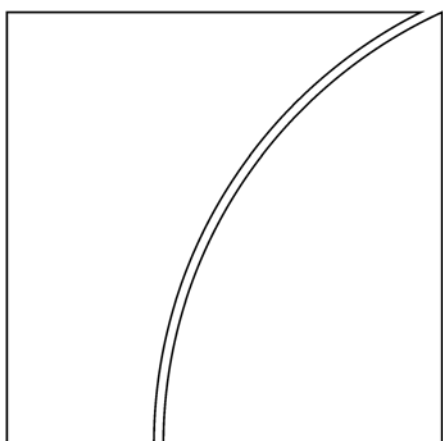


Comitato di Basilea
per la vigilanza bancaria



**Schema per il trattamento
delle banche di rilevanza
sistemica nazionale**

Ottobre 2012



BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI

Il presente documento è stato redatto in lingua inglese. In caso di dubbio, si rimanda alla versione originale.

La presente pubblicazione è consultabile sul sito internet della BRI (www.bis.org).

© *Banca dei Regolamenti Internazionali 2012. Tutti i diritti riservati. Sono consentite la riproduzione e la traduzione di brevi parti del testo purché sia citata la fonte.*

ISBN 92-9131-141-3 (stampa)

ISBN 92-9197-141-3 (web)

Indice

I.	Introduzione.....	1
II.	Principi.....	3
	A. Metodologia di valutazione	4
	B. Capacità addizionale di assorbimento delle perdite (HLA)	7

Schema per il trattamento delle banche di rilevanza sistemica nazionale

I. Introduzione

1. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (il Comitato)¹ ha pubblicato nel novembre 2011 il testo delle disposizioni sulla metodologia di valutazione e i requisiti aggiuntivi di assorbimento delle perdite da applicare alle banche di rilevanza sistemica globale (G-SIB)². In occasione del summit tenuto lo stesso mese, i leader del G20 hanno dato l'avallo a tali disposizioni e richiesto contestualmente al Comitato e al Financial Stability Board di trovare il modo di estendere in tempi brevi lo schema sulle G-SIB alle banche di rilevanza sistemica nazionale (D-SIB)³.

2. L'adozione di disposizioni aggiuntive per le G-SIB era motivata dalle "esternalità negative" (ossia gli effetti collaterali avversi) che queste banche creano a livello internazionale, esternalità che le politiche di regolamentazione non affrontano compiutamente. Cercando di massimizzare i propri benefici, le singole società finanziarie possono infatti razionalmente adottare comportamenti che risultano subottimali nell'ottica dell'intero sistema poiché non tengono conto di tali esternalità. Fra le esternalità negative in parola figura l'impatto del fallimento o, più in generale, delle difficoltà di istituzioni finanziarie globali interconnesse, il quale può provocare shock che, propagandosi all'interno del sistema finanziario, sono in grado di danneggiare l'economia reale. Inoltre, l'azzardo morale associato al sostegno diretto e alle garanzie implicite forniti dallo Stato potrebbe amplificare l'assunzione di rischio, ridurre la disciplina di mercato e dare luogo a distorsioni della concorrenza, accrescendo ulteriormente la probabilità di tensioni future. I costi collegati all'azzardo morale vanno così a sommarsi agli eventuali costi diretti del sostegno pubblico che potrebbero ricadere sui contribuenti.

3. Il requisito aggiuntivo applicato alle G-SIB, che si aggiunge ai requisiti previsti da Basilea 3 per tutte le banche con operatività internazionale, intende limitare le esternalità negative transfrontaliere che le istituzioni bancarie di rilevanza sistemica creano per il sistema finanziario e l'economia mondiali. Esternalità analoghe possono tuttavia esistere anche a livello nazionale. Vi sono infatti numerose banche che, pur non avendo rilevanza significativa su scala internazionale, sono nondimeno in grado di esercitare un impatto considerevole sul sistema finanziario e l'economia nazionali rispetto ad altri istituti non sistemicamente rilevanti. Alcune di queste banche potrebbero presentare esternalità che, pur non producendo effetti su scala globale, hanno carattere transfrontaliero. Come nel caso delle G-SIB, si è quindi ritenuto opportuno considerare come affrontare le esternalità poste dalle D-SIB.

¹ Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è composto da alti esponenti delle banche centrali e autorità di vigilanza di Arabia Saudita, Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Corea, Francia, Germania, Giappone, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Italia, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Regno Unito, Russia, Singapore, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svezia, Svizzera, Turchia. Il Comitato si riunisce solitamente presso la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI) a Basilea, in Svizzera, dove ha sede il suo Segretariato permanente.

² Cfr. Comitato di Basilea, *Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione e requisito aggiuntivo di assorbimento delle perdite* (novembre 2011) all'indirizzo http://www.bis.org/publ/bcbs207_it.pdf.

³ Cfr. *Cannes Summit Final Declaration – Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, 4 novembre 2011.

4. Lo schema per le D-SIB assume una prospettiva complementare rispetto a quello per le G-SIB, focalizzandosi sull'impatto che le difficoltà o il fallimento di una banca (comprese le banche internazionali) possono avere per l'economia nazionale. Per questo motivo, esso si basa sulla valutazione condotta dalle autorità nazionali, le quali si trovano nella posizione migliore per giudicare l'impatto di un eventuale fallimento sul sistema finanziario e l'economia del loro paese.

5. Ciò presenta due implicazioni. In primo luogo, al fine di tenere conto delle caratteristiche strutturali delle singole giurisdizioni, la valutazione e l'applicazione degli strumenti di policy dovranno consentire un adeguato margine di discrezionalità a livello nazionale. Tale approccio contrasta con quello prescrittivo adottato nello schema per le G-SIB. In secondo luogo, poiché lo schema per le D-SIB è anch'esso in grado di ridurre le esternalità transfrontaliere, in particolare quelle dovute agli effetti di contagio regionali o bilaterali, è nell'interesse di più paesi che le autorità nazionali affrontino efficacemente i rischi posti dalle singole banche. Lo schema per le D-SIB, quindi, dovrebbe stabilire una serie minima di principi che assicurino la complementarità rispetto allo schema per le G-SIB, affrontino adeguatamente le esternalità transfrontaliere e promuovano condizioni di parità concorrenziale.

6. I principi elaborati dal Comitato per le D-SIB accordano alle autorità nazionali un grado adeguato di discrezionalità per tenere conto delle caratteristiche strutturali del sistema finanziario nazionale, compresa la possibilità di stabilire, oltre agli standard minimi imposti dallo schema per le D-SIB, requisiti aggiuntivi basati sulle specificità del rispettivo paese e sistema bancario.

7. I principi contenuti nel presente documento attengono al requisito aggiuntivo di assorbimento delle perdite (higher loss absorbency o HLA) per le D-SIB. Il Comitato desidera sottolineare che anche altri strumenti di policy, in particolare un'azione di vigilanza più intensa, possono dare un importante contributo alla gestione delle problematiche relative alle D-SIB.

8. I principi sono stati elaborati per essere applicati ai gruppi consolidati e alle filiazioni. Tuttavia, le autorità nazionali potranno decidere di estenderli alle affiliate insediate nelle rispettive giurisdizioni, conformemente ai rispettivi assetti giuridici e regolamentari⁴.

9. L'applicazione dei principi sarà accompagnata da un rigoroso processo di verifica inter pares introdotto dal Comitato. Quest'ultimo intende inserire lo schema per le D-SIB all'interno del programma di valutazione della conformità delle normative nazionali con Basilea 3⁵. Ciò contribuirà a garantire che le varie giurisdizioni si dotino di regimi appropriati ed efficaci in materia di D-SIB.

10. Poiché lo schema per le D-SIB è complementare a quello per le G-SIB, il Comitato ritiene opportuno che le banche classificate come D-SIB dalle rispettive autorità nazionali siano vincolate dalle stesse autorità al rispetto dei principi nei tempi previsti dalle disposizioni transitorie dello schema per le G-SIB, ossia a partire dal gennaio 2016.

⁴ Per quanto l'applicazione alle affiliate dei principi concernenti la valutazione della rilevanza sistemica non debba presentare particolari problemi, la gamma di azioni a disposizione delle autorità del paese dove sono insediate le affiliate di rilevanza sistemica potrebbe risultare più ristretta.

⁵ Cfr. Comitato di Basilea, *Programma di valutazione della conformità delle normative con Basilea 3* (aprile 2012) all'indirizzo http://www.bis.org/publ/bcbs216_it.pdf.

II. Principi

11. Il Comitato ha elaborato una serie di principi che formano lo schema per il trattamento delle D-SIB. I 12 principi in parola possono essere suddivisi in due ampie categorie: la prima (principi 1-7) attiene principalmente alla metodologia di valutazione delle D-SIB, mentre la seconda (principi 8-12) riguarda il requisito HLA per le D-SIB⁶.

12. Di seguito vengono enunciati i 12 principi.

Metodologia di valutazione

Principio 1 – Le autorità nazionali dovrebbero elaborare una metodologia per valutare il grado di rilevanza sistemica delle banche nel contesto nazionale.

Principio 2 – La metodologia di valutazione di una D-SIB dovrebbe rispecchiare l'impatto potenziale, o le esternalità, derivanti dal fallimento di una banca.

Principio 3 – Il sistema di riferimento per valutare l'impatto del fallimento di una D-SIB dovrebbe essere l'economia nazionale.

Principio 4 – Le autorità del paese di origine dovrebbero procedere alla valutazione del grado di rilevanza sistemica delle banche al livello del gruppo consolidato, mentre le autorità del paese ospitante dovrebbero valutare la rilevanza sistemica delle filiazioni nelle rispettive giurisdizioni, a un livello di consolidamento comprendente a sua volta tutte le loro filiazioni a valle.

Principio 5 – L'impatto del fallimento di una D-SIB per l'economia nazionale dovrebbe essere valutato in linea di principio con riferimento a fattori specifici della banca, ossia:

- a) dimensione;
- b) interconnessione;
- c) sostituibilità come operatore di mercato e fornitore di servizi (comprese le considerazioni sulla concentrazione del settore bancario);
- d) complessità (compresa la complessità addizionale derivante da operatività all'estero).

In aggiunta, le autorità nazionali sono libere di prendere in considerazione altre misure o serie di dati atte a integrare gli indicatori relativi ai fattori summenzionati, come ad esempio le dimensioni dell'economia nazionale.

Principio 6 – Al fine di assicurare che il loro giudizio rifletta lo stato corrente dei sistemi finanziari pertinenti, le autorità nazionali dovrebbero valutare la rilevanza sistemica delle banche nelle rispettive giurisdizioni a intervalli regolari, non significativamente superiori a quelli previsti per la valutazione delle G-SIB.

Principio 7 – Le autorità nazionali dovrebbero pubblicare informazioni atte a fornire una panoramica della metodologia impiegata per valutare la rilevanza sistemica delle banche nella rispettiva economia.

Capacità addizionale di assorbimento delle perdite (HLA)

Principio 8 – Le autorità nazionali dovrebbero documentare le metodologie e le considerazioni utilizzate per calibrare il livello di HLA previsto dal regime per le D-SIB nella

⁶ HLA (higher loss absorbency) designa la capacità addizionale di assorbimento delle perdite rispetto a quella minima stabilità da Basilea 3 per le banche con operatività internazionale. Nel caso delle banche nazionali prive di operatività estera, HLA si intende rispetto ai requisiti stabiliti per le banche nazionali.

rispettiva giurisdizione. La calibrazione del livello di HLA per le D-SIB dovrebbe basarsi su metodologie quantitative (ove disponibili) e fattori nazionali specifici, ferma restando la facoltà dell'autorità di vigilanza di applicare la propria capacità di giudizio.

Principio 9 – Il requisito HLA imposto a una banca dovrebbe essere commisurato al grado di rilevanza sistemica di quest'ultima, stabilito in base al principio 5.

Principio 10 – Le autorità nazionali dovrebbero assicurare all'interno delle rispettive giurisdizioni la compatibilità fra l'applicazione dello schema per le G-SIB e quella dello schema per le D-SIB. Le autorità del paese di origine dovrebbero prescrivere requisiti HLA calibrati a livello di casa madre e/o a livello consolidato, mentre le autorità del paese ospitante dovrebbero prescrivere requisiti HLA calibrati a livello subconsolidato/di filiazione. L'autorità del paese di origine dovrebbe verificare che la banca madre presa singolarmente abbia un'adeguata dotazione patrimoniale, compreso nei casi in cui si applica un requisito HLA per le D-SIB a livello di filiazione. L'autorità del paese di origine dovrebbe prescrivere il requisito HLA più elevato fra quello per le D-SIB e quello per le G-SIB nei casi in cui il gruppo bancario sia classificato sia come D-SIB all'interno della sua giurisdizione, sia come G-SIB.

Principio 11 – Nei casi in cui la filiazione di una banca sia classificata come D-SIB dall'autorità del paese ospitante, l'autorità del paese di origine e quella del paese ospitante dovrebbero accordarsi per cooperare e coordinare le proprie azioni ai fini dell'applicazione di un requisito HLA appropriato, nel rispetto dei vincoli imposti dalle leggi in materia nella giurisdizione ospitante.

Principio 12 – Il requisito HLA dovrebbe essere soddisfatto integralmente mediante Common Equity Tier 1 (CET1). In aggiunta, le autorità nazionali dovrebbero applicare gli eventuali altri requisiti addizionali o i provvedimenti che ritengano appropriati per affrontare i rischi posti dalle D-SIB.

A. Metodologia di valutazione

Principio 1 – Le autorità nazionali dovrebbero elaborare una metodologia per valutare il grado di rilevanza sistemica delle banche nel contesto nazionale.

Principio 2 – La metodologia di valutazione di una D-SIB dovrebbe rispecchiare l'impatto potenziale, o le esternalità, derivanti dal fallimento di una banca.

13. Il punto di partenza per l'elaborazione di principi di valutazione da applicare alle D-SIB è il requisito in base al quale tutte le autorità nazionali dovrebbero effettuare una valutazione del grado di rilevanza sistemica delle banche nel contesto nazionale. La logica sottostante alla scelta di considerare il contesto nazionale è delineata nel successivo paragrafo 17.

14. In base al paragrafo 14 del testo delle disposizioni in materia di G-SIB, *“la rilevanza sistemica globale di una banca [va] misurata in base all'impatto che il suo fallimento potrebbe avere sul sistema finanziario internazionale e sull'economia più in generale, piuttosto che in base al rischio che tale fallimento si verifichi. In altri termini, andrebbe considerata la perdita in caso di insolvenza (loss-given-default o LGD) globale a livello di sistema, anziché la probabilità di insolvenza (probability of default o PD)”*. Coerentemente con la metodologia prevista per le G-SIB, il Comitato è del parere che anche le D-SIB andrebbero valutate in base all'impatto che il loro fallimento potrebbe avere sul rispettivo sistema di riferimento. Ne discende che, nella misura in cui la metodologia prescelta contiene indicatori relativi alle D-SIB, tali indicatori dovrebbero riferirsi principalmente a misure dell'“impatto del fallimento”, piuttosto che a misure del “rischio di fallimento”.

Principio 3 – Il sistema di riferimento per valutare l'impatto del fallimento di una D-SIB dovrebbe essere l'economia nazionale.

Principio 4 – Le autorità del paese di origine dovrebbero procedere alla valutazione del grado di rilevanza sistemica delle banche al livello del gruppo consolidato, mentre le

autorità del paese ospitante dovrebbero valutare la rilevanza sistemica delle filiazioni nelle rispettive giurisdizioni, a un livello di consolidamento comprendente a sua volta tutte le filiazioni a valle.

15. Due aspetti chiave che definiscono lo schema per le D-SIB e la sua relazione con lo schema per le G-SIB riguardano il modo in cui il primo schema affronta due aspetti concettuali aventi importanti implicazioni pratiche:

- la scelta del sistema di riferimento per la valutazione dell'impatto sistemico;
- la scelta dell'unità di analisi più appropriata (ossia dell'entità oggetto di valutazione).

16. Nel caso dello schema per le G-SIB, il sistema di riferimento appropriato è l'economia mondiale, considerata l'enfasi posta sugli effetti di contagio fra paesi e sulle esternalità negative globali derivanti dal fallimento di una banca con operatività internazionale. Tale scelta ha reso possibile individuare le banche aventi rilevanza sistemica nel contesto mondiale. L'unità di analisi è stata naturalmente posta al più alto livello consolidato del gruppo bancario (il paragrafo 89 del testo delle disposizioni in materia di G-SIB recita: *"La valutazione della rilevanza sistemica delle G-SIB è condotta utilizzando dati relativi al gruppo consolidato"*).

17. Analogamente, il processo di valutazione della rilevanza sistemica nel contesto nazionale dovrebbe incentrarsi sulle esternalità che il fallimento di una banca genera a livello nazionale. Per questo motivo, il Comitato ritiene che il sistema di riferimento appropriato sia l'economia nazionale: le autorità nazionali dovrebbero cioè considerare la rilevanza sistemica delle banche all'interno della propria giurisdizione specifica, giungendo a una valutazione delle banche con operatività nazionale in base alla rilevanza sistemica.

18. Per quanto attiene all'unità di analisi, il Comitato è dell'opinione che le autorità del paese di origine dovrebbero considerare le banche in una prospettiva consolidata (a livello globale). Ciò si deve al fatto che le operazioni di una banca al di fuori della giurisdizione di origine possono, in caso di fallimento della banca stessa, avere ripercussioni potenzialmente rilevanti per l'economia nazionale (di origine). Le giurisdizioni dove hanno sede gruppi bancari con operatività internazionale potrebbero risentire anche del fallimento dell'intero gruppo bancario, e non soltanto di quello della parte del gruppo che opera all'interno dell'economia nazionale. Questo aspetto riveste particolare importanza dal momento che, in assenza di accordi con gli altri paesi interessati, il governo del paese di origine potrebbe doversi fare carico anche del salvataggio o della ristrutturazione/liquidazione delle operazioni estere. Ciò concorda con la prospettiva adottata dallo schema per le G-SIB.

19. Per quanto riguarda le autorità dei paesi ospitanti, il Comitato ritiene che dovrebbero valutare a loro volta le filiazioni estere operanti nelle proprie giurisdizioni, su base consolidata comprendente tutte le eventuali filiazioni, incluse quelle insediate in altre giurisdizioni. Ad esempio, nel caso di un gruppo finanziario internazionale con sede legale nel paese X, le autorità del paese Y si occuperebbero soltanto delle società del gruppo insediate nel paese Y, nonché delle loro filiazioni a valle, comprese quelle situate nel paese Z, e del loro impatto sull'economia di Y. I gruppi bancari esteri verrebbero pertanto considerati su base locale o subconsolidata a partire dal livello delle filiazioni nel paese Y. L'ambito dell'analisi coinciderebbe con il perimetro di consolidamento prudenziale, come nel caso dello schema per le G-SIB. Di conseguenza, ai fini della valutazione delle D-SIB, le attività assicurative o altre attività non bancarie dovrebbero essere considerate soltanto nella misura in cui rientrano nel perimetro di consolidamento prudenziale.

20. La valutazione delle filiazioni estere al livello di consolidamento locale riconosce altresì la possibilità che il fallimento di gruppi bancari internazionali provochi a livello locale (del paese ospitante) esternalità sproporzionate nel caso in cui tali filiazioni rappresentino elementi significativi del sistema bancario locale (del paese ospitante). Si tratta di un aspetto importante, dal momento che in varie giurisdizioni il sistema bancario è caratterizzato dalla predominanza di filiazioni estere di gruppi bancari internazionali.

Principio 5 – L’impatto del fallimento di una D-SIB per l’economia nazionale dovrebbe essere valutato in linea di principio con riferimento a fattori specifici della banca, ossia:

- a) dimensione;**
- b) interconnessione;**
- c) sostituibilità come operatore di mercato e fornitore di servizi (comprese le considerazioni sulla concentrazione del settore bancario);**
- d) complessità (compresa la complessità addizionale derivante da operazioni all’estero).**

In aggiunta, le autorità nazionali sono libere di prendere in considerazione altre misure o serie di dati atte a integrare gli indicatori relativi ai fattori summenzionati, come ad esempio le dimensioni dell’economia nazionale.

21. La metodologia elaborata per le G-SIB individua cinque ampie categorie di fattori che influiscono sulla rilevanza sistemica globale: dimensione, operatività internazionale, interconnessione, sostituibilità come operatore di mercato e fornitore di servizi, complessità. Il sistema di misurazione basato su più indicatori e il sistema di ponderazione alla base di tale metodologia sono stati elaborati con l’obiettivo di ottenere una graduatoria delle G-SIB coerente a livello internazionale. Nel caso delle D-SIB il Comitato non ritiene opportuno mirare allo stesso grado di dettaglio, poiché lo schema è incentrato sull’impatto interno del fallimento di una banca, e le ampie differenze nelle strutture finanziarie dei vari paesi ostacolerebbero un confronto internazionale di questo tipo. È questo uno dei motivi per cui lo schema per le D-SIB adotta un approccio basato sull’applicazione di principi.

22. In linea con queste considerazioni, è opportuno elencare per sommi capi le categorie generali di fattori (come le dimensioni) che le singole giurisdizioni dovrebbero considerare nel valutare l’impatto del fallimento di una D-SIB. Delle cinque categorie utilizzate nello schema per le G-SIB, quattro sono applicabili anche alle D-SIB, ossia: dimensione, interconnessione, sostituibilità come operatore di mercato e fornitore di servizi, complessità. La categoria restante, quella dell’operatività internazionale, potrebbe non essere altrettanto rilevante, poiché misura il peso dell’attività svolta a livello globale (in più giurisdizioni) da una banca, aspetto che esula dallo schema per le D-SIB.

23. In aggiunta, le autorità nazionali potranno scegliere di considerare altri fattori specifici alla propria giurisdizione. Le dimensioni di una banca in rapporto al PIL nazionale costituiscono un valido esempio al riguardo. Laddove esse risultino relativamente ampie, infatti, la banca potrebbe essere classificata come D-SIB dall’autorità nazionale, mentre in un’altra giurisdizione una banca avente dimensioni assolute analoghe, ma inferiori rispetto al PIL, potrebbe non essere considerata rilevante da un punto di vista sistemico.

24. Le autorità nazionali dovrebbero poter decidere liberamente i pesi relativi appropriati da applicare a questi fattori a seconda delle specificità nazionali.

Principio 6 – Al fine di assicurare che il loro giudizio rifletta lo stato corrente dei sistemi finanziari pertinenti, le autorità nazionali dovrebbero valutare la rilevanza sistemica delle banche nelle rispettive giurisdizioni a intervalli regolari, non significativamente superiori a quelli previsti per la valutazione delle G-SIB.

25. L’elenco delle G-SIB (inclusi i rispettivi punteggi) è riesaminato con cadenza annuale sulla base dei dati aggiornati forniti da ciascuna banca partecipante, valutati tuttavia con riferimento a un campione internazionale che rimane perlopiù invariato per la durata di tre anni. Si prevede che i nominativi delle G-SIB e le relative classi di appartenenza, nonché i dati utilizzati per calcolare i punteggi, saranno oggetto di pubblicazione.

26. Il Comitato ritiene buona prassi che le autorità nazionali verifichino periodicamente la rilevanza sistemica delle banche nei rispettivi sistemi finanziari. Siffatta valutazione

dovrebbe essere parimenti condotta ogniqualvolta intervengano importanti cambiamenti strutturali nel sistema bancario, ad esempio in caso di fusione fra banche di rilievo. Il processo e la metodologia di valutazione adottati dalle autorità nazionali saranno verificati dal Comitato nell'ambito del processo di monitoraggio dell'attuazione.

27. È inoltre auspicabile che la periodicità delle valutazioni non sia significativamente superiore a quella prevista per le G-SIB (annuale). Ad esempio, una SIB potrebbe essere classificata come G-SIB ma anche come D-SIB nella stessa giurisdizione o in altre giurisdizioni ospitanti. Alternativamente, una SIB potrebbe uscire dall'elenco delle G-SIB ma diventare/rimanere una D-SIB. Al fine di mantenere un approccio coerente in questi casi, sarebbe opportuno che le valutazioni nell'ambito dei due schemi abbiano una periodicità analoga.

Principio 7 – Le autorità nazionali dovrebbero pubblicare informazioni atte a fornire una panoramica della metodologia impiegata per valutare la rilevanza sistemica delle banche nella rispettiva economia.

28. Il processo di valutazione impiegato deve essere articolato chiaramente e reso pubblico allo scopo di creare gli opportuni incentivi affinché le banche cerchino di ridurre il rischio sistemico che comportano per il sistema di riferimento. È questo un aspetto fondamentale dello schema per le G-SIB, che specifica la metodologia di valutazione e i requisiti di informativa del Comitato e delle banche. Con questa scelta il Comitato ha voluto assicurarsi che le banche, le autorità di regolamentazione e gli operatori di mercato comprendano in che modo le banche, mediante le loro azioni, siano in grado di influire sul proprio punteggio di rilevanza sistemica e quindi sull'entità della capacità addizionale di assorbimento delle perdite richiesta. Il Comitato è del parere che anche nell'ambito dello schema per le D-SIB la trasparenza del processo di valutazione abbia un ruolo importante, sebbene possa variare da una giurisdizione all'altra a causa dei diversi assetti e strumenti di policy utilizzati per gestire la rilevanza sistemica delle banche.

B. Capacità addizionale di assorbimento delle perdite (HLA)

Principio 8 – Le autorità nazionali dovrebbero documentare le metodologie e le considerazioni utilizzate per calibrare il livello di HLA previsto dal regime per le D-SIB nella rispettiva giurisdizione. La calibrazione del livello di HLA per le D-SIB dovrebbe basarsi su metodologie quantitative (ove disponibili) e fattori nazionali specifici, ferma restando la facoltà dell'autorità di vigilanza di applicare la propria capacità di giudizio.

29. Scopo del requisito HLA per le D-SIB è quello di ridurre ulteriormente la loro probabilità di fallimento rispetto a quella degli istituti non sistemicamente rilevanti, in considerazione del maggiore impatto che il fallimento di una D-SIB può avere per il sistema finanziario e l'economia nazionali.

30. Il Comitato intende verificare l'uniformità dell'attuazione del presente schema da parte delle autorità dei paesi di origine e dei paesi ospitanti, tenuto conto delle diverse circostanze nazionali. Al fine di promuovere tale uniformità e di evitare situazioni in cui banche aventi un grado analogo di rilevanza sistemica nazionale siano sottoposte all'interno di una stessa giurisdizione o in giurisdizioni diverse a disposizioni considerevolmente differenti in materia di D-SIB, occorre che le autorità dei paesi di origine e dei paesi ospitanti producano una documentazione sufficiente affinché il Comitato possa condurre una verifica efficace dell'attuazione. È importante che l'applicazione del requisito HLA per una D-SIB a livello sia di casa madre sia di filiazione si basi su un sistema di valutazione trasparente e ben articolato al fine di garantire che le implicazioni del requisito siano adeguatamente comprese dalle autorità sia del paese di origine sia del paese ospitante.

31. Il livello del requisito HLA per le D-SIB dovrebbe essere sottoposto al giudizio delle autorità nazionali. Ciò detto, occorre che tale giudizio si basi su una qualche forma di quadro

analitico, come del resto è avvenuto per il giudizio formulato dal Comitato sul livello del requisito addizionale di assorbimento delle perdite per le G-SIB⁷.

32. Il giudizio delle autorità nazionali riguardo al livello del requisito HLA dovrebbe inoltre basarsi sui fattori specifici ai singoli paesi, come ad esempio il grado di concentrazione nel settore bancario o le dimensioni del settore bancario in relazione al PIL. Più specificamente, rispetto ad altri, i paesi dove il sistema bancario risulta maggiore in rapporto al PIL rischiano verosimilmente di subire ripercussioni economiche dirette più rilevanti in caso di fallimento di una D-SIB. Per quanto il rapporto fra dimensioni e PIL sia facilmente computabile, sarebbe opportuno considerare anche il grado di concentrazione del settore bancario (poiché il verificarsi di un fallimento all'interno di un settore bancario di medie dimensioni e altamente concentrato avrebbe probabilmente un impatto maggiore sull'economia nazionale rispetto a quanto accadrebbe in un settore bancario di dimensioni maggiori e più elevata dispersione)⁸.

33. L'impiego di questi fattori nella calibrazione del requisito HLA giustificerebbe l'adozione di risposte di policy di diversa intensità da parte di paesi differenti per banche altrimenti simili sotto i quattro aspetti chiave descritti nel principio 5.

Principio 9 – Il requisito HLA imposto a una banca dovrebbe essere commisurato al grado di rilevanza sistemica di quest'ultima, stabilito in base al principio 5.

34. Lo schema per le G-SIB ripartisce le G-SIB in diverse classi di rilevanza sistemica sulla base dei punteggi prodotti dal sistema di misurazione basato su più indicatori. A ciascuna classe di rilevanza sistemica viene applicato un requisito addizionale diverso di assorbimento delle perdite (paragrafi 52 e 73 del testo delle disposizioni sulle G-SIB).

35. Sebbene lo schema per le D-SIB non dia luogo a punteggi basati su una metodologia prescritta come nel caso delle G-SIB, il Comitato è del parere che i requisiti HLA per le D-SIB dovrebbero anch'essi essere stabiliti in base al grado di rilevanza sistemica nazionale. Così facendo sarà possibile fornire gli appropriati incentivi affinché le banche sottoposte ai requisiti HLA riducano (o quantomeno non accrescano) la propria rilevanza sistemica. Nel caso in cui in una giurisdizione esistano più classi di D-SIB, esse potranno essere sottoposte a livelli differenziati di HLA.

Principio 10 – Le autorità nazionali dovrebbero assicurare all'interno delle rispettive giurisdizioni la compatibilità fra l'applicazione dello schema per le G-SIB e quella dello schema per le D-SIB. Le autorità del paese di origine dovrebbero prescrivere requisiti HLA calibrati a livello di casa madre e/o a livello consolidato, mentre le autorità del paese ospitante dovrebbero prescrivere requisiti HLA calibrati a livello subconsolidato/di filiazione. L'autorità del paese di origine dovrebbe verificare che la banca madre presa singolarmente abbia un'adeguata dotazione patrimoniale, compreso nei casi in cui si applica un requisito HLA per le D-SIB a livello di filiazione. L'autorità del paese di origine dovrebbe prescrivere il requisito HLA più elevato fra quello per le D-SIB e quello per le G-SIB nei casi in cui il gruppo bancario sia classificato sia come D-SIB all'interno della sua giurisdizione, sia come G-SIB.

36. Le autorità nazionali, comprese quelle dei paesi ospitanti, hanno attualmente la facoltà di fissare e imporre alle banche nella propria giurisdizione i requisiti patrimoniali che considerano più opportuni. Il testo delle disposizioni sulle G-SIB stabilisce che le autorità dei

⁷ L'allegato 2 al testo delle disposizioni sulle G-SIB presenta le varie analisi empiriche condotte dal Comitato, come ad esempio l'approccio dell'impatto atteso, su cui si è basato il giudizio del Comitato stesso.

⁸ Un altro fattore potenzialmente rilevante è la posizione di provvista del settore bancario, poiché un ricorso maggiore a fonti di finanziamento all'ingrosso estere potrebbe accrescere i costi di transizione (riduzione della leva finanziaria) per il settore finanziario e l'economia nazionale in caso di crisi.

paesi dove sono insediate le filiazioni di una G-SIB possono applicare all'interno della rispettiva giurisdizione un requisito addizionale di assorbimento delle perdite a livello di singola entità giuridica o a livello consolidato⁹. Il Comitato non intende modificare questo aspetto dello statu quo con l'introduzione dello schema per le D-SIB. L'imposizione di un requisito HLA per le D-SIB da parte dell'autorità del paese ospitante non differisce (fatta eccezione per la maggiore trasparenza) dall'attuale facoltà di imporre un requisito patrimoniale nell'ambito del primo o del secondo pilastro. Di conseguenza, la possibilità che le autorità dei paesi ospitanti impongano un requisito HLA per le D-SIB alle filiazioni insediate nella loro giurisdizione non solleva problematiche nuove per quanto riguarda i rapporti fra autorità del paese di origine e del paese ospitante.

37. Le autorità nazionali dovrebbero garantire che nella propria giurisdizione le banche aventi lo stesso grado di rilevanza sistemica (siano esse banche nazionali, filiazioni di gruppi bancari esteri o filiazioni di G-SIB) vengano sottoposte, a parità di altre condizioni, agli stessi requisiti HLA. Le banche in una stessa giurisdizione dovrebbero ricevere un trattamento uniforme, coerente e non discriminatorio, a prescindere dalla loro proprietà. La facoltà conferita alle autorità dei paesi ospitanti di imporre requisiti HLA alle filiazioni insediate nella propria giurisdizione ha come obiettivo di attenuare l'impatto potenzialmente maggiore che il fallimento di tali filiazioni avrebbe, considerata la loro rilevanza sistemica, per l'economia dei paesi ospitanti. Tale obiettivo dovrebbe essere mantenuto nei casi in cui una banca non abbia (o abbia una minore) rilevanza sistemica nel paese di origine, ma la sua filiazione sia (più) sistemicamente rilevante nella giurisdizione ospitante.

38. La decisione delle autorità del paese ospitante di imporre un requisito HLA per le D-SIB comporta un aumento della dotazione patrimoniale a livello di filiazioni, che può essere visto come un trasferimento di capitale dalla banca madre alla filiazione stessa, a condizione che quest'ultima non detenga già una riserva di capitale sufficiente nella giurisdizione ospitante né ottenga il capitale addizionale da investitori esterni. Ciò potrebbe, nel caso di filiazioni rilevanti o di grandi dimensioni, ridurre considerevolmente la dotazione patrimoniale a tutela della banca madre. In tali circostanze, è importante che l'autorità del paese di origine continui ad assicurare l'adeguatezza delle risorse finanziarie a livello di casa madre, ad esempio mediante l'imposizione di un requisito patrimoniale su base individuale. In effetti, il paragrafo 23 del testo di Basilea 2 recita: *"Poiché uno dei principali obiettivi della vigilanza è la tutela dei depositanti, è inoltre essenziale assicurare che il capitale riconosciuto ai fini del calcolo dell'adeguatezza patrimoniale sia prontamente disponibile per proteggere tali depositanti. Le autorità di vigilanza dovranno pertanto verificare che le singole banche siano adeguatamente capitalizzate su base individuale"*.

39. All'interno di una stessa giurisdizione, l'applicazione dello schema per le D-SIB sia alle G-SIB sia alle altre banche contribuirà a garantire condizioni di parità concorrenziale a livello nazionale. Ad esempio, qualora due banche in una giurisdizione abbiano una rilevanza sistemica pressoché identica a livello nazionale, ma solo una di loro sia classificata come G-SIB, le autorità nazionali potranno applicare a entrambe lo stesso requisito HLA per le D-SIB. In questi casi, le autorità del paese di origine potrebbero ritrovarsi nella situazione in cui il requisito HLA applicato al gruppo consolidato sarà il più elevato fra quello previsto dallo schema per le G-SIB e quello previsto dallo schema per le D-SIB.

⁹ Il paragrafo 98 del testo delle disposizioni in materia di G-SIB afferma che la *"valutazione della rilevanza sistemica delle G-SIB è condotta utilizzando dati relativi al gruppo consolidato. Coerentemente con questo approccio, il Comitato di Basilea applicherà il requisito addizionale di assorbimento delle perdite al gruppo consolidato. Tuttavia, così come stabilito per i coefficienti patrimoniali minimi e per il buffer di conservazione del capitale e il buffer anticiclico, l'applicazione a livello di gruppo consolidato non esclude la possibilità che le giurisdizioni ospitanti le filiazioni del gruppo applichino il requisito anche alle singole entità giuridiche o al livello consolidato internamente alla propria giurisdizione"*.

40. Questo approccio concorda peraltro con la prassi del Comitato di stabilire requisiti minimi piuttosto che massimi. Esso risulta altresì in linea con il testo delle disposizioni sulle G-SIB, il quale prevede esplicitamente che le autorità del paese di origine possano imporre requisiti più elevati rispetto ai requisiti addizionali di assorbimento delle perdite previsti per le G-SIB (cfr. il paragrafo 74 del testo in parola)¹⁰.

41. Il Comitato è dell'opinione che vada evitata qualsiasi forma di duplicazione e che i requisiti HLA basati sugli schemi per le G-SIB e per le D-SIB non vadano sommati. Ciò garantirà la coerenza complessiva fra i due schemi e consentirà che lo schema per le D-SIB assuma una valenza complementare a quello per le G-SIB.

Principio 11 – Nei casi in cui la filiazione di una banca sia classificata come D-SIB dall'autorità del paese ospitante, l'autorità del paese di origine e quella del paese ospitante dovrebbero accordarsi per cooperare e coordinare le proprie azioni ai fini dell'applicazione di un requisito HLA appropriato, nel rispetto dei vincoli imposti dalle leggi in materia nella giurisdizione ospitante.

42. Il Comitato è consapevole dei timori che potrebbero sorgere circa la possibilità che le autorità dei paesi ospitanti non adottino una prospettiva di gruppo nell'applicazione dei requisiti HLA alle filiazioni di gruppi bancari esteri insediate nelle loro giurisdizioni. D'altro canto, le autorità dei paesi di origine devono chiaramente essere a conoscenza dei requisiti HLA per le D-SIB applicati alle filiazioni di rilievo poiché tali requisiti potrebbero avere implicazioni per l'allocazione delle risorse finanziarie all'interno del gruppo bancario.

43. In tali circostanze, occorre che vengano istituiti e mantenuti accordi di coordinamento e cooperazione fra le autorità del paese di origine e del paese ospitante per stabilire il requisito HLA appropriato, nel rispetto dei vincoli imposti dalle leggi applicabili nella giurisdizione ospitante. Ciò risulta particolarmente importante per far sì che l'autorità del paese di origine possa verificare la posizione patrimoniale della casa madre su base individuale, come disposto dal paragrafo 38, e per evitare che l'autorità del paese di origine sia colta di sorpresa dall'azione dell'autorità del paese ospitante. Prima di prendere provvedimenti volti a stabilire l'imposizione e l'ammontare di un requisito HLA su una filiazione bancaria, le autorità del paese di origine e del paese ospitante dovrebbero collaborare e coordinarsi fra loro. L'autorità del paese ospitante dovrebbe motivare il provvedimento e indicare le misure che la banca dovrebbe adottare per evitare l'imposizione di tale requisito o ridurre l'entità. Le autorità del paese di origine e del paese ospitante dovrebbero inoltre discutere insieme: 1) i meccanismi di risoluzione delle crisi (compresi i piani di risanamento e di risoluzione) di entrambe le giurisdizioni; 2) le strategie percorribili per la risoluzione delle crisi ed eventuali piani specifici per la società in questione; 3) la misura in cui tali dispositivi dovrebbero influenzare i requisiti HLA.

Principio 12 – Il requisito HLA dovrebbe essere soddisfatto integralmente mediante Common Equity Tier 1 (CET1). In aggiunta, le autorità nazionali dovrebbero applicare gli eventuali altri requisiti addizionali o i provvedimenti che ritengano appropriati per affrontare i rischi posti dalle D-SIB.

44. Il requisito addizionale di assorbimento delle perdite per le G-SIB va soddisfatto mediante CET1, come previsto dal testo delle disposizioni per le G-SIB (paragrafo 87). Il Comitato ha ritenuto che l'uso del CET1 fosse il modo più semplice e più efficace di accrescere la capacità di assorbimento delle perdite di una banca in situazione di continuità di impresa. I requisiti HLA per le D-SIB dovrebbero anch'essi essere soddisfatti mediante CET1 per garantire la massima uniformità in termini di efficacia della capacità di

¹⁰ Nel paragrafo 74 si afferma che "i requisiti addizionali di assorbimento delle perdite sopra definiti sono requisiti minimi. Le giurisdizioni nazionali sono libere di imporre requisiti più elevati alle rispettive banche qualora lo ritengano opportuno".

assorbimento delle perdite. Tale scelta ha il vantaggio di agevolare un confronto diretto e trasparente dell'applicazione dei requisiti in giurisdizioni diverse, un aspetto auspicabile considerato che gran parte delle banche interessate sarà in competizione diretta sui mercati esteri. In aggiunta, le autorità nazionali dovrebbero stabilire eventuali altri requisiti addizionali o provvedimenti che ritengano opportuni per affrontare i rischi posti dalle D-SIB.

45. Le autorità nazionali dovrebbero introdurre il requisito HLA attraverso l'ampliamento del buffer di conservazione del capitale, mantenendo la suddivisione del buffer in quattro fasce di uguali dimensioni (come descritto nel paragrafo 147 di Basilea 3). Ciò è in linea con quanto disposto per il requisito addizionale di assorbimento delle perdite previsto per le G-SIB. Fondamentalmente, il requisito HLA per le D-SIB va ad aggiungersi ai buffer patrimoniali e ai requisiti patrimoniali minimi, e si accompagna a una serie prestabilita di sanzioni per le banche che non vi si conformano.

46. È possibile che in alcune giurisdizioni il secondo pilastro debba essere modificato per tenere conto dei requisiti HLA per le D-SIB. Nello specifico, sarebbe opportuno che le autorità assicurino che i requisiti del secondo pilastro non richiedano alla banca di mantenere una dotazione di capitale doppia per aspetti collegati con le esternalità associate alle difficoltà o al fallimento delle D-SIB, laddove tali aspetti siano già contemplati dal requisito HLA. Normalmente, tuttavia, il secondo pilastro contemplerà rischi diversi, non direttamente collegati alle esternalità delle D-SIB (ad esempio, rischi di tasso di interesse e di concentrazione), per cui il capitale a fronte del requisito HLA non dovrebbe poter essere utilizzato per soddisfare simultaneamente anche i requisiti del secondo pilastro relativi a questi altri rischi.