



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 23 febbraio 2021
(OR. en)

6378/21

EF 64
ECOFIN 159

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 62 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO su un'eventuale estensione del quadro in materia di riserva del coefficiente di leva finanziaria agli O-SII e sulla definizione e il calcolo della misura dell'esposizione complessiva, ivi compreso il trattamento delle riserve della banca centrale

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 62 final.

All: COM(2021) 62 final



Bruxelles, 16.2.2021
COM(2021) 62 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**su un'eventuale estensione del quadro in materia di riserva del coefficiente di leva
finanziaria agli O-SII e sulla definizione e il calcolo della misura dell'esposizione
complessiva, ivi compreso il trattamento delle riserve della banca centrale**

Base giuridica e oggetto della relazione

L'articolo 511 del regolamento (UE) n. 575/2013 (regolamento sui requisiti patrimoniali o CRR), modificato dal regolamento (UE) 2019/876 (di seguito "CRRII")¹, prevede che la Commissione presenti, entro il 31 dicembre 2020, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sui seguenti aspetti:

- (a) se sia opportuno introdurre un coefficiente di leva finanziaria aggiuntiva per gli altri enti a rilevanza sistemica (O-SII)^{2, 3}; e
- (b) se la definizione e il calcolo della misura dell'esposizione complessiva di cui all'articolo 429, paragrafo 4, del CRR, ivi compreso il trattamento delle riserve della banca centrale, siano appropriati.

La Commissione deve tenere conto, nella presente relazione, degli sviluppi internazionali e delle norme convenute a livello internazionale e prendere in considerazione la presentazione di una proposta legislativa.

Coefficiente di leva finanziaria aggiuntiva per gli altri enti a rilevanza sistemica

Il requisito di riserva del coefficiente di leva finanziaria per i G-SII è stato introdotto nel diritto dell'UE conformemente a un accordo del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB) del dicembre 2017⁴. Ad oggi non esiste un analogo requisito di riserva del coefficiente di leva finanziaria per i circa 160 enti dell'UE attualmente individuati come O-SII⁵.

La necessità di valutare l'opportunità di introdurre una riserva del coefficiente di leva finanziaria per gli O-SII deriva dal fatto che il CRRII ha introdotto un requisito di riserva del coefficiente di leva finanziaria per gli enti identificati come enti a rilevanza sistemica a livello globale (G-SII). Nell'UE vi sono attualmente otto G-SII. Per questi enti il requisito di riserva è fissato al 50 % del coefficiente di riserva per i G-SII basato sul rischio⁶ ad essi applicato e si aggiunge al futuro

¹ Regolamento (UE) 2019/876 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 150 del 7.6.2019, pag. 1).

² Gli O-SII sono definiti all'articolo 131 della direttiva 2013/36/UE (direttiva sui requisiti patrimoniali o CRD), modificata dalla direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019 (GU L 176 del 27.6.2019, pag. 338).

³ Gli enti creditizi sono soggetti a un requisito minimo relativo al coefficiente di leva finanziaria del 3 %, che entrerà in applicazione il 28 giugno 2021. Il requisito del coefficiente di leva finanziaria mira a preservare la stabilità finanziaria, agendo come meccanismo di protezione nel quadro dei requisiti patrimoniali basati sul rischio e impedendo la costituzione di un eccesso di leva finanziaria durante i periodi di crescita economica, e integra i requisiti patrimoniali basati sul rischio.

⁴ Cfr. Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2017), *Basel III: Finalising post-crisis reforms*, pagg. 140-141.

⁵ Cfr. <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/other-systemically-important-institutions-o-siis->

⁶ Cfr. articolo 92, paragrafo 1 *bis*, del CRR.

requisito minimo relativo al coefficiente di leva finanziaria⁷ (requisito del pilastro 1) e al requisito di fondi propri aggiuntivi per far fronte al rischio di leva finanziaria eccessiva⁸ (requisito del pilastro 2).

Il CRR^{II} prevedeva che la riserva del coefficiente di leva finanziaria per i G-SII fosse applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2022. Il regolamento (UE) 2020/873 ha però posticipato di un anno, al 1° gennaio 2023⁹, la data di applicazione della riserva del coefficiente di leva finanziaria per i G-SII, al fine di fornire agli enti capacità aggiuntiva per rispondere in modo immediato ed efficace all'impatto della COVID-19. Il rinvio è in linea con il calendario di attuazione riveduto concordato dal gruppo dei governatori delle banche centrali e dei capi delle autorità di vigilanza, l'organo di vigilanza del CBVB¹⁰.

In conformità del CRR la Commissione può prendere in considerazione l'introduzione di un requisito di riserva del coefficiente di leva finanziaria per gli O-SII in due date diverse. Oltre che nell'ambito della già menzionata relazione, prevista per la fine del 2020, tale requisito per gli O-SII può essere esaminato nell'ambito del riesame complessivo degli strumenti macroprudenziali nel settore bancario previsto nel 2022, come disposto dall'articolo 513 del CRR¹¹. Tale riesame deve essere effettuato entro il 30 giugno 2022. In considerazione del rinvio della data di applicazione della riserva del coefficiente di leva finanziaria per i G-SII, la Commissione ritiene che l'introduzione di un requisito di riserva aggiuntiva per gli O-SII debba piuttosto essere valutata nell'ambito della relazione della Commissione prevista dall'articolo 513 del CRR. In tale valutazione la Commissione dovrà tenere conto del fatto che gli O-SII costituiscono un gruppo eterogeneo di enti, alcuni dei quali sono simili per dimensioni e attività ai G-SII, mentre altri sono notevolmente più piccoli e maggiormente orientati al mercato nazionale. Questa eterogeneità nel gruppo degli O-SII richiede un'attenta valutazione dell'opportunità di estendere agli O-SII il requisito di riserva del coefficiente di leva finanziaria per i G-SII.

Estendere la riserva del coefficiente di leva finanziaria può effettivamente avere ripercussioni più ampie che devono essere considerate nel contesto di altre possibili modifiche del quadro macroprudenziale per il settore bancario eventualmente ritenute necessarie, in particolare alla luce degli insegnamenti tratti dall'attuale crisi. È pertanto più opportuno prendere in considerazione l'estensione del requisito di riserva del coefficiente di leva finanziaria agli O-SII nel contesto del riesame globale degli strumenti macroprudenziali nel settore bancario previsto nel 2022.

⁷ Cfr. articolo 92, paragrafo 1, lettera d), e articolo 429 *bis*, paragrafo 7, del CRR, a seconda dei casi.

⁸ Cfr. articolo 104, paragrafo 1, lettera a), della CRD.

⁹ Cfr. considerando 17 e articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2020/873 (GU L 204 del 26.6.2020, pag. 4).

¹⁰ Cfr. il comunicato stampa del CBVB, del 27 marzo 2020, sull'annuncio dei governatori e dei capi delle autorità di vigilanza del rinvio dell'attuazione di Basilea III per aumentare la capacità operativa delle banche e delle autorità di vigilanza nella risposta alla COVID-19, disponibile all'indirizzo: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

¹¹ Cfr. articolo 513, paragrafo 1, lettera e), del CRR, che impone alla Commissione di valutare se il requisito di riserva del coefficiente di leva finanziaria di cui all'articolo 92, paragrafo 1 *bis*, del CRR debba essere esteso agli enti a rilevanza sistemica diversi dai G-SII, se la sua calibrazione debba essere diversa da quella per i G-SII e se essa debba dipendere dal livello di rilevanza sistemica dell'ente.

Definizione e calcolo della misura dell'esposizione complessiva

Il CRRII ha modificato il calcolo del coefficiente di leva finanziaria¹² al fine di allineare il quadro europeo alla norma internazionale rivista inclusa in Basilea III, il pacchetto del 2017 di riforma della regolamentazione successivo alla crisi. Tali modifiche sono state introdotte, tra l'altro, al fine di garantire parità di condizioni a livello internazionale per gli enti stabiliti nell'Unione ma che operano anche al di fuori dell'Unione¹³.

Dopo l'adozione del CRRII il CBVB ha ulteriormente rivisto un aspetto specifico del suo quadro per il coefficiente di leva finanziaria. Per agevolare la prestazione di servizi di compensazione per conto del cliente, nel giugno 2019 è stato modificato il **trattamento dei derivati compensati per conto del cliente** ai fini del coefficiente di leva¹⁴. In base alle norme riviste, il trattamento di tali derivati è generalmente allineato a quello previsto dal metodo standardizzato per il rischio di controparte (SA-CCR) nel quadro basato sul rischio. La modifica consente agli enti di compensare il costo di sostituzione e l'esposizione potenziale futura per i derivati compensati per conto del cliente con il margine iniziale separato e il margine di variazione, in contante e non in contante, ricevuti dal cliente stesso.

I partecipanti al mercato hanno rilevato un collegamento tra il precedente trattamento dei derivati compensati per conto del cliente e la maggiore concentrazione nella prestazione di servizi di compensazione¹⁵. Una revisione sembra pertanto indispensabile, in quanto essa rimuove un elemento che disincentiva gli enti a offrire servizi di compensazione per conto del cliente riducendo i loro costi variabili, senza un impatto significativo sulla loro resilienza complessiva. La modifica dovrebbe agevolare la prestazione di servizi di compensazione, in linea con l'obiettivo delle riforme attuate dopo la crisi finanziaria globale per creare incentivi alla compensazione centrale dei derivati *over-the-counter*.

La disposizione rivista del CBVB relativa alla compensazione per conto del cliente sarà applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2023. Contrariamente al trattamento previsto dal CBVB, nell'ambito del nuovo quadro europeo in materia di coefficiente di leva finanziaria, che si applica a partire dal 28 giugno 2021, ancora non è possibile utilizzare il margine di variazione non in contante per compensare il costo di sostituzione¹⁶. Al fine di fornire agli enti europei lo stesso incentivo a offrire servizi di compensazione per conto del cliente e garantire parità di condizioni a livello internazionale, è opportuno allineare il trattamento previsto dal CRR per i derivati compensati per conto del cliente alla nuova norma internazionale. Per assicurare un allineamento tempestivo, la Commissione intende includere la revisione nella prossima proposta legislativa volta ad attuare gli ultimi elementi della riforma di Basilea III.

¹² Cfr. articolo 1, punto 117, del CRRII.

¹³ Cfr. considerando 8 del CRRII.

¹⁴ Cfr. Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2019), *Leverage ratio treatment of client cleared derivatives*, giugno 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d467.pdf>

¹⁵ Cfr. CBVB, CPMI, FSB e IOSCO (2018), *Incentives to centrally clear over-the-counter (OTC) derivatives: A post-implementation evaluation of the effects of the G20 financial regulatory reforms*, novembre 2018, disponibile all'indirizzo: www.bis.org/publ/othp29.pdf

¹⁶ Cfr. articolo 429 *quater*, paragrafo 3, del CRR.

Come indicato all'inizio della presente relazione, ai sensi dell'articolo 511 del CRR, la Commissione deve riferire anche in merito all'appropriatezza, ai fini del coefficiente di leva finanziaria, del **trattamento delle riserve della banca centrale**. Sulla base della nuova norma di Basilea del 2017¹⁷ il CRRII aveva introdotto un potere discrezionale nel quadro europeo in materia di coefficiente di leva finanziaria per escludere temporaneamente talune esposizioni della banca centrale dalla misura dell'esposizione complessiva dell'ente in circostanze eccezionali¹⁸. La finalità di tale potere discrezionale è facilitare l'effettiva trasmissione delle misure di politica monetaria. Nell'ambito del meccanismo di compensazione originario stabilito nel CRRII, l'eventuale impatto dell'esclusione delle riserve della banca centrale doveva essere completamente neutralizzato mediante un aumento rigorosamente proporzionale del requisito del coefficiente di leva finanziaria di ciascun ente.

La crisi COVID-19 ha messo in evidenza il fatto che tale meccanismo di compensazione sarebbe stato troppo restrittivo e che la sua applicazione non avrebbe facilitato l'effettiva trasmissione della politica monetaria. In effetti, poiché l'esenzione delle riserve della banca centrale sarebbe stata completamente neutralizzata da un aumento del requisito del coefficiente di leva finanziaria, gli enti sarebbero stati soggetti a vincoli per quanto riguarda il livello di aumento delle loro riserve della banca centrale. Ciò, a sua volta, avrebbe potuto scoraggiare gli enti dall'utilizzare, in una situazione di stress, le linee di liquidità della banca centrale nella misura necessaria, ostacolando così l'effettiva trasmissione delle misure di politica monetaria. Dato il margine di manovra limitato per controllare il livello delle riserve della banca centrale durante una crisi¹⁹, l'ente si sarebbe potuto trovare costretto a ridurre l'indebitamento tramite la vendita di attività o a ridurre il livello dei prestiti all'economia reale, o ad attuare entrambe queste misure.

Alla luce di queste constatazioni e sulla base della proposta della Commissione del 28 aprile 2020²⁰, il trattamento delle riserve della banca centrale è stato oggetto di revisione da parte dei colegislatori²¹. In base a tale revisione del trattamento, il requisito di coefficiente di leva finanziaria individuale dell'ente che esercita il potere discrezionale sarà adeguato una sola volta, ossia nel momento in cui l'ente esercita tale potere. L'adeguamento si baserà sul valore medio delle riserve della banca centrale ammissibili e sulla misura dell'esposizione complessiva dell'ente alla data in cui si ritiene che le circostanze eccezionali siano iniziate. Il coefficiente di leva finanziaria adeguato si applicherà per tutto il periodo durante il quale viene esercitato il

¹⁷ Cfr. Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2017), *Basel III: Finalising post-crisis reforms*, pag. 144.

¹⁸ Cfr. articolo 429 *bis*, paragrafo 1, lettera n), e paragrafi da 5 a 7, del CRR, come modificato dal CRRII.

¹⁹ Su tale aspetto la Banca centrale europea ha osservato che "[...] un aumento di liquidità di banca centrale risultante dalla conduzione della politica monetaria porterà ad un aumento della quantità di riserve detenute dal sistema bancario, come nel caso delle misure di politica monetaria recentemente annunciate in relazione alla crisi correlata alla Covid-19. Mentre i singoli enti creditizi sono in grado di spostare tali riserve, il sistema bancario non sarà in grado di evitare di mantenere tali riserve aggiuntive né l'aumento della misura dell'esposizione complessiva del coefficiente di leva finanziaria che le accompagna."; parere della Banca centrale europea, del 20 maggio 2020, in merito a modifiche al quadro prudenziale dell'Unione in risposta alla pandemia di Covid-19 (CON/2020/16) 2020/C 180/04 (GU C 180 del 29.5.2020, pag. 4).

²⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda gli adeguamenti in risposta alla pandemia di Covid-19, COM(2020) 310 final del 28.4.2020, disponibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0310&from=IT>

²¹ Cfr. considerando 9 e articolo 1, punto 4, del regolamento (UE) 2020/873.

potere discrezionale e non cambierà, a differenza di quanto stabilito con il precedente meccanismo di compensazione.

La revisione di cui sopra, che diventerà anch'essa applicabile il 28 giugno 2021, secondo la decorrenza originaria prevista dal CRRII, dovrebbe migliorare l'efficacia del potere discrezionale e fornire alle autorità competenti maggiore flessibilità per agire in modo appropriato e mirato in caso di possibili shock e crisi in futuro. Inoltre, al fine di garantire la disponibilità di tale potere discrezionale durante l'attuale pandemia di COVID-19 e fino all'entrata in applicazione della revisione del trattamento, è stato introdotto nel quadro europeo in materia di coefficiente di leva finanziaria un potere discrezionale transitorio per escludere temporaneamente talune riserve della banca centrale²².

Conclusioni

Nel contesto attuale la Commissione non ritiene opportuno introdurre un coefficiente di leva finanziaria addizionale per altri enti a rilevanza sistemica (O-SII). La questione dovrebbe essere esaminata nell'ambito del riesame completo degli strumenti macroprudenziali nel settore bancario che deve essere effettuato entro il 30 giugno 2022, come previsto dall'articolo 513 del CRR.

La Commissione ritiene opportuno adeguare il calcolo della misura dell'esposizione complessiva di cui all'articolo 429, paragrafo 4, del CRR per allineare il trattamento dei derivati compensati per conto del cliente alle norme concordate a livello internazionale.

Il legislatore ha già riveduto il trattamento delle riserve della banca centrale mediante il regolamento (UE) 2020/873. In assenza di ulteriori sviluppi internazionali sul trattamento delle riserve della banca centrale e alla luce della recente revisione, la Commissione non ritiene necessarie ulteriori modifiche.

²² Cfr. articolo 500 *ter* del CRR.