

Marcello Messori (SEP, LUISS)
**Nuova vigilanza europea e debolezze
strutturali del settore bancario italiano**

**Sviluppi regolamentari e di vigilanza.
Nuove sfide per operatori ed istituzioni.**

“Il sistema bancario tra lunga crisi e
rivoluzione tecnologica”

Sadibaquarantuno
Perugia, 1 aprile 2017

Premessa

- Prime risposte alla crisi finanziaria internazionale del 2007-'09 → novità nella regolamentazione e negli assetti di vigilanza (2010).
- Nuovi assetti istituzionali dei mercati finanziari a livello europeo:
 - ESRB = vigilanza macro-prudenziale (con poteri consultivi).
 - Tre nuove autorità (EBA) = vigilanza micro-prudenziale.
- Primo Euro-summit (giugno 2012): avvio Unione bancaria → 2012-'13 = risultati oltre le attese.

Schema dell'intervento

- Intervento strutturato in quattro punti:
 - (1) Richiamo delle diverse tappe dell'Unione bancaria;
 - (2) Impatto del *burden sharing*, basato sulla BRRD (2015), e del *bail in*, basato sul SRM (1-1-2016), per il settore bancario italiano;
 - (3) I problemi, emersi con il CA (= AQR + ST di Ottobre 2014), e il fallimento delle quattro piccole e piccolo-medie banche;
 - (4) L'andamento dei NPL, le crisi del 2016-'17 e le scelte di *policy*.

1. Evoluzione dell'unione bancaria

- Euro-summit (giugno 2012) = avvio Unione bancaria.
- Metà dicembre 2012: Consiglio europeo + Consiglio UE = approvazione del disegno di SSM →
 - sistema composto da BCE + autorità nazionali;
 - vigilanza diretta della BCE su banche più grandi (circa 130) e delle autorità nazionali sulle banche rimanenti, ma BCE con piena responsabilità;
 - istituzione di Consiglio di sorveglianza indipendente rispetto al Consiglio direttivo della stessa BCE;
 - EBA = compito di definire norme comuni.
- Adesione SSM = obbligatoria per SM UEM, facoltativa per SM UE/non-UEM.

1. Evoluzione dell'unione bancaria

- Febbraio 2013: Accordo tra la Commissione europea, il Consiglio UE e il Parlamento europeo su norme prudenziali CRR/CRD IV riguardanti i requisiti patrimoniali delle banche.
- Marzo 2013: Consiglio europeo ➔
 - Accordo con il Parlamento europeo per: attribuzione a BCE del ruolo preminente nel SSM, ridefinizione ruolo EBA;
 - Definizione di un 'calendario' per parte restante del processo di Unione bancaria.

1. Evoluzione dell'unione bancaria

- Calendario molto stringente e ambizioso:
 - Entro fine giugno 2013, accordi su due direttive (BRRD e DGSD) + definizione di un meccanismo operativo per ricapitalizzazione diretta banche da parte ESM dopo entrata in azione del SSM;
 - Entro estate 2013, proposta da parte della Commissione europea per un 'Meccanismo unico di risoluzione' da applicare ai Paesi aderenti al SSM;
 - Entro legislatura europea (2014), elaborazione del SRM + SRF con l'inclusione delle procedure di 'salvataggio interno' (*bail in*) e del meccanismo di intervento pubblico di ultima istanza (*back stop*).

1. Evoluzione dell'unione bancaria

- Scadenze di questo 'calendario' = rispettate:
 - Consiglio UE (fine giugno 2013): approvazione delle Direttive BRRD e inserimento della DGSD nella BRRD.

Accordo = compromesso tra:
Germania + altri SM centrali (centralità processo di '*burden sharing*' o di '*bail in*'; cooperazione minima tra i fondi nazionali di risoluzione) e Francia + SM periferici (spazio per adattamenti nazionali);

 - Commissione europea (luglio 2013): bozza della direttiva SRM.
- Inoltre: attuazione delle norme prudenziali CRR/CRD IV sui requisiti patrimoniali delle banche (luglio 2013).

1. Evoluzione dell'unione bancaria

- Poi il Consiglio dell'UE:
 - adozione regolamenti essenziali per varo del SSM e per adattamento delle modalità operative dell'EBA (metà ottobre 2013);
 - presentazione di chiara proposta al Parlamento europeo sulla legislazione relativa a BRRD e DGSD (trilogo anche con la Commissione: 11 Dic. 2013);
 - definizione regolamentazione su Meccanismo unico di risoluzione e sul Fondo unico risoluzione (18 dicembre 2013), anche basato sul parere del Servizio giuridico-Consiglio UE rispetto a proposta della Commissione europea (7 ottobre 2013);
 - adozione di una Direttiva e di un Regolamento concernenti SRM e Fondo unico di risoluzione (SRF).

1. Evoluzione dell'unione bancaria

- Di conseguenza:
SSM = operativo dal novembre 2014;
SRM + SRF = completato a metà 2014, operativo dal 2015/16;
SDG = largamente irrisolto.
- Questo assetto europeo di vigilanza → svariati aspetti problematici.
- Problema generale = combinazione di un sistema duale di regolamentazione →
 - (a) Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESRB + EBA) per gli intermediari finanziari dell'UE;
 - (b) Unione bancaria per le banche dell'UEM.

2. Il *bail in*

- Definizione di '*bail in*':
 - svalutazione dei 'diritti' degli azionisti;
 - svalutazione/conversione in azioni di strumenti ibridi;
 - svalutazione/conversione in azioni di obbligazioni e depositi non garantiti (*non covered*).Gerarchia ← da *pecking order*.
- Applicazione del '*bail in*':

il processo di '*bail in*' deve precedere l'utilizzo del SRF e coprire almeno l'8% del totale delle passività di ciascun intermediario coinvolto in un processo di risoluzione.
- Esclusione dal '*bail in*':
 - depositi garantiti ($\leq 100,000$ €), obbligazioni garantite.

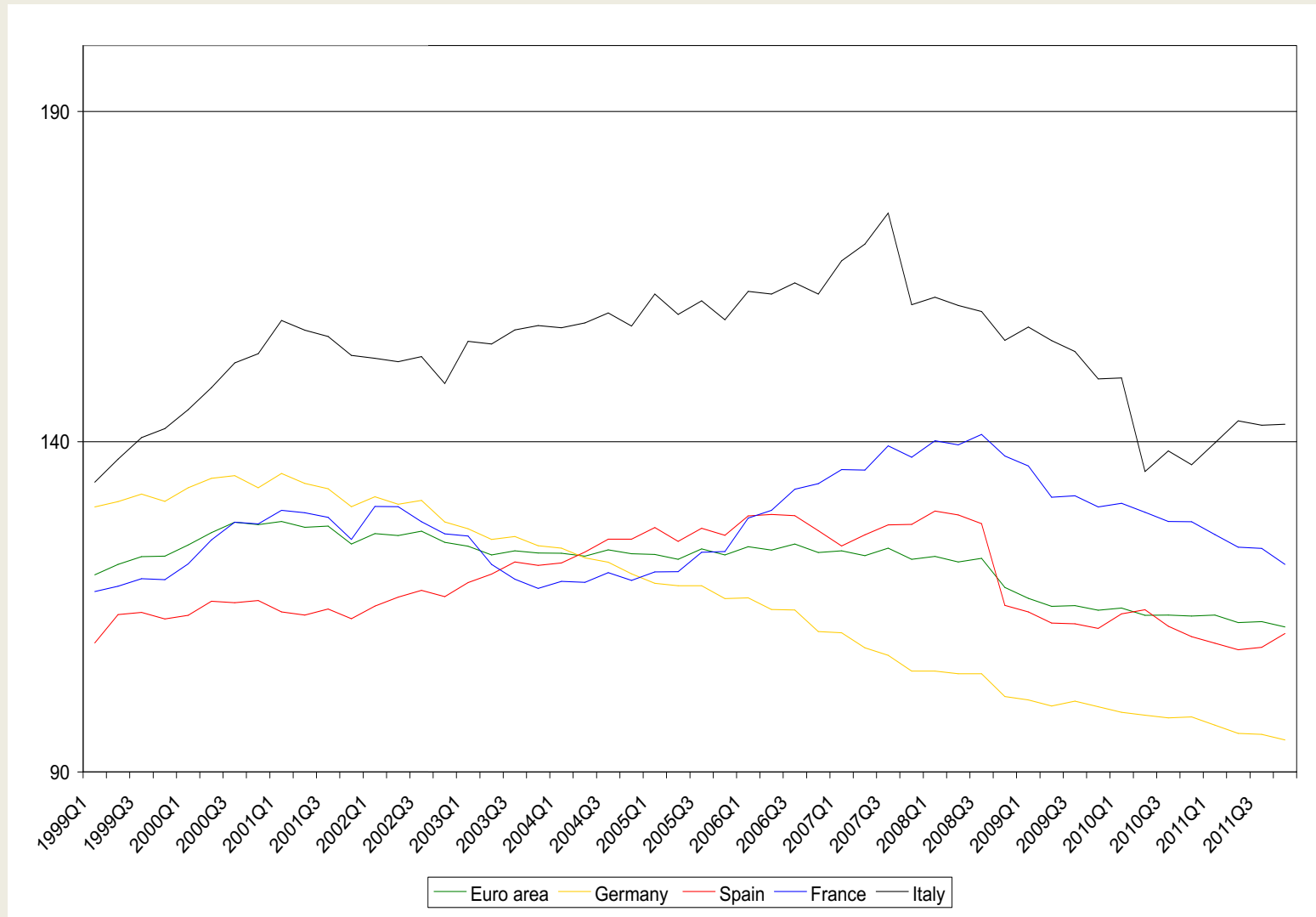
2. *Bail in e burden sharing*

- Ciò → obbligazioni bancarie non garantite:
 - sommano all'usuale rischio di illiquidità un elevato rischio di controparte;
 - conseguente indeterminatezza o volatilità dei prezzi.
- Possibile interpretazione BRRD: '*burden sharing*' limitato agli strumenti ibridi e alle obbligazioni subordinate.
- ECOFIN (giugno 2013): vi è prima approvazione *burden sharing + bail in* senza tener conto della *legacy*.
- Questi passaggi sono i fattori regolamentari e di vigilanza che fanno emergere i gravi problemi del settore bancario italiano.

2. *Bail in e burden sharing*

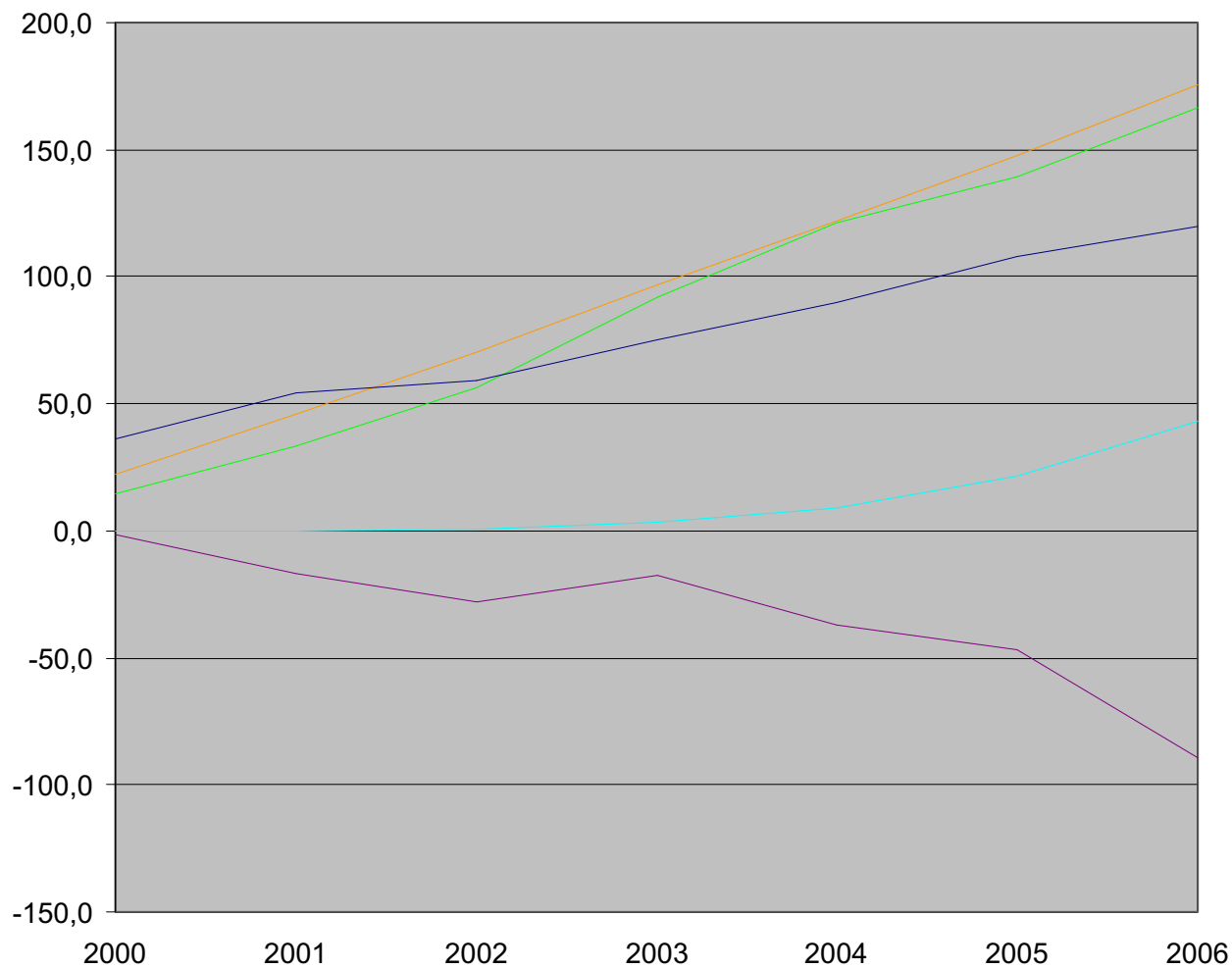
- Infatti, *legacy* = molto pesante in Italia a causa:
 - strutturale *funding gap* del settore bancario italiano (cfr. Fig. 1);
 - connessa sostituzione fra obbligazioni bancarie e fondi di investimento prima crisi finanziaria (cfr. Fig. 2).
- *Credit crunch* in Italia = ritardato rispetto agli altri Paesi dell'euro area = metà 2011 (cfr. Fig. 3).
- Picco 2010: 12% dei portafogli finanziari famiglie italiane investito in obbligazioni bancarie.

Fig.1 Rapporto impieghi/depositi bancari UEM



Fondi aperti, obbligazioni strutturate e polizze ramo III Raccolta cumulata

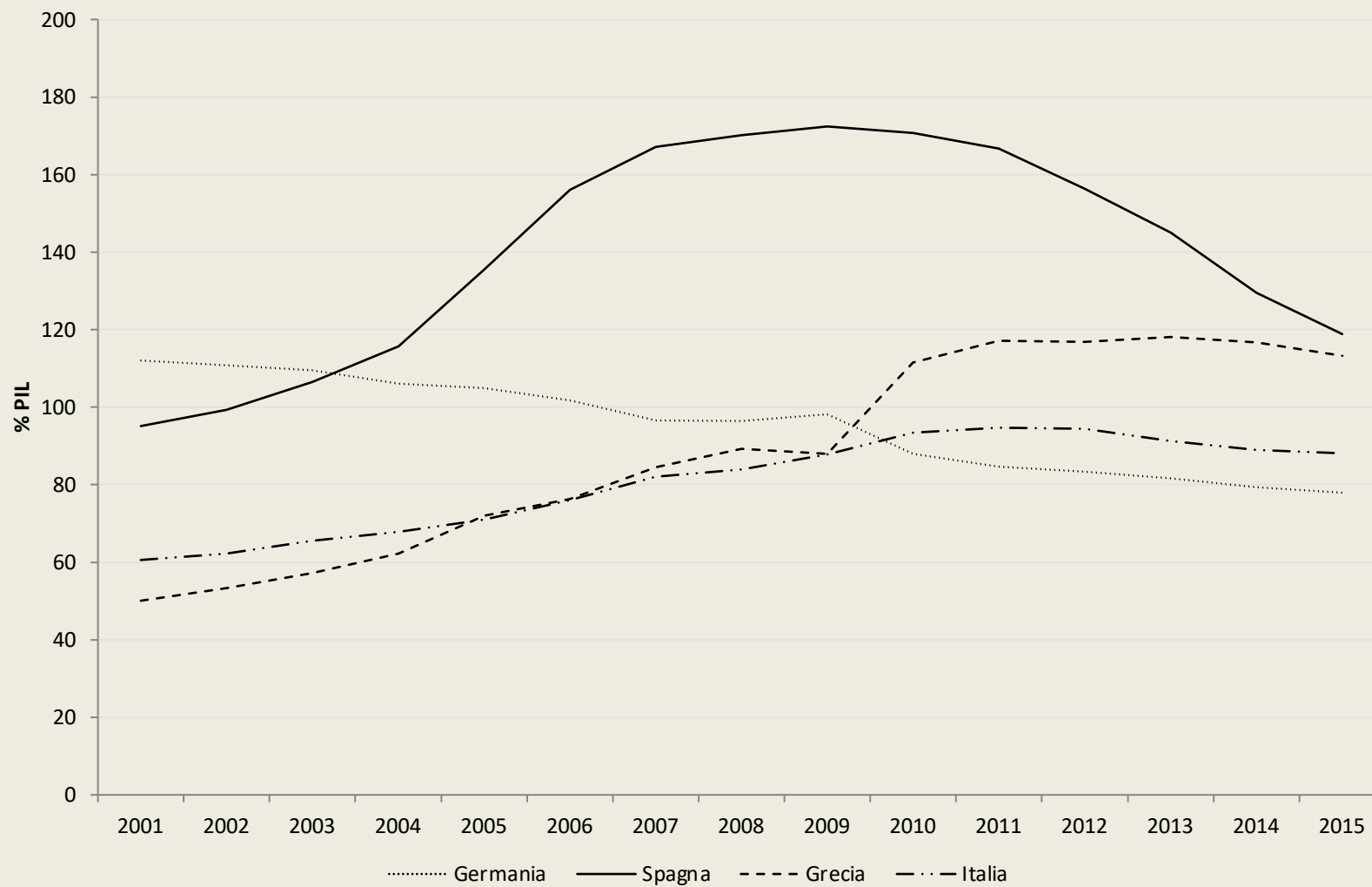
(EurBn)



- Polizze ramo III
- Obb. strutt.
- F.di round trip
- F.di esteri
- F.di Italiani

Fonti: Assogestioni, Consob, Ania

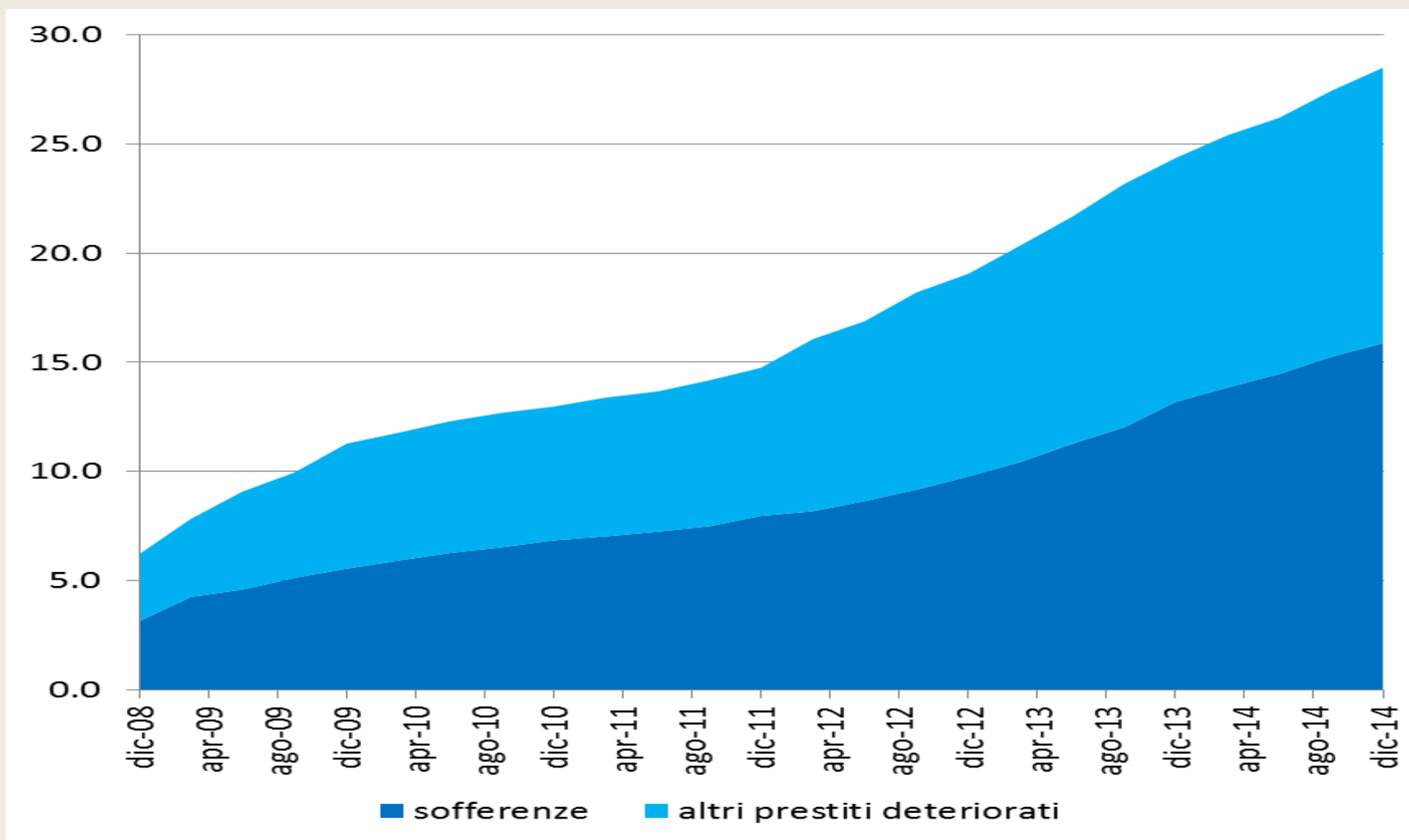
Fig. 3: Dinamica del credito in % del PIL



3. Problemi del settore bancario italiano

- A metà 2012, già evidente accumulazione abnorme di NPL nel settore bancario italiano (cfr. Fig. 4).
- Tuttavia, vincoli di bilancio pubblico → Italia (Governo Monti) sceglie di non ricorrere a strumento offerto da Euro-summit:
 - ricapitalizzazione indiretta (via bilancio pubblico) o diretta (dopo BU) delle banche da parte di ESM (con MoU e conformità alle norme sugli aiuti di Stato).
- Euro-gruppo (luglio 2012): varo della proposta con immediata utilizzazione da parte della Spagna (circa 40 mld di euro via bilancio pubblico e con MoU).
- Luglio-agosto 2013 = riduzione spazi aiuti pubblici. Da cui: finestra di 6 mesi per ricapitalizzazione diretta (senza aggravio per bilancio pubblico).

Fig. 4: Quota % di prestiti deteriorati
(Fonte: Banca d'Italia)



3. Problemi del settore bancario italiano

- I risultati molto negativi del settore bancario italiano nel CA (ottobre 2014) = condizionati da tale scelta.
- Interpretazioni diverse di questi risultati:
 - ECB/EBA (AQR + stress test: dicembre 2013);
 - Banca d'Italia (AQR: ottobre 2014).
- Bilanci fine 2013 →
25 delle 130 banche esaminate = hanno carenze di capitale;
9 delle 25 = italiane (36% banche con carenze di capitale; 3/5 totale banche italiane sotto CA).
Carenza totale di capitale = circa 25 mld di euro;
quasi 10 mld. del totale di 25 mld. dovuti alle 9 banche italiane (circa il 39% del totale).

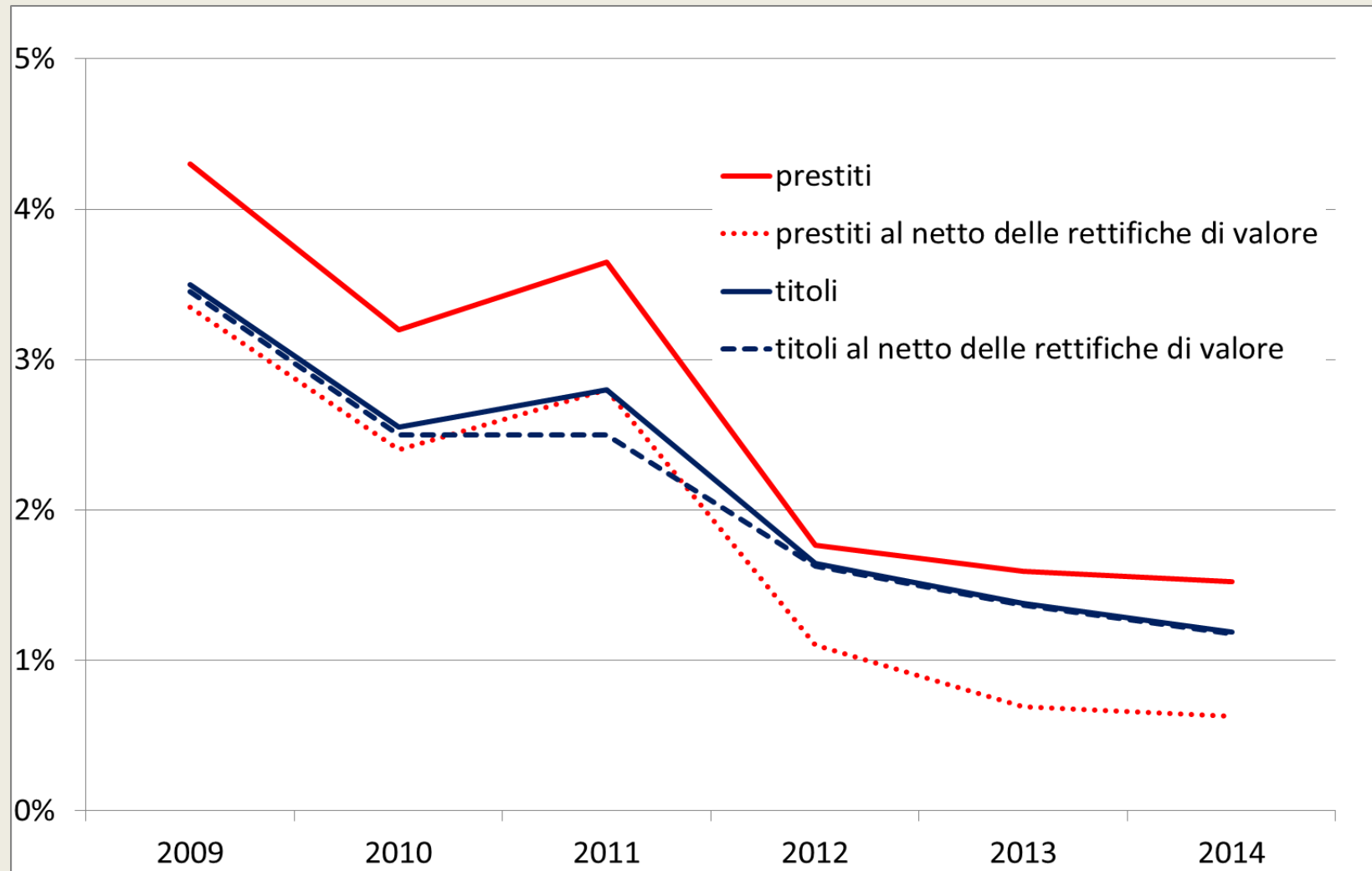
3. Problemi del settore bancario italiano

- Fine Settembre 2014 →
12 delle 25 banche con carenze capitale = pieno adeguamento;
5 delle 9 italiane fanno parte delle 12.
- Le rimanenti 13 banche =
carenza totale di capitale pari a 10 mld. euro;
4 banche italiane = carenza di 3,3 mld (pari a 1/3 del totale).
- Fine ottobre 2014 →
due sole banche italiane non adeguate: MPS e Carige (carenza di 2,9 mld, più del 30% carenza di capitale nell'area).

3. Problemi del settore bancario italiano

- CA → accelerazione *deleveraging* (cfr. Fig. 5) + forti ricapitalizzazioni settore bancario italiano. Da cui, primo e severo SREP della ECB come SSM (2015) = quadro migliorato.
- Alcune riforme:
 - riduzione quota proprietaria delle fondazioni;
 - riforma banche popolari maggiori (oltre 8 mld.)
- Ma nov. 2015 = crisi di quattro piccolo-medie banche italiane (peso 1% totale depositi) →
 - affrettato salvataggio per applicare solo *burden sharing*;
 - inevitabili reazioni sociali.
- Questa crisi → profonde debolezze e vulnerabilità al *bail in* del settore bancario italiano.

Fig. 5: Rendimenti unitari attività bancarie
(val. perc.; Fonte: Banca d'Italia)



4. NPL e le crisi del 2016-'17

- Fine 2015/inizio 2016, chiarimento rispetto ai principali problemi aperti delle banche italiane:
 - Ammontare lordo di NPL: > 360 mld. di euro (di cui, circa 200 mld. = sofferenze);
 - Accantonamenti e rettifiche di bilancio → valore medio di carico NPL = circa 40% del nominale (cfr. Fig. 6);
 - Concorrenza monopsonistica nel mercato europeo delle cartolarizzazioni (prezzo medio di domanda < 20% del nominale);
 - Procedimenti fallimentari e liquidazione delle garanzie = tempi molti più lunghi media EMU;
 - Redditività: la più bassa nell'area euro dopo la Germania e il Portogallo(cfr. Fig. 7).

Fig. 6: NPL nel settore bancario italiano.
Fonte: European Commission

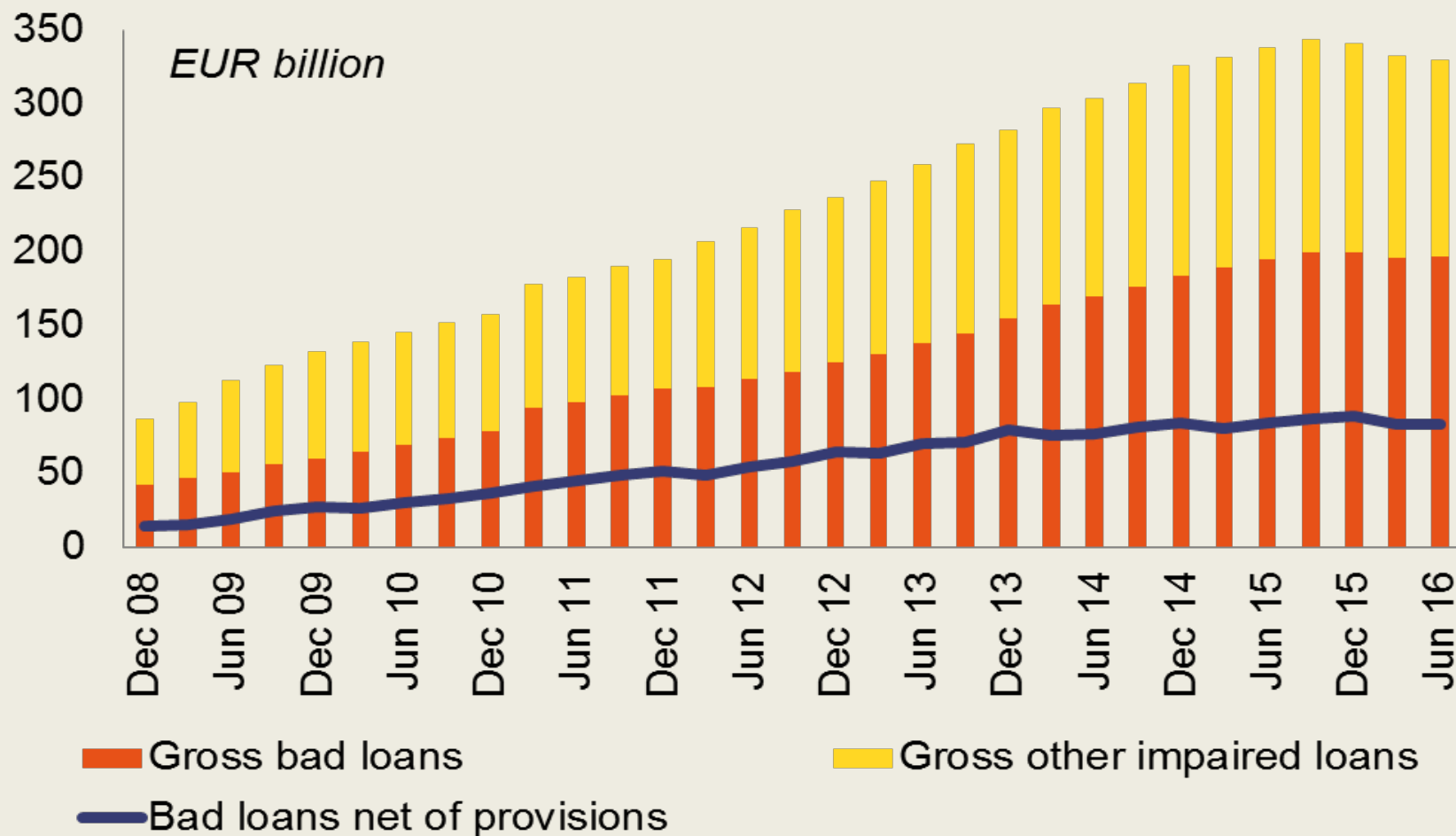
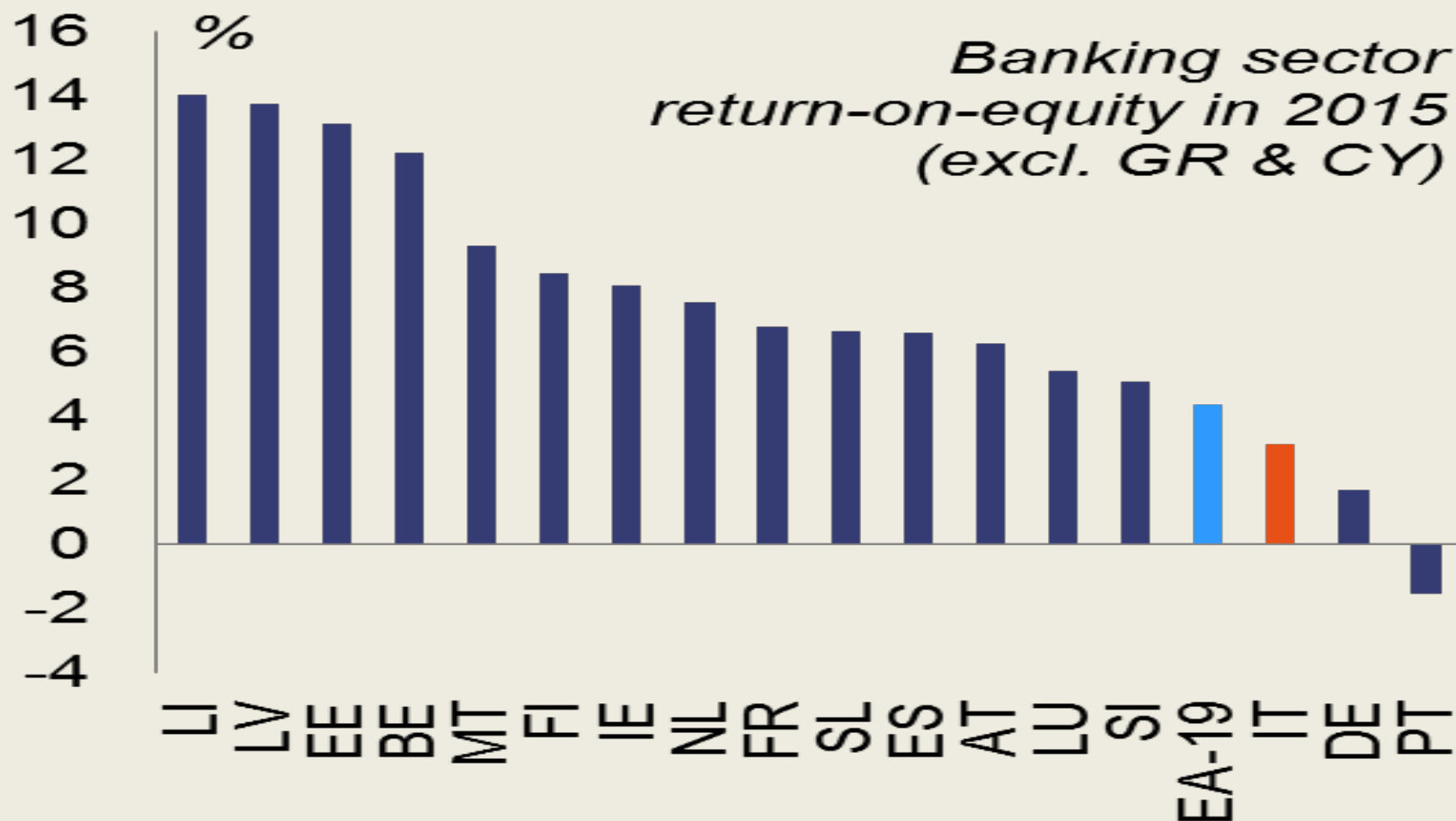


Fig. 7: ROE dei settori bancari europei:
Fonte European Commission



4. NPL e le crisi del 2016-'17

- Da cui:
 - cartolarizzazione NPL → ricapitalizzazioni;
 - bassa redditività e distorsioni strutturali (es.: dimensione, organizzazione, specializzazione) → difficoltà di reperimento dei capitali sul mercato.
- Inoltre, sempre fine 2015/inizio 2016: ammontare titoli del debito pubblico italiano, detenuti dal settore bancario italiano = circa 400 mld. di euro (esposizione a ulteriori rischi).
- Questo insieme di fattori → necessità di interventi pubblici compatibili con le nuove regole europee.
- Discussione gennaio 2016 ← seguente alternativa:
 - (a) Garanzia statale sulle *tranche senior* (GACS) vs.
 - (b) ricapitalizzazioni pubbliche legittimate da rischio di instabilità sistemica (senza *bail in*) .

4. NPL e le crisi del 2016-'17

- In Bastasin, Messori, Micossi (2016) e Messori (2016) si sostiene alternativa (b), con intervento stato italiano oppure ESM.
GACS utile strumento complementare, ma inadeguato per rendere convenienti le cartolarizzazioni.
- Aprile 2016, varo del Fondo Atlante 1 per:
 - ricapitalizzazioni (fino al 70% del capitale pari a 4,25 miliardi di euro);
 - acquisto *tranche* rischiose dei NPL (fino al 30%).Almeno tre problemi strutturali nel funzionamento del Fondo Atlante 1 →
 - inadeguatezza risorse (ricapitalizzazione BP Vicenza + Veneto Banca);
 - data la struttura proprietaria, interventi Atlante → sussidi da intermediari 'forti' a quelli 'deboli';
 - inefficienza come *market maker*.

4. NPL e le crisi del 2016-'17

- Estate-Autunno 2016: Fondo Atlante 2 (1,715 mld di capitale), destinato all'acquisto delle sole *tranche junior o mezzanine*, ha problemi analoghi (talvolta più accentuati) rispetto a Fondo Atlante 1.
- Varie innovazioni legislative (semplificazione delle procedure di insolvenza, garanzie statali per la liquidità banche) = positive ma insufficienti.
- Buone notizie 2016-'17:
 - ricapitalizzazione di Unicredit (13 mld. di euro), senza sostanziali modifiche struttura proprietaria, e connessa vendita di elevato *stock* di NPL;
 - avvio cartolarizzazione NPL in Intesa-San Paolo.

4. NPL e le crisi del 2016-'17

- Tuttavia, settore bancario italiano ha ancora molti problemi aperti:
 - MPS;
 - Costi delle quattro banche traslati sul resto del settore, dato il prezzo simbolico di acquisto e la liquidazione di ulteriori NPL;
 - Nuova ricapitalizzazione e cartolarizzazione NPL delle banche venete;
 - Problema di Carige (ricapitalizzazione e cessione NPL);
 - Difficoltà di varie banche locali.
- Decisione governativa: DL 237/2016 del 23 dic., convertito in legge 17/02/2017 n° 15 (G.U. 21/02/2017) → ricapitalizzazione precauzionale.