



VIGILANZA BANCARIA E FINANZIARIA

Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale

Divisione Analisi macroprudenziale

Settore Analisi di impatto della Regolamentazione

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

REVISIONE DELLE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA PER LE BANCHE (CIRCOLARE 285/2013) PER L'ESERCIZIO DELLA DISCREZIONALITÀ IN MATERIA DI *OUTPUT FLOOR* (art. 465 comma 5 del Regolamento 575/2013).

1. Introduzione: l'*output floor*

Con il Regolamento (UE) 2024/1623¹ (cosiddetto *Capital Requirement Regulation 3*, CRR3) è stato recepito nella normativa prudenziale europea l'*output floor*, misura introdotta con la finalizzazione delle riforme di Basilea III² (d'ora in poi Basilea 3). Esso stabilisce che l'ammontare dei requisiti patrimoniali complessivi calcolati dalle banche con l'ausilio dei modelli basati su rating interni³ (d'ora in poi modelli interni) non possa essere inferiore al 72,5% dell'ammontare determinato applicando i soli metodi standardizzati. Inoltre, il CRR3 introduce – sempre in recepimento delle citate riforme – ulteriori limitazioni all'utilizzo dei modelli interni⁴, che si estendono a quasi tutti i rischi (credito, mercato e operativo).

L'obiettivo dell'*output floor*, e più in generale delle regole di Basilea 3, è duplice: da un lato, si intende evitare che l'impiego di modelli interni comporti una sottostima non giustificata dei rischi rispetto ai metodi standardizzati; dall'altro, si vuole preservare l'integrità e la comparabilità dei requisiti patrimoniali tra banche, rafforzando la fiducia degli investitori e dei mercati nella solidità del sistema finanziario. L'introduzione dell'*output floor* risponde infatti a specifiche criticità emerse negli anni nell'applicazione dei modelli interni, laddove è stata riscontrata una significativa variabilità nei requisiti patrimoniali calcolati dalle banche anche in presenza di profili di rischio e modelli di *business* sostanzialmente equiparabili.

L'*output floor* è entrato in vigore il 1° gennaio u.s.; è previsto tuttavia un lungo *phase-in*: la percentuale aumenterà gradualmente nel tempo e il target del 72,5% sarà raggiunto nel 2030 (tavola 1).

Tavola 1

Anno	Calibrazione dell' <i>output floor</i>
2025	50%
2026	55%
2027	60%
2028	65%
2029	70%

¹ Che modifica il Regolamento (UE) 2013/575 (CRR).

² Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), *Basel III: Finalising post-crisis reforms*, (Dicembre 2017).

³ Si fa riferimento all'approccio basato sui rating interni per il rischio di credito e ai metodi avanzati previsti per i rischi di mercato (*Expected shortfall*, *Default risk charge*, *Stress scenario risk measure*), recepiti dalla *Fundamental review of trading of book* (FRTB) di Basilea.

⁴ In sintesi, per il rischio di credito: i) viene eliminata la possibilità di utilizzare gli approcci avanzati e/o di base per alcuni portafogli; ii) introdotti taluni *input floors* sui parametri di rischio (probabilità di *default*, PD, e perdita in caso di *default*, LGD). Per il rischio operativo non sarà più possibile ricorrere ai modelli avanzati (previsto un solo metodo standardizzato). Per i rischi di mercato, i metodi correnti (sia standardizzati che basati su modelli interni) vengono sostituiti con nuovi.

2. La discrezionalità riconosciuta a livello nazionale

Oltre al *phase-in*, il CRR3 prevede alcune facilitazioni temporanee per l'introduzione dell'*output floor*, applicabili fino al 2032; esse consistono in trattamenti prudenziali più favorevoli ai fini della determinazione dei requisiti patrimoniali tramite i metodi standardizzati, validi esclusivamente ai fini del calcolo dell'*output floor* (cd. *standard equivalent*). Si tratta di misure introdotte esclusivamente a livello europeo e che trovano fondamento sia nella vasta portata del cambiamento indotto da Basilea 3, sia negli elevati impatti attesi dell'*output floor*, principale *driver* dell'aumento dei requisiti patrimoniali a livello europeo⁵.

Una di queste facilitazioni non prevede alcuna discrezionalità nazionale per le Autorità competenti e sarà applicata direttamente dal sistema bancario sulle esposizioni verso imprese prive di *rating*⁶. Al contrario, l'articolo 465 comma 5 del CRR3 concede agli Stati membri la facoltà di consentire alle banche di applicare il seguente regime transitorio alle **esposizioni garantite da ipoteca su immobili a uso residenziale**:

- un fattore di ponderazione del 10% (in luogo del 20%) alla parte dell'esposizione che non supera il 55% del valore dell'immobile (fino al 31 dicembre 2032);

- un fattore di ponderazione più contenuto di quello previsto con le regole a regime (75%) alla parte dell'esposizione che non supera l'80% del valore dell'immobile⁷. Tale fattore è determinato in misura crescente nel periodo 2029-2032⁸. Per poter applicare questa specifica ponderazione è necessario che l'esposizione non benefici del fattore di supporto alle PMI (articolo 501 del CRR3).

Per poter beneficiare di tale facilitazione sono previste delle condizioni (articolo 465 comma 8), il cui rispetto è verificato dall'Autorità competente⁹:

⁵ Si veda al riguardo il rapporto dell'EBA pubblicato lo scorso 7 ottobre, *Basel III monitoring exercise results based on data as of 31 december 2023*.

⁶ Il c.d. approccio ibrido prevede l'applicazione un fattore di ponderazione del rischio del 65% (in luogo del 100%) alle imprese prive di *rating*, purché la PD assegnata dalla banca al debitore ai fini del calcolo del requisito con i modelli interni sia inferiore allo 0,5%.

⁷ Non sono previste facilitazioni per la parte dell'esposizione che supera l'80% del valore dell'immobile.

⁸ In particolare, il fattore di ponderazione è pari al: 45% nel 2029; 52,5% nel 2030; 60% nel 2031 e 67,5% nel 2032.

⁹ Inoltre, il comma 10 dell'art. 465 richiede che lo Stato membro notifichi all'EBA l'intenzione di esercitare questa discrezionalità, e che l'Autorità competente confermi che le condizioni di cui al comma 8 sono soddisfatte.

- le esposizioni devono soddisfare determinati criteri di qualità e affidabilità (ovvero devono essere ammissibili al trattamento previsto dall'articolo 125 comma 1)¹⁰;

- le esposizioni devono essere ponderate per il rischio secondo le linee guida stabilite nella parte 3, titolo II, capo 3 del CRR¹¹;

- l'immobile concesso in garanzia deve trovarsi nello Stato membro UE che ha esercitato la discrezionalità;

- per ciascuno degli ultimi otto anni, le perdite medie registrate su questa categoria di esposizioni non devono superare lo 0,25% della somma di tutte le esposizioni garantite da ipoteche su immobili residenziali (il calcolo è effettuato ogni anno sulla base dei precedenti, fino al 2032);

- le banche devono detenere diritti opponibili in caso di default o mancato pagamento da parte del debitore. Sono considerati tali i diritti ipotecari sull'immobile e quelli su altri beni o redditi del debitore, secondo le normative vigenti.

La decisione circa l'esercizio di tale discrezionalità - che la normativa europea attribuisce agli Stati membri dell'UE - è stata rimessa alla Banca d'Italia dalla Legge di Delegazione Europea pubblicata nella Gazzetta Ufficiale¹² il 25 giugno u.s. e costituisce l'oggetto della presente analisi di impatto.

3. Le opzioni regolamentari e l'analisi d'impatto

Ai fini dell'esercizio della discrezionalità sopra descritta (art. 465 comma 5 del CRR), sono state individuate due opzioni regolamentari:

H0 - Mantenimento dello status quo (ovvero il non esercizio della discrezionalità, con conseguente non applicazione delle norme transitorie sopra richiamate ai fini del calcolo dell'*output floor*).

¹⁰ Per beneficiare del trattamento è necessario che l'esposizione sia garantita da un privilegio di primo grado; inoltre, il valore dell'immobile non deve dipendere significativamente dal merito di credito del debitore; infine, tutte le informazioni richieste, comprese quelle sulla capacità di rimborso e sulla valutazione dell'immobile, devono essere adeguatamente documentate.

¹¹ In particolare, le esposizioni devono essere soggette a un processo di ponderazione del rischio che tenga conto dei fattori che influenzano la probabilità di insolvenza e la perdita potenziale in caso di default. La parte 3, titolo II, capo 3 del CRR stabilisce le regole specifiche e le metodologie che le banche devono seguire per effettuare questa valutazione, includendo vari criteri come il tipo di esposizione, la qualità del collaterale e il merito di credito del debitore.

¹² Legge 13 giugno 2025, n. 91 "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024".

H1 - Applicazione del regime transitorio previsto per le esposizioni garantite da immobili residenziali ai fini del computo dell'*output floor*, di cui all'art. 465 comma 5 del CRR.

H0

Per definizione, non vi sarebbero né costi né benefici addizionali rispetto all'attuale situazione.

H1

Benefici

Per la valutazione dei benefici sono state in gran parte utilizzate le informazioni raccolte su un campione di gruppi bancari tramite il *Quantitative Impact Study* (QIS)¹³; laddove necessario sono state integrate dall'ordinario *reporting* di vigilanza e dalle evidenze interne degli intermediari. Tale set di informazioni consente di stimare con sufficiente attendibilità l'impatto patrimoniale dell'*output floor* e i benefici connessi con l'esercizio della discrezionalità. Si è tenuto conto, inoltre, delle informazioni (esclusivamente qualitative) fornite dall'industria bancaria nel corso della consultazione.

Il beneficio principale derivante dall'esercizio della discrezionalità di cui all'art. 465 comma 5 consiste nell'ulteriore gradualità - che si aggiunge al *phase-in* di cui al paragrafo 1 e alla facilitazione sulle esposizioni verso imprese prive di *rating* di cui al paragrafo 2 - nell'introduzione dell'*output floor* e quindi nella mitigazione temporanea degli effetti patrimoniali complessivi indotti dal CRR3.

Nello specifico, l'*output floor* avrebbe un effetto patrimoniale significativo solo su uno dei 12 gruppi bancari italiani¹⁴ che adottano i modelli interni. Poiché questo gruppo ad oggi rispetterebbe le condizioni¹⁵ sopra menzionate per usufruire del trattamento di cui all'art. 465 comma 5, l'esercizio dell'opzione gli consentirebbe di più che dimezzare l'impatto patrimoniale nel periodo transitorio. L'*output floor* avrebbe invece effetti non significativi o nulli per i rimanenti gruppi bancari italiani¹⁶ nonché per le filiazioni italiane di gruppi esteri che utilizzano i modelli interni (per queste ultime

¹³ Il QIS è un esercizio di monitoraggio condotto periodicamente dal BCBS (a livello internazionale) e dall'EBA (a livello europeo), per valutare l'impatto delle nuove regole sulle banche. Attraverso questo esercizio di monitoraggio, vengono raccolti i dati utili a stimare gli effetti delle riforme di Basilea 3 sui requisiti patrimoniali.

¹⁴ Non si è tenuto conto di operazioni di aggregazione non finalizzate alla data di stesura della presente analisi di impatto, anche in considerazione dell'assenza di informazioni di dettaglio sugli eventuali nuovi soggetti che ne risulterebbero.

¹⁵ Il rispetto delle condizioni è verificato guardando alle perdite registrate negli ultimi 8 anni disponibili: va da sé che tale situazione potrebbe cambiare nel corso del periodo transitorio (fino al 2032).

¹⁶ Non si può escludere che per un paio di essi gli impatti patrimoniali dell'*output floor* possano essere più rilevanti in futuro, se la distanza tra gli attivi ponderati calcolati con i due metodi - basato sui rating interni e standardizzato - dovesse accentuarsi nei prossimi anni. Tale aspetto è legato all'andamento di molteplici variabili ed è difficilmente prevedibile, specie nel medio termine.

l'output floor rileva a livello sub-consolidato)¹⁷, rendendo di fatto privo di effetti l'esercizio della discrezionalità.

In definitiva, i benefici patrimoniali dell'esercizio della discrezionalità da parte della Banca d'Italia sarebbero piuttosto limitati, sia per le banche italiane sia per le filiazioni italiane di gruppi esteri. Tuttavia, rilevano anche considerazioni di *level playing field*: considerato che *l'output floor* è il principale *driver* degli impatti del CRR3 a livello europeo, è ragionevole attendersi l'esercizio di questa discrezionalità da parte di diversi Stati membri; l'opzione H1 garantirebbe quindi (seppur lievemente) un migliore risultato in termini di parità di condizioni tra banche dell'UE rispetto a H0.

Costi

L'esercizio della discrezionalità comporterebbe costi contenuti per le banche, consistenti nella necessità di effettuare un doppio adeguamento delle procedure interne per l'applicazione dell'*output floor*: dapprima al regime transitorio (calcolo dello *standard equivalent* e del rispetto delle condizioni previste per beneficiare della facilitazione) e, successivamente, al funzionamento previsto con la norma a regime. Tali oneri appaiono contenuti per almeno due motivazioni: in primo luogo, la presenza di ulteriori norme transitorie non oggetto di discrezionalità (il *phase-in* di cui al paragrafo 1 e la facilitazione su esposizioni verso imprese prive di *rating* di cui al paragrafo 2) rende comunque necessario un doppio adeguamento delle procedure interne da parte delle banche. Il costo della facilitazione in discorso sarebbe quindi marginale rispetto ad esse e complessivamente limitato. In secondo luogo, l'esercizio della discrezionalità interesserebbe un numero molto contenuto di intermediari, caratterizzati da dimensioni medio-grandi e da assetti organizzativi, risorse umane e tecnologiche tali da consentire un adeguamento delle procedure interne senza dover sostenere oneri elevati.

4. Conclusioni

L'esercizio della discrezionalità di cui all'art. 465 comma 5 del CRR da parte della Banca d'Italia (opzione H1) comporta sia benefici che costi contenuti per i gruppi bancari italiani e per le filiazioni italiane di gruppi esteri. Tale opzione, pur non rappresentando un miglioramento marcato rispetto allo status quo (H0) in termini di benefici netti, dovrebbe garantire tuttavia una migliore parità di condizioni tra banche che operano in diversi Stati membri: considerato l'impatto patrimoniale elevato dell'*output floor* a livello europeo, è verosimile infatti che molte giurisdizioni eserciteranno tale discrezionalità.

Per questo H1 viene preferita a H0.

¹⁷ Per le filiazioni italiane di gruppi esteri, non essendo disponibili informazioni puntuali (QIS), ci è basati prevalentemente sull'ordinario reporting di vigilanza.