

**LA DECLINAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ IN AMBITO BANCARIO:
PROBLEMI E PROSPETTIVE**

Università degli Studi di Napoli "Federico II", 12 ottobre 2018
Centro Congressi Federico II, Via Partenope n. 36

Principi di proporzionalità e di bilanciamento
Regole e supervisione delle imprese bancarie in Europa e negli Stati Uniti

Prof. Rainer Masera
Dean of the School of Business
Marconi University, Rome

Sommario

1. Alcune lezioni della Grande Crisi Finanziaria.....	3
2. Meccanismi di liquidazione delle banche: confronto fra Euroarea e US	5
3. Un' (apparente) digressione macroprudenziale.....	7
4. Conclusioni	8
Bibliografia.....	9

1. Alcune lezioni della Grande Crisi Finanziaria¹

Dopo la bufera della Grande Crisi Finanziaria e l'ampia revisione del sistema inefficiente e profondamente «sbagliato» di Basilea2 (con modelli inadeguati e vigilanza imperniata proprio su questi modelli inattendibili) si è compreso che occorre un paradigma diverso.

Stabilità finanziaria e prevenzione del rischio sistemico sono diventati gli **obiettivi fondamentali** (approccio macroprudenziale). Ciò richiede particolare attenzione alle banche sistematicamente rilevanti che devono avere risorse sufficienti per internalizzare eventuali crisi idiosincratice e devono quindi disporre di presidi e sottostare a controlli più pregnanti rispetto alle altre banche.

Si pone cioè l'esigenza di sposare al meglio le dimensioni macro con quelle microprudenziali. Il primo obiettivo si propone di limitare i costi per l'economia nel suo complesso dei rischi di fallimento delle banche, il secondo è volto a ridurre il rischio per le singole imprese (de Larosière, 2009).

Non mi soffermo qui sugli interventi a sostegno e di assicurazione per le banche che hanno caratterizzato gli US (TARP, Fannie e Freddie, SBA) e sono viceversa mancati in Europa.

Contrariamente a quanto spesso ritenuto, non si presenta un continuum tra le azioni volte a limitare le due tipologie di rischio (micro e macro). È anzi vero l'opposto, perché si manifestano, in generale, condizioni di «fallacia di composizione».

Secondo l'approccio micro, la stabilità del sistema finanziario è garantita se ogni singola banca è sicura e fortemente capitalizzata.

Ma è un errore logico inferire che se qualcosa è vero a livello individuale lo è anche a livello aggregato (idrogeno e ossigeno non sono bagnati, quindi l'acqua (H₂O) non può esser bagnata).

Secondo il modello macro che privilegia il comportamento di sistema, l'occasionale fallimento di imprese bancarie è un fenomeno fisiologico. Occorre evitare un sistema eccessivamente protettivo con regolazione non proporzionale che diventa fortemente distorsiva nei confronti delle piccole e medie banche. Ciò richiede piena fiducia in un forte sistema di assicurazione dei depositi (Crockett, 2000).

Gli standard di Basilea sui coefficienti minimi di capitale – costruiti per essere applicati alle grandi banche operanti a livello internazionale - sono di fatto divenuti in Europa, negli ultimi trent'anni, il paradigma di un sistema di sorveglianza non proporzionale. Si è scelto infatti di adottare un approccio «One-Size-Fits-All» (OSFT), sulla base dell'errato assioma che questo modello era necessario per assicurare il *level playing field* concorrenziale nel mercato unico (EC, 2013). Gli US hanno viceversa sempre applicato le regole di Basilea fondamentalmente alle grandi banche. Con il Dodd-Frank Act (2010) l'approccio tiered ha come base un Atto fondamentale del Parlamento americano.

Oggi per oltre il 95% delle banche americane le procedure di fallimento sono gestite dal FDIC come liquidatore e con ampia discrezionalità (FDIC, 2017 e 2018 e Figg. 1, 2 e 3).

¹ Le argomentazioni sintetiche presentate nel seguito focalizzano alcuni aspetti più diffusamente trattati nel mio lavoro «Community banks e banche del territorio: si può colmare lo iato sui due lati dell'Atlantico?», ECRA, *forthcoming*.

La banca-impresa è fortemente sorvegliata, ma gode al contempo di una assicurazione fondamentale che fa capo in ultima istanza al Governo (se si dovessero manifestare carenze nei sistemi di autofinanziamento). L'assicurazione sui depositi opera al di sotto di un certo ammontare: negli USA il limite è oggi pari a \$250mila, con piena controgaranzia federale (Figg. 1 e 2), nell'UE è pari a €100mila, con garanzia nazionale poiché non esiste l'EDIS.

Fig. 1 – FDIC

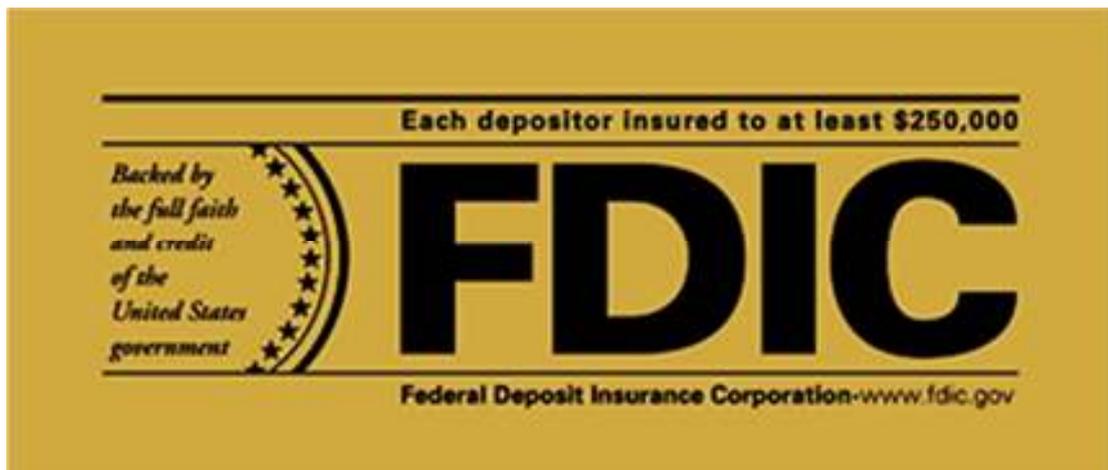


Fig. 2 - FDIC



Symbol of Confidence

Each depositor insured to at least \$250,000

The Federal Deposit Insurance Corporation is an independent federal agency created in 1933 to promote public confidence and stability in the nation's banking system. Throughout its history, the FDIC has provided bank customers with prompt access to their insured deposits whenever an FDIC-insured bank or savings association has failed.

In the FDIC's history, no customer has ever lost a single penny of insured deposits.

The FDIC official teller sign posted at every insured bank and savings association across the country - is a symbol of confidence for depositors.

Fig. 3 – Fallimenti delle banche negli US (2008-2018)

	(1) Banche fallite	di cui: (2) banche acquisite da altre banche (FDIC liquidatore)	(3) banche chiuse con attivazione esclusiva del DIF
2008	25	25	0
2009	140	131	9
2010	157	149	8
2011	92	90	2
2012	51	47	4
2013	24	23	1
2014	18	18	0
2015	8	8	0
2016	5	5	0
2017	6	6	0
2018 gennaio-giugno	0	0	0
TOT.	526	502	24

Fonte: elaborazione dell'Autore su dati FDIC

2. Meccanismi di liquidazione delle banche: confronto fra Euroarea e US

A fronte della relativa semplicità del sistema operante al di là dell'Atlantico, si contrappone il bizantino sovrapporsi di regole incerte e imprecise costruito in Europa con la BRRD, Fig. 4 (per una critica complessiva mi permetto di rinviare a Capriglione, 2018 e Masera in Troiano e Uda (a cura di), 2018).

Fig. 4 – Mechanisms for resolving banks in the USA and in Euroarea: Scope, legal framework and number of firms

USA			
Type of banks, 2016	Community and regional banks	Medium and Large banks (A>\$ 50 billion)	GSIBs
Number of banks, 2016	5,560	30	8
Procedure	Traditional insolvency (Bankruptcy code)	Resolution	TLAC & Resolution
Competent Authority	FDIC	OLA & FDIC	OLA & FDIC

Euroarea			
Type of banks, 2016	Less significant banks	Significant banks (A>€ 30 billion)	GSIBs
Number of banks, 2016	3,267	117	8
Procedure	Resolution / Regular insolvency & MREL	Resolution & MREL	TLAC & Resolution
Competent Authority	CNA, SSM, SRB, EC	SSM, SRB, EC	SSM, SRB, EC

Source: Author

Sottolineo l'intreccio di competenze che rende il sistema difficilmente gestibile e finisce con lo scaricare le responsabilità dei fallimenti sulle autorità di controllo.

In particolare, per le banche less significant si sovrappongono le responsabilità delle NCA, dell'SSM, delle autorità di risoluzione e - *last but not least* - della EC come responsabile dei profili di aiuti di stato. Le autorità nazionali sono di fatto esautorate dal processo decisionale, finiscono per essere responsabilizzate senza possibilità di intervento.

Come abbiamo visto, ciò è esattamente all'opposto di quanto avviene negli US, dove il liquidatore gode di piena autonomia di scelta tra le diverse forme di intervento e coniuga al meglio il ruolo di fiducia nel sistema con quello di favorire l'uscita dal mercato delle banche meno efficienti. Si riafferma così che l'obiettivo di stabilità finanziaria non richiede che le banche non possano fallire, è anzi vero l'opposto: il sistema deve poter continuare a ben funzionare anche se singole banche, che prendono rischi non appropriati, sono lasciate uscire dal mercato.

Il dogma OSFA di applicazione delle regole di Basilea è profondamente sbagliato. Le regole uguali per tutte le banche hanno progressivamente ridotto in Europa la competitività delle banche medio-piccole per quattro motivi interagenti:

1. le diseconomie di compliance a regole sempre più complesse;
2. i vantaggi di funding per le grandi banche connessi alla percezione del TBTF;
3. l'intrinseca capacità delle grandi banche internazionali di utilizzare i modelli avanzati di misurazione del rischio per ridurre artificialmente il density ratio;

4. l'inadeguata considerazione del trade-off fra il rischio sistemico e quello idiosincratICO.

Si aggiungono oggi le preoccupazioni derivanti dall'applicazione non differenziata delle regole europee di risoluzione delle banche (Masera, 2018) e quelle derivanti dall'impatto negativo dei tassi di interesse molto bassi per il modello della banca di credito "tradizionale".

Fino a oggi la vigilanza nell'UE ha stentato a interiorizzare nei fatti (al di là delle dichiarazioni di principio) il primato dell'approccio macroprudenziale negli schemi di regolazione e supervisione delle aziende di credito.

Il fallimento di un'azienda bancaria continua a essere visto – anche nei media – prevalentemente come un fallimento delle stesse autorità di vigilanza. L'intreccio di competenze rende il loro compito molto difficile, viene incoraggiata non solo la pregnanza di interventi di fatto non proporzionali, ma anche la *forbearance* (eccessiva tolleranza) rispetto al modello fisiologico di uscita ordinata dal mercato.

3. Un' (apparente) digressione macroprudenziale

Il QE/EAPP della BCE ha presentato aspetti positivi, ma anche implicazioni negative sotto il profilo macroprudenziale.

Tra le conseguenze negative sono rilevanti le difficoltà implicite per il modello di banca «tradizionale» e in particolare per le banche medio-piccole.

Il margine di interesse risulta necessariamente compresso, la redditività ne risente. D'altra parte, le banche medio-piccole non possono (e non devono) intraprendere la strada della ricerca del margine di intermediazione su titoli a rischio.

Secondo Banca d'Italia (Roca e Potente – coordinatori - et al., 2017), nell'Euroarea, al di là degli NPL, le vere principali fonti di rischio per le banche stanno nei titoli di portafoglio cosiddetti di livello 2 e 3.

I titoli illiquidi non hanno un sicuro prezzo di riferimento. Le regole contabili (peraltro non omogenee nell'ambito della stessa EA) non consentono di far luce sulle scelte operate dalle singole aziende nel processo valutativo.

Le grandi banche hanno in portafoglio titoli illiquidi nell'ordine di € 6,8 trilioni, ovvero oltre 10 volte i crediti in sofferenza. Le banche possono inoltre valutare pacchetti di titoli al «netto».

Sempre secondo BIT circa i $\frac{3}{4}$ dei titoli 2 e 3 sono detenuti da banche tedesche e francesi (comunque i titoli di Stato in tutte le banche europee continuano ad avere ponderazione zero).

La quota di L2 e L3 nei bilanci delle grandi banche è fortemente correlata con il rischio sistemico. La stessa relazione non presenta viceversa rilevanza statisticamente significativa per la quota di NPL, ovvero per il rischio di credito.

Anche per queste vie – connesse al mix di politiche economiche dell'EA con peso eccessivo sulla politica monetaria - si manifesta una non proporzionalità delle regole e della supervisione bancaria.

4. Conclusioni

Nelle due più grandi e competitive economie occidentali — gli Stati Uniti e la Germania — le banche di prossimità con modello di business tradizionale sono state e sono considerate molto importanti per l'intermediazione creditizia e segnatamente per i nessi profondi con il sistema delle piccole-medie imprese. È radicato il convincimento, confortato da significativa evidenza, che il modello del monitoraggio delegato operato da buone e ben sorvegliate banche locali/regionali continui a fornire un sostegno rilevante al processo di intermediazione finanziaria — pur caratterizzato da innovazioni e modifiche.

Il Fintech propone forti sfide competitive, che comunque investono tutti gli intermediari bancari. Partnership con operatori finanziari, segnatamente nel *private equity*, sono necessarie per favorire i processi di innovazione e di competitività delle filiere produttive.

L'attuale rivisitazione del sistema di proporzionalità nell'UE è un'occasione che non può essere dispersa. Le relazioni di Chionsini (2018), Sala (2018), Trevisan (2018) mostrano rilevanti aperture e offrono concreti modelli di lavoro per la declinazione della proporzionalità in ambito bancario nell'UE da parte delle autorità preposte. Tutti i contributi emersi nel Convegno odierno, sotto l'attenta regia della Professoressa Rosa Coccozza, sono tasselli importanti sotto il profilo analitico e sul versante operativo.

Le diversità all'interno del sistema bancario vanno preservate per:

- evitare distorsioni competitive fra le aziende bancarie,
- contenere il rischio sistemico,
- favorire il miglior sostegno all'economia reale.

Bibliografia

- Capriglione F. (2018), “La nuova gestione delle crisi bancarie tra complessità normativa e logiche di mercato”, in Troiano V. and Uda G. (2018).
- Chionsini G. (2018), “Proportionality from EU regulator’s perspective”, EBA, Convegno *La declinazione del principio di proporzionalità in ambito bancario: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Napoli “Federico II”, 12 ottobre.
- Crockett A.D. (2000), “Marrying the micro- and macro-prudential dimensions of financial stability”, Remarks before the Eleventh International Conference of Banking Supervisors, BIS, Basel, 20-21 September.
- de Larosière J., Balcerowicz L., Issing O., Masera R., McCarthy C., Nyberg L., Pérez J., Ruding O. (2009), The High-level Group on Financial Supervision in the EU, Report. Brussels, February 25.
- European Commission (2013a), Capital Requirements - CRD IV/CRR –, Memo, 16 July. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-690_en.htm.
- FDIC (2017), “Resolutions Handbook”, <https://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/>.
- ____ (2018), “Failed Bank List (Since October 1, 2000)”, <https://www.fdic.gov/bank/individual/failed/>.
- Masera R. (2018), “Bu Rules on Banking Crises: The Need for Revision, Simplification and Completion” in Troiano V. and Uda G. (2018).
- Roca R. e Potente F. (coordinatori), L. G. Ciavoliello, A. Conciarelli, G. Diprizio, L. Lodi, R. Mosca, T. Perez, J. Raponi, E. Sabatini, A. Schifino (2017), “Rischi e sfide degli strumenti finanziari complessi: un'analisi delle banche del meccanismo di vigilanza unico”, Banca d'Italia, dicembre.
- Sala G.B. (2018), “La proporzionalità nella supervisione”, Banca d'Italia, Convegno *La declinazione del principio di proporzionalità in ambito bancario: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Napoli “Federico II”, 12 ottobre.
- Trevisan G. (2018), “Proportionality in banking regulation and supervision”, ECB, Convegno *La declinazione del principio di proporzionalità in ambito bancario: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Napoli “Federico II”, 12 ottobre.
- Troiano V. e Uda G. (2018), “La gestione delle crisi bancarie”, Wolters Kluwer, Milano.