

IL VINCOLO DEGLI AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DEL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE

IL CASO DI QUATTRO PICCOLE BANCHE ITALIANE

Elisabetta Montanaro e Mario Tonveronachi

MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE: SFIDE E OPPORTUNITA' PER IL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

UNIVERSITA' DI SIENA

DIPARTIMENTO DI STUDI AZIENDALI E GIURIDICI

13 Maggio 2016



UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

IL VINCOLO DEGLI AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DEL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE:
IL CASO DI QUATTRO PICCOLE BANCHE ITALIANE

- All'inizio della crisi, l'Unione Europea non possedeva meccanismi regolamentari e istituzionali per la risoluzione delle crisi bancarie.
- La Commissione Europea (DG COMP) ha svolto il ruolo di «*a de facto crisis management and resolution authority at EU level*».
- Nel contesto del nuovo quadro regolamentare (BRRD/SRM), in presenza di aiuti di stato, la DG COMP resta l'autorità di risoluzione di ultima istanza.
- Specificità (anomalia?) dell'Europa: quali implicazioni sulla gestione delle crisi bancarie?

**IL VINCOLO DEGLI AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DEL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE:
IL CASO DI QUATTRO PICCOLE BANCHE ITALIANE**

INDICE:

1. Il regime speciale degli aiuti di stato alle banche durante la crisi finanziaria
2. Le regole sugli aiuti di stato nell'ambito della disciplina europea sulla risoluzione (BRRD/SRM)
3. Un caso di studio: impatto delle regole sugli aiuti di stato sulla gestione della crisi delle 4 banche locali italiane
4. Conclusioni e problemi aperti

GLI AIUTI DI STATO ALLE BANCHE DURANTE LA CRISI

- Aiuti pubblici a favore delle banche: una delle principali risposte alla dimensione sistemica della crisi finanziaria.
- Modalità degli interventi:
 - Ricapitalizzazione con fondi pubblici
 - Acquisto o garanzia pubblica di attività deteriorate (*bad banks* pubbliche)
 - Garanzie pubbliche sulle passività bancarie
 - Provvista di liquidità di emergenza con garanzie pubbliche
- Rilevante impatto fiscale degli interventi pubblici.
- Aiuti erogati concentrati in un numero limitato di banche di grandi dimensioni, con effetti potenzialmente molto distorsivi per la concorrenza fra banche e fra Paesi.

IL REGIME SPECIALE DEGLI AIUTI DI STATO ALLE BANCHE

- Quadro legale di riferimento per gli aiuti di stato alle banche: art. 107, 3, b) del Trattato
- Dal 2008, la Commissione ha emanato, mediante Comunicazioni, le linee guida per la compatibilità degli aiuti di stato con il mercato interno. Severità delle regole varia nelle diverse fasi della crisi.
- Quando esiste aiuto di stato?
 - Imputabilità allo stato degli aiuti;
 - Alla banca beneficiaria sono applicate condizioni più favorevoli di quelle che avrebbe richiesto un investitore privato in normali condizioni di mercato (*Market Economy Investor Principle*)

IL REGIME SPECIALE DEGLI AIUTI DI STATO ALLE BANCHE

- La Commissione condiziona gli aiuti di stato a pericoli per la stabilità finanziaria.
- L'approvazione degli aiuti è vincolata alla approvazione di un piano di ristrutturazione. Esso deve rispettare i seguenti criteri:
 - Contenere i costi per i contribuenti e l'azzardo morale: principio della condivisione degli oneri
 - Minimizzare le distorsioni competitive: condizioni imposte alle banche beneficiarie (dismissione di aree di business; politiche commerciali)
 - Assicurare che gli aiuti garantiscano il ripristino di condizioni di sostenibilità a lungo termine della banca beneficiaria: no «banche zombie»
- Ampia discrezionalità politica nella applicazione dei criteri. Possibili conflitti con le autorità di vigilanza prudenziale.
- Inevitabile il sospetto di trattamenti differenziati fra paesi e fra banche.

GLI AIUTI DI STATO ALLE BANCHE DURANTE LA CRISI

Fonte: Commissione Europea, 2016

Paesi	Ricapitalizzazione + acquisti attività deteriorate		Garanzie + interventi di liquidità	
	Miliardi €	% PIL 2014	Miliardi €	% PIL 2014
Austria	12,35	3,75	19,33	5,87
Belgium	42,64	10,65	46,81	11,69
Cyprus	3,30	18,97	2,83	16,25
Denmark	11,09	4,26	146,97	56,40
Finland	0,00	0,00	0,12	0,06
France	26,25	1,23	92,73	4,35
Germany	144,15	4,94	139,78	4,79
Greece	40,85	23,00	69,20	38,97
Hungary	0,21	0,21	2,47	2,37
Ireland	65,38	34,58	285,16	150,84
Italy	7,95	0,49	85,68	5,32
Latvia	0,95	4,03	1,52	6,43
Lithuania	0,27	0,74	0,00	0,00
Luxembourg	2,60	5,32	3,90	7,98
Netherlands	28,02	4,23	71,30	10,76
Portugal	15,85	9,14	20,41	11,77
Slovenia	3,84	10,29	2,15	5,76
Spain	94,76	9,10	91,28	8,77
Sweden	0,78	0,18	19,92	4,63
United Kingdom	140,55	6,23	191,53	8,50
Europe 28	641,77	4,60	1293,07	9,26
Somme recuperate	122,7			

GLI AIUTI DI STATO ALLE BANCHE DURANTE LA CRISI

- Oltre il 30% in termini di attivo del settore bancario europeo è stato o è sotto il controllo della DG COMP per aiuti di stato.
- Controllo della DG COMP : principale fattore di ristrutturazione delle banche europee dopo la crisi: «le banche zombie» sono state realmente eliminate dal mercato? Probabilmente no.
- Il caso delle *Landesbanken*: aiuti pubblici pari al 65% dei mezzi propri nel 2008+ garanzie pubbliche sul passivo per € 98 md. Tuttavia..
 - Sofferenze nette su capitale: 45% (Italia: 21%), valori al 2013

Fonte: R&S (2015), *Dati Cumulativi sulle Principali Banche Internazionali*, pp. 94 ss; ABI (2016), *Monthly Outlook*, Gennaio

LA COMUNICAZIONE DG COMP 2013: TRANSIZIONE VERSO IL NUOVO ASSETTO REGOLAMENTARE

- Principali innovazioni (applicate solo agli aiuti concessi dopo il 1 agosto 2013):
 - Rafforzamento e armonizzazione del criterio della condivisione degli oneri esteso a tutti gli strumenti di capitale (AT₁ e T₂). Possibili deroghe per motivi eccezionali di stabilità finanziaria, autorizzate caso per caso da DG COMP.
 - Gli interventi degli SGD per favorire la ristrutturazione delle banche in crisi possono essere considerati aiuti di stato;
 - Gli interventi dei Fondi di risoluzione sono sempre considerati aiuti di stato.
- «Una maggiore condivisione degli oneri implica una minore necessità di adottare misure per ovviare alle distorsioni della concorrenza» (Comunicazione 2013, par. 20).
- In realtà, le nuove regole accentuano la disparità fra le banche e Paesi beneficiari degli aiuti secondo il vecchio e il nuovo regime. «*Chi arriva tardi viene punito dalla storia...*» (Else König, 29 aprile 2016).

REGOLE SUGLI AIUTI DI STATO NELLA DISCIPLINA EUROPEA SU RISOLUZIONE (BRRD/SRM)

- In linea con le raccomandazioni del FSB, nella disciplina europea sulla risoluzione la probabilità che le risorse fiscali possano essere utilizzate per la ristrutturazione o la liquidazione ordinata di banche in crisi parrebbe destinata a ridursi drasticamente. Livello minimo di *bail-in*.
- Tuttavia, interventi pubblici straordinari a supporto delle banche continuano ad essere previsti (Stati nazionali e *European Stability Mechanism* per l'area euro).
- In presenza di Stati fiscalmente sovrani e quindi capaci di distorcere la concorrenza, l'esigenza di un controllo sugli aiuti di stato permane.
- Peculiarità del regime europeo: interazioni fra regole su aiuti di stato e modalità di gestione delle crisi, che conferiscono alla DG COMP la funzione di autorità di risoluzione di ultima istanza in presenza di aiuti di stato nella accezione estesa definita dalla Commissione.

REGOLE SUGLI AIUTI DI STATO NELLA DISCIPLINA EUROPEA SU RISOLUZIONE (BRRD/SRM)

- «*Resolution rule*»: una banca è in dissesto o a rischio di dissesto quando necessita di un aiuto di stato (BRRD, art. 32, c. 4, lett. d; Regolamento SRM, art. 18, c.4, lett. d).
- Solo con l'entrata in risoluzione la gestione della crisi può accedere agli aiuti di stato, nell'accezione estesa definita dalla DG COMP e tutte le volte in cui essa accerti una deroga al *Market Economy Investor Principle*.
- Se considerato come aiuto di stato, un intervento di ricapitalizzazione di un SGD non può evitare l'entrata in risoluzione.

REGOLE SUGLI AIUTI DI STATO NELLA DISCIPLINA EUROPEA SU RISOLUZIONE (BRRD/SRM)

- Eccezioni alla «*resolution rule*»: sono consentite solo per aiuti di stato a banche solvibili, «destinati a porre rimedio a gravi turbative nell'economia di uno stato membro e preservare la stabilità finanziaria», nelle seguenti forme:
 - «ricapitalizzazione precauzionale» (AQR e stress test);
 - garanzie statali su ELA;
 - garanzie statali su passività di nuova emissione
- «Ricapitalizzazione precauzionale» soggetta comunque al controllo preventivo della DG COMP sul piano di ristrutturazione condizionato, con il vincolo della conversione in capitale degli strumenti AT1 e T2, secondo quanto previsto dalla Comunicazione 2013.
- «*All in all, an improperly strict interpretation of the State aid rules may well destroy the very confidence in euro area bank which we all intend to restore*» (Draghi, 2013).

REGOLE SUGLI AIUTI DI STATO NELL'SRM

- Art. 19 del SRM: «**Aiuti di stato e aiuti del Fondo (FR)**»
- Obbligo del Comitato di notifica preventiva alla DG COMP quando l'azione di risoluzione comporta il ricorso al FR. Indagine preliminare della DG COMP per valutare se il ricorso al FR comporti o rischi di comportare distorsioni della concorrenza.
- Compatibilità del ricorso al FR con il mercato interno: stabilita con decisione vincolante da parte della DG COMP, subordinata a condizioni, impegni o obbligazioni per l'ente beneficiario, il Comitato, le ANR.
- Diritto della DG COMP di sorveglianza sulla risoluzione (anche mediante nomina di un fiduciario indipendente).

UN CASO DI STUDIO: LA RISOLUZIONE DI 4 BANCHE LOCALI

Dati aggregati delle 4 banche prima della risoluzione (€ mld)

Attivo		Passivo	
Attività in bonis	24,508	Depositi e altre forme di raccolta	27,768
<i>Sofferenze lorde</i>	<i>8,500</i>	<i>Svalutazioni</i>	<i>4,374</i>
Sofferenze Nette (48,5 % del nominale)	4,126	Subordinati	0,788
		Capitale	0,079
Totale	33,008		

UN CASO DI STUDIO: LA RISOLUZIONE DI 4 BANCHE LOCALI

Impatto della «*resolution rule*» sulla gestione della crisi

Svalutazione delle sofferenze e valutazione provvisoria delle perdite (€mld)

Attivo		Passivo	
Attività in bonis	24,508	Depositi e altre forme di raccolta	27,768
Sofferenze <i>Valutazione provvisoria</i> (17,8% del nominale)	1,513	Subordinati	0,788
Perdite <i>Valutazione provvisoria</i>	2,613	Capitale	0,079
Totale	28,634		

UN CASO DI STUDIO: LA RISOLUZIONE DI 4 BANCHE LOCALI

BRIDGE BANK (€ mld)

Azzeramento del capitale regolamentare.
 Finanziamento del FR (3,562 mld): copertura delle perdite residue e capitalizzazione della *bridge bank*.
 Trasferimento delle sofferenze alla *Bad Bank*.

Attivo		Passivo	
Attività in bonis	24,508	Depositi e altre forme di raccolta	27,768
Credito vs Bad bank garantito FR	1,513	Capitale (FR)	1,815
Cassa	3,562		
Totale	29,583		



BAD BANK (€ mld)

Finanziamento del FR: capitalizzazione
 (0,136 mld)

Attivo		Passivo	
Sofferenze	1,513	Debiti vs Bridge Bank	1,513
Cassa	0,136	Capitale (FR)	0,136
Totale	1,649		

UN CASO DI STUDIO: LA RISOLUZIONE DI 4 BANCHE LOCALI

Alternativa prudentiale in assenza di *resolution rule*: *Risanamento e non risoluzione*

Sacrificio dei debitori subordinati: 31% vs 100%. Costo del risanamento a carico FIDT = 3,2 mld.

Sostenibilità a lungo termine: TCR= 18,5%; Leverage Ratio =12%; Texas Ratio = 1

Attivo		Passivo	
Attività in bonis	24,508	Depositi e altre forme di raccolta	27,768
Sofferenze valutazione prudentiale (44% nominale)	3,740	Capitale da conversione subordinati	0,540
<i>(Perdite Valutazione prudentiale)</i>	<i>(0,386)</i>		
Cassa	3,260	Capitale sottoscritto da FIDT	3,200
Totale	31,508		

CONCLUSIONI E PROBLEMI APERTI

- Nell'ambito dell'SRM, la Commissione svolge congiuntamente il ruolo di autorità di risoluzione e di autorità di controllo della concorrenza.
- Ogni azione di risoluzione distorce inevitabilmente la concorrenza. Tuttavia è dubbio che obiettivi della gestione delle crisi coincidano con quelli del controllo sugli aiuti di stato (massima penalizzazione degli *stakeholders*). Il caso delle 4 banche italiane lo dimostra.
- Architettura istituzionale della risoluzione: autorità indipendente, vincolata al mantenimento di una solida reputazione a tutela della stabilità finanziaria. Banche centrali come autorità di risoluzione.
- Modello europeo: Commissione come autorità di risoluzione di ultima istanza. E' un modello preferibile per garantire parità di regole del gioco nel mercato interno? L'esperienza non sembra confermarlo.