



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Proporzionalità della regolamentazione e problemi delle piccole banche

Intervento di Paolo Angelini  
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Convegno su REDDITIVITÀ ED EFFICIENZA DELLE PICCOLE E MEDIE BANCHE  
Università Bocconi  
Milano, 28 giugno 2022

### 1. Introduzione

Nel corso degli ultimi 50 anni la regolamentazione del settore finanziario è divenuta sempre più complessa e articolata. Numerosi commentatori hanno sostenuto che il fenomeno possa causare un eccessivo onere per le istituzioni finanziarie e ostacolare la loro capacità di assicurare il credito all'economia e di fornire servizi efficienti. Un tema connesso ma distinto è quello della proporzionalità. Anche in questo caso vari commentatori hanno espresso preoccupazione circa il fatto che una regolamentazione non sufficientemente proporzionale possa penalizzare eccessivamente le banche piccole e non complesse.

L'aumento di complessità della regolamentazione è stato proporzionale e adeguato o eccessivo? In questo intervento vorrei dare qualche elemento di risposta a questa domanda, certamente difficile e che non si presta a una semplice risposta di tipo affermativo o negativo. Partiamo da alcune premesse su cui credo che ci sia consenso.

In primo luogo, i requisiti prudenziali discendenti dalle varie riforme degli accordi di Basilea sono diventati negli anni più ampi e prescrittivi anche a causa della crescente complessità del mondo finanziario, e in particolare delle banche con operatività internazionale<sup>1</sup>. Il primo testo delle regole di Basilea, il cosiddetto "Concordat", è del 1975; il primo accordo sul capitale è del 1988; il modello per la determinazione del prezzo delle opzioni elaborato da Robert Merton e Myron Scholes è del 1973. Una regolamentazione semplice rivolta a intermediari che utilizzano tecniche sempre più sofisticate rischia di essere più facilmente aggirabile. Le norme, più che semplici, debbono essere stabili e interpretabili.

Negli accordi di Basilea sul capitale notevoli complessità furono introdotte quando, nel 2006, venne riconosciuta alle banche la possibilità di utilizzare i modelli interni per

---

<sup>1</sup> Haldane A.G., *The dog and the Frisbee*, agosto 2012.

il calcolo dei requisiti patrimoniali e venne ampliato il novero dei rischi coperti dalla normativa. Il riconoscimento dei modelli interni mirava a rendere più sensibili al rischio i requisiti e più allineati gli obiettivi delle banche e della vigilanza, nell'assunto che l'industria finanziaria avesse i giusti incentivi per misurare i rischi correttamente. Ex post questo assunto non si è rivelato pienamente giustificato. Con gli accordi finali di Basilea III del 2017 sono state introdotte nuove regole, ma anche semplificazioni e tentativi di rendere il quadro prudenziale più robusto.

In secondo luogo, idealmente, la regolamentazione dovrebbe essere complessa quanto basta per tenere adeguatamente in considerazione i rischi (inclusi quelli di tipo sistemico generati da molti istituti di piccola dimensione – *too-many-to-fail*) e preservare la stabilità del sistema, senza tuttavia richiedere eccessivi costi di *compliance*<sup>2</sup>. Il regolatore è ben consapevole di questa esigenza; la difficoltà consiste nell'individuare e ridurre la complessità non necessaria<sup>3</sup>. È indubbio che lo sforzo per la proporzionalità sia stato significativo sia a livello internazionale sia in Europa, tanto nella normativa primaria quanto in quella secondaria. Gli standard di Basilea e le modalità con cui sono stati recepiti nell'Unione tengono conto di questo principio.

In terzo luogo, la nuova regolamentazione ha spesso tratto origine dall'esigenza di porre rimedio a carenze evidenziate da gravi fenomeni di crisi. Credo che oggi siano in pochi a sostenere che gli interventi del legislatore in risposta alla crisi finanziaria del 2007-08 siano stati non condivisibili, sebbene all'epoca influenti commentatori si siano espressi con forza contro il connesso inasprimento dei requisiti di capitale<sup>4</sup>. Vi è evidenza che quelle riforme sono tra i fattori che hanno consentito al sistema bancario di assorbire l'impatto dello shock pandemico senza conseguenze di rilievo<sup>5</sup>.

Infine, esistono ambiti della regolamentazione (tipicamente diversi da quelli prudenziali) in cui l'applicazione del principio di proporzionalità incontra dei limiti. È il caso, in primis, della normativa volta a contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. All'interno del sistema finanziario non dovrebbero esistere "zone franche" che possano essere sfruttate dalla criminalità organizzata. A partire dall'emanazione del decreto legislativo n. 231 del 2007, la normativa italiana su questa materia si è progressivamente rafforzata, incidendo in misura rilevante sia sull'attività dei supervisori sia dei soggetti vigilati. Altro esempio è quello della tutela dei consumatori, che non può dipendere dalla dimensione o dalla complessità dell'intermediario. Anche in questo caso gli oneri per gli intermediari sono sicuramente aumentati a partire dal recepimento della direttiva sul credito ai consumatori nel 2010.

---

<sup>2</sup> ESRB, *Regulatory complexity and the quest for robust regulation*, giugno 2019.

<sup>3</sup> M. Trapanese, *Regulatory complexity, uncertainty, and systemic risk*, Bank of Italy, Questioni di Economia e Finanza, n. 698, giugno 2022.

<sup>4</sup> Per una rappresentazione dell'assai vivace dibattito dell'epoca si veda ad esempio A.R. Admati, P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig e P. Pfleiderer, *Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Socially Expensive*, Stanford Business school working papers, ottobre 2013.

<sup>5</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, *Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms*, luglio 2021.

In sintesi, si tratta di stabilire se sia possibile semplificare o eliminare alcune regole e i connessi oneri per tutti gli intermediari (quando si discute di complessità) o per quelli più piccoli e non complessi (quando si discute di proporzionalità) senza determinare un significativo innalzamento del rischio del sistema finanziario nel suo complesso, o dei piccoli intermediari<sup>6</sup>. Per affrontare i temi della complessità e della proporzionalità della regolamentazione in modo fruttuoso occorre abbandonare il livello concettuale della discussione e tentare di individuare specifici casi pratici di regole che contribuiscono in misura solo marginale al contenimento dei rischi, o addirittura inutili. La Banca d'Italia opera per semplificare le regole, dove possibile, ed è da sempre aperta al dialogo su questi temi con gli operatori.

## 2. Proporzionalità in Europa e in Italia

Nell'Unione europea è stata compiuta la scelta di applicare gli standard elaborati a Basilea a tutte le banche, per garantire parità di trattamento concorrenziale e assicurare armonizzazione massima<sup>7</sup>. Non è tuttavia condivisibile la tesi secondo cui questa scelta implichi di per sé una rinuncia alla proporzionalità nella regolamentazione e nella supervisione. Come già detto, la proporzionalità è infatti parte integrante degli accordi di Basilea; gli elementi di maggiore complessità sono riservati alle banche che adottano i modelli interni, o che debbono gestire rilevanti rischi di mercato.

A livello comunitario il principio di proporzionalità è sancito dal Trattato sull'Unione Europea, ribadito nelle Linee guida sulla *better regulation* della Commissione e richiamato nel *single rulebook* sviluppato dalle autorità europee. Ulteriori progressi in questa materia sono stati conseguiti con la disciplina sul capitale delle banche e delle imprese di investimento (Regolamento CRR2 e Direttiva CRD5). Il CRR2 prevede semplificazioni nel calcolo dei requisiti a fronte dei rischi di mercato e di controparte per gli intermediari con un portafoglio di negoziazione di dimensioni ridotte o una limitata operatività in derivati. Per gli intermediari piccoli e non complessi sono inoltre previste regole semplificate sulle segnalazioni di vigilanza, gli obblighi di informativa al pubblico e le metodologie di misurazione di alcuni rischi (di liquidità a medio e lungo termine; di tasso di interesse nel portafoglio bancario).

Gli intermediari piccoli e non complessi sono individuati dal legislatore europeo in base a criteri di dimensione, complessità, interconnessione e profilo di rischio. La dimensione non deve superare i 5 miliardi di euro di attività totali, soglia che può essere abbassata a livello nazionale. La Banca d'Italia ha ritenuto opportuno sfruttare appieno i margini di proporzionalità concessi dal regolatore confermando il valore massimo per

---

<sup>6</sup> P. Angelini, *Proporzionalità nella Regolamentazione*; intervento alla presentazione del libro del Prof. R. Masera "Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell'Unione Europea", Roma, Federcasse, settembre 2021.

<sup>7</sup> Negli Stati Uniti gli standard di Basilea sono applicati solo alle banche maggiori. Per le cosiddette banche di comunità, che rappresentano oltre il 90 per cento delle banche operanti in quella giurisdizione, dal primo gennaio del 2020 sono stati introdotti requisiti prudenziali estremamente semplificati. Per una discussione del confronto tra Europa e Stati Uniti sotto questo aspetto si veda P. Angelini, op. cit.; R. Masera, *Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell'Unione europea. Le sfide del Coronavirus e di Basilea IV*, ECRA, Roma, 2021.

questa soglia<sup>8</sup>. Sempre a livello nazionale, la disciplina emanata dalla Banca d'Italia in attuazione della CRD5 prevede regole in materia di governo societario e remunerazioni graduate secondo criteri di proporzionalità, recentemente rivisti per ampliarne la portata. Le semplificazioni si applicano anche alle banche di credito cooperativo (BCC) con attivo di bilancio non superiore a 5 miliardi di euro a livello individuale, anche se appartenenti a gruppi; per tutte le BCC appartenenti a gruppi la Banca d'Italia ha inoltre eliminato l'obbligo di redigere i resoconti ICAAP/ILAAP individuali e semplificato gli obblighi di informazione in materia di esternalizzazione. La proporzionalità informa anche la disciplina dei controlli interni degli intermediari: essi possono articolare le funzioni di controllo in modo più snello se ciò è coerente con il proprio profilo di rischio, dimensione e complessità operativa.

Il principio di proporzionalità è anche parte integrante dell'azione di vigilanza del SSM e della Banca d'Italia<sup>9</sup>; si manifesta sia con una vigilanza più intensa per le banche maggiori e più complesse sia con decisioni in ambito SREP calibrate non solo in funzione del rischio della banca, ma anche del potenziale di rischio sistemico a essa associato<sup>10</sup>.

### 3. Le piccole banche italiane: cause principali delle crisi e limiti dell'azione di vigilanza

Nell'ultimo decennio in Italia il numero di gruppi bancari e banche indipendenti è passato da 140 a 100 unità (Fig. 1). Questi dati non considerano le banche di credito cooperativo, sulle quali mi soffermerò più avanti, e le filiali di banche estere. Il calo ha riflesso sia operazioni di concentrazione, in linea con le tendenze osservate negli altri principali paesi dell'area dell'euro, sia l'uscita dal mercato a seguito di crisi aziendali. In particolare, in questo periodo 27 LSI sono state oggetto di liquidazione, risoluzione o operazioni di acquisizione dettate dalla impossibilità di rimanere sul mercato autonomamente.

La Fig. 2 confronta alcuni indicatori di redditività e qualità del credito riguardanti questi intermediari con quelli di un campione di banche simili per dimensioni. Sull'asse delle ordinate viene riportato il valore dell'indicatore per le banche in crisi, su quello delle ascisse il valore medio per la classe dimensionale del gruppo di controllo. In entrambi i casi i dati si riferiscono all'anno antecedente il manifestarsi della crisi stessa. I punti al di sopra della bisettrice indicano dunque gli intermediari in procinto di entrare in crisi caratterizzati da un valore dell'indicatore superiore a quello medio del gruppo di controllo.

Il pannello (a) evidenzia, in linea con le attese, che per buona parte di queste banche la capacità di generare reddito risultava inferiore a quella del campione di controllo; tuttavia un gruppo altrettanto numeroso mostrava una redditività sostanzialmente in

---

<sup>8</sup> [Decisione della Banca d'Italia di non esercitare la discrezionalità nazionale sulla soglia dei 5 miliardi, 31 marzo 2022.](#)

<sup>9</sup> K. af Jochnick, *Striking a balance: proportionality in European banking regulation and supervision*, BCE, 2019. A. Enria, *Regulation, proportionality and the sustainability of banking*, intervento del presidente del Supervisory Board della BCE alla Retail Banking Conference *Creating sustainable financial structures by putting citizens first* of European Savings Bank Group, Bruxelles, 2019. P. Angelini, op. cit.

<sup>10</sup> Cfr. EBA, *Guidelines on common procedures and methodologies for supervisory review and evaluation process (SREP)*.

linea o, in alcuni casi, addirittura superiore a quella del campione di controllo. Una indicazione complessivamente analoga emerge dal pannello (b) per il cost-income ratio. Differenze più radicali emergono invece guardando l’NPL ratio e le rettifiche di valore, sistematicamente e notevolmente peggiori per gli istituti usciti dal mercato (pannelli (c) e (d)).

Nel complesso questa evidenza suggerisce che l’inadeguata redditività operativa (potenzialmente imputabili, almeno in parte, a un peso eccessivo della regolamentazione) ha costituito una delle determinanti delle crisi degli intermediari di piccole dimensioni, ma che l’incapacità di gestire il rischio di credito ha giocato un ruolo molto rilevante<sup>11</sup>. L’evidenza riveniente dall’attività di vigilanza suggerisce che spesso questi problemi scaturiscono a loro volta da gravi carenze sul fronte del governo societario e del sistema dei controlli interni.

Negli ultimi anni la Banca d’Italia ha spesso richiamato l’attenzione sulle difficoltà di alcune banche di dimensione medio-piccola con operatività tradizionale. Sappiamo che situazioni di difficoltà ed eterogeneità di performance si riscontrano in ogni classe dimensionale, come illustrato anche dal lavoro presentato in questo convegno. L’attenzione che la Banca d’Italia dedica alle piccole banche deboli è connessa con i rischi per la stabilità finanziaria che esse pongono (*too many to fail*), a loro volta dovuti anche a problemi ancora irrisolti della regolamentazione europea in materia di gestione delle crisi delle banche piccole e medie<sup>12</sup>.

La Fig. 3 riporta, per intermediari con operatività tradizionale diversi dalle BCC, la distribuzione per classe dimensionale (totale attivo) di alcuni indicatori di bilancio nel quadriennio 2018-2021. Emerge che anche tra gli intermediari di dimensione medio-piccola ve ne sono numerosi con livelli di redditività, efficienza e qualità del credito in linea con quelli dei loro concorrenti di maggiori dimensioni. Emergono anche minori livelli di redditività e di efficienza operativa delle banche con un totale attivo inferiore ai 500 milioni. In questa classe è presente un significativo numero di istituti relativamente ben capitalizzati (pannello (a)) ma con redditività in territorio negativo (pannello (c)). Questa evidenza è in linea con i risultati in materia di economie di scala ben documentati negli studi empirici, ed è coerente con una narrativa preoccupante, confermata dall’esperienza di vigilanza: queste banche accumulano perdite anno dopo anno, gradualmente erodendo i propri margini patrimoniali, fino a raggiungere un punto di crisi che ne impone l’uscita dal mercato. Ciò avviene in genere per l’incapacità degli organi di governo di reagire alle pur oggettive difficoltà di contesto (le recessioni degli ultimi 15 anni; il cambiamento tecnologico; l’accresciuta concorrenza) e di modello di business (l’insufficiente diversificazione).

---

<sup>11</sup> Ferriani et al., *An early warning system for less significant Italian banks*, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 480, gennaio 2019, mostrano che tra il 2008 e il 2016 le piccole banche italiane, incluse le BCC, diminuirono di 91 unità, da 550 a 459, a fronte di 112 banche che registrarono episodi di crisi. L’analisi di regressione indica un ruolo importante del credito deteriorato nell’anticipare la crisi.

<sup>12</sup> Cfr. ad esempio I. Visco, *Introductory remarks*, in: *The crisis management framework for banks in the EU. How can we deal with the crisis of small and medium-sized banks?*. Banca d’Italia, Seminari e Conferenze, n. 24, maggio 2021.

Queste crisi “al rallentatore” si verificano malgrado i ripetuti avvertimenti e le richieste di reazione avanzate agli organi di vertice dalla vigilanza. Quest’ultima infatti ha a disposizione una serie di misure di intervento precoce e ha strumenti per gestire situazioni di crisi, ma incontra ostacoli rilevanti nell’adozione di misure intrusive con l’ampio anticipo che sarebbe necessario per evitare una crisi. Ad esempio, la vigilanza può imporre la rimozione degli organi di vertice di una banca, ma solo in presenza di gravi e documentate carenze (mancato rispetto dei requisiti di capitale, gravi violazioni delle norme). Né potrebbe essere altrimenti, in quanto provvedimenti del genere incidono su diritti, come quello di proprietà, tutelati costituzionalmente. Anche prescindendo da questa difficoltà chiave, la vigilanza non ha un vantaggio comparato nel selezionare amministratori capaci di rilanciare un intermediario in difficoltà. In una economia di mercato questo compito, estremamente arduo, spetta esclusivamente alla proprietà, che ha il diritto e il dovere di assolverlo.

In conclusione, questa evidenza suggerisce che le difficoltà delle piccole banche siano connesse non solo con difficoltà nel raggiungere una adeguata redditività operativa, ma anche con problemi nel processo del credito, che esistono casi di successo anche tra le piccole banche, e quindi che l’onere indotto dalla regolamentazione non sia di per sé un ostacolo insormontabile che impedisce alle piccole banche di rimanere con successo sul mercato.

#### 4. Piccole banche e tecnologia

La tecnologia contribuisce in modo significativo all’evoluzione dei modelli produttivi e distributivi del settore bancario e rappresenta un fattore competitivo primario. La presenza di economie di scala e di diversificazione, le esternalità di rete incentivano maggiormente gli investimenti in digitalizzazione e tecnologie avanzate da parte degli intermediari di maggiori dimensioni, agevolati da una più elevata capacità di investimento e dalla disponibilità di competenze specialistiche<sup>13</sup>. I dati confermano che la quota della spesa e degli investimenti nelle tecnologie dell’informazione dedicati a rinnovare l’infrastruttura tecnologica è inversamente proporzionale alle dimensioni degli intermediari<sup>14</sup>.

Le piccole banche hanno tuttavia diverse opzioni a disposizione per far fronte a questi svantaggi. Possono adottare certe tecnologie con ritardo, ma a costi inferiori ed evitando investimenti ad alto rischio; possono acquistare prodotti da società specializzate; possono sviluppare collaborazioni con imprese fintech. Dall’ultima indagine Fintech svolta dalla Banca d’Italia emerge che alle banche medio piccole (le LSI), che rappresentano oggi circa il 10 per cento degli attivi totali, era riconducibile oltre il 50 per cento della spesa per investimenti fintech. Questo dato nasconde tuttavia un’elevata concentrazione degli investimenti in pochi soggetti di dimensioni relativamente grandi, mentre la maggioranza degli intermediari più piccoli rimane ancora indietro. Tra i principali ostacoli

---

<sup>13</sup> Cfr. D. Arnaudo et al., *The digital transformation in the Italian banking sector*, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 682, aprile 2022.

<sup>14</sup> Cfr. S. Cardillo et al., *Main challenges and prospects for the European banking sector: a critical review of the ongoing debate*, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 634, luglio 2021.

figurano la difficoltà di reperire le risorse necessarie per gli investimenti o a integrare nuove soluzioni tecnologiche e sistemi esistenti, l'assenza di una strategia, una scarsa cultura dell'innovazione.

Qualunque sia la strada prescelta da parte delle piccole banche in questo ambito, è chiaro che la digitalizzazione può offrire opportunità a operatori di ogni dimensione. Nostre analisi relative al periodo pandemico mostrano per esempio una correlazione positiva e significativa tra la spesa IT e l'offerta di credito per tutte le classe dimensionali<sup>15</sup>.

Se da un lato partenariati ed esternalizzazione consentono flessibilità e ridotto investimento iniziale, dall'altro l'adozione di prodotti e processi almeno in parte standardizzati può limitare la capacità di differenziarsi dai concorrenti, limitare l'autonomia strategica aziendale, in alcuni casi generare dipendenza operativa e strategica. L'esternalizzazione crea inoltre nuovi rischi, di cui l'intermediario rimane il responsabile ultimo e che richiedono un attento governo della relazione con partner e fornitori. Recenti esperienze ispettive condotte dalla Banca d'Italia presso i principali fornitori tecnologici delle banche di minore dimensione hanno evidenziato spazi di miglioramento per le banche clienti in questo ambito. I dati mostrano che sono pochi i consigli di amministrazione di banche meno significative che possono giovare di membri dotati di forti competenze tecnologiche.

## 5. I gruppi bancari cooperativi

La creazione dei due gruppi cooperativi nel 2019 ha rappresentato una risposta all'esigenza di preservare il modello di business e le finalità mutualistiche tipiche delle BCC in un contesto connotato da sfide di natura congiunturale, strategica, regolamentare, tecnologica, che stava determinando numerosi casi di crisi aziendale. La riforma mirava a creare i presupposti per una gestione più efficiente, attraverso lo sviluppo di strategie e politiche integrate, e per rapidi ed efficaci interventi di rafforzamento patrimoniale di singole BCC in caso di necessità.

È indubbio che la riorganizzazione del credito cooperativo abbia richiesto alle BCC e alle capogruppo importanti cambiamenti sul piano strategico, organizzativo e operativo, con una serie di costi di impianto e di nuovi oneri, connessi in parte con l'appartenenza a intermediari qualificati come significativi a fini di supervisione. Lo sforzo è stato reso ancora più intenso dall'emergenza pandemica.

A distanza di circa tre anni dalla costituzione dei due nuovi gruppi cooperativi si registrano progressi su vari fronti. La quota del mercato degli impieghi facente capo alle banche affiliate, cresciuta dal 7,8 all'8,1 per cento tra il 2014 e il 2018, ha raggiunto oggi l'8,7 per cento (Fig. 4). La quota è aumentata sia per le erogazioni alle famiglie (dall'8,2 per cento di fine 2018 all'8,9) sia per quelle alle imprese (dal 9,4 al 10 per cento). La dimensione media dei prestiti alle imprese è rimasta pressoché invariata (Fig. 5), mentre la quota di mercato nei prestiti alle piccole/micro imprese (quelle

---

<sup>15</sup> N. Branzoli, I. Supino ed E. Rainone, *The role of banks' technology adoption in credit markets during the pandemic*, Banca d'Italia, Temi di discussione, di prossima pubblicazione.

con meno di 20 dipendenti) è salita dal 17,3 per cento nel 2014 al 19,4 a fine 2021. Ciò suggerisce che la clientela di riferimento tipica delle BCC non sia mutata.

La continuità del sostegno offerto ai mercati locali dalle BCC affiliate ai gruppi emerge anche dai dati relativi alle misure di sostegno pubblico adottate durante la pandemia. Per i due gruppi l'incidenza delle moratorie sui prestiti ha superato il 20 per cento, contro circa il 12 per la media del sistema bancario; quella dei prestiti garantiti dallo Stato riferiti a misure di sostegno Covid-19 ha raggiunto il 17,3 per cento, a fronte del 14,8 per cento per il sistema.

Anche gli indicatori di qualità del credito, di efficienza e di patrimonializzazione dei due gruppi registrano segnali di miglioramento, anche nel confronto con il sistema (Figg. 6 e 7).

Le dinamiche descritte si sono realizzate nonostante i gruppi si trovassero in una fase di consolidamento, che ha tra l'altro comportato una ulteriore riduzione del numero di BCC affiliate (da 220 di fine 2019 a 191 di maggio 2022; Fig. 8), per effetto di aggregazioni prevalentemente finalizzate a risolvere individuali situazioni problematiche.

Nel complesso, la creazione dei gruppi bancari cooperativi non sembra essere coincisa con rilevanti modifiche nel modello di business delle BCC, e si è accompagnata a un rafforzamento degli indicatori di sostenibilità.

## 6. Conclusioni

La regolamentazione bancaria è divenuta col tempo più complessa e rappresenta indubbiamente un costo per gli intermediari: è il risultato sia dell'aumento della complessità dello stesso sistema finanziario, sia della risposta del regolatore al materializzarsi di rischi nuovi o sottostimati. Le argomentazioni di chi ritiene che la complessità sia eccessiva e che la regolamentazione pesi in maniera sproporzionata sulle banche di piccola e media dimensione sono ben presenti al regolatore e alla vigilanza. Molta attenzione viene posta alla ricerca del giusto equilibrio tra questi argomenti e la necessità di salvaguardare la stabilità dei singoli intermediari e del sistema del suo complesso. Le evidenze che ho mostrato, sebbene semplici, suggeriscono che non è immediato attribuire al peso della regolamentazione le difficoltà che oggi incontrano le banche di piccola e media dimensione. L'esperienza dei gruppi bancari cooperativi, pur con le sue peculiarità, indica che sia possibile anche per realtà bancarie tradizionali attente al territorio affrontare le sfide poste dalla tecnologia, dal cambiamento del mercato, dalla regolamentazione.

Il sistema bancario italiano è caratterizzato da un elevato grado di biodiversità: nonostante il calo del numero di intermediari avvenuto nell'ultimo decennio, ancora oggi operano nel nostro paese banche molto eterogenee quanto a dimensione, modello di business, forma giuridica. Anche tra le piccole banche sono presenti soggetti con attività di tipo tradizionale basata su una rete distributiva territoriale, altri specializzati in segmenti di mercato (risparmio gestito, gestione di crediti deteriorati), altri ancora, spesso di nuova costituzione, con modelli di business ibridi e privi di una rete di sportelli.

La vigilanza considera tale biodiversità un punto di forza, in quanto limita le rendite monopolistiche derivanti da un'eccessiva concentrazione, riduce le esternalità negative connesse con l'esistenza di intermediari "troppo grandi per fallire" e assicura la presenza delle banche sul territorio, sostenendo l'inclusione finanziaria. Presupposto per assicurare la biodiversità è tuttavia che le singole banche siano in grado di esprimere redditività, competenze e tecnologie adeguate a rimanere sul mercato<sup>16</sup>.

Il consolidamento è un processo guidato dalle forze di mercato; la vigilanza ha un approccio neutrale rispetto alle singole operazioni; non le favorisce né le scoraggia a priori; ne valuta i piani e la sostenibilità. Le aggregazioni, quando attuate in presenza di un solido piano industriale, possono essere un valido strumento per aumentare l'efficienza, o agevolare l'uscita dal mercato di operatori con inadeguate prospettive.

La regolamentazione del settore finanziario è indispensabile per orientare il mercato e contenere i rischi per i singoli intermediari, il sistema, l'economia. La Banca d'Italia rimane aperta al dialogo con gli intermediari per valutare proposte operative di semplificazione delle norme e di prassi di vigilanza.

---

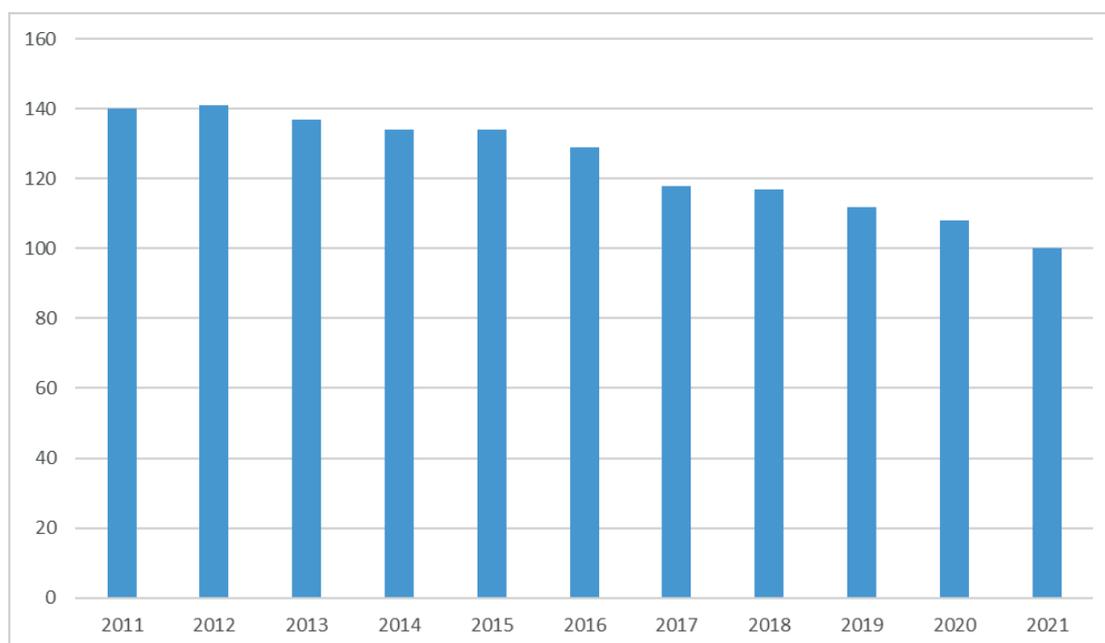
<sup>16</sup> Cfr. I. Visco, *Leconomia italiana e le banche: implicazioni della pandemia e prospettive*, Intervento al Comitato esecutivo dell'Associazione Bancaria Italiana, Roma, 16 settembre 2020. A. Enria, intervista al Sole 24 Ore, 23 giugno 2020.



*Figure*



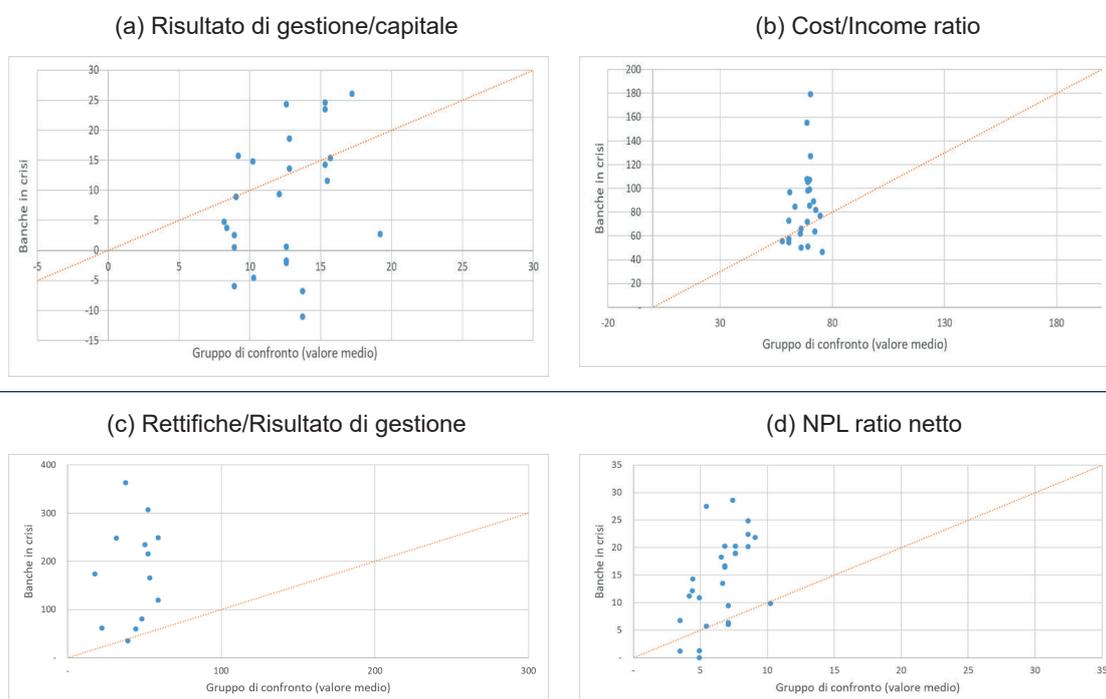
**Banche e gruppi bancari italiani, escluse le BCC (1)**  
(numero)



Fonte: Banca d'Italia.

(1) Sono escluse anche le filiali di banche estere e, dopo la loro creazione nel 2019, i due gruppi bancari cooperativi.

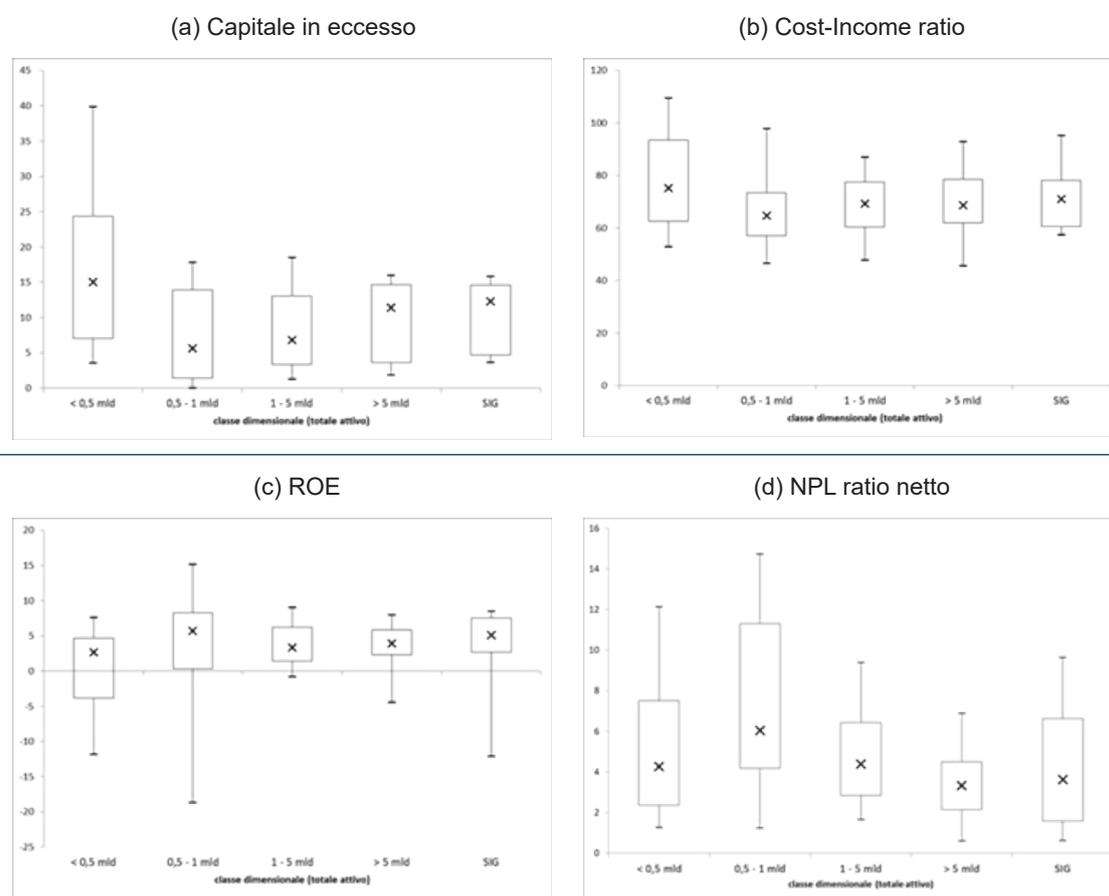
**Confronto tra gli indicatori di performance delle banche meno significative (LSI) entrate in crisi nel periodo 2012-2022 e quelli di un campione di controllo (1)**  
*(valori percentuali riferiti al periodo 2012-2021)*



Fonte: Banca d'Italia.

(1) In ciascun pannello ogni punto rappresenta il valore dell'indicatore per una LSI entrata in crisi nel periodo 2012-2021 (sull'asse verticale) e quello medio delle LSI appartenenti alla stessa classe dimensionale e mai entrate in crisi nel periodo considerato (sull'asse orizzontale). I valori medi del di ciascun gruppo di controllo sono calcolati ripartendo le banche nelle seguenti classi dimensionali per totale attivo: inferiore a 500 milioni; tra 500 milioni e 1 miliardo; tra 1 e 5 miliardi; superiore a 5 miliardi. Gli indicatori sono misurati l'anno prima del manifestarsi della crisi. Entrambi i valori sono rilevati nell'anno precedente la crisi. I punti al di sopra della bisettrice indicano che la banca entrata in crisi aveva valori superiori rispetto a quelli del gruppo di controllo. Alcune osservazioni estreme sono state eliminate da alcuni pannelli. In particolare, dal pannello (c) sono state eliminate le osservazioni con risultato di gestione negativo.

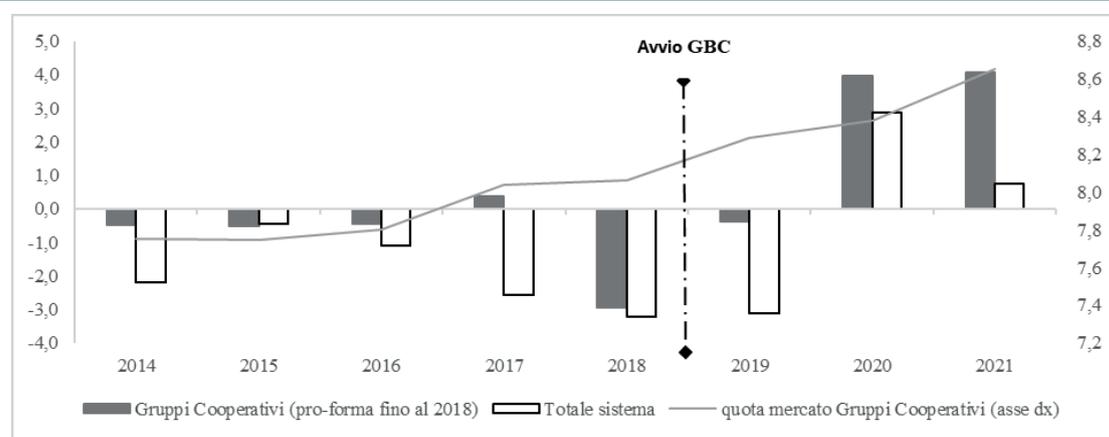
**Indicatori di performance delle banche meno significative (LSI)  
con operatività tradizionale, per classe dimensionale (1)**  
*(valori percentuali riferiti al periodo 2018-2021)*



Fonte: Banca d'Italia.

(1) I grafici riportano la distribuzione di ciascun indicatore per classe dimensionale di banca nel periodo 2018-2021 (ciascuna banca produce quattro osservazioni). Gli intermediari considerati sono le banche meno significative con operatività tradizionale, escluse le BCC. Per confronto, i grafici riportano anche la distribuzione degli indicatori per le banche significative italiane (esclusi i gruppi di credito cooperativo). Il pannello (b) riporta il rapporto tra costi operativi e margine d'intermediazione.

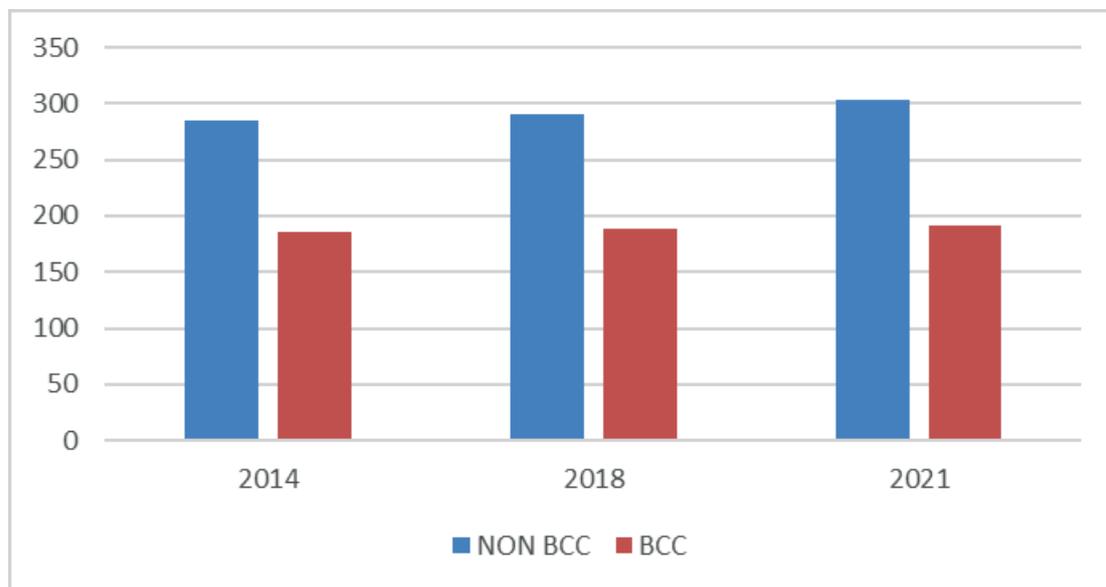
**Prestiti a clientela: Gruppi bancari cooperativi e sistema bancario (1)**  
*(tassi di crescita e quota di mercato; valori percentuali)*



Fonte: Banca d'Italia.

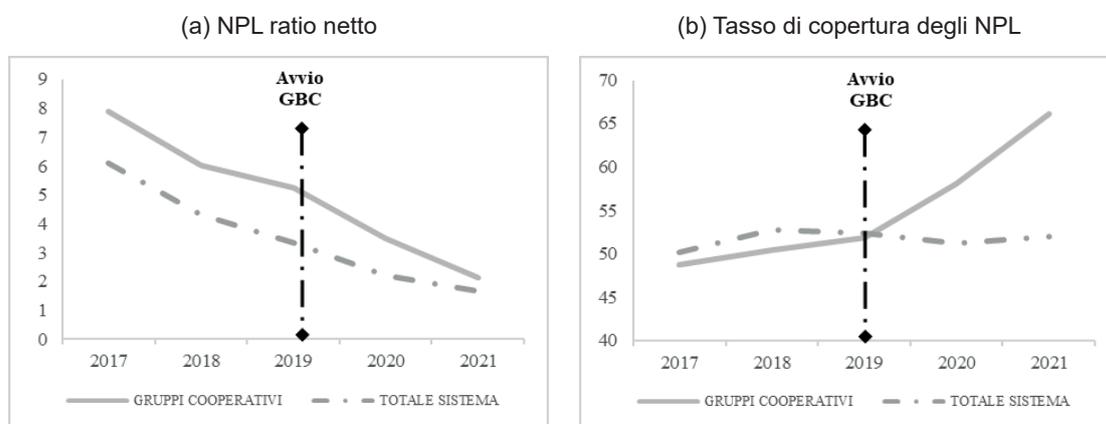
(1) Fino al 2019, anno della costituzione dei gruppi cooperativi, i dati sono ricostruiti pro forma aggregando i dati delle BCC affiliate.

**Dimensione media dei prestiti alle imprese**  
(valori in migliaia di euro)



Fonte: Banca d'Italia.

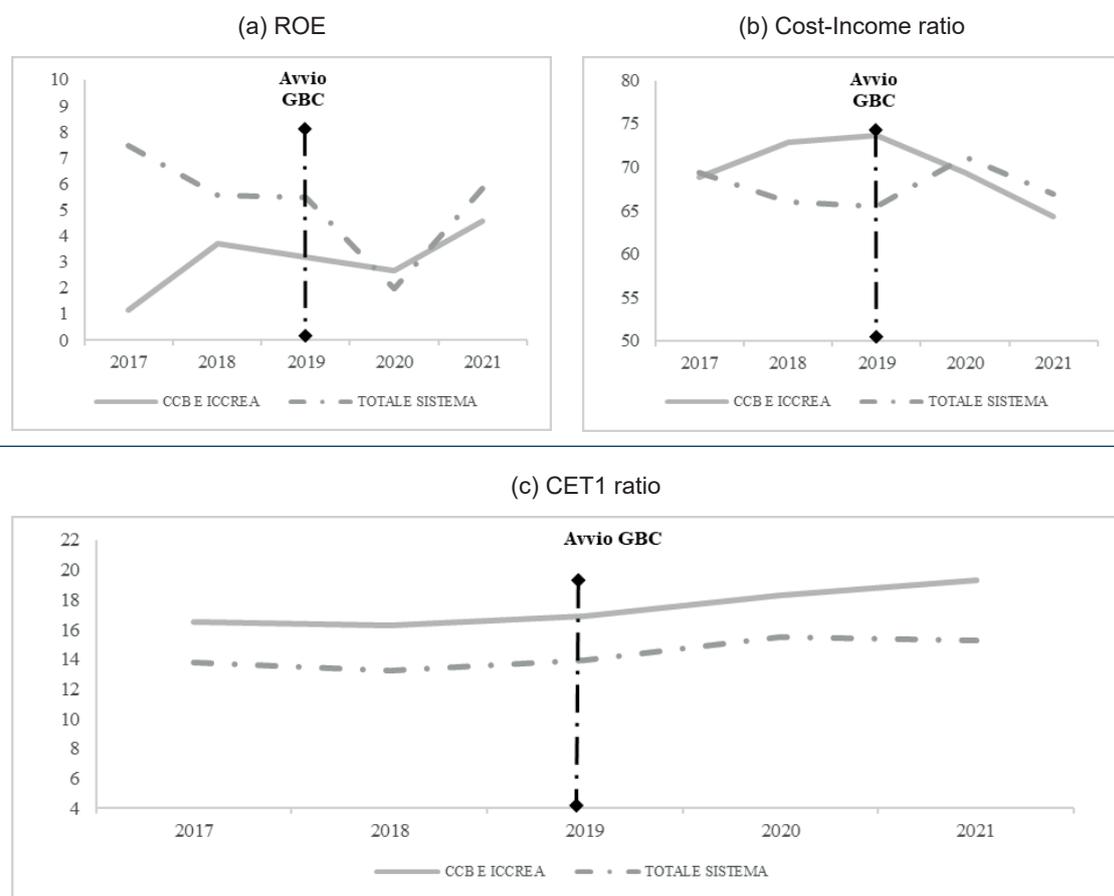
**Gruppi bancari cooperativi: indicatori di qualità del credito**  
(valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia.

(1) Fino al 2019, anno della costituzione dei gruppi bancari cooperativi, i dati sono ricostruiti pro forma aggregando i dati delle BCC affiliate.

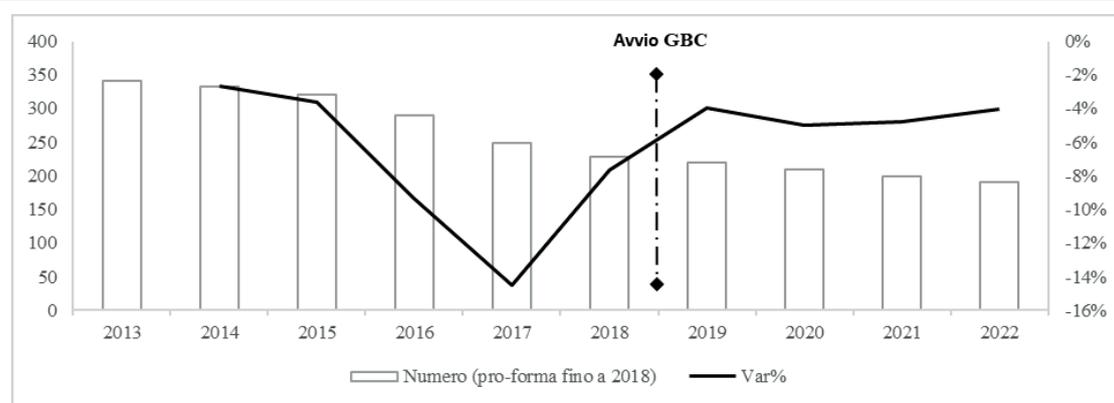
**Gruppi bancari cooperativi: indicatori di performance (1)**  
(valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia.

(1) Fino al 2019, anno della costituzione dei gruppi bancari cooperativi, i dati sono calcolati pro forma aggregando i dati relativi alle BCC affiliate. Il pannello (b) riporta il rapporto tra costi operativi e margine d'intermediazione.

**Gruppi bancari cooperativi: numero di banche affiliate (1)**



Fonte: Banca d'Italia.

(1) Fino al 2019, anno della costituzione dei gruppi cooperativi, i dati sono ricostruiti pro forma aggregando i dati delle BCC affiliate. Il dato del 2022 è relativo a maggio.

