

Banche e aiuti di stato nella UE.

Come noto, un pilastro delle politiche della UE in favore della concorrenza è rappresentato dal divieto di concedere aiuti di stato alle imprese.

Non si tratta di un divieto assoluto. Eccezioni sono possibili e sono anch'esse previste dal Trattato (art. 107 TFUE).

Gli aiuti di stato sono vietati perché creano distorsioni alla concorrenza tra le imprese europee e pregiudicano gli scambi tra gli stati membri. Le eccezioni, cioè le deroghe al divieto, sono giustificate dalla salvaguardia di valori diversi, rispetto ai quali la tutela della concorrenza recede.

Dunque, il divieto riguarda i sussidi alle *imprese* (non ai consumatori o a soggetti che non siano imprese); presuppone soggetti economici *in concorrenza sul mercato*; è diretto ad evitare che la concorrenza sia *falsata* dagli stati aiutando singole imprese o settori economici a scapito di altre imprese o settori economici; può essere derogato in *casi eccezionali*, previsti dal Trattato.

La Commissione vigila sulla materia e autorizza i regimi di aiuti in deroga al divieto, il Consiglio può ampliare le categorie di aiuti che godono della deroga al divieto.

Gli anni 80'. La creazione del mercato comune dei servizi finanziari e bancari

Nel 1981, la Corte di Giustizia chiarì che le banche sono da considerarsi imprese al pari delle altre, e sono quindi soggette a tutti gli effetti alle regole poste a tutela della concorrenza previste dal Trattato (caso *Zuchner*, C/172/80).

Le Direttive europee in materia di esercizio dell'attività bancaria hanno mantenuto fermo lo stesso principio: le banche sono imprese. Perché operino in condizioni di concorrenza e possano liberamente offrire i propri servizi in giro per l'Europa è stato necessario modificare le legislazioni nazionali che le riguardano. A partire dagli anni '80 tutto ciò s'è tradotto in una vigorosa politica comunitaria, diretta a creare un cd. *level playing field* per gli operatori finanziari e ad armonizzare le norme nazionali in materia di accesso e vigilanza prudenziale delle banche.

Dunque, a partire dagli anni '80 in poi questo processo ha determinato profonde ristrutturazioni del settore.

Gli anni '90 e gli aiuti alle imprese bancarie in crisi

Nel corso degli anni '90 la Commissione, chiamata a vigilare sul divieto di aiuti di stato ed a regolare l'applicazione delle deroghe al divieto anche nel settore finanziario, ha stilato i primi bilanci.

Nel panorama europeo i problemi maggiori erano rappresentati dai crescenti aiuti concessi dagli stati alle banche in crisi e dall'esistenza di istituti, molti dei quali in Germania, collegati a entità pubbliche e che quindi godevano di una implicita o esplicita "garanzia pubblica", con un conseguente vantaggio competitivo per il proprio finanziamento, sotto forma di un "rating" migliore riguardo i possibili rischi di insolvenza.

La Commissione stabilisce che nel Trattato la base giuridica per autorizzare gli aiuti in deroga al divieto è rappresentata dall'art. 107, par. 3, lett. (c), in forza del quale possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Alla fine degli anni '90 il quadro complessivo degli aiuti nazionali alle imprese bancarie in crisi dimostra che la situazione ha imposto alla Commissione di far buon viso a cattivo gioco. Troppo spesso le regole per la concessione degli aiuti per le situazioni di crisi stabiliti in via generale per tutte le imprese dalla stessa Commissione, nel caso si tratti di banche vengono forzati nella sostanza e piegati alla necessità di salvare imprese *too big to fail*. Basti qui ricordare il caso del Credit Lyonnais (1995-1996), per il quale furono necessari tre enormi interventi consecutivi di salvataggio mediante la concessione di aiuti pubblici, tutti autorizzati dalla Commissione, la quale al contempo manteneva tra i principi generali per la concessione di aiuti alle imprese in crisi la regola del "*one time, last time*".

Gli stati non vanno troppo per il sottile quando si tratta di tenere in piedi i campioni nazionali ed evitare crisi sistemiche. La Commissione deve constatare che le regole fissate per concedere gli aiuti vengono sovente violate (nel caso *Gan Group* (1998), un aiuto autorizzato per un certo importo, venne aumentato di sette volte dallo stato interessato senza autorizzazione). Nella prassi della Commissione i limiti vengono allora allentati, per evitare un troppo stridente contrasto con la realtà degli interventi statali. Per il salvataggio del Banco di Napoli (1998), la Commissione, ad evitare sorprese, quantifica l'aiuto previsto dallo stato come di circa 2.200 miliardi di lire, ma autorizza aiuti fino all'eventuale importo di circa 12 miliardi.

Nel 1999 la Commissione pubblica il proprio censimento annuale sugli aiuti di stato, ed è costretta a rilevare che gli aiuti al settore finanziario sono in continuo aumento:

“L'importo degli aiuti concessi al settore dei servizi finanziari è relativamente basso se paragonato a quello degli aiuti complessivi, anche se è stato osservato nell'ultimo periodo di riferimento un aumento continuo, pur se a ritmi più lenti rispetto a quanto riscontrato nel sesto censimento. Aiuti al settore dei servizi finanziari sono stati accordati in Francia e, in misura molto minore, in Irlanda, Italia e Portogallo. Il livello è salito da una media annuale di 1.147 milioni di euro nel 1993-1995 a 2.702 milioni di euro nell'attuale periodo di riferimento. Ad eccezione dell'Irlanda, questi aiuti sono quasi interamente

destinati a ristrutturazioni di notevole entità e sono contestuali, tra l'altro, a riduzioni delle quote di mercato detenute dalle imprese interessate. La ristrutturazione delle imprese, inoltre, ne anticipa spesso la successiva privatizzazione. Dato che la maggior parte degli aiuti concessi in questo settore vanno a beneficio solo di un ristretto numero di imprese, il sostegno statale a questo settore deve essere mantenuto sotto costante controllo e tutte le attuali operazioni di ristrutturazione continueranno ad essere attentamente sorvegliate”.

Il nuovo millennio

Dalla fine degli anni '90 in avanti il ritmo degli aiuti rallenta, ma parallelamente si sviluppa, con intensità crescente e sino alla crisi del 2008, il consolidamento del sistema bancario italiano e europeo. La concentrazione tra imprese bancarie e finanziarie è facilitata dalle intervenute cd. privatizzazioni. E' la risposta agli stimoli competitivi derivanti dalla globalizzazione dei mercati ed a situazioni più o meno manifeste di crisi, che vengono risolte, con guida dall'alto sotto forma di *moral suasion* dell'autorità di vigilanza, accorpando gli istituti più fragili a quelli in condizioni migliori.

Dal 1995 al 2007 in Italia vengono poste in essere circa 750 operazioni di fusione e acquisizione bancarie, molte delle quali dirette al salvataggio di banche in difficoltà. In Europa, nel decennio 1996-2006, il numero delle banche cala del 30% circa. Per contro, la dimensione media dei singoli istituti si accresce, fino a quasi triplicarsi a livello europeo.

Il controllo sulle operazioni di concentrazioni rappresenta un altro capitolo importante della tutela della concorrenza. Nel caso delle concentrazioni bancarie l'ordinamento italiano lascia alla Banca d'Italia il compito di controllare anche in materia antitrust, in deroga alla generale competenza della Autorità garante della concorrenza e del mercato. Spesso le opinioni delle due autorità sugli effetti anticoncorrenziali delle singole operazioni divergono, ma chi decide è la Banca d'Italia, contemporaneamente deputata a vigilare sulla stabilità del sistema. Soltanto nel 2006 la legge assegna alla Autorità garante la competenza primaria anche sulle concentrazioni bancarie.

A livello europeo, uno dei cardini della disciplina del controllo preventivo sulle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria è rappresentato dal cd. “*One stop shop*”. La valutazione sulle concentrazioni di rilevanza europea è di competenza esclusiva della Commissione CE, non dei singoli stati membri, salvo che la Commissione stessa non reputi più utile che le operazioni siano valutate a livello nazionale. Questo principio cardine conosce poche eccezioni, una delle quali riguarda la possibilità per gli Stati membri, nonostante la competenza esclusiva della Commissione, di adottare provvedimenti a tutela dei propri legittimi interessi, tra i quali è esplicitamente annoverata l'applicazione di “norme prudenziali”, e cioè delle norme dirette a garantire la stabilità degli intermediari finanziari. Gli stati si riservano così una valvola di sicurezza rispetto ad operazioni di concentrazione che possano sollevare problemi di stabilità del sistema finanziario.

Dalla crisi del 2008 ad oggi.

La crisi finanziaria del 2008 impone l'intervento pubblico in favore del sistema finanziario europeo.

La Commissione prende atto della situazione, ma resta determinata ad inquadrare gli interventi nel quadro del diritto comunitario sugli aiuti di Stato, e quindi a non abbandonare il proprio ruolo nell'autorizzazione e nel controllo sull'erogazione degli aiuti stessi.

Dagli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in crisi degli anni '90, accordati in forza del su ricordato art. 107, par. 3, lett. (c) del Trattato, la Commissione passa a valutare gli aiuti pubblici concessi alle banche alla luce dell'art. 107, par. 3, lett. (b), secondo il quale possono ritenersi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno stato membro. Si tratta di una deroga di carattere eccezionale, intesa a permettere di far fronte a situazioni di emergenza per l'economia di uno stato membro.

Nel 2008-9 la Commissione emana varie comunicazioni (inizialmente 4), in cui esplicita i criteri, piuttosto elastici, per l'autorizzazione degli aiuti (sotto forma specialmente di concessione di garanzie, di ricapitalizzazioni, di sostegno finanziario e per la ristrutturazione delle imprese bancarie).

Dal 2009 ad oggi, la Commissione ha autorizzato la concessione di aiuti per tre trilioni di Euro (tremila miliardi) sotto forma di garanzie statali alle banche, e per 600 miliardi sotto forma di conferimenti a capitale o assimilabili.

Non sembrano invece tecnicamente equiparabili ad aiuti di stato, in assenza di uno stato erogatore, le facilitazioni concesse al sistema bancario europeo dalla BCE. Tra queste si possono ricordare le recenti iniezioni di liquidità a buon mercato, per circa 1 trilione di Euro, effettuate in due scaglioni a dicembre 2011 e febbraio 2012.

I capi di Stato e di Governo dell'Unione, nella riunione del 26 ottobre 2011, hanno previsto un pacchetto di aiuti al settore bancario, sotto forma soprattutto di concessione di garanzie pubbliche per il finanziamento sul mercato a medio termine. Conseguenti leggi sono state adottate dal legislatore italiano, da ultimo con il decreto salva-Italia.

Una volta autorizzato un piano di aiuti, il controllo sull'effettivo rispetto dei parametri fissati dalla Commissione per concedere gli aiuti (ad esempio in caso di emissioni di obbligazioni garantite dallo stato) avviene *ex post*, con la comunicazione delle commissioni effettivamente applicate entro i tre mesi successivi alla emissione.

Alla fine del 2011, la Commissione ha comunicato di voler estendere l'applicazione dei criteri per la concessione di aiuti, sostanzialmente *sine die*, salvo monitoraggio dell'evoluzione della situazione di crisi.

In conclusione

Dal sommario *excursus* che precede non è difficile trarre l'idea che la legislazione europea e nazionale, dagli anni '90 in poi, cioè in pratica dalla data di effettiva costruzione del

mercato unico, predica delle banche la natura di soggetti imprenditoriali, soggetti alle regole di concorrenza, ed operanti su mercati ove tali regole devono essere fatte rispettare, al pari di quanto avviene per le altre imprese. Sinora, tuttavia, la concreta applicazione di queste regole ha dimostrato il contrario. Il settore finanziario, pur in assenza di specifiche discipline in materia, cioè in assenza di discipline settoriali o derogatorie sulla tutela della concorrenza, è stato nei fatti assoggettato ad un regime differenziato.

Di questo stato di cose non si vede la fine, ed anzi a livello comunitario si continua a sostenere che attraverso l'applicazione delle regole sugli aiuti di stato sia possibile garantire un mercato bancario concorrenziale, con imprese non sussidiate, o sussidiate in modo che ciò non contrasti con l'interesse comune, o sussidiate esclusivamente per far fronte ad una situazione di emergenza (il che implicherebbe, tra l'altro e ad esempio, un'analisi accurata sulla politica della distribuzione dei dividendi, dei compensi agli esponenti aziendali e dei costi del personale, della espansione dei beneficiari degli aiuti in mercati non soggetti alla crisi finanziaria in atto o, in generale, della espansione delle loro quote di mercato e delle loro reti, anche al fine di valutare la *proporzionalità* degli interventi messi in atto e l'assenza di fenomeni di *cross-subsidization*).

Da ultimo, il perdurare, oramai proiettato oltre l'orizzonte di un lustro, della vigenza della disciplina d'emergenza lascia intendere che l'eccezione è divenuta piuttosto la regola. Nei fatti, il divieto di aiuti di stato per le banche "sistemiche" non esiste, salvo la possibilità, in futuro, di reintrodurlo.

Permane invece un monitoraggio della Commissione sull'erogazione degli aiuti, diretto, non è chiaro con quale efficacia, ad evitare forme troppo palesi di discriminazione su base nazionale nei criteri per la concessione degli aiuti.

Marzo 2012

Alfonso Papa Malatesta