



L'IMPATTO DELLA BOLLA REGOLAMENTARE
SULLE BANCHE

Pietro Alessandrini Luca Papi

Working paper no. 150

October 2018

L'impatto della “bolla regolamentare” sulle banche: alcune valutazioni¹

Pietro Alessandrini e Luca Papi

Settembre 2018

Abstract

Il lavoro parte dalla constatazione che l'onere regolamentare sulle banche si è accresciuto dopo la grande crisi finanziaria a causa di una regolamentazione sempre più invasiva e complessa e si propone di analizzare gli effetti di questa “bolla regolamentare” sulle diverse tipologie di banche discutendo il significato e l'effettiva applicazione del principio di proporzionalità. Con l'ausilio di un questionario sottoposto a 39 banche italiane e con l'utilizzo di un dataset sulle sanzioni comminate dall'autorità di vigilanza nel periodo 1998-2016, si corrobora l'esistenza di economie di scala nel soddisfare i requisiti regolamentari e si sostiene la necessità di approfondire le conoscenze e le rilevazioni sui costi da regolamentazione per meglio applicare la proporzionalità in campo bancario e contribuire al mantenimento di un pluralismo bancario utile alla crescita dei diversi territori.

The paper starts from the observation that the regulatory burden on banks has increased after the great financial crisis due to more invasive and complex regulation and aims to analyze the effects of this "regulatory bubble" on the different types of banks discussing the meaning and the effective application of the principle of proportionality. With the help of a questionnaire submitted to 39 Italian banks and with the use of a dataset on the sanctions imposed by the supervisory authority in the period 1998-2016, the existence of economies of scale is corroborated in meeting regulatory requirements. The paper supports the need to deepen the knowledge and surveys on regulatory costs in order to better apply proportionality within the banking sector and to contribute to the maintenance of a banking pluralism, useful for the growth of the various territories.

Key words: Regolamentazione, proporzionalità, costi della regolamentazione, banche.
Regulation, proportionality, regulatory burden, banks.

JEL Classification: G01, G21, G28

¹ Il lavoro è parte di una ricerca più ampia finanziata dalla Fondazione del Gruppo Credito Valtellinese sul tema “La regolamentazione degli intermediari e dei mercati finanziari: effetti su banche, imprese, risparmiatori e territori”. Si ringrazia la Fondazione per il supporto finanziario, Gianfranco Torriero e Francesco Masala con i quali si è discusso e messo a punto il questionario, Giovanni Campisi e Federico Giri per la preziosa collaborazione nella raccolta e nell'elaborazione dei dati e Davide Dottori per i commenti alla prima stesura del paper.

Introduzione

Come spesso avviene dopo una crisi, anche in seguito alla recente grande crisi finanziaria internazionale (GCF) si è registrato un aumento della quantità e della complessità della regolamentazione bancaria. Questa evoluzione della normativa è stata giustificata da vecchi e nuovi obiettivi della regolamentazione. Tra i primi un posto principale spetta alla riduzione del rischio di instabilità finanziaria e tra i secondi alla nuova enfasi posta sul contenimento dei costi delle crisi a carico delle finanze pubbliche. È un fatto noto che gli interventi per i salvataggi bancari operati in seguito alla GCF abbiano comportato, in vari paesi, ingenti esborsi di risorse pubbliche per diversi punti di PIL. In aggiunta alle classiche giustificazioni a sostegno della regolamentazione finanziaria, una parte di questa spinta a ri-regolamentare deriva anche dal sentimento negativo dell'opinione pubblica nei confronti delle grandi banche di investimento ritenute le principali responsabili dell'avvio della GCF. Con questa logica in Europa si può leggere l'introduzione delle nuove regole di gestione delle crisi bancarie, più note come *bail-in*, che mirano alla minimizzazione dei costi delle crisi bancarie sui contribuenti imponendo agli azionisti e ai creditori della banca in crisi di contribuire al suo risanamento. Similmente può essere interpretato l'approccio delle autorità teso ad un più stringente esame del comportamento delle banche nei confronti della clientela mirante verso una maggiore difesa del consumatore di servizi bancari - in termini di condizioni, trasparenza, obblighi informativi, ecc. - con conseguenze negative sul lato degli oneri a carico delle banche².

È anche vero che alcune misure regolamentari introdotte in tempo di crisi hanno favorito le banche stesse. Ad esempio, in molti paesi, durante la fase acuta della GFC, le autorità hanno innalzato le coperture degli schemi di assicurazione dei depositi e hanno sollevato le banche dal rispetto del principio del *mark to market* nella valutazione di alcune attività finanziarie che avevano in bilancio. Ma nonostante questi provvedimenti di emergenza - che comunque sono stati solitamente applicati solo temporaneamente - rimane la conferma storica che l'onere regolamentare si accresce in modo permanente dopo una crisi finanziaria. Questa tendenza si è riscontrata anche nel periodo più recente che è seguito alla GCF. Se si osserva il numero e il grado di complessità dei nuovi provvedimenti normativi, che spesso vanno ad aggiungersi a quelli già esistenti, non appare esagerato parlare di bolla regolamentare. In realtà non ci sono misure dirette sulla dimensione della regolamentazione e sull'entità degli oneri che lo sviluppo della regolamentazione impone sui soggetti vigilati. Tuttavia,

² Si pensi, per il caso italiano, al nuovo capo II—ter del titolo VI del Testo Unico Bancario e relative disposizioni delle autorità di settore, con le quali è stata recepita la Direttiva 2014/92/UE (*Payment Account Directive*).

alcuni indizi empirici per misurare la produzione regolamentare e indirettamente il suo costo sono rintracciabili in alcuni lavori che hanno riportato il numero crescente di pubblicazioni del comitato di Basilea (Coen 2016) o l'elevato numero di pagine delle principali disposizioni normative primarie e secondarie (Masera 2015 e Alessandrini *et al.* 2016), o l'ingente entità delle risorse umane impegnate nell'attività di vigilanza, o l'altissimo numero dei requisiti tecnico-organizzativi richiesti ai soggetti vigilati dalle nuove disposizioni regolamentari (Alessandrini e Papi 2018). Tutti questi indizi segnalano una tendenza netta verso una regolamentazione bancaria sempre più invasiva e complessa.

Nei paesi europei il perseguimento e la costruzione del mercato unico hanno aggiunto un ulteriore elemento di complessità nella definizione degli impianti regolamentari nazionali. A livello europeo, i principi dell'armonizzazione minima e del mutuo riconoscimento, su cui si basava l'architettura di vigilanza pre-crisi, sono stati sostituiti con la ricerca della massima armonizzazione delle regole bancarie (Enria 2015). La produzione normativa per attuare l'armonizzazione è stata preceduta dalla costruzione di un complesso assetto istituzionale della vigilanza europea che prevede una molteplicità di istituzioni e autorità di settore nazionali e sovranazionali. In particolare, tre aspetti della attuale evoluzione dell'assetto regolamentare vanno ricordati in ambito europeo. In primo luogo, l'innovazione nell'approccio regolamentare che ha sostituito la precedente configurazione, che si basava sulla ricerca del livello minimo di armonizzazione, con un nuovo sistema di massima omogeneizzazione. Il nuovo sistema ha portato all'adozione della quarta Direttiva sui requisiti di capitale (CRD IV) e del Regolamento sui requisiti di capitale ed è stato implementato tramite il *single rulebook* a livello europeo curato, sviluppato e mantenuto dall'*European Banking Authority* (EBA). In secondo luogo, all'armonizzazione della regolamentazione si è necessariamente affiancato un approccio più unitario anche per la vigilanza bancaria che, come noto, è stata attribuita e accentrata nella Banca Centrale Europea dal novembre del 2014. Infine, la regolamentazione si è estesa a nuovi aspetti dell'attività bancaria individuando, ad esempio, nuovi *standards* e vincoli per la gestione della liquidità, per il livello di *leverage* (con Basilea 3) e per la trasparenza. Nel complesso, ne è scaturito un forte aumento della regolamentazione e un ampliamento dei controlli a cui devono adattarsi le banche dovendo sostenere oneri e adempimenti più costosi e complessi³. E l'incidenza di questi oneri è probabilmente maggiore per le banche più piccole che lamentano, da un lato, l'esistenza di economie di scala nel rispetto della regolamentazione e dall'altro l'adozione di un modello sostanzialmente unitario (*one size*

³ La regolamentazione impone infatti una serie di regole e presidi aggiuntivi che vanno ad innalzare le curve dei costi e che riguardano, tra gli altri, i costi di *compliance*, i costi per l'adeguamento dei sistemi informativi, i costi di formazione del personale, i costi diretti delle autorità di vigilanza, ecc.

fits all) nella formulazione della regolamentazione bancaria, nonostante nelle disposizioni più recenti ci siano generici richiami al principio della proporzionalità.

L'obiettivo del lavoro è l'analisi degli effetti di questa nuova ondata di regolamentazione sulle diverse tipologie di banche, con particolare riferimento al sistema bancario italiano. L'interesse per la potenziale eterogeneità di questi effetti parte dal presupposto che il pluralismo delle tipologie di banche, ovvero il cosiddetto concetto di biodiversità del sistema bancario, sia un aspetto rilevante per una serie di ragioni che la GCF ha messo in particolare evidenza. Possiamo raggrupparle entro tre ambiti: il rischio sistemico, la concorrenza, la concentrazione spaziale. Nella fase pre-crisi le grandi banche internazionali sono diventate molto simili tra loro operando sugli stessi mercati, svolgendo attività sostanzialmente analoghe e avendo una stessa struttura dei rispettivi bilanci che le ha esposte agli stessi rischi aumentando in tal modo il rischio sistemico. In altre parole, la riduzione della diversità finanziaria ha in primo luogo accresciuto il rischio sistemico. In secondo luogo, la minore diversità bancaria ha ridotto il livello di concorrenza, come si riscontra se si estende la misura della concorrenza oltre gli indicatori tradizionali della struttura dei mercati (numero di concorrenti e quote di mercato) e si inserisce il concetto di pluralità e diversità degli operatori (Kay 2011). Risultano penalizzate soprattutto le banche di minori dimensioni, che tra l'altro sono svantaggiate dall'implicito sussidio che favorisce le grandi banche che possono contare sul ricatto del *too big to fail* che grava sulle finanze pubbliche (Fratianni 2015, Alessandrini *et al.* 2016). Infine, vanno ricordati gli effetti asimmetrici della maggiore concentrazione bancaria che svantaggiano le regioni meno sviluppate e le imprese minori, entrambe spesso percepite come più rischiose e quindi soggette a maggiore razionamento del credito (Alessandrini *et al.* 2009 e 2010, Campos 2012, Martin *et al.* 2016).

Il lavoro è così organizzato. Il paragrafo 2 discute il principio di proporzionalità, il suo significato e la sua effettiva applicazione. Il paragrafo 3 presenta i risultati di un questionario sottoposto ad un campione di banche italiane che analizza l'evoluzione della regolamentazione al fine di individuarne l'eventuale eterogeneità degli effetti sulle diverse tipologie di banche. Segue poi il paragrafo 4 che nella stessa prospettiva accende un faro sul fenomeno delle sanzioni irrogate dall'autorità di vigilanza sulle banche prima e dopo la GCF. Il paragrafo 5 conclude.

1. Il principio di proporzionalità e la sua declinazione nelle disposizioni vigenti

Mentre la regolamentazione in campo bancario è stata introdotta molto tempo addietro, il concetto di proporzionalità è relativamente giovane e si è sviluppato con l'evoluzione più recente della

regolamentazione bancaria. Al riguardo possiamo distinguere tra un concetto di proporzionalità generale e di proporzionalità relativa o in senso stretto. La proporzionalità generale ha radici nella cosiddetta *better regulation* in quanto parte dei principi sui quali la stessa *better regulation* si fonda⁴. Con il termine *better regulation* si intende una regolamentazione basata più su principi generali, piuttosto che su regole rigide e dettagliate. Uno dei principi più importanti della *better regulation* è proprio la proporzionalità intesa come contemporaneo rispetto di tre condizioni: necessità della disposizione, adeguatezza della stessa al raggiungimento dell'obiettivo e proporzionalità in senso stretto, ovvero la disposizione deve essere correlata al rischio minimizzandone i costi. All'interno di questo approccio trovano quindi spazio gli obiettivi di semplificazione e contenimento dell'assetto regolamentare e dei rispettivi oneri. Al tempo stesso, è d'obbligo richiamare il fatto che i costi della regolamentazione, che nel caso del settore bancario sono sempre più elevati e pervasivi, vanno comunque valutati alla luce dei benefici prodotti dalla regolamentazione. In aggiunta a questa prima grande e complessa questione, ci sono poi altri effetti che possono essere ricondotti all'evoluzione della regolamentazione. Ad esempio, un sistema di regolamentazione di crescente dimensione e complessità può indirettamente incentivare un processo di disintermediazione del settore bancario regolamentato, a vantaggio di istituzioni non o meno regolamentate (*shadow banking system*).

Tuttavia, quel che qui più interessa è il concetto di proporzionalità relativa. Con questo termine ci si riferisce ad un'attività di regolamentazione e di vigilanza graduata in funzione della dimensione, del modello di business e in ultima analisi dell'effettiva rischiosità posta dai soggetti vigilati. In ambito bancario il concetto di proporzionalità relativa è stato fatto proprio dal Comitato di Basilea⁵ e

⁴ La *Better Regulation Task Force*, istituita nel 1997 dal governo britannico, aveva identificato i seguenti cinque criteri di base per valutare l'adequatezza di ciascun provvedimento normativo rispetto ai rispettivi obiettivi: 1) proporzionalità: l'autorità deve regolamentare solo quando necessario; 2) le disposizioni devono essere correlate al rischio che si vuole mitigare minimizzando l'imposizione dei costi da regolamentazione; 3) *accountability*: l'autorità di regolamentazione deve giustificare le proprie decisioni ed essere soggetta a pubblico esame; 4) consistenza: standards e norme devono coniugarsi ed essere correttamente applicate; 5) trasparenza: l'autorità di regolamentazione deve essere aperta e trasparente e produrre una regolamentazione il più possibile semplice e *user-friendly*, mantenere l'attenzione sull'obiettivo della norma (*targeting*). Il concetto di *better regulation* è stato anche ripreso dalla Commissione Europea. Si veda al riguardo European Commission (2015), pagina 4, dove si legge che "*The European Commission is determined, to ensure that its proposals meet policy goals at minimum cost and deliver maximum benefits to citizens, businesses and workers while avoiding all unnecessary regulatory burdens*".

⁵ Il principio di proporzionalità è richiamato dal Comitato di Basilea nei suoi *Core principles for effective banking supervision*, dove a pagina 5 si legge: "*To accommodate this breadth of application, a proportionate approach is adopted, both in terms of the expectations on supervisors for the discharge of their own functions and in terms of the standards that supervisors impose on banks. Consequently, the Core Principles acknowledge that supervisors typically use a risk-based approach in which more time and resources are*

successivamente contemplato e declinato diversamente nelle varie normative e regolamentazioni internazionali e nazionali. La sua effettiva applicazione è questione dibattuta e di non semplice soluzione. A fronte di dichiarazioni di intenti e di affermazioni generiche è in effetti difficile valutarne effettivamente la sua applicazione. Secondo alcuni studiosi (Castro Carvalho *et al.* 2017), l'introduzione del rischio di mercato nel calcolo dell'adeguatezza di capitale prevista dal 1996 (Basilea 2) segnò la prima applicazione concreta del principio di proporzionalità - relativa - in ambito bancario attraverso la possibilità lasciata alle banche di applicare il cosiddetto *standardised approach* o in alternativa l'*internal model-based approach*. In realtà, si è trattato di un caso inverso di proporzionalità, in quanto l'applicazione dei modelli interni è sì più complessa, ma produce un netto beneficio in termini di minor assorbimento di capitale che va a favore delle banche più grandi, le sole in pratica a riuscire ad essere autorizzate dalle autorità di vigilanza a realizzare i modelli interni.

Diverse possono essere le ragioni che giustificano l'opportunità del principio di proporzionalità relativa applicato al settore bancario. In primo luogo, si può richiamare il rischio sistemico e il contributo che le grandi banche hanno avuto nell'alimentarlo durante la GCF. Sia in Europa sia negli Stati Uniti si è cercato di affrontare questo aspetto prevedendo standard regolamentari più elevati per le grandi banche al fine di ridurre il rischio dell'azzardo morale e di non creare vantaggi tra le diverse banche (*level the playing field*) considerando che l'essere *too big to fail* potrebbe dare alle grandi banche un vantaggio competitivo in termini di costo della raccolta. In aggiunta se, come è vero, il fallimento di una grande banca costituisce un rischio sistemico molto maggiore di quello di una piccola banca è chiaro che le autorità cercheranno, tramite assetti regolamentari più stringenti, di ridurre la probabilità di crisi per le grandi banche. In altre parole, l'adozione di una progressività regolamentare che penalizza le banche a maggiore valenza sistemica, o analogamente l'adozione di una proporzionalità relativa a favore delle banche più piccole si spiegherebbe con la loro diversa rilevanza nella creazione di rischio sistemico. Inoltre, si sostiene che le banche più piccole non hanno avuto responsabilità nel causare la crisi e quindi non dovrebbero essere penalizzate da regole più stringenti.

Una seconda giustificazione per introdurre una proporzionalità relativa si basa sul fatto che un'eccessiva regolamentazione può influenzare il livello di concorrenza all'interno del sistema

devoted to larger, more complex or riskier banks. In the context of the standards imposed by supervisors on banks, the proportionality concept is reflected in those Principles focused on supervisors' assessment of banks' risk management, where the Principles prescribe a level of supervisory expectation commensurate with a bank's risk profile⁷ and systemic importance". Ancora, a pagina 29 nel principio n. 8 si afferma "An effective system of banking supervision requires the supervisor to develop and maintain a forward-looking assessment of the risk profile of individual banks and banking groups, proportionate to their systemic importance (Basel Committee on Bank Supervision 2012).

bancario. Questo effetto potrebbe determinarsi sia con un innalzamento delle barriere all'entrata nel settore, sia imponendo costi fissi dagli effetti eterogenei sulle diverse categorie dimensionali di banche. L'ipotesi è che ci siano economie di scala nel soddisfare i requisiti regolamentari; in particolare all'aumentare della complessità della regolamentazione la rispettiva *compliance* può risultare più costosa per le banche di minor dimensioni. A favore di una regolamentazione più contenuta per le piccole banche, e in particolare per quei soggetti bancari caratterizzati da una forma giuridica non esclusivamente finalizzata alla massimizzazione del profitto (leggasi BCC e società cooperative nel caso italiano), sta poi la posizione di coloro che ritengono che queste banche svolgano una funzione economica e sociale a favore dei rispettivi territori di operatività occupandosi di nicchie di mercato rappresentate da piccole e micro imprese e da aree periferiche e rurali. Queste fasce di mercato non sarebbero adeguatamente servite dalle banche più grandi, meno attrezzate e meno interessate a rapportarsi con le specificità della clientela marginale, dove il *relationship lending* è centrale nel costruire le relazioni bancarie.⁶ A sostegno di questa tesi sta la maggiore quota di mercato che nelle aree periferiche è di competenza delle banche più piccole rispetto alla loro rappresentanza a livello nazionale (Stefani *et al.* 2016).

Ci sono diversi approcci per introdurre un principio di proporzionalità in un sistema normativo. Ad un primo estremo si può collocare un approccio che prevede l'inserimento di disposizioni speciali che semplificano l'applicazione della normativa prevista per l'intero settore contemplando specificità tramite disposizioni *ad hoc* in alcune aree per particolari tipologie di intermediari (*piece meal approach* o *one tier regulatory system*). In questo caso molto spesso l'applicazione delle disposizioni di vigilanza nel rispetto della proporzionalità è demandata alle stesse banche sulla base delle loro caratteristiche, dimensioni e complessità operativa. Ad un altro estremo si posiziona invece un approccio più diretto e radicale, che prevede regole distinte appositamente formulate per banche più piccole, o con particolari *business models*, e che abbiano comunque un basso profilo di rischio (*two or multi-tier regulatory system*). Seguendo questo secondo approccio soltanto le banche maggiori e sistemicamente più importanti verrebbero regolamentate sulla base di regole armonizzate a livello internazionale, mentre alle banche minori e non sistemicamente significative sarebbe riservata una loro normativa semplificata che potrebbe anche differire tra diversi paesi. In entrambi gli approcci, come pure nelle diverse combinazioni che si possono teoricamente costruire, vanno comunque declinate le caratteristiche per

⁶ La letteratura in proposito sul ruolo delle banche locali e sul *relationship lending*, che meglio le contraddistingue, è molto ampia. Per brevità, ci limitiamo a rinviare alle discussioni e alle bibliografie riportate in Alessandrini *et al.* 2016, Papi *et al.* 2017 e Alessandrini e Papi 2018.

selezionare i soggetti vigilati “protetti” e in secondo luogo vanno individuate le aree di business alle quali applicare il principio di proporzionalità. Inoltre, il perimetro di ogni approccio andrebbe confinato a minimizzare l’onere regolamentare relativamente alle attività operative, senza tuttavia prevedere un alleggerimento dei requisiti a sostegno della stabilità finanziaria. Tutto ciò avrebbe anche implicazioni per il ruolo e per i lavori del Comitato di Basilea che tornerebbe alle sue origini, ovvero individuare una serie di regole da applicarsi alle grandi banche internazionali per assicurare tra esse un *level playing field*. Non rientrerebbe nel suo mandato la fissazione di regole armonizzate per le banche più piccole.

Il caso europeo e quello italiano hanno più seguito un approccio del primo tipo, seppure non esplicitamente dichiarato. Ciò è avvenuto sia nel sistema normativo europeo preesistente, quando l’individuazione e l’applicazione della questione della proporzionalità erano sostanzialmente lasciate a livello nazionale, sia nel nuovo approccio di massima armonizzazione laddove le questioni di proporzionalità vengono affrontate in primo luogo a livello europeo. In particolare, il riferimento alla proporzionalità è esplicitato in entrambi i due provvedimenti più importanti e recenti ovvero il cosiddetto CRR⁷ e la CRD IV⁸. Nel primo provvedimento si afferma testualmente che “le disposizioni del presente regolamento rispettano il principio di proporzionalità con riguardo in particolare alla diversità degli enti in termini di dimensioni e portata delle operazioni e di gamma delle attività. Il rispetto del principio di proporzionalità implica altresì che per le esposizioni al dettaglio siano riconosciute procedure di rating il più possibile semplici, anche nel metodo basato sui rating interni ("metodo IRB"). Gli Stati membri dovrebbero assicurare che i requisiti di cui al presente regolamento siano proporzionati rispetto al tipo, alla portata e alla complessità dei rischi associati al modello imprenditoriale e alle attività dell'ente. La Commissione dovrebbe assicurare che gli atti delegati e gli atti di esecuzione, le norme tecniche di regolamentazione e le norme tecniche di attuazione siano coerenti con il principio di proporzionalità in modo tale da garantire che il presente regolamento sia applicato in modo proporzionato. L'ABE dovrebbe pertanto assicurare che tutte le norme tecniche di regolamentazione e di attuazione siano formulate in modo tale da rispettare ed essere coerenti con il principio di proporzionalità” (CRR “Considerando” 45).

⁷ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, Considerando 46.

⁸ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, Considerando 66 e 92.

Riguardo al secondo provvedimento (la DCR IV) si può invece richiamare il “Considerando” 92 dove è scritto: “La Commissione dovrebbe adottare norme tecniche di regolamentazione elaborate dall'ABE ... e entrambi (nda) dovrebbero garantire che tali norme possano essere applicate da tutti gli enti interessati in maniera proporzionale alla natura, all'ampiezza e alla complessità di tali enti e delle loro attività”⁹.

A queste ampie previsioni di applicazione del principio di proporzionalità che si riscontrano nella normativa europea di rango più elevato non è tuttavia corrisposto finora un completo adeguamento della normativa e della regolamentazione.

Diverso è stato invece il caso americano. Su questo punto Hoskins e Labonte (2015) documentano un approccio regolamentare alquanto diverso e più attento alle esigenze delle banche di minor dimensione. In particolare, evidenziano come delle principali 14 disposizioni regolamentari emesse in forza del Dodd_Frank Act, che come è noto ha rappresentato la risposta normativa americana alla GCF, ben 13 includono esenzioni o trattamenti dedicati alle piccole banche.

Diversa è la situazione nel nostro paese. Un tentativo di valutare l'applicazione del principio di proporzionalità al caso italiano è stato condotto in un nostro recente lavoro (Alessandrini e Papi 2018) che estrapola dalle varie disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia quelle che contengono le principali prescrizioni riservate alle banche di minori dimensioni in attuazione del principio di proporzionalità. La conclusione è che il numero delle disposizioni che applicano effettivamente qualche forma di proporzionalità è relativamente contenuto, come pure contenuta sembrerebbe essere l'efficacia della semplificazione riconosciuta agli intermediari più piccoli.

Il principale impedimento per la costruzione di un approccio realmente basato su una proporzionalità effettiva è rappresentato dalla scelta fatta in passato di applicare gli standard definiti dagli accordi di Basilea a tutte le banche indistintamente, anche a quelle più piccole e locali. Questo approccio mal si concilia con i principi stabiliti dalla normativa europea più recente. La stessa “Basilea 3” è incentrata sul ruolo dell'adeguatezza del capitale senza tener conto dei diversi *business model* che distinguono ad esempio le banche commerciali tradizionali dalle banche d'investimento. Paradossalmente le prime sono addirittura penalizzate nel calcolo degli RWA dove la ponderazione dei finanziamenti alle

⁹ Precisamente le norme tecniche di regolamentazione riguardano la: “materia di autorizzazioni e di acquisizioni di partecipazioni significative in enti creditizi, di scambi di informazioni tra le autorità competenti, di esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, di collaborazione in materia di vigilanza, di politiche di remunerazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e di vigilanza sulle società di partecipazione finanziaria mista mediante atti delegati a norma dell'articolo 290 TFUE e conformemente agli articoli da 10 a 14 del regolamento (UE) n. 1093/2010”.

imprese e alle famiglie è maggiore a quella del portafoglio titoli e degli strumenti di trading finanziario. Va comunque segnalato che tradurre il principio di proporzionalità in precise disposizioni e standard tecnici può essere complicato e richiede una buona dose di pragmatismo. Si pensi, ad esempio, alla necessità e alle difficoltà di discriminare con una netta linea di demarcazione tra diverse dimensioni o tra diversi modelli di business – peraltro in continua evoluzione - e alla mancanza di un adeguato riferimento scientifico per formulare una precisa classificazione degli intermediari ai fini della proporzionalità. Il tutto reso ancor più complicato dal fatto che pare non ci sia, per quanto di nostra conoscenza, alcun tentativo di misurazione e di valutazione, e tanto meno alcuna informazione statistica sulla rilevanza della proporzionalità in campo bancario. Quel che si trova invece in letteratura sono indizi aneddotici e un'inadeguata e estemporanea evidenza empirica di una potenziale eterogeneità degli effetti della regolamentazione sulle diverse tipologie di soggetti vigilati. In particolare, l'onere di *compliance* alle diverse regole, nonostante le lodevoli dichiarazioni delle autorità sulla proporzionalità delle norme¹⁰, sembra gravare in modo più pronunciato sulle piccole banche. Ferri e Kalmi (2014) in uno studio sulle *credit unions* nordamericane trovano che dal 2007 al 2012 il numero di giorni di lavoro dedicati alla *compliance* regolamentare si è accresciuto del 70 per cento negli Stati Uniti e del 94 per cento in Canada. Altri lavori, riferiti agli Stati Uniti, mettono in luce i maggiori costi di *compliance* che sostengono le banche di minori dimensioni., Dahl et al. (2016) documentano sulla base di un'ampia *survey* condotta su 469 banche americane, come l'incidenza dei costi di *compliance* sul totale dei costi (esclusi i costi da interessi) diminuisca all'aumentare della dimensione della banca. Risultati analoghi sono riscontrabili in altri studi relativi al caso americano (Lux and Green 2015, Peirce et al 2014, Cyree 2016) che avvalorano la tesi che i costi di *compliance* legati alla regolamentazione sono sostanzialmente costi fissi che poco variano con la dimensione del soggetto vigilato e introducono una sorta di economie di scala artificiali nel “fare banca”. D'altro canto, le esternalità negative di un'eventuale crisi bancaria sono crescenti all'aumentare della dimensione della banca. Pertanto, se si volesse sostenere l'opportunità di gravare di un particolare onere regolamentare le piccole banche andrebbe almeno dimostrata la maggiore fragilità e la maggiore rischiosità sistemica delle stesse. Al riguardo, nel caso italiano, l'evidenza dopo la GCF documentata in un nostro precedente lavoro (Alessandrini e Papi 2018) ridimensiona la maggiore rischiosità dei bilanci

¹⁰ Per un esempio del *commitment* verso il principio di proporzionalità si veda , tra gli altri, EBA 2013 dove si trova nel paragrafo “*Promoting the application of proportionality in prudential regulation*” il seguente incipit: “ *The principle of proportionality is central within the EU banking regulation, which recognises the importance of the diversity of the EU banking system and explicitly refers to the need to apply rules in such a way that this diversity is acknowledged and preserved.*”

delle banche più piccole, mettendo in luce una sostanzialmente equivalente capacità di far fronte alla crescente ondata di crediti deteriorati grazie alle politiche di copertura e ai livelli di capitale realizzate negli ultimi anni. Una prima conclusione che si può trarre dalle dinamiche post-crisi degli indicatori analizzati è che le differenze tra le diverse categorie dimensionali di banche sembrano essersi attenuate negli anni più recenti ridimensionando la precedente evidenza che indicava le piccole banche come aziende bancarie nettamente più rischiose, con riferimento soprattutto alla gestione del rischio di credito.

2. Le risultanze del questionario sulle banche

Per valutare l'impatto di queste carenze nell'applicazione del principio di proporzionalità della regolamentazione abbiamo condotto un'indagine su questionario distribuito a un campione di banche italiane. Il campione non risponde a criteri di rappresentatività statistica del sistema bancario italiano. Comunque, consente di raccogliere primi segnali significativi su come il crescente flusso di regolamentazione sia stato recepito dalle banche intervistate e su quale influenza abbia avuto sulla gestione dell'attività bancaria. Il questionario predisposto si compone di tre parti (si veda l'appendice). La prima parte raccoglie le informazioni anagrafiche e strutturali delle banche intervistate; la seconda si sofferma su informazioni quantitative e qualitative rilevanti per valutare l'onere degli adempimenti regolamentari e infine la terza parte raccoglie le valutazioni soggettive del top management delle banche su alcuni specifici e recenti aspetti regolamentari. Il periodo di riferimento riguarda gli anni della GCF, precisamente 2010, 2013, 2016. Delle 39 banche rispondenti 8 hanno una diffusione nazionale, 16 operano a livello interregionale e 15 hanno soltanto una presenza locale. Alcune caratteristiche descrittive del campione sono riportate nella tabella 1.

Tabella 1 Il campione di banche

<i>Indicatore</i>	<i>Attributi</i>	<i>Numerosità</i>	<i>Percentuale</i>
<i>Presenza sul territorio</i>	Nazionale	8	20,5
	Interregionale	16	41,0
	Locale	15	38,5
<i>Forma giuridica</i>	SPA	27	69,2
	Popolare	6	15,4
	BCC	6	15,4
<i>Totale attivo</i> <i>(valore medio del campione)</i>		2,18 mld	
<i>Sportelli</i> <i>(valore medio del campione)</i>		54	
<i>Dipendenti</i> <i>(valore medio del campione)</i>		522	

Dati al 31 12 2017

La seconda parte del questionario si apre chiedendo se la banca effettua una rilevazione dei costi della regolamentazione bancaria. A questa domanda il 71 per cento delle banche ha risposto negativamente, mentre il restante 29 per cento effettua una rilevazione soltanto approssimativa degli oneri per la vigilanza e per le disposizioni sulla trasparenza. Nessuna banca pare avere contezza analitica degli oneri da regolamentazione. Questo risultato potrebbe riflettere l'eccessivo costo di raccolta di queste informazioni data la diffusione di questi costi tra tante diverse attività della banca. Tenendo conto di queste difficoltà e basandosi sulla stima fornita dal 29 per cento del campione, le spese da regolamentazione sono aumentate del 112 per cento nel periodo tra l'anno 2010 e il 2016.

Avendo previsto l'esito insoddisfacente della contabilità dei costi analitici relativi alle disposizioni regolamentari, il questionario ha mirato a raccogliere altre informazioni facilmente reperibili all'interno dell'azienda bancaria che potessero essere messe in relazione all'evoluzione dell'onere della normativa. La prima tipologia di queste informazioni concerne il dato sul personale addetto alle funzioni più direttamente coinvolte con la gestione delle disposizioni regolamentari. Si è così monitorata l'evoluzione del numero degli addetti alle funzioni di *compliance*, *risk management*, audit,

antiriciclaggio e all'amministrazione, in quest'ultima fattispecie limitatamente agli adempimenti specifici di contabilità e bilancio, nonché alla funzione di trasmissione delle segnalazioni di vigilanza. Abbiamo distinto tra numero di dirigenti, funzionari e altri dipendenti confrontando la situazione a fine 2010 e a fine 2016. I risultati segnalano una crescita significativa degli addetti alle funzioni sopra indicate – e ai quali potremmo riferirci come addetti alla “vigilanza” - che in media nei 6 anni considerati sono aumentati del 52 per cento, in un periodo che ha visto il sistema bancario contrarre il totale del personale occupato. Gli incrementi maggiori hanno riguardato la funzione antiriciclaggio (+108 per cento), la *compliance* (+95 per cento) e il risk management (+92 per cento) (cfr. Tabella 2). Nel complesso, si è registrata una variazione dell'incidenza percentuale dei costi per le funzioni di “vigilanza” individuate sul totale dei costi del personale che è passata dal 4,8 al 5,1. Questa crescita, se contenuta nel suo insieme, presenta tuttavia un'elevata eterogeneità tra le diverse categorie di banche; in particolare, è stata nettamente più sostenuta per le banche più piccole, le quali presentano sia la più alta incidenza del personale più riconducibile alle attività richieste dalla vigilanza sul totale dei dipendenti pari al 9,18 per cento contro 4,96 per cento delle grandi nel 2016¹¹, sia il maggiore incremento nel periodo in esame (figura 1). Nel complesso, questi indizi empirici sembrano quindi corroborare l'esistenza di economie di scala nel rispettare i requisiti regolamentari¹².

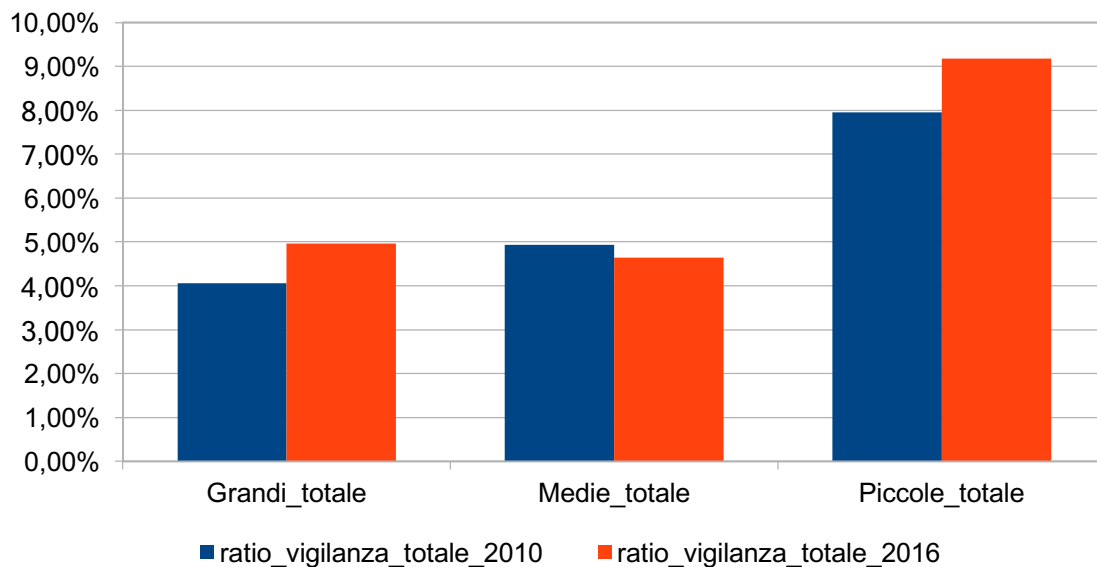
Tabella 2 Numerosità del personale di “vigilanza”

	<i>Compliance</i>	<i>Risk Management</i>	<i>Audit</i>	<i>Antiriciclaggio</i>	<i>Amministrazione</i>	<i>Totale</i>
<i>2010</i>	2	2,4	5,7	1,3	8,3	19,7
<i>2016</i>	3,9	4,6	8,2	2,7	10,5	29,9
<i>Variazione percentuale</i>	+95%	+92%	+44%	+108%	+27%	+52%

¹¹ La correlazione tra l'incidenza dei costi da vigilanza e la dimensione della banca, misurata con il numero di sportelli, è pari a - 0,43.

¹² A questa conclusione giungono anche altri studi riferiti principalmente agli Stati Uniti (tra gli altri Cyree 2016, Dahl *et al.* 2016, Hoskins e Labonte 2015).

Figura 1 Addetti alla "Vigilanza" sul totale (2010-2016)



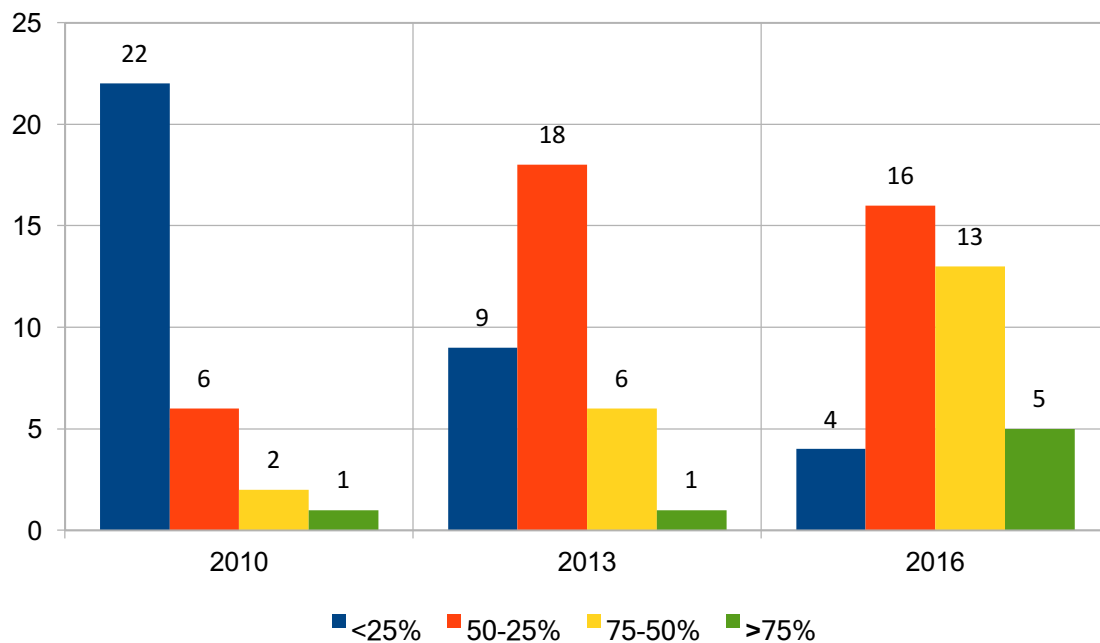
Ovviamente i costi del personale non esauriscono i costi della regolamentazione. Alcune disposizioni normative possono dare origine a consulenze esterne; in altri casi la banca può rivolgersi a società terze esternalizzando alcune funzioni per far fronte ad adempimenti richiesti dalla vigilanza. Il questionario ha esplorato queste due soluzioni quando connesse alle misure regolamentari. Sono state così rilevate le spese annuali per consulenze e per attività esternalizzate riconducibili a nuovi requisiti regolamentari. Dai risultati, riportati nella tabella 3, emerge, anche in questo caso, un incremento importante delle rispettive voci di costo. L'incremento maggiore è registrato dalle spese per la consulenza che aumentano del 125 per cento nel periodo considerato. Un ulteriore costo connesso alla regolamentazione concerne l'attività di aggiornamento e formazione richiesta dalle nuove disposizioni di vigilanza. Il questionario ha rilevato questa informazione registrando un aumento medio del 76 per cento tra il 2010 e il 2016 (tabella 3).

Tabella 3 Costi connessi a nuove regolamentazioni

	2010	2016	Variazione 2016-10
<i>Costi per:</i>			
<i>Consulenze</i>	61453	138348	125%
<i>Attività esternalizzate</i>	50614	91965	82%
<i>Formazione</i>	30912	53361	76%

Infine, si è investigata l'evoluzione dell'impegno dell'organo di governo delle banche in tema di regolamentazione; in particolare, è stato chiesto di indicare quale percentuale della durata media di un consiglio di amministrazione è dedicata a trattare incombenze connesse alla realizzazione di processi e ai controlli richiesti dalle autorità di vigilanza. I risultati sono presentati nella figura 3 dove l'altezza di ciascun istogramma riflette il numero di banche che dichiarano di dedicare la rispettiva percentuale della durata del CdA a trattare questioni connesse con la regolamentazione.

Figura 2 Parte del CdA dedicata alla regolamentazione



Dalle risultanze del questionario è evidente il crescente impegno in termini di tempo speso sugli adempimenti normativi che vedeva, nel 2010, 22 banche su 31 rispondenti dedicare meno del 25 per cento della durata media del CdA a questioni legate alla regolamentazione, mentre nel 2016, soltanto 4 banche su 38 rispondenti dichiarano di rientrare nella stessa prima fascia di durata (meno del 25 per cento) e 18 banche segnalano un impegno che va oltre il 50 per cento del tempo. Questa chiara tendenza verso una maggiore attenzione verso gli aspetti regolamentari può essere certamente il risultato di una maggiore sensibilità e consapevolezza da parte dei consigli di amministrazione, ma più probabilmente riflette anche il maggiore aggravio dell'onere regolamentare conseguente alla “bolla regolamentare” che abbiamo richiamato in precedenza.

Le ultime tre domande della parte seconda del questionario si basano sulle valutazioni soggettive del *top management* delle banche per indicare le aree sulle quali ricadono gli oneri imposti dalla regolamentazione. Molto significativo ai nostri fini è il confronto tra le risposte alle domande 2.7 e 2.8. Le valutazioni della 2.7 riportano il grado di importanza attribuito ai presidi e agli adempimenti che gravano sulle singole aree dell'attività bancaria. Le valutazioni della 2.8 registrano l'importanza che il *top management* delle banche intervistate avrebbe comunque assegnato autonomamente al controllo delle stesse aree ai fini della prudente e sana gestione delle loro banche. Appare così evidente che la differenza tra questi due set di valutazioni indica, sia pure a livello qualitativo, quanto gli oneri regolamentari abbiano influito sul *management* bancario. Se osserviamo i risultati riportati nella tabella 4, risulta evidente che vi sia stata una netta influenza del regolamentatore su tutta la gamma delle aree. Non solo il grado medio di importanza aumenta ovunque, ma anche la deviazione standard si riduce. La conclusione generale è che il *top management* delle banche è stato reso più consapevole e più concorde nell'attribuire maggiore attenzione al presidio delle attività sensibili per il raggiungimento degli obiettivi di stabilità sistemica che toccano gli interessi di tutti gli *stakeholders* del sistema economico.

Nello specifico delle singole aree l'adeguatezza del capitale emerge come il presidio più rilevante registrando il punteggio più alto (4,8) e la variabilità minore tra le valutazioni delle banche (*standard deviation* più bassa pari al 43 per cento). Al secondo posto per rilevanza appare la gestione della liquidità, mentre staccate nelle ultime posizioni risultano le disposizioni sull'usura e sulla trasparenza. Questa scala di priorità si riscontra anche nelle risposte alla domanda 2.8 che segnalano l'importanza delle decisioni che le banche avrebbero preso in assenza di obblighi regolamentari. Di nuovo capitale e liquidità sarebbero state le aree più presidiate dalle politiche di gestione delle stesse banche, mentre

minore importanza (anche se di poco) sarebbe stata attribuita ai comparti della *compliance*, dell'usura e della trasparenza.

Tabella 4 Rilevanza delle diverse aree della regolamentazione (*)

	Grado di importanza delle misure regolamentari		Parte che sarebbe stata comunque attivata dalla banca		Grado di incidenza negativa sulla redditività	
	<i>Media campione</i>	<i>Deviazione standard %</i>	<i>Media campione</i>	<i>Deviazione standard %</i>	<i>Media campione</i>	<i>Deviazione standard %</i>
Adeguatezza del capitale	4,8	43	4,4	63	3,8	114
Governo societario	4,1	74	3,8	95	3,0	99
<i>Risk management</i>	4,3	52	4,0	72	3,4	98
<i>Compliance</i>	4,1	67	3,6	77	3,5	90
Audit	4,1	57	3,7	69	3,3	87
Amministrazione	4,1	66	3,7	80	3,1	91
Gestione della liquidità	4,5	67	4,1	71	3,4	95
Sistemi informativi e <i>business continuity</i>	4,1	78	3,8	86	3,7	82
Contrasto al riciclaggio	4,2	80	3,8	93	3,6	90
Usura	3,8	95	3,6	90	3,2	108

Trasparenza	3,8	84	3,6	78	3,5	103
-------------	-----	----	-----	----	-----	-----

(*) A valori più elevati corrispondono livelli di rilevanza maggiore, nell'intervallo 1-5

Un altro risultato significativo si ottiene dalla domanda 2.9 che chiede al *top management* di valutare l'importanza delle misure regolamentari dal punto di vista dell'impatto negativo sulla redditività della banca. Non sfugge il segnale di una minore rilevanza media associata a una maggiore dispersione per tutte le aree considerate, rispetto a quanto registrato per le domande 2.7 e 2.8. A nostro parere, questo risultato è indicativo della carenza di valutazione del costo della regolamentazione, che come abbiamo già ricordato non viene fatta dal 71 per cento delle banche intervistate e solo parzialmente dal restante 29 per cento. Comunque, l'impatto maggiore viene attribuito nell'ordine all'adeguatezza di capitale, a sistemi informativi e *business continuity*, al contrasto al riciclaggio e alla *compliance*.

Infine, la terza parte del questionario raccoglie i giudizi del *top management* sulle caratteristiche e l'impatto delle norme regolamentari, riportati nella tabella 5. La prima evidenza che si rileva è la grande variabilità delle valutazioni, maggiore rispetto a quanto registrato nella tabella 4. Comunque, i valori medi offrono utili indicazioni. In primo luogo, il valore medio più elevato (9,1 su 10) riguarda la necessità di adattare le norme regolamentari alle diverse tipologie di banche. Il sentimento comune dei banchieri interpellati, con una varianza relativamente bassa, è che il sistema *one size fits all* non va bene. Coerentemente, va segnalato il valore nettamente insufficiente (3,3 su 10) della risposta alla domanda se il principio di proporzionalità sia adeguatamente declinato al fine di calibrare l'incidenza della regolamentazione alla dimensione delle banche vigilate. Un'altra risposta che si caratterizza per valori relativamente bassi e quindi per valutazioni insoddisfacenti concerne il nuovo meccanismo di risoluzione delle crisi. Valutazioni appena sufficienti sono assegnate alla introduzione del *bail-in* per i loro effetti sulla raccolta, sulla fiducia e sulla domanda di trasparenza da parte della clientela. Va però detto che su questi aspetti i giudizi sono molto discordi, registrando le più alte varianze. Altrettanto tiepido (6,3 su 10 in media) e con alta variabilità è il giudizio sul grado di comprensione del flusso degli adempimenti. Le valutazioni medie più rassicuranti, anche se moderatamente (7,1 su 10), riguardano il giudizio sulla capacità di copertura dei rischi e la capacità di adeguamento organizzativo delle banche alla evoluzione della normativa. Il fatto che su quest'ultima valutazione i banchieri siano relativamente più concordi (varianza 117) lascia supporre che le banche si dichiarano pronte al

cambiamento ai fini della stabilità del sistema. Si può anche ritenere che in queste risposte ci sia una comprensibile dose di *window dressing*.

Tabella 5 Valutazioni degli effetti della regolamentazione bancaria (*)

	media	deviazione standard %
3.1 Grado di comprensione del flusso continuo di adempimenti normativi	6,3	157
scala da 1 (opacità massima) a 10 (chiarezza massima)		
3.2 Capacità di adeguamento della struttura organizzativa della banca all'evoluzione della normativa	7,1	117
scala da 1 (molto bassa) a 10 (molto alta)		
3.3 Necessità di adattamento delle norme regolamentari alle diverse tipologie di banca	9,1	123
scala da 1 (assolutamente no) a 10 (assolutamente sì)		
3.4 Proporzionalità degli oneri e dei benefici regolamentari alla dimensione delle banche vigilate	3,3	176
scala da 1 (assolutamente no) a 10 (assolutamente sì)		
3.5 Copertura dei rischi bancari con l'attuale regolamentazione	7,1	191
scala da 1 (assolutamente no) a 10 (assolutamente sì)		
3.6 Giudizio sul nuovo meccanismo di risoluzione delle crisi	4,6	190
scala da 1 (totalmente inadeguato) a 10 (totalmente adeguato)		
3.7 Valutazione degli effetti del <i>bail-in</i> sulla sua banca in termini di:		
3.7.1 Fiducia dei clienti	6,2	295
scala da 1 (molto negativo) a 10 (totalmente ininfluyente)		
3.7.2 Quantità della raccolta complessiva	6,9	245
scala da 1 (molto negativo) a 10 (totalmente ininfluyente)		
3.7.3 Costo della raccolta	6,7	267
scala da 1 (molto alto) a 10 (totalmente ininfluyente)		
3.7.4 Domanda di trasparenza	6,0	248
scala da 1 (molto alto) a 10 (totalmente ininfluyente)		

(*) A valori più elevati corrispondono livelli di rilevanza maggiore, nell'intervallo 1-10

3. Le sanzioni

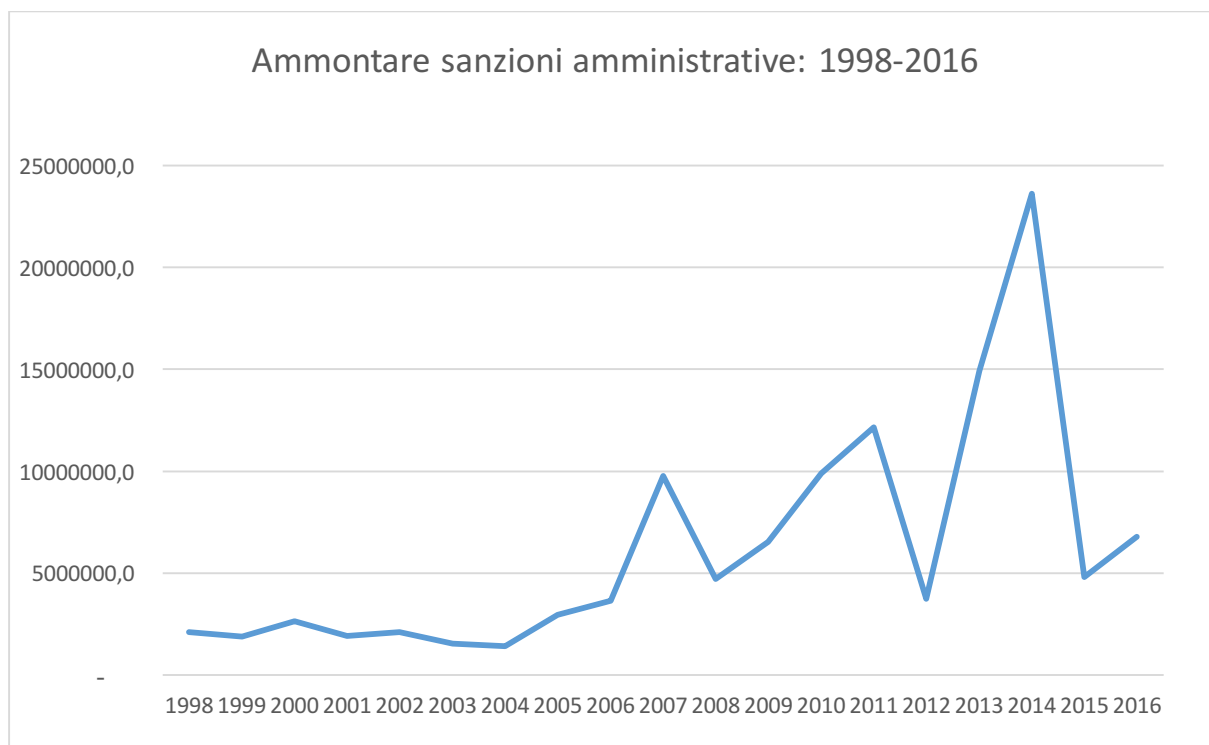
Tra i costi della regolamentazione possiamo includere anche l'ammontare delle sanzioni amministrative comminate dall'autorità di vigilanza e pagate dalle banche (e/o dalle persone fisiche responsabili di una funzione all'interno della banca), in forza del potere sanzionatorio che la legge attribuisce alle autorità di vigilanza. Si tratta di un costo certamente indiretto e occasionale in quanto riconducibile ad una grave inadempienza individuata tipicamente in seguito alle risultanze di un'attività ispettiva presso il soggetto vigilato. La domanda che ci poniamo in questa sede vuole investigare se questo costo indiretto gravi in modo diverso tra le varie categorie di banche e se la sua dinamica sia mutata nel tempo. L'ipotesi è che la maggiore complessità delle norme e il continuo mutamento del quadro normativo abbiano determinato condizioni di incertezza operativa e accresciuto il rischio di *non compliance* per le banche di più piccole dimensioni.

L'esplorazione del fenomeno "sanzioni" ha richiesto la costruzione di un dataset specifico che ha raccolto tutti i provvedimenti sanzionatori amministrativi irrogati nell'ambito dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia nel periodo 1998-2016. Il dataset è costituito dai dati elementari di ciascun provvedimento sanzionatorio, emanato alla fine del procedimento sanzionatorio e pubblicato dopo essere stato comunicato ai soggetti interessati. Le fonti sono, fino al 2015, i vari Bollettini di vigilanza della Banca d'Italia e dopo il 2015 il sito della Banca d'Italia che nella sezione "Provvedimenti sanzionatori" della parte relativa alla "Vigilanza del sistema bancario e finanziario" pubblica lo stesso dettaglio informativo che era contenuto nel Bollettino. A ciascun provvedimento è associato il nome della banca, la rispettiva categoria dimensionale e giuridica, l'ammontare delle sanzioni, il soggetto e l'organo colpito dal provvedimento e il tipo di violazione per le quali sono state comminate le sanzioni. Dall'analisi dei dati risultano alcune tendenze interessanti che evidenziano la presenza di eterogeneità sia rispetto alla categoria dimensionale, sia rispetto agli andamenti temporali. Partendo dall'osservazione del valore totale di sanzioni comminate al sistema bancario nel suo complesso, si nota un netto cambio di tendenza in corrispondenza dell'inizio della crisi finanziaria. Se infatti fino al 2005-06 l'ammontare risultava relativamente costante e di valore modesto (sempre inferiore ai 4 milioni complessivi) dal 2007 in poi si assiste ad una forte crescita dei valori e della loro variabilità (figura 3). Per analizzare il fenomeno possiamo scomporre il valore totale delle sanzioni in tre componenti nel seguente modo:

$$VAL. TOT. SANZIONI_t = VAL. MEDIO SANZIONI_t \times TASSO SANZIONATORIO_{t-1} \times NUM. ISPEZIONI_{t-1}$$

dove l'ammontare totale è pari al prodotto del valore medio delle sanzioni con il tasso sanzionatorio (qui definito come la quota di ispezioni del periodo t-1 che producono sanzioni nel periodo t) e la numerosità delle ispezioni nell'anno t-1.

Figura 3 Totale sanzioni comminate

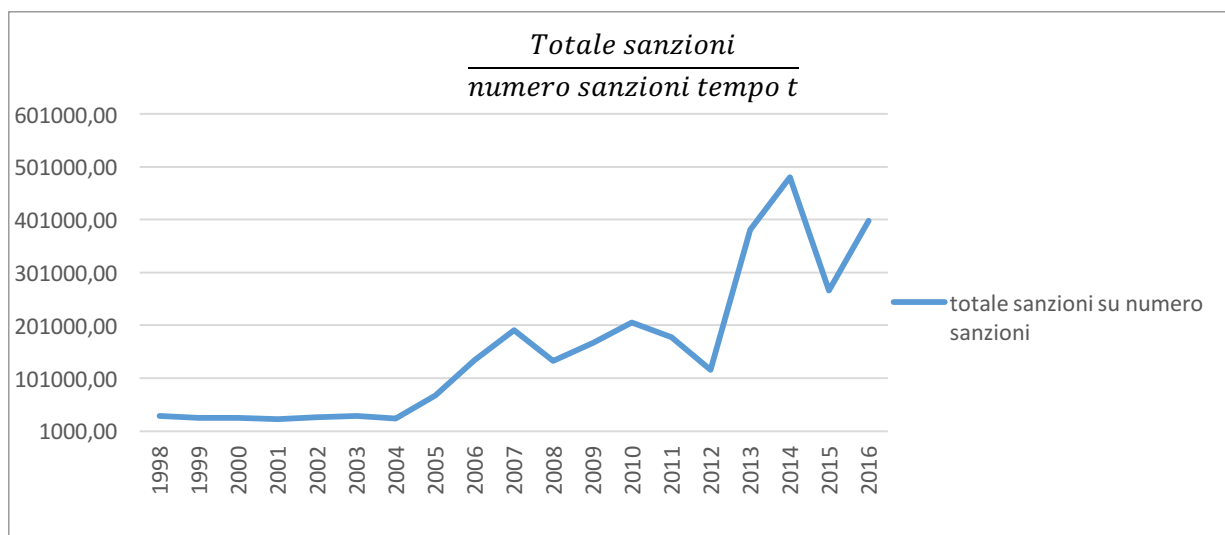


Fonte: nostre elaborazioni su bollettini di vigilanza Banca d'Italia

In particolare, si riscontra, fino alla vigilia della crisi, una relativa invarianza del valore medio dei provvedimenti sanzionatori (figura 4), in presenza di una riduzione netta del tasso sanzionatorio (figura 5) durante la prima parte del primo decennio del duemila e del numero pressoché costante di ispezioni. In particolare, la diminuzione del tasso sanzionatorio può essere interpretata come una crescente tendenza delle banche ad assumere comportamenti più corretti. Con l'avvio della crisi (2006) le dinamiche si modificano registrando l'incremento del valore medio delle sanzioni e del tasso sanzionatorio (figura 5, fino al 2011 e con un secondo picco nel 2014) e quindi del numero dei

provvedimenti sanzionatori e conseguentemente dell'ammontare totale (figura 3)¹³. Questi dati possono essere interpretati come la conseguenza di tre fattori interdipendenti: l'aumento delle banche in difficoltà (minore qualità del credito, crescenti carenze di liquidità) per l'aggravarsi della crisi, l'aumento delle ispezioni per la maggiore preoccupazione delle autorità di controllo sul rischio sistemico, il flusso crescente delle norme e degli adempimenti che ha reso più difficile il rispetto delle regole da parte delle singole banche. In quest'ultimo caso hanno influito, come riportato dalla tabella 5, le carenze di proporzionalità e di adeguamento delle norme alle diverse tipologie di banche e la non agevole comprensione dell'accavallarsi di norme da rispettare.

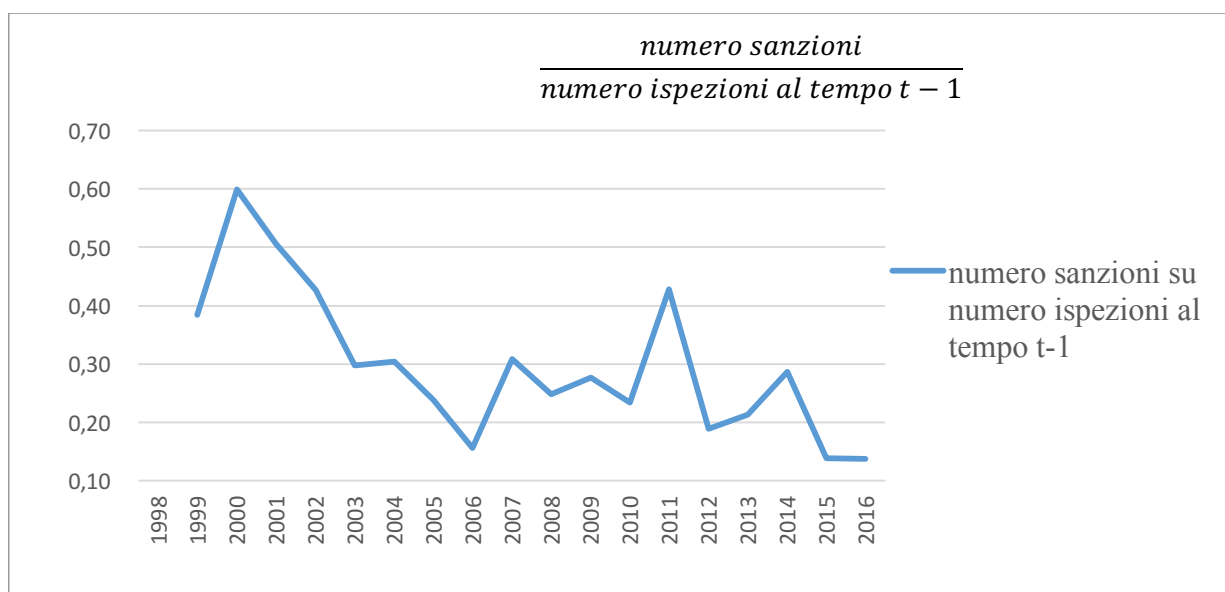
Figura 4 Ammontare medio sanzioni di vigilanza



Fonte: nostre elaborazioni su bollettini di vigilanza Banca d'Italia

¹³ Il 2014 è l'anno con il più alto ammontare di sanzioni comminate che si spiega non tanto col numero di sanzioni (49), ma con la presenza di sanzioni elevate irrogate a banche di dimensioni medio-grandi (Banca Carige, Veneto Banca, Banca Marche). Nel 2014 Banca Marche risulta oggetto della più elevata sanzione (4.242.000 euro) dell'intero periodo analizzato (1998-2016).

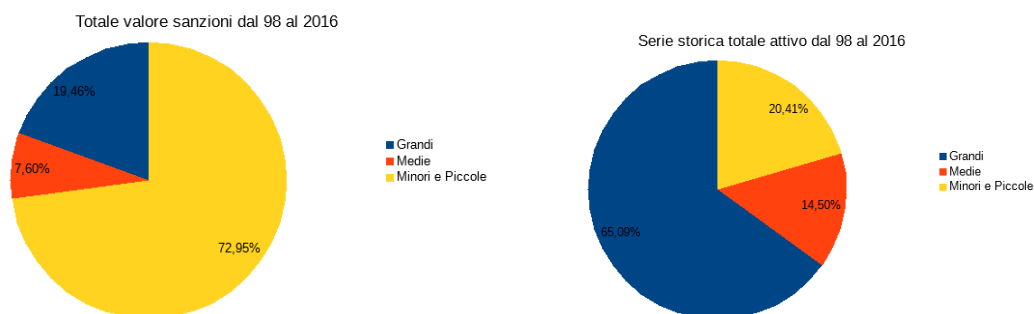
Figura 5 Tasso sanzionatorio



Fonte: nostre elaborazioni su bollettini di vigilanza Banca d'Italia

Per quanto concerne la ripartizione delle sanzioni tra le diverse categorie dimensionali le banche più piccole hanno una quota pari al 93 per cento del numero delle sanzioni, che da questo punto di vista risulta in linea con il peso del 95% che hanno sul numero totale delle banche operanti. La situazione è però diversa se il confronto viene fatto considerando i valori. La figura 6 mette in evidenza che, per il periodo 1998-2016, la quota totale del valore delle sanzioni attribuita alle banche minori e piccole è pari al 73%, mentre le stesse banche rappresentano circa il 20 per cento dell'attivo totale del sistema bancario italiano. A nostro parere questa discrepanza può essere interpretata come un ulteriore segnale dell'impatto asimmetrico di un carico regolamentare non sufficientemente proporzionale alle diverse strutture bancarie.

Figura 6 Importi delle sanzioni e totale attivo per classi dimensionali



Fonte: nostre elaborazioni su bollettini di vigilanza Banca d'Itali

4. Considerazioni conclusive

Nell'esperienza storica i rapporti tra le autorità di controllo e gli intermediari del sistema finanziario, principalmente le banche, alternano periodi di liberalizzazione a periodi di regolamentazione. Nel primo caso l'obiettivo prevalente è l'efficienza, ottenuta lasciando libertà di azione agli intermediari e puntando sui benefici della concorrenza. Nel secondo caso la priorità viene data alla stabilità per contenere i rischi finanziari e il loro effetto contagio che si diffonde dal sistema bancario alle imprese e all'occupazione. Le controindicazioni sono opposte. Il prolungarsi delle liberalizzazioni porta all'instabilità. La cura prolungata delle regole presta il fianco all'inefficienza. Viene da sé che la soluzione ideale sarebbe quella di mantenere in equilibrio l'efficienza e la stabilità. Ossia riuscire a dosare la regolamentazione senza precludere la libertà operativa delle banche e senza perdere di vista i rischi inerenti. Per raggiungere questo obiettivo si richiedono tre requisiti: capacità di prevenzione, conoscenza degli effetti degli interventi e flessibilità di azione da parte delle autorità di controllo.

In primo luogo, la prevenzione delle crisi richiede il monitoraggio continuo dell'andamento dei mercati finanziari. È incredibile constatare che anche le maggiori banche centrali, quali la Fed, la *Bank of England* e la BCE, siano state colte di sorpresa dalla GFC scoppiata all'inizio del 2007 al punto da intervenire con mesi di ritardo. Purtroppo, le nuove regole vengono imposte solo ex-post a crisi già avviata e finiscono con l'avere un impatto depressivo, quindi pro-ciclico.

In secondo luogo, la conoscenza degli effetti degli interventi non deve limitarsi al solo vantaggio prioritario della stabilizzazione. Il bilancio deve comprendere anche la valutazione dei costi che vengono imposti alle banche e dei loro effetti collaterali sulla struttura del sistema bancario e per riflesso sull'economia. Questo perché le regole e gli adempimenti amministrativi non sono mai neutrali. Lo sono tanto meno quanto più la regolamentazione è estesa e si prolunga nel tempo. È quanto si è verificato con la recente GFC, che ha innescato un flusso continuo di norme e adempimenti che si è accumulato negli anni, al punto da meritare la definizione di bolla regolamentare. Questo eccesso di interventi può semmai trovare una giustificazione nella eccezionale gravità della crisi, per diffusione e durata. Ciò che non appare giustificato è riscontrare una carenza di consapevolezza delle possibili controindicazioni. Si può condividere che, come sempre avviene, una grave crisi abbia un effetto selettivo di mercato sugli operatori, banche e imprese, eliminando quelle più fragili. Meno condivisibile è che avvenga una selezione aggiuntiva determinata dalla quantità e dalla complessità dell'accumulo di regole e adempimenti. Impatto selettivo che non viene valutato e discusso quanto meriterebbe.

In terzo luogo, la flessibilità dell'azione regolamentare può essere raggiunta adottando il principio della proporzionalità. Un principio che riconosce la necessità di adattare la nuova regolamentazione alle diverse caratteristiche delle banche vigilate, per dimensione, modello di business ed effettiva rischiosità. Compito difficile, ma necessario. La proporzionalità delle norme è stata riconosciuta nel 2012 dal Comitato di Basilea ed è stata ripresa anche nei documenti ufficiali delle istituzioni europee. Come abbiamo richiamato nel lavoro, è quasi paradossale riscontrare che a questo principio non sia stata data adeguata attenzione nelle norme nazionali degli stati membri, ai quali è stata demandata l'applicazione. Il paradosso si accentua se si considera che l'adozione della progressività regolamentare è meglio garantita negli Stati Uniti che in Europa e in Italia, dove il sistema finanziario è più bancario e la sua distribuzione dimensionale e territoriale più articolata.

La minore attenzione al rispetto del principio di proporzionalità alimenta diversi fattori di preoccupazione: l'insufficiente penalizzazione delle banche a rischio sistemico e *too big to fail* con conseguente impatto potenziale sulle finanze pubbliche; le diseconomie di scala dei costi delle regole che penalizzano le banche di minore dimensione; la riduzione della concorrenza interna al sistema bancario; il consolidamento delle strutture bancarie in centri decisionali più distanti dalle piccole imprese e dalle aree svantaggiate, entrambe maggiormente rischiose e pertanto più facilmente esposte al razionamento del credito, senza fonti alternative al finanziamento bancario.

Il presente lavoro ha offerto un contributo alla raccolta di evidenza empirica sugli effetti della attuale regolamentazione. Un terreno ancora poco esplorato per la difficoltà a reperire i dati sufficienti a individuare i costi da contrapporre ai vantaggi dei vincoli regolamentari. La nostra indagine diretta su un campione di banche italiane ha confermato che la tendenza prevalente è di non stimare gli oneri imposti dalle autorità di controllo. Soltanto una minoranza di banche, pari a un quarto del campione, compie stime ma molto approssimative. Per quanto sia corretto ammettere che il nostro piccolo campione non sia rappresentativo, l'indicazione che se ne può trarre è che spetterebbe alle autorità chiedere alle banche vigilate di rilevarne i costi proprio ai fini di avere consapevolezza del bilancio costi opportunità di cui si è detto sopra.

Il questionario ci ha consentito di raccogliere altre utili indicazioni. A livello quantitativo, nei sei anni (2010-2016) di interventi anti-crisi sono significativamente aumentati gli addetti alla gestione degli adempimenti normativi e i relativi costi del personale, con una incidenza maggiore per le banche più piccole. Sono indizi utili a sostenere la presenza di economie di scala dell'impatto della bolla regolamentare. Altri costi della regolamentazione riguardano i consistenti aumenti delle spese per consulenze esterne e delle spese di aggiornamento e formazione del personale. Spese necessarie per far

fronte alla complessità del flusso crescente di norme. Oltre al personale, anche i consigli di amministrazione sono stati maggiormente impegnati a predisporre e valutare gli adempimenti regolamentari. Nei sei anni considerati il tempo dei CdA assorbito per le inerenti delibere è passato da meno del 25% a oltre il 50% per la maggioranza delle banche intervistate. Questo dato si presta a una interpretazione positiva per il maggiore impegno gestionale a “fare adempimenti amministrativi”. L'altra faccia della medaglia è però il minore tempo dedicato a “fare banca” nel senso di operare sui mercati.

Infine, l'impatto regolamentare ha influito non solo a livello quantitativo, ma anche sul piano qualitativo sulla gestione delle banche intervistate. Abbiamo rilevato che il *top management* è più consapevole alla gestione dei rischi e alla stabilità della banca. Possiamo dire che le banche sono più prudenti. Questo è indubbiamente un risultato positivo ottenuto dalle autorità di controllo.

Ciò non toglie che con la crisi siano molto aumentate le sanzioni comminate dalle autorità di vigilanza, come dimostra l'incremento sia del numero di provvedimenti sia del valore medio delle sanzioni. Questa evidenza empirica è molto significativa perché si riferisce al data set che abbiamo raccolto con riferimento a tutte le banche italiane. L'esame dei dati ci porta a ritenere che, pur a fronte della tendenza verso un più corretto comportamento delle banche in media, almeno una parte dei maggiori carichi sanzionatori sia conseguente alla crescente complessità del flusso di adempimenti da rispettare. In più l'impatto è ancora una volta asimmetrico, perché la quota del carico sanzionatorio inflitto alle banche più piccole è superiore di 4,5 volte in termini di numero e 3,5 volte in termini di valore rispetto alla quota minoritaria che rappresentano sull'attivo totale del sistema bancario italiano. Sia pure indirettamente, questa è una evidente conseguenza delle carenze nell'applicazione del principio di proporzionalità. Un'ulteriore conferma viene dal nostro campione di banche, dal quale risulta che i banchieri intervistati si sono dichiarati insoddisfatti per l'inadeguato adattamento del sistema regolamentare alle diverse tipologie di banche, per dimensione, modello di business, area e clientela di riferimento e livello di rischiosità.

In conclusione, ribadiamo la necessità di adempiere pienamente all'applicazione del principio di proporzionalità, come sancito dalle autorità di governo sovranazionali. Questa convinzione trova non solo adeguato sostegno nell'evidenza empirica che abbiamo raccolto. Risponde anche al riconoscimento dell'importanza di mantenere un sistema articolato di banche, capaci di adattarsi alle diverse realtà territoriali in cui operano. Banche che siano sottoposte al vaglio della concorrenza imposta dal mercato e non alla selezione degli effetti asimmetrici delle norme imposte dal regolatore.

Bibliografia

- Alessandrini P, Fratianni M., Papi L., Zazzaro A. (2016), “*The Asymmetric Burden of Regulation: Will Local Banks Survive?*” in Bracchi G., Filotto U., Masciandaro D. (eds), *The Italian Banks: Which Will Be the “New Normal”?*, 2016 Report on the Italian Financial System, EDIBANK, Roma.
- Alessandrini P., Papi L. (2018). Banche locali e piccole imprese dopo la crisi tra nuove regole e innovazioni digitali, MoFiR wp n°148.
- Alessandrini P. Presbitero A. Zazzaro A. (2010), Bank Size or Distance: What Hampers Innovation Adoption by SMEs?, *Journal of Economic Geography*, vol. 10 (6), 845-881.
- Alessandrini P. Presbitero A. Zazzaro A. (2009), Bank Distances and Firms’ Financing Constraints, *Review of Finance*, vol.13 (2), 261-307
- Basel Committee on Banking Supervision, (2012), *Core Principles for Effective Banking Supervision*, BIS, September, <http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>
- Campos C. (2012), *The Geographical Concentration of Industries*, Office for national statistics, July.
- Castro Carvalho A.P., S. Hohl, R. Raskopf and S. Ruhnau, (2017), *Proportionality in Banking Regulation: A Cross-country Comparison*, Financial Stability Institute, FSI Insights on policy implementation, No 1.
- Coen B. (2016) The Global Financial Crisis and the Future of International Standard Setting: Lessons from the Basel Committee, Presentation given at Harvard Law School Secretary General Cambridge, MA, 12 December 2016.
- Cyree K. B. (2016), The Effects of Regulatory Compliance for Small Banks around Crisis-based Regulation, *The Journal of Financial Research*, vol XXXIX, No. 3, 215-245.
- Dahl D., Meyer A. and Neely M. (2016), Scale Matters: Community Banks and Compliance Costs, *The Regional Economist*, July 2016, 1-3.
- Enria A. (2015), Il sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea, Audizione al Senato della Repubblica, Roma 3 marzo 2015.
- European Commission (2015), *Better Regulations Guidelines*, Strasburgo.

- Ferri, G. e Pesce G. (2012). *The Perverse Effects of Compliance Costs for the Local Co- Operative Banks*, in J. Heiskanen, H. Henry, P. Hytinkoski, and T. Köppä, eds., *New Opportunities for Co- Operatives: New Opportunities for People*. Proceedings of the 2011 ICA Global Research Conference, 24–27 August, 2011 Mikkeli, Finland (Mikkeli, Finland: University of Helsinki Ruralia Institute
- Fratianni M. (2015), Basel III in Reality, *Journal of Economic Integration*, Vol.30(1), pages 1-28.
- Hoskins S. M. and Labonte M. (2015), An analysis of the Regulatory Burden on Small Banks, Congressional Research Service, April.
- Kane E. (1987), *Competitive Financial Regulation: An International Perspective*, in Portes R. and Swoboda A. (eds) *Threats to Financial Stability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laeven L. and Levine R. (2009), Corporate Governance, Regulation, and Bank Risk Taking, *Journal of Financial Economics*, 38, 92-124
- Lux M. and Greene R. (2015), The State and Fate of Community Banking, Harvard Kennedy School, <http://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp37>
- Martin R, Pike A, Tyler P, Gardiner B. (2016), Spatially Rebalancing the UK Economy: Towards a New Policy Model? *Regional Studies*, 50(2), 342-357.
- Masera, R. (2015), Regole e supervisione delle banche: approccio unitari vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche, EU e US, Working Paper, November 30, Università degli Studi Guglielmo Marconi.
- Papi L. Sarno E., Zazzaro A. (2017), *The Geographical Network of Bank Organizations: Issues and Evidence for Italy*, in Martin R. and Pollard J., (eds) *Handbook on the Geographies of Money and Finance*, Edward Elgar Publishing.
- Peirce H. Robinson J. and Stratmann T. (2014), *How Are Small Banks Faring under Dodd-Frank?* Mercatus Center, February 27, <http://mercatus.org/publication/how-are-small-banks-faring-under-dodd-frank>
- Stefani M. L., Vacca V., Coin D., Del Prete S., Demma C., Galardo M., Garri I., Mocetti S., Pellegrino D. (2016), Le banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l'Italia (2007-2014), *Questioni di Economia e*

ALLEGATO

QUESTIONARIO

PRIMA PARTE: Dati anagrafici e strutturali

1.1 La banca è una

- ☐ spa
- ☐ popolare
- ☐ BCC

1.2 La banca è

- ☐ indipendente
- ☐ appartenente a un gruppo:

1.3 La banca è a diffusione

- ☐ internazionale
- ☐ nazionale
- ☐ interregionale
- ☐ regionale
- ☐ locale

1.4 Indicate, con riferimento al 31 dicembre 2016,

N° sportelli----- N° dipendenti.....

Totale crediti verso clientelaeuro

Totale attivo euro RWA euro

SECONDA PARTE

In questa parte vengono raccolte informazioni per valutare l'onere degli adempimenti regolamentari

2.1 La banca effettua una rilevazione dei costi della regolamentazione bancaria per la vigilanza e la trasparenza?

- ☐ Sì, in modo analitico
- ☐ Sì, ma in modo approssimativo
- ☐ No

Se sì, a quanto ammontano?

2016 (o ultima rilevazione disponibile)..... euro

Se possibile anche:

2013 euro

2010 euro

2.2 Indicate il numero del personale addetto (full-time equivalent)

	31.12.2010	31.12.2013	31.12.2016
ALLA COMPLIANCE			
☐ Dirigenti			
☐ Quadri			
☐ altri dipendenti			
AL RISK MANAGEMENT			
☐ Dirigenti			
☐ Quadri			
☐ altri dipendenti			
ALL'AUDIT			
☐ Dirigenti			
☐ Quadri			
☐ altri dipendenti			
ALL'ANTIRICICLAGGIO			
☐ Dirigenti			
☐ Quadri			
☐ altri dipendenti			

ALL'AMMINISTRAZIONE (adempimenti specifici di contabilità e bilancio, segnalazioni di vigilanza -considerando la relativa manutenzione dei sistemi informativi e le rispettive elaborazioni periodiche)

- | | | | |
|--------------------|-------|-------|-------|
| ○ Dirigenti | | | |
| ○ Quadri | | | |
| ○ altri dipendenti | | | |

2.3 Indicate i costi annuali sostenuti per servizi di consulenza connessa alle misure regolamentari:

Se possibile dettagliare per ciascun anno:

2010..... euro
 2013..... euro
 2016..... euro

2.4 Se ci sono attività connesse alla regolamentazione che vengono esternalizzate, indicate a quanto ammontano i rispettivi canoni annuali

Se possibile dettagliare per ciascun anno:

2010..... euro
 2013..... euro
 2016..... euro

2.5 Indicate i costi annuali della formazione connessa all'evoluzione della regolamentazione (per la compliance, risk management, auditing, segnalazioni di vigilanza, antiriciclaggio – anche per gli addetti della rete)

Se possibile dettagliare per ciascun anno:

2010..... euro
 2013..... euro
 2016..... euro

2.6 Quale percentuale della durata media di un CdA è dedicata a trattare incombenze connesse alla realizzazione di processi e ai controlli richiesti dalle autorità di vigilanza (BI, BCE, Consob, UIF)?

Se possibile dettagliare per ciascun anno:

	> 75%	75-50%	50-25%	< 25%
2010				
2013				
2016				

2.7 Nelle seguenti aree, valutate il grado di importanza dei presidi e degli adempimenti previsti dalla regolamentazione di vigilanza per assicurare la stabilità finanziaria della banca

AREE	Molto alto	Alto	Medio	Basso	Molto basso
Adeguatezza del capitale					
Governo societario (composizione, funzionamento, remunerazione degli organi)					
Risk management					
Compliance					
Audit					
Amministrazione (contabilità e bilancio, segnalazioni di vigilanza)					
Gestione della liquidità					
Sistemi informativi e business continuity					
Contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo					
Usura					
Trasparenza (in generale sulle varie attività bancarie)					

2.8 Nelle seguenti aree, quanta parte dei presidi e degli adempimenti della regolamentazione sarebbe stata comunque attivata dalla banca

AREE	Molto alta	Alta	Media	Bassa	Molto bassa
Adeguatezza del capitale					
Governo societario (composizione, funzionamento, remunerazione degli organi)					
Risk management					
Compliance					
Audit					
Amministrazione (contabilità e bilancio, segnalazioni di vigilanza)					
Gestione della liquidità					
Sistemi informativi e business continuity					
Contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo					
Usura					
Trasparenza (in generale sulle varie attività bancarie)					

2.9 Nelle seguenti aree, valutate il grado di incidenza (in negativo) dei presidi e degli adempimenti previsti dalla regolamentazione di vigilanza sulla redditività della banca

AREE	Molto alto	Alto	Medio	Basso	Molto basso
Adeguatezza del capitale					
Governo societario (composizione, funzionamento, remunerazione degli organi)					
Risk management					
Compliance					
Audit					
Amministrazione (contabilità e bilancio, segnalazioni di vigilanza)					
Gestione della liquidità					
Sistemi informativi e business continuity					
Contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo					
Usura					
Trasparenza (in generale sulle varie attività bancarie)					

2.10 In che misura nella regolamentazione gli oneri regolamentari sulle tradizionali attività di prestito alla clientela sono diversi dagli oneri regolamentari sulle attività di natura finanziaria:

- Decisamente inferiore
- Inferiore
- Sostanzialmente simili
- Maggiore
- Decisamente maggiori

TERZA PARTE

In questa parte vengono raccolte valutazioni “soggettive” del top management della banca.

3.1 Quale è il grado di comprensione del flusso continuo di adempimenti normativi?

scala da 1 (opacità massima) a 10 (chiarezza massima)

3.2 Come valuta la capacità di adeguamento della struttura organizzativa della sua banca all'evoluzione della normativa?

scala da 1 (molto bassa) a 10 (molto alta)

3.3 Ritiene necessario adattare la normativa di regolamentazione alle diverse tipologie di banca?

scala da 1 (assolutamente no) a 10 (assolutamente sì)

3.4 Ritiene che il principio di proporzionalità sia adeguatamente declinato per calibrare gli oneri e i benefici della regolamentazione alla dimensione delle banche vigilate?

scala da 1 (assolutamente no) a 10 (assolutamente sì)

3.5 Ritiene che i rischi bancari siano adeguatamente coperti dall'attuale regolamentazione?

scala da 1 (assolutamente no) a 10 (assolutamente sì)

3.6 Quale giudizio dà del nuovo meccanismo di risoluzione delle crisi?

scala da 1 (totalmente inadeguato) a 10 (totalmente adeguato)

3.7 Come valuta gli effetti del bail-in sulla sua banca in termini di:

3.7.1 Fiducia dei clienti

scala da 1 (molto negativo) a 10 (totalmente ininfluyente)

3.7.2 Quantità della raccolta complessiva

scala da 1 (molto negativo) a 10 (totalmente ininfluyente)

3.7.3 Costo della raccolta

scala da 1 (molto alto) a 10 (totalmente ininfluyente)

3.7.4 Domanda di trasparenza

scala da 1 (molto alto) a 10 (totalmente ininfluyente)