banche, ivi comprese quelle che non saranno soggette alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea, il coordinamento delle scelte nazionali tra **“Stati membri”** e partecipanti all'SSM, nonché nell'ambito dello stesso. Dai primi orientamenti espressi da parte di alcune autorità di vigilanza di altri Stati membri dell'Unione Europea, l'orientamento di codesta Autorità in materia si connoterebbe come particolarmente conservativo. Se quest'ultima considerazione fosse corretta, tale scelta non garantirebbe il *level playing field* tra gli operatori dei vari paesi.

Con particolare riferimento alla banche della Categoria, pur in un contesto caratterizzato da livelli medi di CET1 al di sopra del **7%**, si esprime nuovamente preoccupazione con riguardo alle implicazioni dei menzionati orientamenti sulla capacità delle BCC-CR di continuare a svolgere, anche in chiave anticiclica, il tradizionale ruolo di sostegno all'economia del territorio di riferimento.

In primo luogo, il combinato disposto tra la forma giuridica della società cooperativa e le altre disposizioni previste dal Testo Unico Bancario e dalle disposizioni di vigilanza in materia di compagine sociale delle BCC-CR non consente alle stesse di procedere a significativi aumenti del CET1 nel breve termine. I citati fattori giuridici sono alla base, infatti, della strutturale limitata capacità di tali banche di porre in essere, anche i contesti di congiuntura economica favorevole, operazioni di aumento del capitale sociale.

Inoltre, le nuove regole del pacchetto della CRR/CRD IV sulla definizione di fondi propri che impongono un decisivo rafforzamento della capacità delle banche cooperative di rifiutare il rimborso delle azioni ai soci nei casi previsti dalla legge e il divieto di effettuare tali rimborsi e distribuzioni di dividendi (nei limiti già stringenti previsti dalla legge per le BCC-CR) nel caso di non rispetto del requisito di riserva di capitale, influendo al ribasso sulle aspettative degli stessi soci di ottenere in caso di necessità il rimborso delle azioni sottoscritte oppure un livello minimo di rendimento, sono suscettibili di compromettere ulteriormente la capacità delle BCC-CR di aumentare il proprio capitale sociale mediante nuove emissioni. In aggiunta, non vanno sottovalutati i potenziali effetti, sempre negativi e nella sopraccitata direzione, derivanti dall'introduzione degli strumenti di *resolution* consistenti nel requisito di assorbimento delle perdite degli strumenti del patrimonio di vigilanza diversi da quelli di CET1 e dal cd. *bail-in*, entrambi previsti dal progetto di direttiva europea sulla gestione delle crisi bancarie. A tale proposito, si osserva che spesso i sottoscrittori delle passività subordinate e delle obbligazioni ordinarie emesse dalle BCC-CR, nonché i titolari dei depositi passivi delle stesse, sono rappresentati in misura significativa dai soci stessi e, pertanto, la possibilità che le proprie ragioni di credito possano subire delle decurtazioni nel loro valore nominale oppure un cambiamento di status giuridico potrebbe indurli a non sottoscrivere ulteriori azioni emesse dalla banca. Paradossalmente, **da tali innovazioni regolamentari potrebbero risultare penalizzate proprio le banche con maggiori necessità di incrementare i fondi propri.**

Le circostanze in precedenza esposte, attuali e di prossima occorrenza, fanno sì che il rafforzamento patrimoniale delle BCC-CR sia, prevalentemente, attuato – e continuerà ad esserlo nel futuro prevedibile – attraverso l'allocazione a riserve degli utili. Da tale constatazione discende una conseguenza molto importante: la capacità delle banche, e in particolare quella delle BCC-CR, di sostenere l'economia reale non va esaminata solo sulla base della situazione patrimoniale attuale ma anche, e soprattutto, della **redditività futura poiché la generazione interna di capitale è condizione essenziale della sopravvivenza delle stesse.** E la **redditività di base del modello di intermediazione tradizionale di tipo al dettaglio** è ai minimi storici per due fattori principali:

- l'**aumento del rischio di credito** negli ultimi 5-6 anni ha comportato pesanti svalutazioni di bilancio. Inoltre, rappresentando tale tipologia di rischio una componente fondamentale dei costi di gestione, ordinari e straordinari, il significativo peggioramento della qualità creditizia degli impieghi ha comportato una erosione delle posizioni patrimoniali di forza, anche in tempi relativamente brevi, in un numero rilevante di banche della Categoria;
- la particolare **sensibilità delle banche *retail* al livello dei tassi di interesse**, ossia una variabile che è diminuita sensibilmente nell'ultimo decennio e che è destinata a rimanere su tali livelli nei prossimi anni. Ciò, unitamente all'aumentata concorrenza nei mercati, ha determinato un drastico ridimensionamento del margine di interesse delle banche.

Si evidenzia come, al 30 giugno 2013, non poche BCC-CR abbiano chiuso il bilancio semestrale in perdita, in alcuni casi anche per importi elevati, e che il rapporto delle sofferenze lorde sui fondi propri ha raggiunto livelli molto elevati.

Come del resto affermato anche dal Governatore della Banca d'Italia, nel futuro prevedibile aumenti della redditività potranno promanare solo dalla compressione dei costi operativi. Tuttavia, va osservato che la struttura dei costi delle banche *retail*, e in particolare di quelle piccole, è particolarmente rigida e, in quanto tale, richiede tempi di attuazione che vanno oltre il breve termine.

Peraltro, si è consapevoli del fatto che l'incremento del CET1 richiesto a fronte dell'applicazione, a partire dal 1° gennaio 2014, di un aumento del relativo requisito minimo e della riserva di conservazione del capitale, sia in parte temperato dalla riduzione del requisito richiesto a fronte del rischio di credito e controparte a seguito dell'applicazione del cd. *SME supporting factor*. Tale riduzione, benché verosimilmente significativa, non è proporzionale all'incidenza del maggior requisito richiesto ed è, in misura non irrilevante, controbilanciata dagli effetti riconducibili al calcolo delle attività ponderate per il rischio stesso.

La stabilità del sistema bancario è un obiettivo intermedio preordinato al raggiungimento dell'obiettivo finale rappresentato dalla crescita equilibrata del complessivo sistema economico. Particolare attenzione deve essere quindi posta alle strategie di risposta, in termini di ridimensionamento dell'attività di intermediazione creditizia, che le stesse banche potrebbero porre in essere a fronte di scelte di maggior rigore nell'introduzione delle nuove regole prudenziali. Tale constatazione assume particolare valenza nei sistemi economici, come quello italiano, banco-centrici e caratterizzati dalla presenza di banche piccole, a vocazione locale, e dalla forma giuridica delle società cooperative.

L'introduzione graduale dei nuovi requisiti prudenziali lungo un arco temporale più ampio e, auspicabilmente, in un contesto economico più favorevole consentirebbe invece di fare leva, soprattutto nel caso delle BCC-CR, sulla generazione interna di capitale e sui benefici derivanti dai progetti, necessariamente di non breve periodo, di ristrutturazione interna orientati al contenimento dei costi operativi.

Per le ragioni precedentemente espresse, si richiede l'applicazione per le banche della Categoria dello scenario *baseline* del regime transitorio previsto dal pacchetto previsto della CRR/CRD IV con riferimento alla riserva di conservazione del capitale.

2.2 PIANO DI CONSERVAZIONE DEL CAPITALE DURANTE IL PERIODO TRANSITORIO

In aggiunta a quanto descritto nel precedente paragrafo, ci si chiede altresì se nel caso di intermediari bancari come le BCC-CR - obbligatoriamente tenute a destinare circa il 70 per cento degli utili a riserve di patrimonio netto, non quotate e con vincoli alla distribuzione di dividendi e al rimborso/riacquisto di proprie azioni, la complessiva disciplina della riserva di conservazione del capitale non debba essere opportunamente applicata secondo regole e prassi di vigilanza diverse da quelle previste e seguite per le altre banche.

Pertanto, in subordine alla richiesta di applicare lo scenario base del regime transitorio previsto dal pacchetto previsto della CRR/CRD IV, si richiede di prevedere delle forme di **flessibilità e proporzionalità** per le BCC-CR. **Una di esse potrebbe essere quella di esonerare le BCC-CR, durante tutto il periodo transitorio previsto dal pacchetto della CRR/CRD IV, dall'obbligo di predisporre un piano di conservazione del capitale che contenga interventi diversi dall'autofinanziamento per soddisfare il requisito combinato di riserva di capitale qualora le**

stesse rispettino il livello del requisito previsto dallo scenario *baseline* del regime transitorio stesso.

2.3 TERMINE PER LA PRESENTAZIONE DEL CAPITALE DURANTE IL PERIODO TRANSITORIO

Il documento in consultazione, conformemente a quanto previsto dalla CRD IV, prevede che qualora una banca non soddisfi il requisito combinato di riserva di capitale, la stessa debba trasmettere alla Banca d'Italia, entro **cinque giorni** lavorativi - prorogabili sino a **dieci** - dalla data in cui ha accertato il mancato rispetto del requisito, il **piano di conservazione del capitale**.

A tale proposito, soprattutto in caso di conferma di applicazione del requisito al 2,5% sin dal 1° gennaio 2014, considerando:

- che si tratta di una normativa di riferimento ancora in fase di consultazione e applicabile in un lasso temporale ristretto;
- la complessità delle informazioni richieste nel piano di conservazione del capitale e quindi i termini per la sua definizione interna;
- i tempi tecnici per l'approvazione da parte dell'organo con funzione di supervisione strategica (consiglio di amministrazione per le BCC-CR);
- la necessità di dover procedere al calcolo dell'ammontare massimo distribuibile (AMD) anche con riferimento agli utili dell'esercizio 2013 pur essendo la normativa applicabile a partire dal 1° gennaio 2014;

si chiede di poter disporre, fino al 2016, di un periodo più ampio (30 giorni lavorativi, prorogabili fino a 45 per le banche di classe 3 ai fini ICAAAP) per la presentazione del piano di conservazione in caso di accertamento del mancato rispetto del requisito combinato di capitale.

2.4 DISTRIBUZIONE IN RELAZIONE AL CET1

Si richiede che venga esplicitato nel testo normativo che la **distribuzione di ristorni ai soci imputati ad aumento del capitale sociale** non costituisce una forma di distribuzione in relazione al CET1.

2.5 DUBBI SUL RISPETTO DEL REQUISITO DELLA RISERVA DI CAPITALE E SUL CALCOLO DELL'AMD

Si ritiene opportuno che vengano meglio specificati i seguenti passaggi normativi in quanto oggetto dei seguenti dubbi interpretativi.

- Ai fini del calcolo dell'AMD, a causa di una presunta incongruenza tra l'esempio applicativo e quanto riportato nel testo, non è chiaro se debba considerarsi l'utile al netto oppure al lordo degli oneri fiscali;
- Non risultano chiare, inoltre, la tempistica e le modalità operative degli adempimenti concernenti:
 - o la verifica da parte della banca del rispetto del requisito combinato di capitale, e
 - o la determinazione dell'ammontare massimo distribuibile (AMD).

In particolare, si richiede di precisare se tali adempimenti debbano essere svolti con periodicità semestrale, come riportato nella nota 3 di pagina 4 del documento di consultazione oppure trimestrale conformemente alla periodicità delle segnalazioni prudenziali, nonché quale sia il CET1 da prendere a riferimento per la verifica del rispetto del requisito.

3. ICAAP

3.1 RISCHIO DI PROVISIONING

Relativamente a tale tipologia di rischio, preliminarmente, si osserva che sembra venire anticipata di sei mesi un'attività che in base al 15° aggiornamento della Circolare n. 263/2006 le banche sarebbero chiamate a rendere operativa dal 1° luglio 2014.

Si ritiene preferibile per il presidio di tale tipologia di rischio una soluzione basata su una logica di natura qualitativa. A tale proposito una *policy* ad hoc potrebbe rappresentare il presidio più opportuno. Ciò sarebbe in linea, peraltro, con quanto richiesto dal 15° aggiornamento della Circolare n. 263/2006 e dunque non si comprende la necessità di esplicitare tale rischio. In sintesi, anche in coerenza con i rischi richiamati dalla CRD IV come rischi di Secondo Pilastro, si richiede di elidere tale rischio dall'allegato A.

Se, invece, inteso come rischio quantificabile, la definizione di un'appropriata metodologia di misurazione del capitale interno costituirebbe una problematica non trascurabile per le banche di classe 3. A tale proposito, si chiede di conoscere se esistono delle metodologie semplificate oppure *best practice* cui fare riferimento.

In ogni caso e, soprattutto, nell'ipotesi di rischio quantificabile, si ritiene opportuno prevedere la considerazione di tale rischio a partire dall'ICAAP del 2015.