

Rapporto Banche

2019

n.1

ESTRATTO

Per visualizzare la presentazione inquadrare il QRcode



Sommario e conclusioni

Lo scenario di riferimento

Il contesto economico-finanziario è profondamente mutato rispetto a quello che faceva da cornice alla previsione del precedente Rapporto Banche.

A livello internazionale il cambiamento più radicale ha interessato la politica monetaria. Sia la Federal Reserve che la Banca Centrale Europea hanno modificato le loro politiche. Negli Stati Uniti si è passati, nel giro di pochi mesi, da prospettare aumenti dei tassi di policy nel 2019 e 2020 ad un taglio di 25 punti base alla fine dello scorso luglio. Nell'Area euro è stato annunciato che fino a metà 2020 i tassi di riferimento resteranno al livello attuale, o saranno ridotti, che si attiveranno nuovi prestiti a lungo termine (TLTRO) e che potrebbero essere varati ulteriori interventi di allentamento quantitativo.

Il cambiamento nella politica monetaria ha ridato slancio ai mercati finanziari.

Dopo la brusca correzione registrata negli ultimi mesi del 2018, a partire da gennaio, in sincrono con le dichiarazioni più distensive delle banche centrali, i corsi azionari hanno ripreso a crescere recuperando le perdite e in alcuni casi segnando anche nuovi massimi storici nel 2019.

Permangono alcune situazioni critiche che potrebbero impattare negativamente sul ciclo economico mondiale. In primo luogo, **la guerra commerciale tra gli Stati Uniti e la Cina procede a strappi**, tra minacce e possibili accordi. Il clima non sembra particolarmente disteso e potrebbe avviarsi una escalation di ritorsioni con forti conseguenze sui commerci e sull'andamento delle economie più export oriented.

Altra situazione molto complessa è quella dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea. Il nuovo governo britannico pare non aver paura di chiudere le relazioni con l'UE senza alcun accordo. Questo scenario potrebbe avere ripercussioni negative sul ciclo economico britannico, ma anche su quello europeo.

L'economia dell'Area euro sta rallentando, negativamente condizionata dalla sua principale economia. La produzione industriale in Germania mostra una dinamica negativa, trascinando verso il basso le altre economie dell'area. Anche per questo motivo la BCE ha deciso di modificare l'impostazione della politica monetaria. Gli stimoli monetari probabilmente eviteranno una recessione, ma bisogna seguire attentamente la performance tedesca per capire quanto forte potrà essere il rallentamento.

Sul fronte bancario è da segnalare il fallimento della fusione tra Deutsche Bank e Commerzbank. L'operazione era stata fortemente caldeggiata dal settore politico

tedesco, ma alla fine si è arenata perché il processo sarebbe stato difficile da portare a termine e avrebbe unito due debolezze. Questo avvenimento, ormai dimenticato, ha reso palesi le difficoltà del sistema finanziario tedesco e della sua classe politica.

In Italia la situazione è stata molto complessa nei mesi estivi: i dati più recenti hanno confermato la stagnazione economica e il mese di agosto è stato caratterizzato dalla crisi di Governo. Le misure varate dal Governo non hanno dato alcuna spinta all'economia nel corso del 2019, tant'è che la previsione da cui parte l'esercizio di stima presentato in questo Rapporto prevede una crescita di un solo decimale nell'anno in corso. La formazione del nuovo Governo ha contribuito a ridurre in modo evidente i tassi di interesse sul debito pubblico.

In precedenza, l'intervento della BCE era riuscito a ridurre la percezione del rischio e a comprimere i tassi di interesse sui titoli pubblici in tutta l'Area euro. L'approvazione dell'assestamento di bilancio, che aveva formalizzato diversi andamenti positivi sul fronte dei conti pubblici evitando le procedure di infrazione, aveva ulteriormente favorito la riduzione dello spread. La riduzione dei tassi di interesse, scesi a livelli di minimo storico, a meno di nuovi eventi traumatici, dovrebbe assicurare un risparmio di spesa per interessi passivi non trascurabile già dal prossimo anno.

Il sistema bancario nazionale non soffre più di problemi sistemici, ma vi sono alcuni casi che continuano ad essere fonte di preoccupazione, anche se per motivi diversi, come Carige, Popolare di Bari e MPS. Carige è ad un punto di svolta, visto che è ormai costituita la compagine che interverrà a sostegno della banca traghettandola fuori dalla crisi. Tuttavia, è bene ricordare che, a parte la rete di salvataggio, la banca ha necessità di ritornare quanto prima ad una gestione ordinaria e, soprattutto, profittevole. La Popolare di Bari ha approvato un bilancio 2018 estremamente negativo e dati negativi sono emersi anche nei primi mesi del 2019; le azioni continuano a perdere valore e sono stati sostituiti i vertici. Il processo non pare terminato e, anche grazie a provvedimenti governativi ad hoc, si prospetta la possibilità di una fusione con altre banche meridionali. Sarà fondamentale porre attenzione a questi processi visto che sarebbe opportuno diversificare territorialmente l'attività della banca e non fondere istituti che operano nella stessa area, peraltro con indici di rischio superiori alla media nazionale. Si ricorda, inoltre, che alcune delle peggiori crisi emerse nel sistema bancario italiano sono la conseguenza di fusioni mal gestite o mal programmate. Infine, per MPS dovrebbe avviarsi il processo di uscita dello Stato dal capitale, ma attualmente non paiono esserci né le condizioni di contesto né soggetti intenzionati a subentrare nell'azionariato.

Situazione e prospettive dell'industria bancaria italiana

Il 2018 si è chiuso in modo positivo per il sistema bancario italiano. L'utile è stato di oltre 12 miliardi, quasi raddoppiato rispetto al 2017, che era interamente dovuto

a poste straordinarie. A questo risultato ha contribuito il netto calo degli accantonamenti (oltre 9 miliardi in meno), il miglioramento dei margini e la riduzione dei costi.

Non sembra ritrovare slancio il credito erogato al settore produttivo. Nel corso del 2018 la riduzione dello stock si è arrestata, ma nella prima parte del 2019 è ritornato a contrarsi. La relazione tra banche e imprese sembra essersi strutturalmente deteriorata. Si conferma più vivace il credito erogato alle famiglie, ormai in espansione da molti mesi.

Se la riduzione dello spread si rivelasse permanente ciò potrebbe moderare ulteriormente i tassi di interesse bancari e dare un po' di impulso alla domanda di credito.

Nel corso del 2018 è proseguita la riduzione dello stock di sofferenze, scese al di sotto dei 100 miliardi. La riduzione è stata del 40% rispetto al dato del 2017 e lo stock è dimezzato rispetto al 2016. Questo trend giustifica la riduzione degli accantonamenti.

La previsione sul sistema bancario è moderatamente positiva, nonostante la debole congiuntura economica. Il credito complessivo dovrebbe proseguire nella sua espansione, con un miglioramento molto graduale di quello erogato al sistema produttivo. Le sofferenze sono previste in calo, anche grazie ad ulteriori azioni di smaltimento straordinario. La raccolta dovrebbe mostrare una lieve inversione nel trend pluriennale di riduzione delle obbligazioni.

Si prevede che il sistema registri un utile netto in tutti gli anni di previsione, grazie ad un livello di accantonamenti più basso rispetto al recente passato, ma anche a seguito di un miglioramento dell'efficienza e dei margini. Questo risultato è ottenuto nonostante un esercizio di previsione impostato in modo prudente, con accantonamenti più elevati rispetto a quelli del 2018.

In conclusione, **le prospettive del sistema bancario appaiono moderatamente positive, ma il risultato della previsione, pur prudente nella sua impostazione prudente, potrebbe essere negativamente condizionato dal manifestarsi di alcuni dei rischi globali menzionati in precedenza.**

L'approfondimento: le National discretion

Il capitolo conclusivo del Rapporto Banche è dedicato alle National discretion, cioè a quelle opzioni e misure discrezionali che le autorità di vigilanza nazionali possono attivare derogando rispetto a quanto previsto da Regolamenti e Direttive europee che disciplinano il sistema bancario.

L'analisi del capitolo parte da un recente Working paper pubblicato dalla BCE che mostra l'esistenza di un legame negativo tra uso delle National discretion e solidità del sistema bancario nel corso degli anni 2008-2010, per poi proporre un'analisi originale della situazione attuale delle National discretion nei principali Paesi

dell'Unione Europea. **L'EBA ha censito 70 opzioni e discrezioni, 51 ammesse dal Capital Requirements Regulation e 19 dalla Capital Requirements Directive IV.**

Le autorità italiane ne hanno attivate 28, valore in linea con la media dell'UE. Nel capitolo sono mostrati numerosi confronti sull'uso delle National discretion nell'UE e a conclusione dell'analisi è presentata una tavola che confronta la situazione italiana con quella tedesca. Emergono 25 casi in cui le opzioni attivate in Italia non sono attivate in Germania e viceversa e riguardano norme sulla governance, sulla definizione dei buffer di capitale, sul possesso di partecipazioni qualificate, sui limiti sulle grandi esposizioni, sulla definizione dei requisiti di liquidità, sui fondi propri, sulla leva e sui rischi.

Le national discretion, quindi, producono uno squilibrio all'interno del mercato bancario europeo e, come indicato anche da Mario Draghi, sarebbe opportuno intervenire al fine di evitare che opzioni e misure discrezionali vengano attivate non per migliorare le regole, ma per favorire alcuni operatori bancari.

Tavola di sintesi con principali dati sulla previsione

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pil	1,1%	1,7%	0,9%	0,1%	0,8%	0,5%
STATO PATRIMONIALE (variazione annua)						
Impieghi	-1,4%	-1,2%	1,3%	0,8%	1,5%	1,9%
Sofferenze	0,0%	-16,6%	-40,5%	-12,8%	-16,4%	-16,7%
Raccolta	0,4%	-9,6%	1,6%	2,7%	3,1%	3,2%
Totale attività	0,9%	-1,1%	-1,0%	2,0%	1,7%	1,4%
CONTO ECONOMICO (miliardi di euro)						
Margine interesse	31,0	29,9	33,3	30,3	29,9	32,7
Altri ricavi netti	38,0	38,3	41,1	39,5	41,0	42,2
Margine d'intermediazione	69,0	68,2	74,4	69,8	70,9	74,9
Accantonamenti	35,9	22,8	13,4	15,1	15,4	14,7
Utile netto	-19,3	6,8	12,2	6,9	9,2	12,8
ROE	-4,4%	1,6%	3,2%	1,9%	2,5%	3,4%

4. Le National discretion

Nei precedenti Rapporti Banche abbiamo più volte evidenziato limiti e asimmetrie presenti nella regolamentazione dei sistemi bancari europei. In questo capitolo, proseguendo nell'analisi delle regole europee, si concentra l'attenzione sulle cosiddette National discretion, cioè sulle eccezioni attivate dagli organismi nazionali di vigilanza rispetto a quanto previsto da Regolamenti e Direttive europee in merito all'attività di enti creditizi e finanziari.

Il quadro legislativo europeo in tema di vigilanza prudenziale degli istituti di credito, definito dal regolamento (UE) 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (CRR) e dalla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (CRD IV), prevede che i singoli paesi membri possano esercitare diverse opzioni e discrezioni.

La possibilità di modificare a livello nazionale alcune norme bancarie non è da considerare come una questione di limitata rilevanza, soprattutto per due motivazioni: in primo luogo non è opportuno che, in un mercato unico come l'Unione Europea che ha un'autorità di vigilanza unica sul sistema bancario, ci siano regole diverse a livello nazionale. Questa considerazione vale con maggior forza per l'Area euro, zona in cui le banche condividono anche la banca centrale; in secondo luogo, una vigilanza nazionale più lasca può essere fonte di instabilità in mercati colpiti da crisi economiche, perché caratterizzati da un sistema bancario meno robusto proprio a causa delle eccezioni regolamentari nazionali.

4.1 National Discretion e solidità delle banche

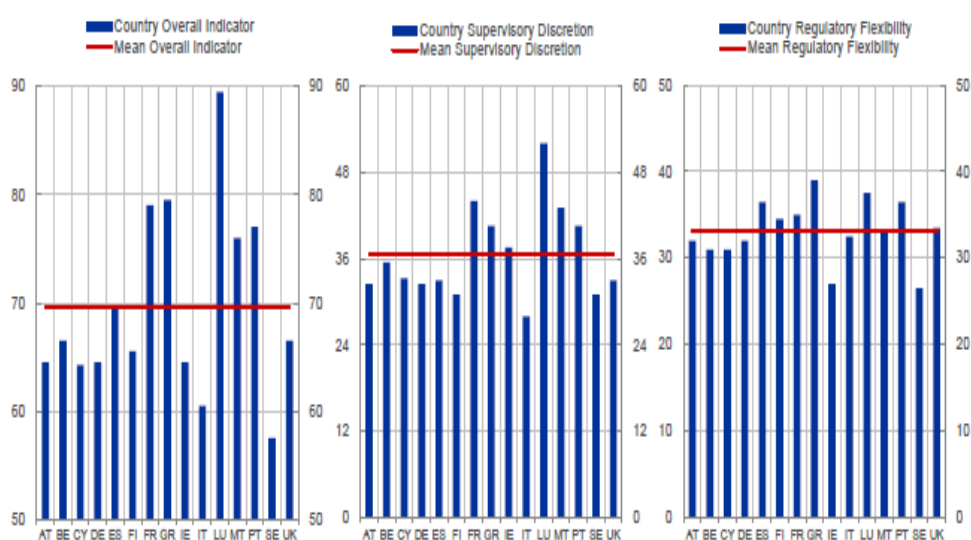
La relazione tra solidità dei sistemi bancari e disomogeneità nelle regole è stata recentemente indagata in un Working Paper della BCE (6), nel quale si è provato a collegare l'utilizzo delle opzioni e discrezioni da parte delle autorità nazionali dei Paesi europei al supporto concesso ai sistemi bancari nel corso degli anni 2008-2010, i primi anni della Grande Crisi. In altre parole, gli autori del paper, Angela Maddaloni e Alessandro Scopelliti, hanno presentato un'analisi del livello di discrezionalità presente nella regolamentazione bancaria europea prima della crisi per capire se tale discrezionalità abbia incrementato la probabilità di fornire supporto alle banche quando la crisi si è manifestata.

In primo luogo gli autori hanno costruito tre indicatori che sintetizzano il livello di discrezionalità nazionale. Il grafico 65 mostra sulla parte sinistra l'indicatore

(6) A., Maddaloni, A., Scopelliti (2019), Rules and discretion(s) in prudential regulation and supervision: evidence from EU banks in the run-up to the crisis, ECB Working Paper Series No 2284/May 2019.

complessivo, nella parte centrale il sub indicatore relativo alla Supervisory Discretion (7) e nella parte destra il sub indicatore relativo alla Regulatory Flexibility (8). Questi indicatori sono calcolati per diversi Paesi europei con dati relativi a opzioni e discrezionalità attivate nell'ambito delle Capital Requirements Directives nel 2008. Più elevato è il valore degli indicatori mostrati nel grafico 1 maggiore era l'utilizzo di opzioni e discrezionalità da parte delle autorità nazionali nel 2008. **La classificazione mostra l'Italia sempre al di sotto della media, individuata dalle linee rosse, evidenziando un uso inferiore della discrezionalità da parte delle autorità italiane.** Negli altri grandi Paesi dell'Area euro si nota un valore sopra la media in Germania e Francia e allineato alla media in Spagna.

Grafico 65. Indicatori sulla Regolamentazione Prudenziale



Fonte: A. Maddaloni, A Scopelliti (2019).

Partendo da questa evidente diversità tra i Paesi europei, gli autori hanno analizzato la relazione tra il grado di discrezionalità e flessibilità esistente nella regolamentazione prudenziale nazionale e la probabilità di una banca di finire in dissesto nel periodo della crisi. Nello specifico, gli autori hanno testato se le banche operative in una nazione dove era presente un maggior livello di discrezionalità abbiano mostrato una maggior probabilità di ricevere un supporto pubblico nel periodo 2008-2010.

L'analisi econometrica ha evidenziato che le banche operative in nazioni con una vigilanza prudenziale meno rigorosa, individuata da un indicatore di discrezionalità più elevato, hanno mostrato una probabilità più elevata di finire

(7) La Supervisory Discretion è definita come "the power of supervisory authorities to authorize – on a case-by-case basis – a more favourable treatment for specific credit institutions".

(8) La Regulatory Flexibility è definita come "the possibility for national authorities to establish a more favourable regulatory treatment for all banks".

in dissesto durante la crisi e, quindi, di necessitare di una qualche forma di supporto pubblico. Questo risultato è stato robusto a diverse specificazioni dell'equazione testata (utilizzo dell'indicatore complessivo o dei sub indicatori; utilizzo di varie forme di supporto pubblico come ricapitalizzazioni, garanzie su crediti, supporto alla liquidità; controllo sulla dimensione e redditività delle banche).

Un'altra serie di analisi ha riguardato il legame tra la discrezionalità nazionale e alcuni indicatori di bilancio delle banche, per capire se vi è un legame tra particolari scelte regolamentari e l'assunzione dei rischi da parte delle banche. Nello specifico, **gli autori hanno individuato un legame tra una regolamentazione meno stringente, un maggior focus delle banche su fonti di reddito non legate all'attività tipica di intermediazione e una più alta probabilità di ricevere supporto pubblico nel corso della crisi.** Un altro legame emerso dall'analisi è quello tra una regolamentazione meno stringente, una minor dotazione di buffer di liquidità delle banche (all'epoca non erano in vigore indicatori di liquidità da rispettare obbligatoriamente) e un incremento della probabilità delle banche di incorrere in dissesti finanziari nel corso della crisi.

Quindi, questo recente studio ha evidenziato che la discrezionalità nell'utilizzo delle regole bancarie può essere causa, o meglio concausa, di dissesti bancari. Alla luce di tale evidenza, nel paragrafo seguente si presenta uno studio relativo alle misure discrezionali che attualmente sono state attivate dalle autorità di vigilanza.

4.2 Analisi di opzioni e misure discrezionali nazionali

In questa sezione si mostra la situazione corrente della discrezionalità nelle regole bancarie tra i Paesi dell'Unione Europea rielaborando dati pubblicati dall' European Banking Authority (EBA) (9).

L'EBA ha censito 70 possibili opzioni e misure discrezionali che possono essere attuate su base nazionale, di cui 51 ammesse dalla CRR (10) e 19 dalla CRD IV (11). Le autorità nazionali possono decidere quali e quante di queste opzioni e discrezioni attivare. Sulla base dei dati pubblicati dall'EBA, di seguito si mostrano alcuni grafici che permettono di confrontare la situazione nei diversi Paesi europei.

Nel grafico 66, sulla base dello studio effettuato dall'EBA, è rappresentato il numero

(9) Vedi la seguente pagina per i dettagli: <https://eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/options-and-national-discretions>

(10) Nello specifico sono previste opzioni e discrezioni per i seguenti articoli: 4(2), 6(4), 18(5), 18(6), 89(3), 95(2), 99(3), 124(2), 129(1), 164(5), 178(1)(b), 284(4), 327(2), 395(1), 400(2)(a) e 493(3)(a), 400(2)(b) e 493(3)(b), 400(2)(c) e 493(3)(c), 400(2)(d) e 493(3)(d), 400(2)(e) e 493(3)(e), 400(2)(f) e 493(3)(f), 400(2)(g) e 493(3)(g), 400(2)(h) e 493(3)(h), 400(2)(i) e 493(3)(i), 400(2)(j) e 493(3)(j), 400(2)(k) e 493(3)(k), 412(5), 413(3), 415(3), 420(2), 422(4), 465(2), 467(2), 467(3), 468(2), 468(3), 471(1), 473(1), 478(3), 479(4), 480(3), 481(3), 486(6), 495(1), 496(1), 499(3), 500(5).

(11) Nello specifico sono previste opzioni e discrezioni per i seguenti articoli: 9(2), 12(3), 12(4), 21(1), 29(3), 32(1), 40, 94(1)(g)(i), 94(1)(g)(ii), 94(1)(g)(iii), 94(1)(l), 103, 129(2), 130(2), 133(18), 134(1), 152 (primo paragrafo), 152 (secondo paragrafo), 160(6).

di national discretion per ogni Paese analizzato dall'autorità bancaria europea. **I Paesi con il numero più elevato di regole discrezionali sono l'Irlanda (46), il Lussemburgo (35), la Francia e la Svezia (33), il Regno Unito (32) e il Portogallo (31).** Valori intermedi, compresi tra 24 e 28, sono stati osservati in Italia, Spagna, Austria, Olanda, Germania, Belgio e Grecia, mentre gli Stati con il numero più basso di national discretion sono Danimarca e Finlandia, rispettivamente 17 e 14.

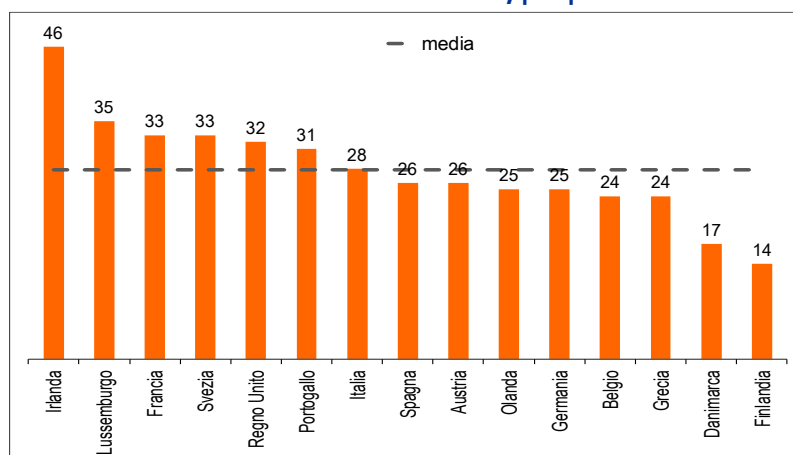
Il grafico 67 mostra le national discretion attivate dalle autorità nazionali classificate in base alla tipologia. **Le discrezionalità più adoperate sono quelle su grandi esposizioni e sui fondi propri (12), seguono liquidità, rischio di credito, capital buffer e floor (6), livello di applicazione dei requisiti (5).** Valori più bassi per i requisiti per l'accesso all'attività bancaria e governance (4), norme sulle SICAV/SIM/SGR, poteri delle autorità degli Stati membri ospitanti e partecipazioni qualificate (3), definizione di calcolo dei requisiti (2), infine rischio di mercato, di controparte e SREP (1).

Aggregando i paesi per gruppi omogenei, si riscontra che i paesi GIPS (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) utilizzano in media 32 national discretion (grafico 68). In termini di composizione il peso maggiore è attribuito alle grandi esposizioni (8) e ai fondi propri (7). I paesi CORE (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo e Olanda) ne presentano in media 26, composte maggiormente, anche in questo caso, da grandi esposizioni e fondi propri (5). I principali paesi non aderenti all'Area euro (Regno Unito, Svezia e Danimarca) ne presentano in media 27. Per quest'ultimi vi è una maggiore concentrazione sui fondi propri (6) e sulle grandi esposizioni (4).

La media delle regole discrezionali calcolata su tutta l'Unione Europea è di 28.

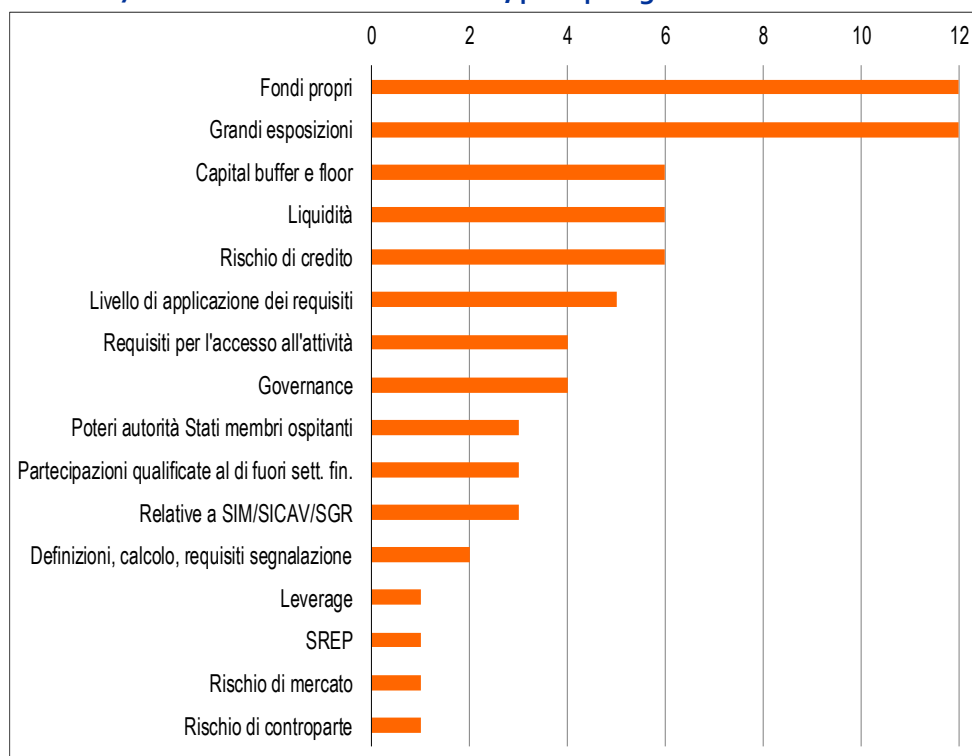
In Italia le regole discrezionali utilizzate sono 28, riferite principalmente alle grandi esposizioni (6), al capital buffer e floor e ai fondi propri (4).

Grafico 66. National discretion utilizzate, per paese



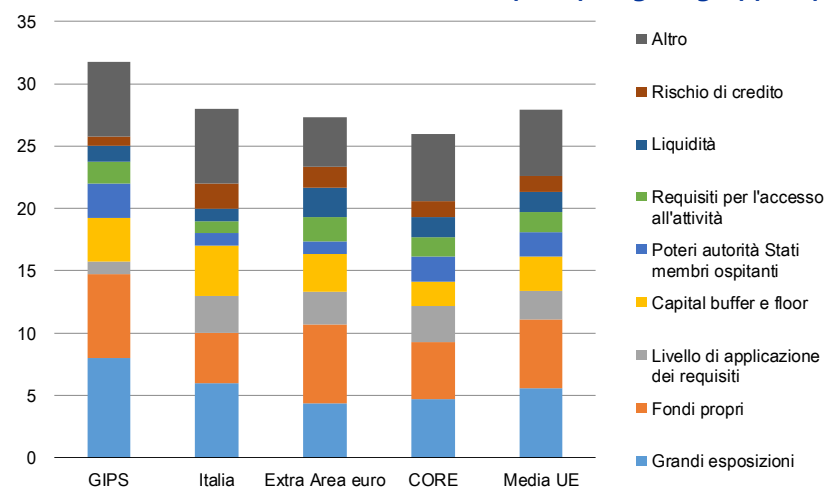
Fonte: elaborazioni CER su dati EBA.

Grafico 67. National discretion utilizzate, per tipologia



Fonte: elaborazioni CER su dati EBA.

Grafico 68. National discretion utilizzate per tipologia e gruppi di paesi



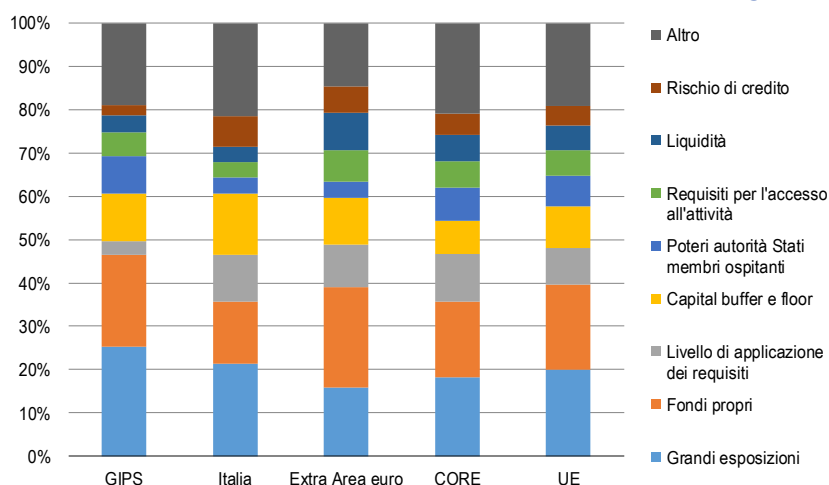
Fonte: elaborazioni CER su dati EBA.

Analizzando la composizione percentuale delle national discretion per tipologia, grafico 69, si può capire dove le autorità nazionali di vigilanza concentrano maggiormente il loro interesse. I paesi GIPS si focalizzano maggiormente sulle grandi esposizioni (32% del totale delle national discretion) seguono i fondi propri

(27%) e altre regole discrezionali (24%). Basse invece le percentuali sul rischio di credito (3%).

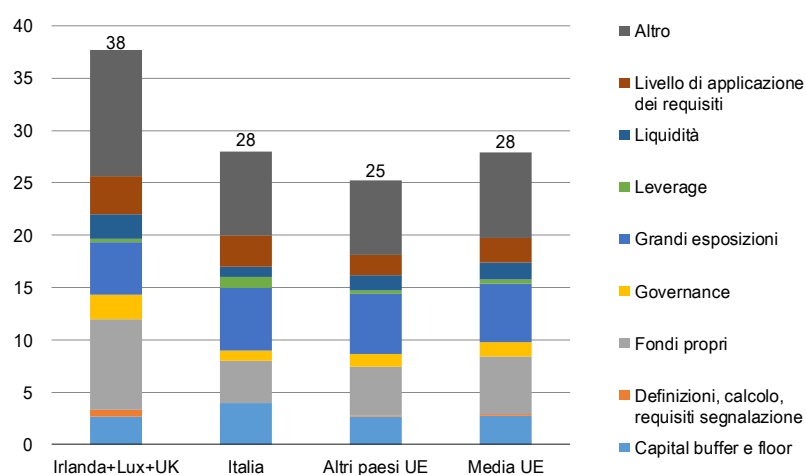
I paesi extra Area euro mostrano le percentuali più elevate di regole discrezionali sui fondi propri (19%) e sulle grandi esposizioni (13%). Le autorità dei paesi CORE utilizzano maggiormente la discrezionalità sulle grandi esposizioni (33%) e sui fondi propri (32%). Considerando tutta l'Unione, si nota una maggiore attenzione sulle grandi esposizioni e sui fondi propri.

Grafico 69. Composizione delle national discretion per tipologia



Fonte: elaborazioni CER su dati EBA.

Grafico 70. National discretion per tipologia e gruppi di paesi



Fonte: elaborazioni CER su dati EBA.

Guardando ad una diversa composizione dei gruppi di paesi, possiamo osservare una diversa distribuzione delle national discretion (grafico 70).

Il gruppo composto da Irlanda, Lussemburgo e Regno Unito, ovvero i paesi europei

con le piazze finanziarie più sviluppate e a maggior attrazione di investimenti finanziari dall'estero, presentano in media 38 regole discrezionali. Di rilievo la presenza di eccezioni su fondi propri (9) e grandi esposizioni (5).

Per i restanti paesi UE le eccezioni sulle grandi esposizioni sono 6, quelle sui fondi propri 5.

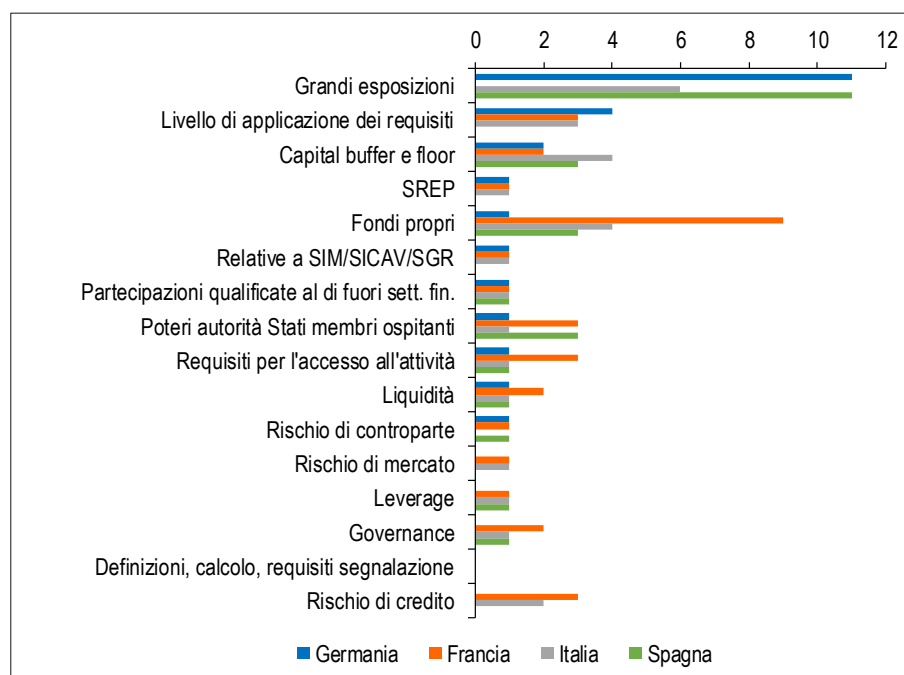
Focalizzando l'attenzione sulle principali economie dell'Area euro, grafico 71, si nota come le autorità di Germania, Spagna e Italia abbiano attivato diverse norme discrezionali sulle grandi esposizioni, aspetto che, invece, non si riscontra in Francia. Le autorità di quest'ultima sembrano concentrarsi maggiormente sulle regole per il capital buffer e floor e per i fondi propri.

Un aspetto caratteristico che emerge da questa analisi è che le autorità francesi hanno adottato un quadro normativo con un maggior numero di eccezioni sui fondi propri, rispetto a quanto rilevato in Italia, Spagna e soprattutto Germania.

Altre due caratteristiche emergono da questa analisi: le autorità francesi e italiane hanno adottato alcune regole discrezionali sul rischio di credito, mentre in Germania e Spagna non si riscontrano interventi in questo ambito; nessuna autorità ha attivato regole discrezionali su definizioni, metodi di calcolo e modalità di diffusione dei requisiti di segnalazione.

Negli altri casi vi è un utilizzo più omogeneo delle regole discrezionali tra le varie autorità di questi quattro Paesi.

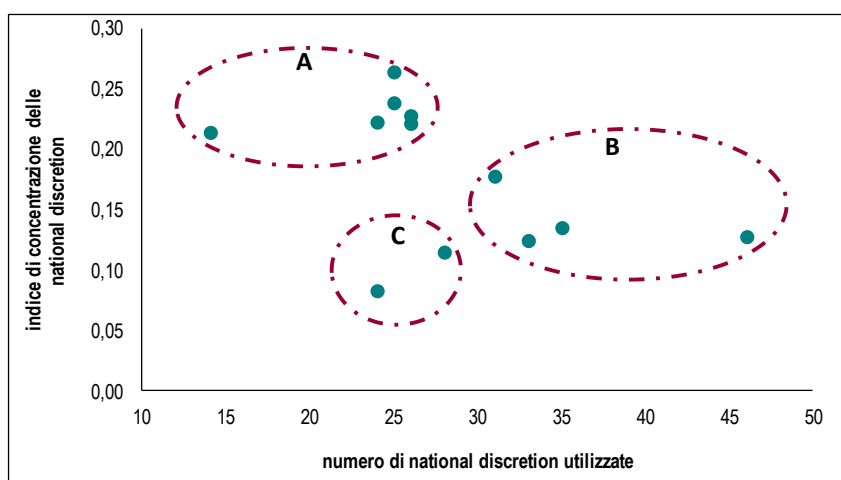
Grafico 71. Principali paesi europei: numero di national discretion (classificazione per tipologia di national discretion)



Fonte: elaborazioni CER su dati EBA.

Rielaborando le informazioni fin qui descritte è possibile individuare tre cluster di Paesi nell'ambito dell'Area euro analizzando, da un lato, la distribuzione del numero di national discretion utilizzate e, dall'altro, un indice di concentrazione delle tipologie di discrezione a cui si è fatto ricorso (grafico 72). Più che il numero assoluto di discrezionalità normative utilizzate, un vantaggio asimmetrico per alcuni sistemi bancari potrebbe nascere dal fatto che il legislatore domestico ha focalizzato la sua attenzione su alcuni specifici dossier con l'intento di proteggere e favorire determinate realtà domestiche. Al riguardo si nota che l'insieme A presenta paesi che fanno un utilizzo ridotto di national discretion, ma ben focalizzato su specifici ambiti di intervento. Questo gruppo è composto da Finlandia, Grecia, Olanda, Germania, Austria e Spagna. L'insieme B, invece, racchiude paesi che fanno un alto ricorso a regole discrezionali, ma queste sono suddivise su più campi di intervento. Questo gruppo include Portogallo, Francia, Lussemburgo e Irlanda. Infine, l'ultimo insieme, quello C, include Paesi che fanno un utilizzo di national discretion in media con l'intera Unione Europea, ma queste norme discrezionali sono ampiamente diversificate su più ambiti di intervento. Fanno parte del gruppo C il Belgio e l'Italia.

Grafico 72. Distribuzione delle national discretion nei paesi dell'Area euro in base al numero e all'indice di concentrazione



Note: l'indice di concentrazione è dato dall'Herfindahl-Hirschman Index, ovvero dalla sommatoria del quadrato dell'incidenza percentuale di 16 macrocategorie di national discretion possibili. L'indice ha la massima concentrazione quando assume un valore pari 1, minima con un livello pari a 0.

Gruppo A: paesi con ridotte national discretion, ma molte concentrate su specifici capitoli di intervento. Include Finlandia, Grecia, Olanda, Germania, Austria e Spagna.

Gruppo B: paesi con molte national discretion, ma parzialmente suddivise su più capitoli di intervento. Include Portogallo, Francia, Lussemburgo e Irlanda.

Gruppo C: paesi con ridotte national discretion suddivise su più capitoli di intervento. Include Belgio e Italia.

Fonte: elaborazioni CER su dati EBA.

A completamento di questa analisi si mostra un confronto tra le scelte effettuate dalle autorità italiane e tedesche, tavola 5. In altre parole, sono stati selezionati i casi in cui un'autorità nazionale ha attivato un'opzione e l'altra non lo ha fatto e

Tavola 5. Opzioni e misure discrezionali, confronto Italia-Germania

Tipologia di opzione o misura discrezionale	Direttiva 2013/36/EU (D) o Regolamento (EU) N° 575/2013 (R)	Denominazione	Descrizione	GERMANIA	ITALIA
Initial capital for investment firms	(D) Article 29(3)	Initial capital of particular types of investment firms	Member States may reduce the minimum amount of initial capital from EUR 125 000 to EUR 50 000 where a firm is not authorised to hold client money or securities, to deal for its own account, or to underwrite issues on a firm commitment basis.	Si	No
Governance	(D) Article 94(1)(l)	Variable elements of remuneration	Member States or their competent authorities may place restrictions on the types and designs of instruments referred to in Article 94(1)(l) or prohibit certain instruments as appropriate.	No	Si
Capital buffers	(D) Article 129(2)	Exemption from the requirement to maintain a capital conservation buffer for small and medium-sized investment firms	By way of derogation from paragraph 1 of Article 129, a Member State may exempt small and medium-sized investment firms from the requirements set out in that paragraph if such an exemption does not threaten the stability of the financial system of that Member State.	No	Si
Capital buffers	(D) Article 130(2)	Exemption from the requirement to maintain a countercyclical capital buffer for small and medium-sized investment firms	By way of derogation from paragraph 1 of Article 130, a Member State may exempt small and medium-sized investment firms from the requirements set out in that paragraph if such an exemption does not threaten the stability of the financial system of that Member State.	No	Si
Capital buffers	(D) Article 133(18)	Requirement to maintain a systemic risk buffer	Member States may apply a systemic risk buffer to all exposures.	Si	No
Capital buffers	(D) Article 134(1)	Recognition of a systemic risk buffer rate	Other Member States may recognise the systemic risk buffer rate set according to Article 133 and may apply that buffer rate to domestically authorised institutions for the exposures located in the Member State setting that buffer rate.	Si	No
Level of application of requirements	(R) Article 6(4)	Application of requirements on an individual basis	Pending the report from the Commission in accordance with Article 508(3), competent authorities may exempt investment firms from compliance with the obligations laid down in Part Six (liquidity) taking into account the nature, scale and complexity of the investment firms' activities.	Si	No
Qualifying holdings outside the financial sector	(R) Article 89(3)	Risk weighting and prohibition of qualifying holdings outside the financial sector	Competent authorities shall apply the requirements laid down in point (a) or (b) to qualifying holdings of institutions referred to in paragraphs 1 and 2:		
			(a) for the purpose of calculating the capital requirement in accordance with Part Three of this Regulation, institutions shall apply a risk weight of 1250% to the greater of the following: (i) the amount of qualifying holdings referred to in paragraph 1 in excess of 15% of eligible capital; (ii) the total amount of qualifying holdings referred to in paragraph 2 that exceed 60% of the eligible capital of the institution;	Si	No
			(b) the competent authorities shall prohibit institutions from having qualifying holdings referred to in paragraphs 1 and 2 the amount of which exceeds the percentages of eligible capital laid down in those paragraphs. Competent authorities shall publish their choice of (a) or (b).	No	Si

continua

segue Tavola 5

Tipologia di opzione o misura discrezionale	Direttiva 2013/36/EU (D) o Regolamento (EU) N° 575/2013 (R)	Denominazione	Descrizione	GERMANIA	ITALIA
Own funds requirements for investment firms	(R) Article 95(2)	Requirements for investment firms with limited authorisation to provide investment services	Competent authorities may set the own fund requirements for investment firms with limited authorisation to provide investment services as the own fund requirements that would be binding on those firms according to the national transposition measures in force on 31 December 2013 for Directive 2006/49/EC and Directive 2006/48/EC.	No	Si
Counterparty credit risk	(R) Article 284(4)	Exposure value	Competent authorities may require an α higher than 1.4 or permit institutions to use their own estimates in accordance with paragraph 9.	Si	No
Market risk: Position risk	(R) Article 327(2)	Netting between a convertible and an offsetting position in the underlying instrument	Competent authorities may adopt an approach under which the likelihood of a particular convertible's being converted is taken into account or require an own funds requirement to cover any loss which conversion might entail.	No	Si
Large exposures	(R) Articles 400(2)(d) and 493(3)(d)	Exemptions or partial exemptions to large exposures limits	Competent authorities may fully or partially exempt exposures to regional or central credit institutions with which the credit institution is associated in a network and which are responsible for cash-clearing operations within the network.	Si, parzialmente	No
Large exposures	(R) Articles 400(2)(e) and 493(3)(e)	Exemptions or partial exemptions to large exposures limits	Competent authorities may fully or partially exempt exposures to credit institutions incurred by credit institutions, one of which operates on a non-competitive basis and provides or guarantees loans under legislative programmes or its statutes, to promote specified sectors of the economy under some form of government oversight and restrictions on the use of the loans, provided that the respective exposures arise from such loans that are passed on to the beneficiaries via credit institutions or from the guarantees of these loans.	Si, parzialmente	No
Large exposures	(R) Articles 400(2)(h) and 493(3)(h)	Exemptions or partial exemptions to large exposures limits	Competent authorities may fully or partially exempt exposures to central governments in the form of statutory liquidity requirements held in government securities which are denominated and funded in their national currencies provided that, at the discretion of the competent authority, the credit assessment of those central governments assigned by a nominated External Credit Assessment Institution is investment grade.	Si	No
Large exposures	(R) Articles 400(2)(j) and 493(3)(j)	Exemptions or partial exemptions to large exposures limits	Competent authorities may fully or partially exempt legally required guarantees used when a mortgage loan financed by issuing mortgage bonds is paid to the mortgage borrower before the final registration of the mortgage in the land register, provided that the guarantee is not used as reducing the risk in calculating the risk-weighted exposure amounts.	Si	No
Large exposures	(R) Articles 400(2)(k) and 493(3)(k)	Exemptions or partial exemptions to large exposures limits	Competent authorities may fully or partially exempt assets items constituting claims on and other exposures to recognised exchanges.	Si	No
Liquidity	(R) Article 412(5)	Liquidity coverage requirement	Member States may maintain or introduce national provisions in the area of liquidity requirements before binding minimum standards for liquidity coverage requirements are specified and fully introduced in the Union in accordance with Article 460.	Si	No
Liquidity	(R) Article 420(2)	Liquidity outflow rate	The competent authorities may apply an outflow rate up to 5% for trade finance off-balance sheet related products, as referred to in Article 429 and Annex 1.	No	Si

continua

segue Tavola 5

Tipologia di opzione o misura discrezionale	Direttiva 2013/36/EU (D) o Regolamento (EU) N° 575/2013 (R)	Denominazione	Descrizione	GERMANIA	ITALIA
Own funds requirements	(R) Article 467(2)	Transitional treatment of unrealised losses measured at fair value	By way of derogation from paragraph 1 of Article 467, the competent authorities may, in cases where such treatment was applied before 1 January 2014, allow institutions not to include in any element of own funds unrealised gains or losses on exposures to central governments classified in the "Available for Sale" category of EU-endorsed IAS 39.	No	Si
Own funds requirements	(R) Article 471(1)	Exemption from deduction of equity holding in insurance companies from CET 1 items	By way of derogation from Article 49(1), during the period from 1 January 2014 to 31 December 2022, competent authorities may permit institutions to not deduct equity holdings in insurance undertakings, reinsurance undertakings and insurance holding companies where the conditions set out in paragraph 1 of Article 471 are met.	No	Si
Own funds requirements	(R) Article 473(1)	Introduction of amendments to IAS 19	By way of derogation from Article 481 during the period from 1 January 2014 until 31 December 2018, competent authorities may permit institutions that prepare their accounts in conformity with the international accounting standards adopted in accordance with the procedure laid down in Article 6(2) of Regulation (EC) No 1606/2002 to add to their Common Equity Tier 1 capital the applicable amount in accordance with paragraph 2 or 3 of Article 473, as applicable, multiplied by the factor applied in accordance with paragraph 4 of Article 473.	No	Si
Credit risk: IRB Approach	(R) Article 495(1)	Transitional treatment of equity exposures under the IRB approach	By way of derogation from Chapter 3 of Part Three, until 31 December 2017, the competent authorities may exempt from the IRB treatment certain categories of equity exposures held by institutions and EU subsidiaries of institutions in that Member State as at 31 December 2007.	No	Si
Credit risk: Standardised approach	(R) Article 496(1)	Transitional provision on the calculation of own fund requirements for exposures in the form of covered bonds	Until 31 December 2017, competent authorities may waive in full or in part the 10 % limit for senior units issued by French Fonds Communs de Créances or by securitisation entities which are equivalent to French Fonds Communs de Créances laid down in points (d) and (f) of Article 129(1), provided that conditions specified in points (a) and (b) of Article 496(1) are fulfilled.	No	Si
Leverage	(R) Article 499(3)	Transitional provision for calculating the leverage ratio	By way of derogation from Article 429(2) of Regulation (EU) No 575/2013, during the period from 1 January 2014 to 31 December 2017, competent authorities may permit institutions to calculate the end-of-quarter leverage ratio where they consider that institutions may not have data of sufficiently good quality to calculate a leverage ratio that is an arithmetic mean of the monthly leverage ratios over a quarter.	No	Si

Fonte: EBA.

viceversa. Il prospetto mette in luce, quindi, le diversità di trattamento riservate agli operatori finanziari-bancari da parte delle autorità italiane rispetto a quelle tedesche. **Sono 25 i casi in cui l'atteggiamento delle autorità tedesche e italiane è diverso e riguarda questioni di governance, la definizione dei buffer di capitale, il possesso di partecipazioni qualificate, limiti sulle grandi esposizioni, la definizione dei requisiti di liquidità, fondi propri, leva e rischi.**

4.3 Conclusioni

L'analisi presentata in questo capitolo ha mostrato quanto ancora siano importanti le scelte delle autorità di vigilanza nazionali. La possibilità, ammessa da Direttive e Regolamenti, che le autorità nazionali possano modificare alcune impostazioni della regolamentazione bancaria contribuisce a creare confusione in quello che dovrebbe essere un mercato unico e uniformemente vigilato. L'impatto che tali scelte nazionali possono avere sulle banche non è trascurabile, come mostrato nel recente Working Paper BCE analizzato ad inizio di questo capitolo.

Lo stesso Presidente della BCE Mario Draghi, in un intervento del settembre 2018 (12), si è riferito alle opzioni e discrezioni delle regole UE in ambito bancario-finanziario, ricordando che la legislazione europea ne ammette 175, di cui 130 sono attivabili dalle autorità nazionali. Partendo da questo presupposto e dall'ampia diffusione di queste opzioni-discrezioni tra i Paesi dell'Area euro, come peraltro testimoniato anche dalla nostra analisi, **Draghi aggiunte, nel corso dello stesso intervento, che "the remaining O&Ds [opzioni e discrezioni] exercised by national legislation still stand in the way of a level playing field for banks, and so further legislative action is still needed"**. Le discrezionalità, anche nel giudizio di Mario Draghi, possono contribuire a distorcere quel mercato bancario che dovrebbe essere caratterizzato da uniformità di regole e vigilanza. Le discrezionalità nazionali, quindi, aggiungono un'ulteriore dose di distorsione alla vigilanza bancaria europea, che è già viziata da una scarsa uniformità, come abbiamo mostrato nelle analisi presentate nei precedenti Rapporti Banche.

Al fine di evitare le distorsioni prodotte da opzioni e discrezioni, dovrebbe essere avviato un processo di riforma che miri a raggiungere, a nostro avviso, due obiettivi: **reformulare quelle norme che inducono le autorità ad attivare opzioni e/o misure discrezionali erga omnes** perché, evidentemente, ciò manifesta la presenza di un errore di fondo nella formulazione delle stesse; **attribuire ad un'unica autorità il potere di attivare opzioni e discrezioni** in tutta l'Unione Europea, o almeno nell'Area euro, al fine di evitare disparità di trattamento tra banche che operano nei Paesi europei.

(12) Mario Draghi: The benefits of European supervision, Speech by Mr Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) Conference on Financial Supervision, Paris, 18 September 2018. <https://www.bis.org/review/r180918a.htm>