



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Proporzionalità nella Regolamentazione

Presentazione del libro del Prof. R. Masera

“Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell’Unione Europea”

Intervento di apertura di Paolo Angelini

Vice Direttore Generale della Banca d’Italia

Federkasse

Roma, 30 settembre 2021

Vorrei ringraziare Federkasse per avermi dato l’opportunità di partecipare a questa presentazione. In questo intervento riprenderò alcuni degli spunti del bel libro del Prof. Masera per ripercorrere le scelte fatte dal legislatore europeo in materia di proporzionalità, discutere di quanto fatto sin qui e di quanto ancora si possa fare.

1. Il tema della proporzionalità: alcune premesse

Quello della proporzionalità è il principale tema trasversale del libro, che giustamente ne ha ispirato il titolo. In estrema sintesi, il Prof. Masera sostiene che per le piccole e medie banche (PMB) europee i costi della regolamentazione eccedano i benefici, e quindi che occorra più proporzionalità. Sostiene che la regolamentazione abbia creato rendimenti di scala in ambito bancario. Si possono fare esempi convincenti a supporto di queste tesi. Il libro richiama il tema dei contributi al Fondo di risoluzione unico: le PMB devono contribuire al Fondo ma non ne beneficiano direttamente perché non sono soggette a risoluzione ma alle procedure di insolvenza nazionale, non passando in generale il cosiddetto test dell’interesse pubblico.

Ritengo necessarie alcune considerazioni per inquadrare correttamente questa tematica. In primo luogo, occorre evitare un dibattito tra fautori e nemici della proporzionalità, e ragionare in termini di trade-off tra costi e benefici delle regole, e di preferenze sociali in termini di efficienza e di stabilità del sistema finanziario. Intendo dire che il regolatore può scegliere di ridurre o semplificare le regole per abbassare i costi supportati dal sistema bancario, ma in generale così facendo rinuncia a qualcosa in termini di stabilità. La tesi proposta nel libro è che oggi ci troviamo al di sopra della “curva efficiente”, che cioè sia possibile ridurre o semplificare le regole per le PMB senza supportare alcun costo in termini di stabilità o resilienza dei piccoli intermediari o del sistema finanziario.

Di questa tesi si può e si deve discutere. Occorre tuttavia tenere a mente che il tema della proporzionalità è ben presente al regolatore. Sia Basilea sia l’Europa hanno fatto

notevoli sforzi in questa direzione. Nel valutare proposte di ulteriore semplificazione occorre dunque evitare che esse portino con sé conseguenze negative sul fronte della stabilità e della resilienza. Va dato atto al Prof. Masera di aver tenuto conto di questo trade-off, in generale.

Un secondo aspetto da tenere presente nel discutere la questione della proporzionalità è che le modifiche alla regolamentazione bancaria adottate dopo la grande crisi del 2008-09 hanno dato un contributo fondamentale alla stabilità del sistema. Oggi, pur con le dovute cautele, possiamo dire che il sistema bancario stia superando la crisi di eccezionale gravità generata dal coronavirus. Le riforme hanno indubbiamente contribuito in misura determinante a questo risultato. Questo vale per tutto il sistema, non solo per le grandi banche. A luglio scorso il Comitato di Basilea ha pubblicato un rapporto contenente una valutazione preliminare dell'impatto delle riforme di Basilea durante la pandemia, come parte di una valutazione più ampia della loro efficacia¹. L'analisi mostra che il rafforzamento dei presidi di capitale e di liquidità hanno consentito al sistema bancario di assorbire l'impatto dello shock di Covid-19. Famiglie e imprese avrebbero dovuto affrontare uno stress maggiore durante questo periodo se le riforme non fossero state adeguate, e le banche avessero incontrato difficoltà nel sostenere l'economia. Oggi, alla vigilia dell'avvio dei lavori di recepimento del pacchetto di Basilea III, il legislatore europeo dovrebbe evitare annacquamenti, pur senza perdere di vista il contesto di riferimento.

Un terzo aspetto che vorrei togliere dal tavolo in premessa riguarda la questione del presunto favor per le grandi banche e per le aggregazioni da parte della vigilanza. Il libro contiene un invito all'autorità di vigilanza a preservare la biodiversità in ambito bancario. È un invito già accettato. Su questo tema la Banca d'Italia si è espressa in modo netto, anche di recente². La biodiversità dell'industria bancaria limita le rendite monopolistiche derivanti da un'eccessiva concentrazione; riduce le esternalità negative connesse con la l'esistenza di intermediari "troppo grandi per fallire"; assicura la presenza delle banche sul territorio e sostiene l'inclusione finanziaria; tende a favorire la resilienza del sistema. Le aggregazioni non sono una panacea. Ma se attuate in presenza di un solido piano industriale possono essere un valido strumento per aumentare l'efficienza e rendere possibile l'uscita dal mercato di operatori con inadeguate prospettive. Ciò vale soprattutto in un contesto caratterizzato da carenze del meccanismo di gestione delle crisi delle PMB, quale quello attuale.

Una quarta considerazione preliminare riguarda l'impatto delle "diseconomie da regolazione" sull'evoluzione della struttura del sistema bancario europeo nell'ultimo decennio. Il libro afferma che tali diseconomie avrebbero avuto un ruolo importante tra le cause di difficoltà delle PMB europee. Su questa questione l'evidenza empirica non appare ancora chiara. Diversi studi sembrano confermare che l'incidenza del costo

¹ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, "[Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms](#)", luglio 2021.

² Visco I., "[Leconomia italiana e le banche: implicazioni della pandemia e prospettive](#)", Intervento al Comitato esecutivo dell'Associazione bancaria italiana, 16 settembre 2020. Cfr. in particolare pp. 8 e 9.

della regolamentazione sarebbe aumentata in misura relativamente maggiore per le piccole banche³. Non è però agevole giungere a conclusioni univoche sull'importanza di questo fenomeno, in quanto sulla performance delle banche hanno inciso negli ultimi anni numerosi altri fattori di cambiamento: le ricadute della crisi economica e finanziaria; la crescente pressione concorrenziale rinveniente dall'ingresso di nuovi operatori sul mercato; il cambiamento del concetto stesso di mercato dei prodotti bancari, e delle abitudini dei consumatori; il perdurare dei bassi tassi di interesse; il processo di digitalizzazione e gli ingenti investimenti necessari per cogliere le connesse opportunità e fronteggiare i nuovi rischi.

Occorrerebbe inoltre isolare i costi derivanti dalle regole non prudenziali (quelle per la protezione del consumatore e quelle a contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), per le quali gli spazi di ricerca di maggiore proporzionalità sono chiaramente minori rispetto alle regole prudenziali, se non nulli.

I pochi lavori che individuano un nesso causale tra i maggiori costi della regolamentazione per le PMB e la loro performance riguardano principalmente il mercato bancario statunitense; ricavare una valutazione complessiva della rilevanza quantitativa di questi effetti non appare agevole⁴. Tale mercato presenta inoltre numerose differenze rispetto a quello europeo e ancor più con quello italiano. Il confronto con gli Stati Uniti, utilizzato in più parti nel libro, fornisce interessanti spunti di riflessione. Penso in primis al sistema statunitense di gestione delle crisi come un modello a cui ispirarsi per rivedere quello europeo⁵. Quando però si guarda alla sostenibilità del modello di business, bisogna tenere presente che il valore della produzione registrato negli Stati Uniti e nell'area dell'euro nel 2020 era, rispettivamente, del 18 e del 3 per cento maggiore rispetto a quello del 2007 in termini reali; l'Italia nello stesso periodo registrava una contrazione del 12 per cento. Questo elemento di contesto ha un ruolo primario nello

³ In particolare, secondo questa letteratura i costi della regolamentazione sarebbero relativamente più alti per le banche piccole rispetto alle banche grandi perché vi sarebbero economie di scala nell'implementarla. Cfr. Dahl, D, Meyer, A, e Neeley, M (2016), *'Bank size, compliance costs and compliance performance in community banking'*, Mimeo; Dolar, B e Dale, B (2020), *'The Dodd-Frank Act's non-uniform regulatory impact on the banking industry'*, Journal of Banking Regulation, Vol.21, pp. 188-95; Elliehausen (1998), *'The cost of banking regulation: a review of the evidence'*, Federal Reserve System Studies No. 171, pp. 1-35; Feldman, R J, Schmidt, J, e Heinecke, K (2013), *'Quantifying the costs of additional regulation on community banking'*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Economic Policy Paper 13-3.

⁴ Leledakis, G e Pyrgiotakis, E (2019), *"U.S. bank M&As in the post-Dodd-Frank Act era: Do they create value?"*, Journal of Banking and Finance) trovano che le operazioni di fusione delle banche piccole quotate hanno registrato un aumento dopo l'introduzione del Dodd-Frank Act, e producono rendimenti cumulati in eccesso superiori rispetto al periodo precedente. Secondo Cyree, K (2016), *"The Effects of Regulatory Compliance for Small Banks around Crisis-based Regulation"*, The Journal of Financial Research, il Dodd-Frank Act avrebbe aumentato i costi di compliance delle piccole banche, con effetti negativi su profittabilità e investimenti in tecnologia. Corbae, D e D'Erasmo, P (2019), *"Capital requirements in a quantitative model of banking industry dynamics"* National Bureau of Economic Research working paper No. 25424, evidenziano un aumento dei tassi di uscita dal mercato delle banche piccole a seguito della variazione del livello dei requisiti patrimoniali dal 4% di Basilea II all'8,5% di Basilea III.

⁵ Su queste tesi c'è pressoché totale convergenza di vedute con il Prof. Masera. Cfr. gli scritti di I. Visco e A. Perrazzelli in [Atti del Convegno organizzato dalla Banca d'Italia il 15 gennaio 2021, "Il quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie in Europa. Come gestire la crisi delle banche piccole e medie?"](#)

spiegare molte differenze tra banche statunitensi e italiane (o europee): nei rapporti tra valore di mercato e valore di libro; nei valori di avviamento; nella profittabilità. A loro volta, queste differenze hanno numerose e ampie ricadute. Ad esempio, negli Stati Uniti è relativamente semplice risolvere le crisi delle piccole e medie banche sia per la bontà dell'assetto istituzionale sia perché il valore degli attivi bancari è ancora in media ampiamente positivo, il che agevola la ricerca di compratori da parte della FDIC. Ancora, le esigenze di miglioramento dell'efficienza e di consolidamento dell'industria sono completamente diverse rispetto all'Europa e all'Italia.

2. Proporzionalità nelle regole di Basilea e in quelle europee

2.1 Cosa è stato fatto ...

In Europa è stata a suo tempo compiuta la scelta di applicare gli standard di Basilea a tutte le banche, senza distinzioni, ispirata dalla volontà di garantire parità di trattamento concorrenziale e, soprattutto, di assicurare che l'esposizione al rischio sia misurata in modo coerente da tutti gli intermediari.

Questa scelta non ha però negato il principio di proporzionalità, perché sia gli standard di Basilea sia le modalità con cui essi sono stati recepiti all'interno dell'Unione tengono conto di questo principio. Gran parte della complessità insita nella regolamentazione di Basilea ed europea riguarda le banche che adottano i modelli interni e che generalmente non coincidono con le PMB, che invece adottano le metodologie standardizzate. Anche il requisito complessivo è – almeno in parte – calibrato in funzione della valenza sistemica dell'intermediario: intermediari in grado di determinare rischi sistemici sono tenuti a rispettare requisiti più stringenti.

Ulteriori passi avanti in materia di proporzionalità sono contenuti nel pacchetto CRD5/CRR2, entrato in vigore di recente. La novità più significativa è l'introduzione della definizione di ente "piccolo e non complesso" o SNCI (*Small and Non-Complex Institution*)⁶, da cui discendono una serie di semplificazioni in materia di reportistica di vigilanza, divulgazione delle informazioni, requisiti di liquidità, rischio di tasso di interesse, SREP. Di queste, le semplificazioni in materia di divulgazione delle informazioni – che discendono dal CRR2, direttamente applicabile dal 28 giugno 2021 – sono già definite⁷.

⁶ Un ente può essere classificato come tale se rispetta congiuntamente una serie di criteri sia qualitativi sia quantitativi, tra i quali rileva quello dimensionale secondo cui il totale attivo dell'ente non può superare la soglia dei 5 miliardi di euro. Cfr. punto 145 dell'art. 4, paragrafo 1, del CRR.

⁷ Per esempio, per le SNCI non quotate l'informativa di Terzo Pilastro prevede un numero limitato di indicatori chiave di rischio, senza ulteriori obblighi di informativa (art. 433 ter del CRR2).

Il CRR2 prevede inoltre metodologie semplificate per il calcolo dei requisiti a fronte dei rischi di mercato⁸ e di controparte⁹. Per questi rischi non rileva la dimensione e la complessità dell'intermediario ma la dimensione del portafoglio di negoziazione e l'estensione dell'operatività in derivati.

Il principio di proporzionalità è presente anche nelle regole in materia di governo societario, controlli interni, remunerazioni e processo di controllo prudenziale. Queste regole sono di minima armonizzazione (CRD5) e permettono quindi al legislatore nazionale maggiore discrezionalità nel declinare la proporzionalità. Di questi spazi la Banca d'Italia ha fatto largo uso nelle disposizioni di vigilanza¹⁰.

La Banca d'Italia è da tempo impegnata a individuare un insieme di regole coerenti con le caratteristiche di operatività e rischiosità delle BCC. In questo senso va letta la previsione, contenuta nelle disposizioni di vigilanza sulla governance e sulle remunerazioni, secondo cui le BCC non sono mai considerate "banche di maggiore dimensione o complessità operativa", a prescindere dalla loro appartenenza a gruppi bancari significativi. Di recente è stato inoltre eliminato l'obbligo di redigere i resoconti ICAAP/ILAAP individuali e sono stati semplificati gli obblighi in materia di esternalizzazione. Un impegno analogo è stato profuso in ambito di vigilanza. Grazie al confronto con la categoria sono stati compiuti passi in avanti per tenere in considerazione la particolare conformazione dei gruppi cooperativi e le caratteristiche tipiche delle BCC, valorizzando la prospettiva consolidata nell'ambito dell'attività di supervisione. Anche il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sui requisiti di idoneità degli esponenti e le disposizioni della Banca d'Italia che hanno definito il processo di valutazione dei requisiti hanno previsto specifiche semplificazioni per le BCC.

...2.2 e cosa resta da fare

Il CRR2 è – salvo limitate eccezioni – già direttamente applicabile, ma su alcune aree oggetto di semplificazione, presenti nel CRR2 o nella CRD5, i lavori sono ancora in corso; i risultati non possono quindi ancora essere apprezzati appieno dalle banche.

⁸ Viene confermata la possibilità di deroga dall'applicazione della disciplina sul rischio di mercato. Le banche che abbiano un portafoglio di negoziazione limitato (non superiore a 50 milioni di euro e al 5 per cento del totale attivo) possono determinare il requisito patrimoniale applicando la disciplina prevista per il rischio di credito. Per quelle con un portafoglio di negoziazione non superiore a 500 milioni di euro e al 10 per cento del totale attivo è prevista la possibilità di continuare a utilizzare l'approccio standardizzato oggi in vigore, opportunamente ricalibrato. Queste banche non saranno pertanto obbligate a impiegare il nuovo e più complesso approccio standardizzato introdotto con la "Fundamental review of the trading book".

⁹ Sono previsti un metodo molto semplice, basato sull'esposizione originale (per le banche con un portafoglio di derivati non superiore a 100 milioni di euro e al 5 per cento del totale attivo) e un metodo standardizzato semplificato (per quelle con esposizioni inferiori a 300 milioni di euro e al 10 per cento del totale attivo).

¹⁰ In occasione dell'ultimo aggiornamento delle disposizioni della Banca d'Italia sulla governance per il recepimento della CRD5 è stata confermata la classificazione delle banche in diverse macro-categorie (i.e., banche maggiori, intermedie, minori), ma la soglia che individua quelle minori è stata innalzata (per tenere conto, tra l'altro, del criterio dimensionale contenuto nella definizione di SNCI del CRR). Anche sul fronte delle remunerazioni verrà tra poco innalzata la soglia per identificare le banche minori, a cui non si applicano alcune regole di maggior dettaglio. Alle soglie di proporzionalità individuate nelle disposizioni di governance fa rinvio anche il Decreto MEF sui requisiti di idoneità degli esponenti.

In particolare, la legge europea ha dato mandato all'EBA di individuare possibili interventi di semplificazione in materia di reportistica di vigilanza. Ne è scaturito un rapporto contenente 25 raccomandazioni, esplicitamente miranti a introdurre ulteriore proporzionalità nelle regole, che porterebbero a una riduzione dei costi di reportistica stimata in un intervallo compreso tra il 15 e il 24 per cento¹¹. Alcune delle raccomandazioni saranno trasposte in normativa secondaria, con modifiche ad esempio all'ITS sulla reportistica di vigilanza. I benefici dovrebbero materializzarsi gradualmente in un arco temporale di 2-5 anni.

Anche per quanto riguarda la gestione e misurazione del rischio di tasso di interesse nel portafoglio bancario, la CRD5 (art. 84) prevede per le SNCI la possibilità di utilizzare una metodologia semplificata invece di quella standardizzata. I lavori dell'EBA per darvi attuazione sono in corso; la conclusione è prevista per marzo 2022, l'entrata in vigore entro il 2022.

Le nuove Linee Guida dell'EBA sul processo SREP¹² propongono di rivedere il criterio utilizzato per declinare il principio di proporzionalità nella supervisione e per definire la frequenza e il livello di profondità dei controlli (da Categoria 1 – massima frequenza – a Categoria 4 – minima frequenza); la Categoria 4 riflette la definizione di SNCI e si tradurrà in minori oneri per gli intermediari non connotati da criticità nel profilo di rischio complessivo. L'entrata in vigore di queste nuove Linee Guida è prevista per gennaio 2023. Ulteriori margini di proporzionalità potrebbero discendere dall'attuazione della previsione introdotta dalla CRD5¹³ che apre allo sviluppo da parte delle Autorità di vigilanza di metodologie SREP semplificate, da applicare a banche che presentano caratteristiche omogenee in termini di modello di business e profilo di rischio, tra cui potrebbero rientrare anche alcune SNCI.

Ricordo infine che alcune previsioni regolamentari già in vigore possono essere attivate solo su richiesta delle banche. In materia di rischio di liquidità, per esempio, le banche che rispettano i requisiti per essere classificate come SNCI potranno richiedere l'applicazione di regole di calcolo semplificate per il *Net Stable Funding Ratio*. Per usufruire di queste semplificazioni è tuttavia necessaria la preventiva autorizzazione da parte dell'autorità competente, la quale è rilasciata sulla base di una valutazione caso per caso¹⁴.

¹¹ Cfr. EBA, "[Study of the Cost of compliance with supervisory reporting requirements report](#)" (EBA/Rep/2021/15). La maggior parte delle raccomandazioni, tra cui quelle afferenti all'ITS sulla reportistica di vigilanza, impattano sui costi di compliance a carico di tutte le banche. Tuttavia, alcune prevedono per le SNCI delle semplificazioni ulteriori; per esempio, l'esenzione totale da alcune segnalazioni afferenti il grado di immobilizzo degli attivi e gli indicatori aggiuntivi di liquidità.

¹² EBA, "[Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process \(SREP\) and supervisory stress testing](#)". La consultazione su queste Linee guida si è chiusa lo scorso 28 settembre.

¹³ Cfr. l'articolo 97(4a) della Direttiva 2013/36/EU.

¹⁴ Le regole di calcolo semplificate implicano una minore granularità informativa e, di conseguenza, una riduzione nell'onere amministrativo e segnaletico; a fronte di questo beneficio, sono previste tuttavia calibrature penalizzanti rispetto alle regole di calcolo ordinarie.

3. Conclusioni

A fronte di un generale innalzamento della complessità e dei requisiti, la revisione del quadro regolamentare stimolata dalla crisi del 2008-09 ha dato un contributo determinante alla stabilità e alla resilienza del sistema bancario; dosi significative di proporzionalità sono già presenti negli standard di Basilea e nella loro trasposizione in Europa.

É comunque doveroso interrogarsi se siamo veramente sulla "curva efficiente" del trade-off tra costi e benefici delle regole, in generale e per le PMB, e se non sia possibile introdurre modifiche alla regolamentazione che ci avvicinino a questa curva. Il prossimo recepimento di Basilea III rappresenta un'occasione importante per lavorare su specifiche proposte, argomentando in modo convincente che il cambiamento è opportuno e privo di effetti indesiderati.

Nella definizione dei requisiti prudenziali la proporzionalità deve rimanere ancorata alla rischiosità degli attivi e non deve essere realizzata a scapito dei requisiti patrimoniali e di liquidità complessivi, se vogliamo che il sistema delle PMB sia robusto e resiliente. In materia di semplificazione delle regole su governo societario, remunerazioni e controlli interni molto è già stato fatto. Eventuali proposte miranti a introdurre maggiore proporzionalità non devono mettere a rischio gli obiettivi sottesi a queste regole. L'esperienza insegna che un inadeguato governo societario è stato un fattore comune delle crisi bancarie degli ultimi anni. Il forte legame territoriale delle PMB con modelli di business tradizionale può provocare più facilmente degenerazioni, tipicamente in materia di erogazione del credito, con conseguenze nefaste. Sono numerose le PMB che hanno incontrato difficoltà o sono uscite dal mercato negli ultimi anni a causa di un legame non fisiologico con il territorio. Il Prof. Masera non sottace questa "altra faccia" del radicamento territoriale, e sottolinea giustamente l'importanza di una buona governance bancaria come principale antidoto a questi fenomeni.

Un'area dove i margini di miglioramento della disciplina europea sono ampi è la risoluzione e gestione delle crisi delle PMB. Da tempo la Banca d'Italia ha segnalato l'esigenza di definire regole che permettano una gestione ordinata della procedura di liquidazione, il cui utilizzo è previsto, al momento, per la grande maggioranza delle banche europee. Il dibattito è in corso, in vista della revisione delle regole. Consapevole dei rischi per la stabilità finanziaria rivenienti dalla crisi delle PMB in questo contesto, nell'ultimo decennio la Banca d'Italia ha dedicato uno sforzo molto intenso alla supervisione e alla gestione delle crisi di banche di questa classe, sproporzionato rispetto alla loro dimensione; in attesa di un cambiamento del quadro regolamentare, dovrà continuare a tenere molto elevata l'attenzione e la pressione sulle PMB già all'emergere di primi segnali di difficoltà. Anche di ciò si dovrà tenere conto nel discutere di proporzionalità.

Il tema della proporzionalità delle regole si innesta in un processo di profondo cambiamento del sistema bancario, in atto da tempo e accelerato da alcuni eventi esterni: l'affermazione di nuovi soggetti che pongono in essere attività molto simili a

quelle regolamentate, l'emersione di opportunità e rischi legati alle tecnologie e alla transizione ecologica. Questo contesto può determinare un precoce invecchiamento delle norme, e richiede inevitabilmente una visione aperta da parte del regolatore. La Banca d'Italia contribuirà nelle diverse sedi al processo di definizione delle nuove regole UE di recepimento di Basilea III, adoperandosi per raggiungere il miglior risultato possibile. A tal fine è prezioso il confronto con le banche, le associazioni di categoria e gli studiosi della materia.

