

VIGILANZA BANCARIA E FINANZIARIA

Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PIANI DI RISANAMENTO:
ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 348/2019**

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

MARZO 2020

Sommario

1. Introduzione
2. I criteri di valutazione dell'impatto del dissesto delle banche
 - 2.1 La valutazione quantitativa
 - 2.2 La valutazione qualitativa
3. I criteri di valutazione dell'impatto del dissesto delle SIM
 - 3.1 La valutazione quantitativa
 - 3.2 La valutazione qualitativa

1. Introduzione

In attuazione dell'art. 4 della dir. n. 59/2014 ("BRRD"), l'art. 69 *decies*, 1° comma TUB e l'art. 55 *ter*, 3° comma TUF hanno attribuito alla Banca d'Italia il potere di prevedere, con provvedimenti di carattere generale o particolare, **modalità semplificate di adempimento degli obblighi in materia di piani di risanamento da parte delle banche e delle SIM che ricadono nell'ambito di applicazione della BRRD**. L'individuazione degli intermediari a cui riconoscere tale possibilità dovrebbe avvenire sulla base dei possibili impatti del loro dissesto sui mercati finanziari, su altri enti e sulle condizioni di finanziamento, tenendo conto di una serie di criteri come la dimensione, la complessità operativa, la struttura societaria, lo scopo mutualistico, l'adesione a un sistema di tutela istituzionale.

Nel 2015 l'EBA ha pubblicato le Linee guida sull'applicazione degli obblighi semplificati dei piani di risanamento per individuare, in relazione a ciascun criterio previsto dall'art. 4, 1° par. della BRRD, gli indicatori (obbligatori e opzionali) da utilizzare per la valutazione dell'impatto del dissesto degli intermediari; agli indicatori non è stata però assegnata una specifica ponderazione. L'EBA ha dunque riconosciuto alle autorità nazionali competenti un elevato grado di discrezionalità in sede applicativa¹.

Nel 2017 la Banca d'Italia, in quanto autorità competente sulle banche meno significative (*less significant institutions*, LSI, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del reg. UE n. 1024 del 2013), ha adottato il Provvedimento generale in materia di piani di risanamento², individuando le modalità semplificate di adempimento dei relativi obblighi in conformità con le Linee guida EBA; ha anche deciso di tener

¹ "Guidelines on the application of simplified obligations under Article 4(5) of Directive 2014/59/EU" consultabili in <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1135541/b8fab3b8-42b1-4f26-b4ed-c8308ba85f42/EBA-GL-2015-16%20Guidelines%20on%20simplified%20obligations.pdf>.

² La Banca d'Italia si è anche conformata alle Linee guida sull'elenco minimo degli indicatori qualitativi e quantitativi dei piani di risanamento consultabili in https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1147256/485181d4-f8f1-4604-9a78-17a12164e793/EBA-GL-2015-02_EN%20Guidelines%20on%20recovery%20plan%20indicators.pdf?retry=1.

conto della qualifica di *High priority* (HP) assegnata dalla BCE a specifiche LSI³. Sulla base di tali criteri ha consentito a tutte le LSI (a eccezione di quelle qualificate come HP) e alle SIM di formulare piani di risanamento semplificati.

L'elevata discrezionalità riconosciuta alle autorità nazionali competenti non ha garantito un livello di armonizzazione adeguato. Per questo motivo le Linee guida EBA sono state sostituite dal reg. delegato UE n. 348 del 2019 ("RD")⁴; quest'ultimo, a differenza delle prime, ha previsto che: i) la valutazione dell'impatto del dissesto degli intermediari debba svolgersi in due fasi (una prima quantitativa e una successiva qualitativa; ii) la valutazione quantitativa dell'impatto del dissesto delle banche debba svolgersi sulla base di una serie di indicatori a cui sono stati associati specifici coefficienti di ponderazione per le banche ovvero da ponderare a discrezione delle autorità competenti per le SIM.

Per garantire il rispetto del principio di proporzionalità il RD ha continuato a riconoscere alle autorità nazionali competenti un certo grado di discrezionalità rimettendo loro la definizione dei seguenti profili regolamentari: i) l'individuazione della soglia per discriminare le banche alle quali richiedere piani di risanamento ordinari da quelle alle quali richiedere piani di risanamento semplificati, salva diversa indicazione derivante dalla valutazione qualitativa (par. 2.1); ii) i criteri di valutazione qualitativa delle banche (par. 2.2); iii) le ponderazioni da attribuire agli indicatori e l'individuazione della soglia per discriminare le SIM alle quali richiedere piani di risanamento ordinari da quelle alle quali richiedere piani di risanamento semplificati, salva diversa indicazione derivante dalla valutazione qualitativa (par. 3.1); iv) i criteri di valutazione qualitativa delle SIM (par. 3.2).

Nel recepire il RD la Banca d'Italia ha condotto la seguente analisi di impatto sui profili menzionati, in conformità all'art. 5 del suo Regolamento del 9 luglio 2019 sulla disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale.

2. I criteri di valutazione dell'impatto del dissesto delle banche

2.1. La valutazione quantitativa

Ai fini della valutazione dell'impatto potenziale del dissesto le banche sono in primo luogo sottoposte a una valutazione quantitativa⁵. L'art. 1, 1° par. del RD prevede che le autorità nazionali competenti valutino l'impatto del dissesto delle banche attribuendo loro un **punteggio calcolato utilizzando una serie di indicatori a cui è assegnato uno specifico coefficiente di ponderazione**⁶

³ La BCE classifica le LSI in *high, medium e low priority* sulla base della valutazione della loro rischiosità intrinseca e del possibile impatto del loro eventuale dissesto sul sistema finanziario. Per la classificazione della qualifica di *High priority* si rinvia a <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsien.html>.

⁴ Cfr. art. 4 paragrafo 6 della BRRD.

⁵ In virtù dell'art. 69 *ter*, 1° comma TUB sono tenute a dotarsi di un piano di risanamento: i) le banche italiane e le succursali italiane di banche extracomunitarie; ii) le società italiane capogruppo di un gruppo bancario e le società componenti il gruppo ai sensi degli artt. 60 e 61 TUB; iii) le società incluse nell'ambito della vigilanza consolidata ai sensi dell'art. 65, 1° comma, lett. c) e h). Le capogruppo di un gruppo bancario sono tenute a dotarsi di un piano di risanamento di gruppo (art. 69 *quinquies*, 1° comma TUB). Le banche appartenenti a un gruppo bancario devono dotarsi di un piano di risanamento individuale solo se specificamente richiesto dalla Banca d'Italia (art. 69 *quater*, 2° comma TUB).

⁶ Gli stessi indicatori e ponderazioni sono utilizzati dalla Banca d'Italia per identificare con cadenza annuale le *Other systemically important institutions* (O-SIIs).

(cfr. tav. 1). Una banca che ottiene un punteggio pari o superiore alla soglia individuata non può redigere piani di risanamento semplificati.

Tavola 1 - Indicatori e coefficienti di ponderazione per il calcolo del punteggio quantitativo delle banche
(Tabella riportata nell'Allegato 1 del RD)

Criterio	Indicatore	Coefficiente di ponderazione
Dimensioni	Totale delle attività	25%
Interconnessione	Passività verso altri enti finanziari	8,33%
	Attività verso altri enti finanziari	8,33%
	Titoli di debito in essere	8,33%
Ambito e complessità delle attività	Valore dei derivati OTC (nozionale)	8,33%
	Passività transgiurisdizionali	8,33%
	Crediti transgiurisdizionali	8,33%
	Depositi del settore privato effettuati da depositanti dell'UE	8,33%
Tipo di attività	Prestiti al settore privato destinati a beneficiari dell'UE	8,33%
	Valore dei pagamenti interni	8,33%

L'art. 1 del RD individua come soglia un **punteggio pari o superiore a 25 punti base** ma riconosce alle autorità competenti la possibilità di modificarlo **in un intervallo compreso tra 0 e 105 punti base** (2° e 3° parr.) per tener conto delle specificità del settore bancario nazionale⁷.

Per valutare l'opportunità di adottare una soglia diversa da quella individuata nel RD è stata effettuata un'analisi del sistema bancario italiano calcolando per ciascuna banca/gruppo bancario un punteggio sulla base degli indicatori e dei coefficienti di ponderazione indicati nel RD. Ne è emerso che la quasi totalità delle LSI presenta un punteggio inferiore a 25 punti base. In un'ottica di proporzionalità si è ritenuto che tali banche abbiano caratteristiche tali da richiedere loro la formulazione di piani di risanamento semplificati. Ciò si pone in linea di continuità con quanto previsto nel Provvedimento della Banca d'Italia del 2017 dalla cui applicazione non sono emersi sinora profili critici. Pertanto, si è ritenuto che la soglia individuata nel RD (25 punti base) sia adeguata per discriminare le banche alle quali richiedere sicuramente piani di risanamento ordinari da quelle alle quali richiedere piani di risanamento semplificati, salva diversa indicazione derivante dalla valutazione qualitativa.

⁷ La soglia di 25 punti base e il suo intervallo di variazione sono stati fissati dall'EBA sulla base di un'analisi svolta su dati forniti da 3.874 banche con sede in 22 Stati membri. La scelta della soglia e del relativo intervallo di variazione è stata ritenuta funzionale all'adeguata applicazione del principio di proporzionalità in tutti gli Stati membri e utile a garantire che risultasse elevata la probabilità di applicare gli obblighi semplificati a enti con dimensioni e complessità limitate.

2.2 La valutazione qualitativa

Per assicurare una maggiore efficacia del processo di valutazione dell'impatto potenziale del dissesto delle banche, l'art. 2, par. 1 del RD prevede che quelle che non superano la soglia in sede di valutazione quantitativa debbano comunque essere valutate dalle autorità competenti anche sulla base di una serie di **criteri minimi qualitativi**. In particolare, l'autorità deve valutare: a) la rilevanza delle funzioni essenziali svolte in uno o più Stati membri; b) se i depositi protetti dell'ente creditizio supererebbero i mezzi finanziari disponibili del pertinente sistema di garanzia dei depositi e la capacità del sistema di garanzia dei depositi di raccogliere contributi straordinari ex post, di cui all'art. 10 della dir. n. 49/2014; c) la struttura azionaria; d) se la banca, che è membro di un sistema istituzionale previsto dall'art. 113, par. 7 del reg. UE n. 575/2013, presta funzioni essenziali ad altri membri del sistema di tutela istituzionale; e) se la banca è affiliata a un organismo centrale previsto dall'articolo 10 del reg. UE n. 575/2013, e la rilevanza della mutualizzazione delle perdite tra enti affiliati come impedimento alla procedura ordinaria di insolvenza.

È stata valutata la possibilità di aggiungere come criterio qualitativo la classificazione delle LSI come HP, confermando dunque quanto previsto dal Provvedimento generale della Banca d'Italia del 2017. Si è, in particolare, ritenuto necessario mantenere tale criterio valutativo, basato anche sulla rischiosità intrinseca, per effettuare una più accurata valutazione qualitativa in coerenza con la maggiore intensità dell'azione di vigilanza loro riservata. Pertanto, la banca che in sede di valutazione quantitativa presenti un punteggio inferiore a 25 punti base ma risulti classificata come HP sarà chiamata a redigere un piano di risanamento ordinario.

3. I criteri di valutazione dell'impatto del dissesto delle SIM

3.1. La valutazione quantitativa

Le SIM italiane tenute a dotarsi di un piano di risanamento sono 12, di cui 6 non appartenenti a un gruppo bancario o di SIM e 6 gruppi di SIM⁸. Le prime sono tenute a dotarsi di un piano di risanamento individuale; in caso di gruppo ai sensi dell'art. 11 TUF, il piano di risanamento deve essere formulato per tutto il gruppo dalla società posta al suo vertice⁹.

Per quanto concerne la prima fase di valutazione quantitativa, al pari di quanto previsto per le banche, l'art. 3 del RD prevede che le autorità competenti valutino l'impatto del dissesto di una SIM o di un gruppo di SIM sulla base di un punteggio calcolato utilizzando una serie di **indicatori specificamente individuati (totale attivo, totale passivo, ricavi totali da commissioni e compensi, attività di gestione)**¹⁰.

Tuttavia, a differenza di quanto previsto per le banche e alla luce dell'elevata eterogeneità dei servizi di investimento offerti dalle SIM europee, **il RD attribuisce alle autorità nazionali**

⁸ Ai sensi dell'art. 55 *bis*, 1° comma TUF rientrano nell'ambito di applicazione della BRRD le SIM che prestano uno o più dei seguenti servizi o attività di investimento: a) negoziazione per conto proprio; b) sottoscrizione e/o collocamento con assunzione a fermo o assunzione di garanzia nei confronti dell'emittente; c) gestione di sistemi multilaterali di negoziazione.

⁹ Art. 55 *ter* TUF. Le SIM appartenenti a un gruppo bancario o a un gruppo individuato ai sensi dell'art. 11 TUF devono dotarsi di un piano di risanamento individuale solo se specificamente richiesto dalla Banca d'Italia (art. 55 *ter*, 1° comma TUF).

¹⁰ Gli indicatori sono riportati nella Tabella 2 contenuta nell'Allegato 2 del RD.

competenti il potere di individuare sia i coefficienti di ponderazione da assegnare agli indicatori sia il punteggio massimo da identificare come soglia.

Con riferimento alla **ponderazione degli indicatori** è stato valutato se:

- **H0** – attribuire a tutti gli indicatori la stessa ponderazione (25 per cento);
- **H1** – attribuire ponderazioni differenziate.

Per individuare una corretta ponderazione degli indicatori è stata effettuata un'analisi sull'intero settore, costituito da 68 SIM. Dall'analisi è emerso che l'operatività delle SIM e dei gruppi di SIM non si differenzia significativamente in relazione ai quattro indicatori. Dal momento che essi appaiono egualmente significativi e rilevanti per la valutazione dell'impatto potenziale del dissesto, l'attribuzione ad essi di un'eguale ponderazione appare adeguata. Inoltre, l'attribuzione di una ponderazione del 25 per cento all'indicatore "totale attivo" consente di confrontare le valutazioni quantitative sull'impatto del dissesto delle SIM con quelle delle banche e di verificare l'equivalenza del trattamento in materia di piani di risanamento tra gli intermediari dei due comparti finanziari. **L'analisi costi-benefici ha pertanto mostrato la preferibilità dell'opzione H0.**

Con riferimento al **punteggio massimo** da identificare come soglia sono state individuate le seguenti opzioni:

- **H0** – fissare il punteggio a **1430 punti base** (14,3 per cento), corrispondente al 98° percentile della distribuzione dei punteggi;
- **H1** – fissare un punteggio inferiore a 1430 punti base.

Anche per l'individuazione della soglia più adatta a distinguere le SIM e i gruppi di SIM a cui richiedere i piani di risanamento semplificati da quelli a cui richiedere piani di risanamento ordinari è stata effettuata un'**analisi sull'intero settore**. Il comparto delle SIM italiane ha una dimensione molto contenuta (al 30 giugno 2019 il totale attivo dell'intero settore rappresentava solo lo 0,065 per cento dell'attivo del settore bancario); le SIM sono categorizzate a livello nazionale come gli intermediari minori¹¹ e presentano un'operatività poco complessa. Il rischio che il loro dissesto abbia impatti rilevanti sul sistema finanziario e sull'economia risulta di conseguenza estremamente ridotto. In un'ottica di proporzionalità e in linea di continuità con quanto previsto nel Provvedimento della Banca d'Italia del 2017 si è, dunque, preferito fissare il punteggio massimo a 1430 punti base per consentire a tutte le SIM di formulare i piani di risanamento semplificati, salvo che i risultati della valutazione qualitativa conducano a richiedere la formulazione di piani di risanamento ordinari. **L'analisi costi-benefici ha mostrato pertanto la preferibilità dell'opzione H0.**

3.2 La valutazione qualitativa

Con riferimento ai criteri di valutazione qualitativa dell'impatto del dissesto delle SIM e delle società poste al vertice di gruppi di SIM sui mercati finanziari, su altri enti e sulle condizioni di finanziamento, l'art. 4, par. 1 del RD prevede che quelle che non superano il punteggio massimo in sede di valutazione quantitativa debbano comunque essere valutate dalle autorità competenti sulla

¹¹ Cfr. Circolare della Banca d'Italia n. 269 (guida per l'attività di vigilanza) che classifica le SIM e i gruppi di SIM tra gli intermediari minori in ragione di: i) valori di attivo inferiori a 3,5 miliardi di euro; ii) volumi operativi dei servizi prestati pari o inferiori a 10 miliardi in termini di patrimonio gestito; iii) volumi di attività di negoziazione, attività di collocamento, ricezione e trasmissione ordini e gestione di sistemi multilaterali di scambio inferiori a 150 miliardi di euro.

base di una serie di **criteri minimi qualitativi**, legati: a) alla rilevanza delle funzioni essenziali svolte in uno o più Stati membri; b) alla struttura azionaria; c) allo svolgimento di funzioni essenziali ad altri membri del sistema istituzionale, qualora la SIM sia membro di un sistema di tutela istituzionale previsto all'art. 113, par. 7, del regolamento UE n. 575/2013; d) al tipo di clientela; e) al grado di protezione degli strumenti finanziari detenuti dalla SIM per conto dei propri clienti; f) al grado di complessità del modello di business.

È stata valutata la possibilità di aggiungere ulteriori criteri valutativi. Tuttavia alla luce delle caratteristiche delle SIM italiane e tenendo conto della prossima evoluzione del quadro normativo europeo sui requisiti prudenziali delle SIM si è ritenuto che i criteri individuati dal RD siano di per sé esaustivi a condurre adeguatamente la valutazione qualitativa.