

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

Roma, 18 gennaio 2017

Sul disegno di legge:

(2629) Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo,
considerato che con esso il Governo chiede la conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio. Il provvedimento è volto a consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di erogare, con diverse modalità e nel rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato alle banche, sostegno pubblico alle banche italiane in esito delle prove di stress effettuate a livello nazionale, dell'Unione europea e del Meccanismo di vigilanza unico;

considerato in particolare che:

- con il Capo I del provvedimento in esame si disciplina la concessione della garanzia dello Stato sulle passività delle banche aventi sede legale in Italia (articoli 1-9) e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia alle banche italiane per fronteggiare gravi crisi di liquidità (*emergency liquidity assistance* – ELA, articoli 10-11);

- con il Capo II del provvedimento in esame si autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere o acquistare azioni di banche italiane, appartenenti o meno a un gruppo bancario, o di società italiane capogruppo di gruppi bancari che presentano esigenze di rafforzamento del proprio patrimonio, in relazione a una prova di stress basata su uno scenario avverso e condotta a livello nazionale, dell'Unione europea o del Meccanismo di vigilanza unico;

ricordato che:

- un primo intervento di sostegno al settore bancario è stato adottato con il decreto-legge n. 18 del 2016, che ha recepito l'accordo raggiunto con la Commissione europea sul meccanismo per smaltire i crediti in sofferenza presenti nei bilanci bancari, da attuare mediante la concessione di garanzie dello Stato nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza (Garanzia sulla cartolarizzazione dei crediti in sofferenza – GACS);

- nel mese di luglio 2016 l'incertezza diffusasi sui mercati ha indotto il Governo italiano a notificare alla Commissione europea, che l'ha approvata, l'intenzione di concedere, entro il 2016 e solo qualora ve ne fosse stata la necessità,

Al Presidente
della 6^a Commissione permanente
S E D E

la garanzia dello Stato a passività bancarie di nuova emissione, remunerata a condizioni di mercato e nel rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato;

- il 21 dicembre 2016, l'Assemblea del Senato ha approvato a maggioranza assoluta la risoluzione presentata dai Capigruppo di maggioranza che autorizza il Governo a dare attuazione a quanto indicato nella relazione al Parlamento, predisposta ai sensi della legge n. 243 del 2012, con cui si preannuncia che, nell'eventualità di esito negativo degli *stress test* europei sulle banche, il Governo intende predeterminare una rete di sicurezza pubblica con interventi fino ad un importo di 20 miliardi da reperire attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico;

- il 30 dicembre 2016 la Commissione europea ha comunicato di aver concesso alle autorità italiane di prorogare di ulteriori sei mesi (fino a giugno 2017) le garanzie pubbliche per aiutare gli istituti di credito a raccogliere liquidità sui mercati finanziari;

rilevato che il decreto in titolo si inserisce nell'ambito del nuovo quadro normativo europeo, in equilibrio tra la direttiva 2014/59/UE (BRRD – direttiva sul *bail-in*) sul risanamento e risoluzione delle banche e la Comunicazione della Commissione europea 2013/C-216/01 concernente l'applicazione dal 1° agosto 2013 delle regole in materia di aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria (Comunicazione sul settore bancario). In particolare, sotto il profilo del rispetto della normativa europea, vengono in rilievo:

- l'articolo 32, paragrafo 4, lettera d), della direttiva 2014/59/UE (BRRD o anche direttiva sul *bail in*), che non considera rilevanti ai fini della determinazione dello stato di dissesto o di rischio di stato di dissesto i casi in cui *“al fine di evitare o rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria, il sostegno finanziario pubblico straordinario si concretizza in una delle forme seguenti: i) una garanzia dello Stato a sostegno degli strumenti di liquidità forniti da banche centrali alle condizioni da esse applicate; ii) una garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione; oppure iii) un'iniezione di fondi propri o l'acquisto di strumenti di capitale a prezzi e condizioni che non conferiscono un vantaggio all'ente”*.

In ciascuno di questi tre casi le garanzie o misure equivalenti ivi contemplate sono limitate agli *“enti solventi”* e sono *“subordinate all'approvazione finale nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato dell'Unione”*. Dette misure hanno carattere cautelativo e temporaneo e sono proporzionate per rimediare alle conseguenze della grave perturbazione dell'economia e non vengono utilizzate per compensare le perdite che l'ente ha accusato o rischia di accusare nel prossimo futuro.

Le misure di sostegno di cui al punto *iii)* sono limitate alle iniezioni necessarie per far fronte alle carenze di capitale stabilite nelle prove di stress a livello nazionale, unionale o di Stati membri, nelle verifiche della qualità delle attività o in esercizi analoghi condotti dalla Banca centrale europea, dall'Autorità bancaria europea o da autorità nazionali, se del caso, confermate dall'autorità competente.

L'articolo 18, paragrafo 4, lettera d), del regolamento (UE) n. 806/2014, sul meccanismo di risoluzione unico delle crisi bancarie, contiene una disposizione analoga;

- la compatibilità delle misure disposte con il provvedimento in esame dovrà essere valutata anche alla luce della citata Comunicazione della Commissione europea sul settore bancario. La Comunicazione, che modifica, a partire dal 1° agosto 2013, il quadro regolamentare introdotto con la Comunicazione del 6 dicembre 2011, introduce le seguenti novità: prima di ricevere il sostegno pubblico, la banca dovrà presentare un piano di ristrutturazione; il sostegno pubblico dovrà essere preceduto dal contributo di azionisti e creditori subordinati; nella fase di ristrutturazione, la banca dovrà applicare rigorose politiche di remunerazione dei dirigenti.

La Comunicazione, pur non avendo effetti vincolanti nei confronti degli Stati membri (Corte giustizia, sentenza 19 luglio 2016, causa C-526/14, punto 45), pone dei limiti alla Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali di valutazione delle compatibilità di misure costituenti aiuti di Stato. In tal senso, se uno Stato membro notifica alla Commissione un progetto di aiuto che risulti conforme a tali norme, la Commissione europea, in linea di principio, deve autorizzare il progetto. Qualora uno Stato membro notifichi, invece, misure che non trovino rispondenza nei criteri declinati dalla citata Comunicazione, la Commissione dovrà esaminare le circostanze del caso concreto e autorizzare siffatti progetti solo in circostanze eccezionali;

ricordato altresì che il 23 dicembre 2016 Monte dei Paschi di Siena ha inviato alla Banca centrale europea un'istanza di sostegno finanziario straordinario e temporaneo per l'accesso alla misura della ricapitalizzazione precauzionale e che il 26 dicembre 2016 la stessa banca ha reso noto di aver ricevuto una comunicazione della Banca centrale europea che richiede di raccogliere risorse fino a un ammontare di 8,8 miliardi di nuovo capitale,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

1. Va ricordato che le misure di cui al presente provvedimento, volte a *“porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”*, costituiscono un possibile aiuto di Stato – ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

L'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE dispone che i progetti diretti a istituire o modificare aiuti siano comunicati alla Commissione, in tempo utile perché questa presenti le sue osservazioni. Qualora ritenga che un progetto presentato non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. In tal caso, lo Stato membro interessato non può comunque dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

Come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 179 del 2015), l'ordinamento europeo riserva alla esclusiva competenza della Commissione europea la verifica di compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto

delle norme e delle procedure previste dal Trattato e dalla legislazione comunitaria. Agli organi deputati al rispetto del diritto dell'Unione europea, e quindi anche a questa Commissione, spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, ovvero dell'avvenuta notifica delle misure che possono costituire aiuto di Stato.

A questo riguardo va rilevato che i potenziali aiuti di Stato disposti dal presente decreto sono già sottoposti, *ex lege*, alla previa approvazione della Commissione europea e quindi, per quanto in questa sede rileva, rispettano l'obbligo procedurale di notifica.

Più in particolare:

- l'articolo 1, comma 3, del decreto legge dispone che la garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione può essere concessa solo dopo la positiva decisione della Commissione europea sul regime di concessione della garanzia o, nel caso previsto dall'articolo 4, commi 2 e 3, sulla notifica individuale;

- l'articolo 1, comma 4, richiede la previa approvazione della Commissione europea per il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che estende il periodo temporale di concessione della garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione e per il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto-legge, di rilascio della garanzia statale per integrare il collaterale, o il suo valore di realizzo, stanziato da banche italiane a garanzia di finanziamenti erogati dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (erogazione di liquidità di emergenza), in conformità con gli schemi previsti dalla Banca centrale europea;

- l'articolo 4, commi 2 e 3, prevede alcuni casi particolari di concessione della garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione. In questi casi, l'aiuto può essere concesso solo a seguito della positiva decisione della Commissione europea;

- l'articolo 7, comma 5, prevede che il piano di ristrutturazione che la banca è tenuta a presentare, entro due mesi dalla concessione della garanzia, per confermare la redditività e la capacità di raccolta della banca a lungo termine senza ricorso al sostegno pubblico è sottoposto alla Commissione europea ai fini della valutazione della compatibilità della misura con il quadro normativo dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato;

- l'articolo 7, comma 6, prevede che la banca richiedente non possa, per tutto il tempo in cui beneficia della garanzia, riacquistare alcuni strumenti finanziari senza preventiva autorizzazione della Commissione europea;

- ai sensi dell'articolo 8, comma 3, a seguito dell'attivazione della garanzia dello Stato, la banca è tenuta a presentare un piano di ristrutturazione da sottoporre alla Commissione europea ai fini della valutazione della compatibilità della misura con il quadro normativo dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato;

- ai sensi dell'articolo 18, comma 2, è prevista la positiva decisione della Commissione europea sulla compatibilità dell'intervento di rafforzamento patrimoniale con il quadro normativo dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato applicabile alle misure di ricapitalizzazione delle banche nel contesto della crisi finanziaria;

- per l'articolo 23, comma 7, non si dà luogo, del tutto o in parte, all'applicazione delle misure di ripartizione degli oneri tra i creditori quando la Commissione europea con la citata decisione di cui all'articolo 18, comma 2, abbia stabilito che la loro adozione può mettere in pericolo la stabilità finanziaria o determinare risultati sproporzionati. In caso di esclusione parziale dall'applicazione delle misure di ripartizione degli oneri tra i creditori, la valutazione sulla loro applicabilità è compiuta, per ciascun intervento, dalla Commissione europea.

Non si riscontrano quindi profili di contrarietà delle misure in esame con il diritto dell'Unione europea.

2. Si può aggiungere che, quanto ai criteri e alla misura del *burden sharing*, si invita la Commissione di merito a valutare con attenzione i meccanismi di ripartizione degli oneri tra i creditori, di cui all'articolo 22 del decreto-legge, con il relativo allegato, distinguendo altresì il trattamento da riservare ai piccoli investitori (c.d. *retail*) rispetto a quello da riservare agli investitori istituzionali e agli azionisti.

Al riguardo, una particolare attenzione dovrà essere posta ai requisiti posti dalla Comunicazione sul settore bancario per ritenere legittime misure di aiuto, tra i quali figurano quelli di cui ai punti da 40 a 46, ove si prevede la condivisione da parte degli azionisti e dei creditori subordinati degli oneri di copertura dei costi di ristrutturazione delle banche in difficoltà al fine di colmare la carenza di capitale. Le misure di ripartizione degli oneri mirano a garantire che, prima della concessione di qualsivoglia aiuto di Stato – anche ai fini della decisione sulla sua compatibilità con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del Trattato – le banche in carenza di capitali operino, con i propri investitori, una riduzione del disavanzo esistente (Corte giustizia, sentenza 19 luglio 2016, causa C-526/14, punti 46 e seguenti).

Un trattamento diverso può essere garantito – come disposto nel decreto in conversione – solo agli investitori che siano stati coinvolti in pratiche di *misselling*, ovvero siano stati indotti all'acquisto di strumenti finanziari non in linea con il loro profilo di rischio e senza una adeguata informativa. In tali casi, può essere previsto il ristoro integrale.

3. Quanto alla direttiva sul *bail-in*, pur condividendo il principio di fondo da essa espresso, ovvero quello di evitare che siano sempre i contribuenti a sostenere l'intero onere della risoluzione di una banca, in questa Commissione è stato fatto osservare come una sua rigida applicazione a situazioni già da tempo in essere – come avvenuto nel periodo recente in più Paesi – possa generare risultati addirittura controproducenti unitamente a effetti sistemici destabilizzanti e indesiderati, in assenza di una adeguata disciplina transitoria, come peraltro era stato invocato in occasione dell'approvazione della stessa direttiva.

Sono state altresì rilevate alcune criticità nella attuale regolamentazione bancaria, tra le quali a mero titolo di esempio è stato segnalato il vantaggio riservato nella sua applicazione alle attività di *investment banking* rispetto all'attività bancaria al dettaglio, che è quella che in ultima analisi sostiene la crescita e lo sviluppo.

Al riguardo, si rileva che è la stessa direttiva 2014/59/UE (articolo 129) a prevedere che, entro il 1° giugno 2018, la Commissione europea riesamini l'attuazione della direttiva e presenti una relazione in proposito, eventualmente accompagnata da una proposta legislativa.

Il Senato, ove così venisse ritenuto e in coordinamento con il Governo (articolo 3, comma 2, legge n. 234 del 2012), potrebbe indirizzare alla Commissione europea un suo parere, nell'ambito della procedura in fase ascendente del dialogo politico (protocollo n. 1 annesso ai Trattati e articolo 9 della legge n. 234 del 2012), al fine di promuovere le modifiche legislative in sede europea ritenute necessarie.

4. Una ulteriore questione concerne l'aumento del debito pubblico conseguente all'ingresso dello Stato nel capitale delle banche.

Al riguardo, si ritiene che l'aumento temporaneo del debito pubblico – trattandosi di misura *una tantum* – non rilevi ai fini dell'aggiustamento strutturale richiesto all'Italia nel quadro del procedimento di sorveglianza multilaterale.

Nel *vademecum* della Commissione europea sul Patto di stabilità e crescita (edizione 2016), viene ricordata la lettera inviata ai Ministri finanziari il 9 ottobre 2013 dall'ex Commissario agli affari economici e monetari. In quella lettera si affermò che nel quadro del Patto di stabilità e crescita, gli apporti di capitale pubblico alle banche sono, in termini generali, considerate come misure *una tantum* o temporanee e come fattori rilevanti per la stabilità finanziaria, il che significa che esse non contano a sfavore dello Stato membro nel contesto di una procedura per *deficit* eccessivo. (...). Per uno Stato membro in cui l'apporto di capitale conduca ad un'apparente violazione dei criteri sul debito o sul *deficit* stabiliti dal Patto, tali operazioni di stabilizzazione finanziaria, nel contesto succitato, sarebbero prese in considerazione come fattore rilevante nella valutazione della Commissione sul rispetto dei criteri, e normalmente non verrebbe aperta una procedura per *deficit* eccessivo (EDP). Gli Stati membri con debito superiore al 60 per cento, tuttavia, costituirebbero un'eccezione e nei loro confronti verrebbe aperta un'EDP, a meno che l'importo del capitale trasferito sia limitato, in modo da permettere loro di mantenere il *deficit* nominale vicino al valore di riferimento del 3 per cento. La raccomandazione emessa nell'ambito della procedura EDP, in tal caso, considererebbe solitamente tali operazioni come misure *una tantum*. (...).

Paolo Guerrieri Paleotti