

Spett.le  
Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale  
Divisione Bilanci e Segnalazioni  
Banca d'Italia  
Via Milano, 53  
00184 Roma

**Oggetto: “ECB Regulation on reporting of supervisory financial information”: risposta alla comunicazione della Banca d'Italia del 23 ottobre 2014 e riferimenti sul contenuto della bozza di Regolamento in consultazione.**

Facendo seguito alla richiesta di cui alla Vostra comunicazione del 23 ottobre scorso, abbiamo coordinato le attività per l'elaborazione e la raccolta delle risposte al questionario della BCE inerente la valutazione dei costi per l'implementazione delle segnalazioni di vigilanza statistiche (Financial Reporting Standard – FINREP) da parte di un campione di 56 banche di Categoria, rappresentative dei diversi ambiti territoriali e profili operativi e dimensionali.

**1. Considerazioni sui contenuti della bozza di Regolamento**

Con riferimento ai contenuti del documento di consultazione, nel condividere in linea generale l'obiettivo che si pone la BCE con l'estensione - per le banche dell'euro zona - del FINREP (totalmente o in parte) anche a livello individuale, non si può non evidenziare la rilevanza dell'impatto che i nuovi requisiti segnaletici determinano sotto i profili applicativo, organizzativo e procedurale, in particolare per banche, come la generalità delle BCC-CR, caratterizzate da contenuti profili dimensionali.

Nella bozza di Regolamento, preso a riferimento il completo set informativo del FINREP, viene data una declinazione del principio di proporzionalità, in primo luogo riducendo la quantità e il livello di apertura delle informazioni richieste agli intermediari di minore dimensione, in secondo luogo impostando una soglia, parametrata al valore totale delle attività, di € 1 miliardo di euro per l'attivazione di un regime ulteriormente ridotto di obblighi informativi. Sotto tale soglia dimensionale il contenuto informativo richiesto agli intermediari “*less significant*” concerne i c.d. “*FINREP data point*”, ovvero la segnalazione di circa 500 punti dati richiamati nei modelli forniti negli allegati IV (IFRS e IFRS-like reporting) e V (*national GAAP reporting*) della bozza di Regolamento

Il superamento della soglia citata determina l'obbligo di segnalare i contenuti richiesti secondo il c.d. *simplified* FINREP (circa 3000 punti dati) con un significativo aumento (sei volte) delle informazioni e aperture richieste.

Nell'esprimere apprezzamento per la considerazione del principio di proporzionalità e l'indirizzo seguito nella bozza di Regolamento per la sua applicazione, con riferimento alla determinazione della citata soglia dimensionale riteniamo opportuno rappresentare le seguenti considerazioni.

Come noto, in via generale la missione delle BCE è proiettata dal legislatore su uno schema che - sintetizzato nelle due tabelle riportate nel seguito – riflette la matrice strategica della supervisione con l'intento di (i) ridurre la probabilità dei fallimenti bancari e (ii) abbassare il costo sociale quando i fallimenti avvengono. L'intensità della supervisione e dell'azione di vigilanza che ne deriva sulle banche fa sì che il focus primario dell'autorità di vigilanza verta sulle banche qualificate come *significant*.

E' evidente la commisurazione conseguente fra impegno richiesto all'autorità di vigilanza e gli obblighi informativi imposti alle banche.

<b>Importanza della banca – Probabilità di default</b>			
		<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>
<b>Costi dei default</b>	<i>Bassi</i>	X	
	<i>Alti</i>	Potenziale di crisi sistemica	✓

<b>Impegno/focus della supervisione</b>			
		Basso	Alto
<b>Importanza / "significancy" della banca e intensità degli obblighi informativi</b>	Bassa	X	Vigilanza inefficiente/inutilmente gravosa
	Alta	Vigilanza inefficace / Potenziale di crisi sistemica	✓

La soglia dei 30 miliardi di totale attivo (o 20% del PIL del paese oppure - in alternativa - attività transfrontaliere) fissata nella normativa di primo livello, rappresenta un elemento essenziale per posizionare la soglia di rilevanza per il *supervisory reporting*. Se in sede di declinazione nelle norme di secondo livello tale soglia viene abbassata eccessivamente rispetto ai 30 miliardi, si corre il rischio di una vigilanza inefficiente, cioè troppo gravosa per gli istituti (a fronte di un beneficio marginale, in particolare quando riferito a banche la cui "irrilevanza sistemica" non genera effetti negativi significativi in caso di dissesto). Se fissata troppo alta, si corre il rischio di una vigilanza inefficace perché trascura un rischio sistemico potenziale.

La soglia di rilevanza per il *supervisory reporting* non può pertanto, a nostro avviso, allontanarsi significativamente dai 30 miliardi (o dagli altri parametri alternativi fissati nelle norme di primo livello).

Si ritiene opportuno segnalare anche che la soglia dei 30 miliardi (e le sue alternative, 20% del PIL del paese, attività *cross-border*, etc) è stata ripresa e confermata nella BRR, Art. 4 (10) e nel SRM, (Art. 7), come soglia base per considerare l'applicabilità o meno del regime semplificato in materia di *recovery plan* e *resolution plan*. Il regime semplificato per tali discipline riguarda fra altre cose, il livello di dettaglio e la frequenza delle informazioni da fornire alle autorità.

La soglia di un miliardo, proposta nella bozza di Regolamento BCE, esprime un rapporto 1 a 30 rispetto alla soglia della normativa di primo livello, sembra abnorme in tal senso. Va evidenziato, inoltre, tale soglia determinerebbe l'applicazione della riduzione informativa a banche rappresentanti

meno del 2% del totale attivo complessivo delle banche rientranti nel Meccanismo di Vigilanza Unico.

Una soglia di 10 miliardi cioè un rapporto da 1 a 3 rispetto alla soglia primaria (30 miliardi) sarebbe a nostro avviso più ragionevole e maggiormente aderente alle intenzioni del legislatore.

Anche tenuto conto degli esiti dell'analisi di impatto sviluppata dalle banche coinvolte nell'analisi, si chiede pertanto di valutare con la BCE **la possibilità di innalzare, per i soggetti "less significant", il livello della soglia citata al valore di 10 miliardi di euro di totale attivo. In subordine, si chiede di considerare l'attestazione di tale soglia al valore di 5 miliardi di euro di totale attivo.**

La BCE ha la necessità di operare su una base informativa omogenea e di perfezionare quegli esercizi di stress che possono incidere in modo significativo sulla profittabilità e – in taluni casi – sulla continuità operativa delle banche vigilate.

Come già anticipato, si condivide, in via generale, la finalità perseguita con la definizione del Regolamento: ad avviso della scrivente, l'estensione del FINREP può, infatti, rappresentare uno degli elementi funzionali alla realizzazione di una maggiore coesione dell'Unione Bancaria.

Tuttavia, l'utilizzo a fini di vigilanza di dati contabili determinati in applicazione di regole e metodologie estremamente diversificate non sembra coerente con il conseguimento di tale obiettivo. La mancanza di regole contabili uniche all'interno dell'Unione Bancaria, può rappresentare un ostacolo significativo all'adeguato funzionamento del Meccanismo di Vigilanza Unico.

Si esprime in proposito il convincimento che il linguaggio contabile comune debba essere quello degli IFRS, attualmente obbligatorio a livello consolidato per le banche europee quotate.

L'uniformità del linguaggio contabile può essere conseguita sia modificando il Regolamento n. 1606 del 2002 (c.d. Regolamento IAS), sia invitando gli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria a rivedere le legislazioni nazionali di recepimento delle opzioni contenute nel citato Regolamento IAS, imponendo l'adozione degli IFRS ai rispettivi settori bancari, così come a suo tempo fatto dall'Italia con il Decreto Legislativo n. 38 del 28 febbraio 2005.

Tuttavia, si ritiene a riguardo che, la soluzione preferibile sia che la BCE eserciti la discrezionalità prevista all'art. 24, paragrafo 2, del Regolamento sui requisiti prudenziali (c.d. CRR), che le consente di imporre, ai fini di vigilanza, l'uso degli IFRS a tutte le banche dell'Unione Bancaria.

Indipendentemente da tale scelta, si evidenzia come l'impianto segnaletico del FINREP (costruito - come noto - sulla base dei citati principi internazionali), dovrà essere in gran parte rivisto prima del 2018 per tenere conto del nuovo principio contabile sugli strumenti finanziari (IFRS 9) che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2018.

L'applicazione dell'IFRS 9 comporterà rilevanti implicazioni operative per le banche. Si rammenta a riguardo che per le banche attualmente tenute agli obblighi segnaletici su base solo individuale la prima reale scadenza applicativa, ai fini segnaletici, del citato principio, si determinerebbe con la predisposizione della situazione semestrale al 30 giugno 2018.

**In considerazione di tale circostanza, si chiede di valutare con la BCE, la possibilità di prevedere, almeno con riferimento alle banche "less significant", una proroga applicativa di un anno rispetto dei nuovi requisiti segnaletici definiti nella bozza di Regolamento (anziché giugno 2017, giugno 2018).**

L'analisi di impatto è stata sviluppata, come richiesto, con riferimento ai soli costi addizionali rispetto a quelli da sostenere per assicurare la compliance alle norme tecniche di attuazione in tema di *supervisory reporting* di cui al Regolamento (UE) n. 680/2014.

Seppure in linea generale non si riscontrino difficoltà di particolare rilievo nella produzione delle informazioni disciplinate nel FINREP per la componente che già ora, con cadenza annuale/semestrale, le banche italiane forniscono sulla base di quanto previsto dalle istruzioni di vigilanza nazionali, vanno considerati alcuni ulteriori contenuti e aperture informative la cui produzione richiede interventi significativi a sugli applicativi, le procedure, l'organizzazione (ad esempio, relativamente all'informativa sui *non-performing* e sulle *forborne exposures* di cui agli schemi FINREP 18 e 19, introdotta dagli ITS pubblicati dall'EBA nell'ottobre 2013 e in attesa di adozione da parte della Commissione Europea). I costi per la messa in opera del nuovo impianto di ricognizione, monitoraggio e analisi delle esposizioni oggetto di misure di concessione (cd. *forborne exposures*) e la produzione delle aperture informative richieste nei citati schemi hanno inciso sulle valutazioni formulate dalle banche coinvolte nell'analisi (in particolare laddove non già tenute, direttamente o indirettamente, alla predisposizione degli schemi FINREP). L'estensione applicativa di tali oneri alle banche che segnalano su base solo individuale - in corso di definizione nella regolamentazione nazionale - non costituisce, infatti, un contenuto vincolato per l'adeguamento alle disposizioni del già citato Regolamento (UE) n. 680/2014.

## 2. Esiti della valutazione di impatto

Nel questionario della BCE si chiede di esprimere una valutazione della rilevanza sia degli oneri connessi all'implementazione del nuovo impianto segnaletico (costi di *setting-up cost*), sia dei costi relativi allo svolgimento nel tempo delle segnalazioni richieste dalla bozza di Regolamento posto in consultazione (*regular cost*).

Sono pervenute risposte relative a 56 banche associate, classificabili in entrambe le sezioni previste dal questionario BCE (Table A, banche *significant* e Table B, banche *less significant*) e rientranti in 4 delle 33 classi previste (cfr. la Tavola sinottica riportata nel seguito).

Per le due tipologie di costo, ciascuna banca ha espresso un'indicazione di tipo qualitativo sull'entità degli oneri da sostenere, utilizzando la scala di valore da 1 a 5 definita dalla BCE, di seguito richiamata:

1. **Impatto "limitato"** (*limited*)
2. **Impatto "discreto"** (*some/moderate*)
3. **Impatto "consistente"** (*sizeable*)
4. **Impatto "rilevante"** (*significant*)
5. **Impatto "più che rilevante"** (*fundamental*)

Di seguito, si sintetizzano gli esiti delle risposte formulate dalle banche facenti parte del campione di analisi.

**Tavola riepilogativa della valutazione dei costi per l'implementazione dei contenuti segnaletici previsti nella bozza di Regolamento BCE riguardante il "Reporting of supervisory financial information"**

			Nr rispondenti	Setting-up cost	Regular cost	Setting-up cost: frequenze					Regular-cost: frequenze						
						media (dev. std)	media (dev. std)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
<b>Tavola A</b>																	
Significant	Solo	Non-waived SSM parents/subsidiaries IFRS above threshold	3	2,0	3,0	-	3	-	-	-	-	-	-	3	-		
<b>Tavola B</b>																	
Less Significant	Solo	Non-waived SSM parents/subsidiaries IFRS above threshold	1	2,0	3,0	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-		
Less Significant	Solo	SSM Stand- alone IFRS above Threshold	10	4,4 0,84	4,2 0,79	-	-	2	2	6	-	-	2	4	4		
Less Significant	Solo	SSM Stand- alone IFRS below Threshold	42	4,5 0,92	4,0 0,70	-	3	3	6	30	-	1	6	25	10		
<b>Totale Generale banche rispondenti</b>			<b>56</b>														

Complessivamente, tenuto conto degli opportuni distinguo legati alle diverse classi di appartenenza, la valutazione dell'impatto economico espressa dal campione di banche rispondenti è risultata abbastanza omogenea sia per quanto concerne i *regular cost*, sia con riferimento ai costi di prima implementazione (*setting-up cost*).

Di seguito si illustrano i risultati di dettaglio riferiti alle due sezioni del questionario (TABLE A e TABLE B) per ciascuna delle 4 classi oggetto di rilevazione.

**TABLE A - SIGNIFICANT (solo level) Non-waived SSM - Separate parents/subsidiaries IFRS (3 banche)**

Le banche rientranti in tale classe (banche s.p.a. appartenenti a un gruppo vigilato dalla BCE) hanno segnalato per i costi di *setting-up*, un valore pari a 2 (impatto “discreto”) e un valore pari a 3 per i *regular cost*, impatto “consistente”).

**TABLE B - LESS SIGNIFICANT (solo level) Non-waived SSM - Separate parents/subsidiaries IFRS (1 banca)**

La banca rientrante in tale classe (banca s.p.a. appartenente a un gruppo) ha segnalato, come le banche della classe precedente, per i costi di *setting-up*, un valore pari a 2 (impatto “discreto”) e un valore pari a 3 per i *regular cost*, impatto “consistente”).

**TABLE B - LESS SIGNIFICANT - SSM Stand-alone IFRS above threshold (10 banche)**

La classe in esame fa riferimento a banche di credito cooperativo non appartenenti a gruppo bancario che redigono il documento di bilancio su base individuale secondo i principi economici internazionali IAS/IFRS, con un valore di totale attivo superiore alla soglia di 1 miliardo di euro (*above threshold*).

Per i costi di *setting-up* il valore medio rappresentato è pari a **4,4** (corrispondente ad un livello di impatto tra “rilevante” e “più che rilevante”), risultante da una distribuzione delle risposte nell’intervallo di valori compreso tra 3 e 5, con una frequenza nettamente maggiore delle risposte riferite al livello 5 (“più che rilevante”).

Un valore medio appena più basso, pari a **4,2** (“rilevante”), risulta dalle indicazioni delle stesse banche con riferimento ai *regular cost*; va evidenziato come nessuna banca abbia valutato questi oneri come “limitati” o “discreti” (valori 1 o 2).

**TABLE B - LESS SIGNIFICANT - SSM Stand-alone IFRS below threshold (42 banche)**

Tutte le rispondenti, sono banche di credito cooperativo non appartenenti a gruppo bancario che redigono il documento di bilancio su base individuale secondo i principi economici internazionali IAS/IFRS e con un valore di totale attivo inferiore alla soglia di 1 miliardo di euro (*below threshold*).

Per i costi di *setting-up* il valore medio rappresentato è pari a **4,5** (corrispondente ad un livello di impatto compreso tra “rilevante” e “più che rilevante”), risultante da una distribuzione delle risposte nell’intervallo di valori compreso tra 3 e 5, con una maggiore frequenza delle risposte riferite al livello 5 (“più che rilevante”). E’ opportuno evidenziare come alcune rispondenti abbiano valutato questi oneri come “discreti” (valore 2).

Un valore medio più basso, pari a **4** (comunque “rilevante”), risulta dalle indicazioni delle stesse banche con riferimento ai *regular cost*. Anche in questo caso una rispondente ha espresso una valutazione degli oneri in argomento maggiormente contenuta (valore **2**, “discreti”).

In estrema sintesi, per la totalità delle 56 banche che hanno partecipato all’indagine, l’impatto economico previsto per l’adeguamento alle disposizioni presenti nella bozza di Regolamento della BCE riguardante il “*Reporting of supervisory financial information*” appare tutt’altro che “limitato”. E’

anche indicativo che i costi una tantum di implementazione e quelli ricorrenti risultino in generale paragonabili, evidenziando la rilevanza degli oneri di presidio delle segnalazioni nel tempo.

Le banche appartenenti a gruppi bancari (Non-waived SSM - Separate parents/subsidiaries) hanno segnalato un livello di oneri inferiore rispetto a quanto evidenziato dalle “*solo entities*”.

Tali banche sono già attive con riferimento ai contenuti disciplinati nelle matrici M1 e M2, dovendo fornire i dati inerenti alla capogruppo tenuta alla produzione degli schemi FINREP. Per le stesse, gli oneri addizionali sono riconducibili, quasi esclusivamente, al costo del personale da coinvolgere nella redazione periodica della segnalazione su base individuale e nella gestione dei connessi rilievi. Tale componente è stata considerata da tutte le rispondenti di per sé rilevante, anche tenuto conto dei nuovi termini, estremamente ristretti, per la produzione e l’invio delle segnalazioni.

Gli oneri, significativamente superiori, rappresentati dalle BCC-CR facenti parte del campione (rientranti tutte nelle due classi dimensionali previste con riferimento alle banche “Solo - SSM Stand-alone IFRS”) sono da ricondurre non solo alla necessità di impiantare e mantenere il nuovo processo segnaletico, ma anche (e soprattutto) di rivedere l’organizzazione e le procedure per supportare lo sviluppo con cadenza trimestrale di tutti i processi valutativi e di controllo attualmente assolti, nell’estensione richiesta dalla segnalazione dei dati FINREP, solo ai fini della produzione dell’informativa di bilancio.

Benché in prospettiva questo comporterà dei benefici in termini di innalzamento della qualità dei processi di controllo direzionale e alcuni risparmi nei tempi di produzione annuale dell’informativa di bilancio (agevolando il *fast closing* richiesto dai nuovi termini segnaletici), preme ribadire l’incidenza che su banche caratterizzate da ridotti profili dimensionali, hanno i costi del personale da dedicare alle attività in argomento, evidenziando nuovamente la limitata efficacia delle misure atte a favorire l’applicazione del principio di proporzionalità previste nella bozza di Regolamento.