

RELAZIONE DI ANALISI DI IMPATTO
DELLA REGOLAMENTAZIONE

ATTIVAZIONE DELLA RISERVA DI CAPITALE
A FRONTE DEL RISCHIO SISTEMICO

(Articolo 12, comma 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229)

Presentata dalla Banca d'Italia

Comunicata alla Presidenza il 17 maggio 2024

La relazione AIR "Calibrazione e analisi di impatto"
è contenuta in appendice al documento di consultazione.

Obiettivo della consultazione

La Banca d'Italia intende fissare per tutte le banche e i gruppi bancari autorizzati in Italia una riserva di capitale a fronte del rischio sistemico (*systemic risk buffer, SyRB*) pari all'1,0 per cento delle esposizioni domestiche ponderate per il rischio di credito e di controparte. Il tasso obiettivo dell'1,0 per cento sarebbe raggiunto gradualmente: le banche sarebbero chiamate a costituire una riserva pari allo 0,5 per cento delle esposizioni rilevanti entro il 31 dicembre 2024, mentre il rimanente 0,5 per cento dovrebbe essere costituito entro il 30 giugno 2025¹.

Il riquadro che segue illustra le motivazioni alla base dell'introduzione della riserva. L'appendice presenta i riferimenti per la calibrazione del suo livello e l'analisi degli effetti attesi per la resilienza del sistema bancario e dell'economia italiana.

Una riserva di capitale a fronte del rischio sistemico in Italia

La continua evoluzione del contesto economico di riferimento rende difficile individuare con precisione e in maniera precoce l'emergere di vulnerabilità e rischi di natura sistemica. Eventi avversi imprevedibili come epidemie e guerre, seppur originati all'esterno del sistema finanziario, possono avere gravi ripercussioni su di esso. A fronte di questi shock è fondamentale che il sistema bancario rimanga nel complesso ben capitalizzato e mantenga un'adeguata offerta di credito alle famiglie e alle imprese, così da prevenire effetti prociclici ed evitare un ulteriore peggioramento delle condizioni economiche.

La crisi dovuta al Covid-19 e lo shock energetico seguito al conflitto in Ucraina hanno mostrato che può essere inopportuno attendere un surriscaldamento dell'economia per dotarsi di una riserva di capitale macroprudenziale. In risposta a questi eventi i paesi europei che si erano dotati di tali riserve hanno potuto rilasciarle, contribuendo ad attenuarne le ripercussioni sull'offerta di credito alle famiglie e alle imprese, e in generale sull'economia. Questo intervento non è stato invece possibile per i paesi, tra cui l'Italia, che non avevano accumulato riserve macroprudenziali.

A settembre del 2022 lo European Systemic Risk Board (ESRB) ha pubblicato un *warning* in cui – nel segnalare l'acuirsi delle vulnerabilità per il sistema finanziario europeo – ha sottolineato come un aumento delle riserve macroprudenziali rafforzerebbe la resilienza del sistema e permetterebbe alle autorità di avere riserve rilasciabili all'occorrenza². Le linee guida del Comitato di Basilea (BCBS) prevedono l'attivazione della riserva di capitale anticiclica (*countercyclical capital buffer, CCyB*) durante fasi cicliche espansive. Di recente il BCBS si è espresso a favore dell'attivazione del CCyB o di altri strumenti macroprudenziali, se disponibili, anche in fasi cicliche non espansive, senza cioè attendere il surriscaldamento del ciclo reale o finanziario³. Anche la Banca centrale europea (BCE) si è espressa in tal senso⁴. Nei trenta paesi dello Spazio economico

¹ L'esposizione su cui andrebbe calcolato il requisito è data dalla somma degli importi di cui alla riga 170, colonna 90 della tavola Corep C09.01 e alla riga 150, colonna 125 della tavola Corep C09.02.

² ESRB, [Warning on vulnerabilities in the Union financial system](#), settembre 2022.

³ BCBS, [Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates](#), ottobre 2022.

⁴ BCE, [Governing Council statement on macroprudential policies](#), novembre 2022.

europeo, solo quattro – Italia, Grecia, Polonia, Spagna – non hanno al momento attivato né un CCyB né un SyRB⁵.

In Italia l'economia reale è particolarmente dipendente dai finanziamenti bancari; è quindi fondamentale continuare a rafforzare ex ante la resilienza del sistema bancario, preservandone la capacità di sostenere famiglie e imprese al verificarsi di shock avversi.

Costituire una riserva di capitale a fini macroprudenziali nell'attuale contesto macroeconomico e finanziario permetterebbe di minimizzare il rischio che la sua introduzione possa avere effetti prociclici. In base ai dati a settembre 2023, il capitale libero (non assorbito da requisiti regolamentari) delle banche autorizzate in Italia sarebbe pari a circa 47 miliardi. Nonostante la debolezza della dinamica del credito, riconducibile in buona parte a fattori di domanda, la redditività delle banche si colloca su livelli storicamente elevati: nel 2023 il sistema ha realizzato utili per circa 32 miliardi, mentre per il 2024 si attendono utili sostanzialmente in linea con quelli dell'anno precedente. Si stima che la minore crescita del prodotto interno lordo (PIL) che potrebbe essere indotta dall'introduzione della riserva sarebbe trascurabile, mentre in caso di eventi avversi i benefici derivanti dalla possibilità di rilasciarla sarebbero significativi.

Nel quadro regolamentare vigente in Italia prima della pandemia l'unica riserva rilasciabile era il CCyB, storicamente fissato a zero perché collegato all'andamento di un ciclo finanziario rimasto debole fin dall'introduzione dello strumento (avvenuta nel 2015). Oggi è disponibile anche il SyRB, introdotto nell'ordinamento italiano all'inizio del 2022 con il [38° aggiornamento della Circolare 285](#).

Il SyRB è uno strumento molto flessibile, particolarmente adatto ad attenuare le conseguenze economiche di eventi inattesi, anche indipendenti dal ciclo economico e finanziario, in quanto – come previsto dalla legislazione italiana ed europea – può essere impiegato per prevenire e attenuare rischi sistemici non già coperti da altre riserve di capitale. Quando ritenuto necessario, e in particolare al verificarsi di eventi avversi, tale riserva può inoltre essere immediatamente rilasciata per consentire alle banche di avere maggiori risorse per assorbire le perdite e sostenere l'economia reale.

A chi si rivolge la consultazione

La consultazione si rivolge a chiunque possa avere interesse a trasmettere osservazioni e commenti sul documento di consultazione.

Termini e modalità per partecipare alla consultazione pubblica

Le risposte alla consultazione possono essere trasmesse entro il 29 marzo 2024 mediante posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo stf@pec.bancaditalia.it.

I commenti pervenuti oltre il termine sopra indicato o seguendo diverse modalità non saranno presi in considerazione. In conformità con l'art. 6 del [Provvedimento del 9 luglio 2019](#), le risposte ricevute

⁵ Nove paesi hanno introdotto un CCyB positivo in condizioni normali, ossia quando i rischi ciclici sono bilanciati (né alti né bassi; cosiddetto *positive cycle-neutral* CCyB, PCN CCyB), nove un SyRB generale e nove un SyRB settoriale. Per il PCN CCyB e il SyRB generale i coefficienti variano dall'1,0 al 4,5 per cento. Per ulteriori approfondimenti, cfr. Bonato L. e M. Molinari, "[Il rafforzamento dei buffer macroprudenziali rilasciabili nei paesi dello Spazio economico europeo](#)", Note di stabilità finanziari e vigilanza, N° 36, marzo 2024.

durante la consultazione saranno analizzate solo se pertinenti e rilevanti per la definizione del contenuto degli atti di regolazione.

Resoconto della consultazione e prossimi passi

A conclusione della consultazione pubblica, la Banca d'Italia procederà all'analisi delle osservazioni e dei commenti ricevuti, nonché di ogni altra informazione rilevante. Il testo finale della decisione verrà pubblicato con un Comunicato stampa e sul sito web della Banca d'Italia nella sezione dedicata alle [politiche macroprudenziali](#). Verrà altresì pubblicato un "resoconto della consultazione". Si fa presente che non sussiste un obbligo per la Banca d'Italia di fornire riscontro puntuale su ogni singolo commento e che il resoconto della consultazione potrà essere redatto in forma sintetica.

Coloro che – per esigenze di riservatezza – desiderano che le proprie risposte alla consultazione non siano pubblicate oppure siano pubblicate in forma anonima, ne fanno esplicito riferimento nella risposta alla consultazione oppure nella mail di trasmissione della stessa; coloro che chiedono che la pubblicazione avvenga in forma anonima trasmettono anche un documento opportunamente anonimizzato. Il generico *disclaimer* di confidenzialità eventualmente presente in calce alle comunicazioni inviate via posta elettronica non sarà considerato una richiesta di non divulgare i commenti.

Dei dati personali possono venire a conoscenza i Capi delle Strutture interessate dall'attività di regolamentazione cui è riferita la consultazione, nonché gli addetti autorizzati al trattamento.

Gli interessati possono esercitare il diritto di accesso ai dati personali e gli altri diritti riconosciuti dalla legge, tra i quali il diritto di ottenere la rettifica o l'integrazione dei dati, la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco di quelli trattati in violazione di legge nonché il diritto di opporsi in tutto o in parte, per motivi legittimi, al loro trattamento. Tali diritti possono essere fatti valere nei confronti del Titolare del trattamento, Banca d'Italia - Servizio Organizzazione - via Nazionale 91, 00184 ROMA, e-mail org.privacy@bancaditalia.it.

Il Responsabile della Protezione dei Dati per la Banca d'Italia può essere contattato presso via Nazionale 91, 00184 ROMA, o al seguente indirizzo e-mail responsabile.protezione.dati@bancaditalia.it.

Gli interessati, qualora ritengano che il trattamento che li riguarda sia effettuato in violazione di legge, possono proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali.

Appendice - Calibrazione e analisi di impatto

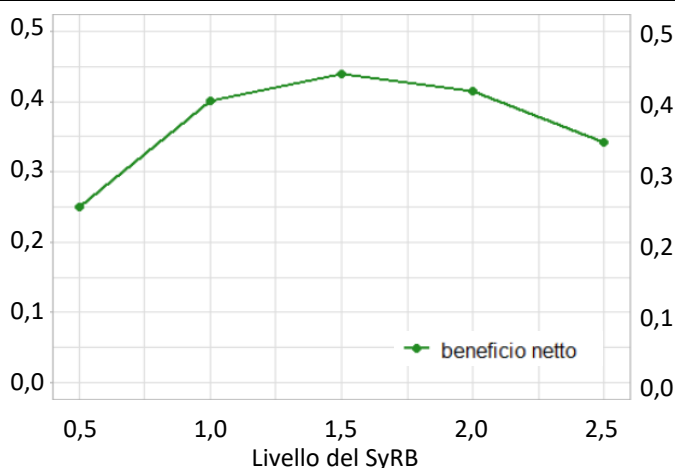
In supporto alla calibrazione di un livello appropriato del SyRB e delle modalità della sua introduzione sono state svolte alcune analisi quantitative, in particolare uno studio delle perdite storiche e un'analisi costi-benefici, quest'ultima condotta con riferimento agli impatti sia sul sistema bancario sia sulla crescita economica.

Lo studio sull'andamento delle perdite contabilizzate dalle banche italiane dal 2006 al 2022 ha permesso di stimare l'entità dell'ipotetica riserva di capitale di natura macroprudenziale che sarebbe stata necessaria per sostenere il sistema bancario italiano nelle fasi in cui gli andamenti del ciclo economico ne erodono la redditività. I risultati suggeriscono che per assorbire la quota delle perdite del sistema bancario non riconducibile ai rischi già coperti da altri requisiti prudenziali sarebbe stata necessaria una riserva di capitale macroprudenziale pari almeno all'1,0 per cento delle esposizioni complessive ponderate per il rischio (RWA totali).

L'analisi costi-benefici parte dalla considerazione che al momento le banche italiane hanno una patrimonializzazione più che sufficiente a

Figura

Beneficio netto (in termini di maggiore tasso di crescita del PIL) connesso con l'attivazione del SyRB e con il suo rilascio in una recessione (1)
 (dati al 30 settembre 2023, valori percentuali)



rispettare il nuovo requisito. Il capitale libero del sistema passerebbe infatti dal 3,8 al 3,2 per cento degli RWA totali (la nuova riserva preserverà nel sistema un ammontare di capitale di migliore qualità pari a circa 7,4 miliardi di euro). Solo pochissime istituzioni, già all'attenzione della Banca d'Italia, avrebbero necessità di aumentare marginalmente il capitale o emettere passività idonee a soddisfare il requisito minimo di fondi propri e passività soggette a *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL). Eventuali interventi di aggiustamento della posizione patrimoniale beneficerebbero inoltre degli utili previsti per il 2024, pari a livello aggregato a più di quattro volte l'ammontare complessivo della riserva.

I costi che si sosterebbero per l'introduzione di una riserva macroprudenziale sono stati stimati in termini di impatto sul tasso di crescita del PIL utilizzando un modello costruito per

misurare la risposta del prodotto a shock sul capitale delle banche. Il modello tiene conto anche dei possibili effetti di amplificazione che l'erosione del capitale bancario potrebbe avere rispetto allo shock iniziale. I benefici per l'andamento del PIL sono stati valutati con lo stesso modello, ipotizzando il rilascio della riserva durante una recessione economica media. L'analisi indica che l'introduzione di una riserva avrebbe significativi benefici netti (differenza tra benefici e costi), e che tali benefici sarebbero massimizzati per valori della riserva compresi tra l'1,0 e il 2,0 per cento (figura).

(1) Il livello del SyRB è espresso come il rapporto tra incremento di capitale e esposizioni domestiche ponderate per il rischio di credito e di controparte. Il beneficio netto è calcolato come la differenza tra costi e benefici associati all'attivazione e al rilascio del SyRB. I costi sono pari alla contrazione stimata del tasso di crescita a un anno del PIL a seguito dell'attivazione di diversi livelli del SyRB, con una strategia di *phasing-in* che, dopo l'applicazione immediata di una parte pari allo 0,5 per cento, ne preveda l'incremento a *step* di 50 punti base ogni anno. I benefici sono pari all'aumento del tasso di crescita del PIL ottenuto rilasciando il SyRB al verificarsi di una recessione di entità paragonabile a quelle mediamente osservate per l'economica italiana dal 1992 al 2023.