

Recenti sviluppi in materia di aiuti di stato agli enti creditizi nel contesto della crisi finanziaria

Contenuti

1. La nuova Comunicazione del 10 luglio 2013
2. Misure di ricapitalizzazione e di sostegno a fronte di attività deteriorate
3. Garanzie e altri sostegni alla liquidità
4. Aiuti alla liquidazione

1. La nuova Comunicazione del 10 luglio 2013

La Commissione europea ("**Commissione**") ha recentemente modificato la disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato al settore finanziario tramite una nuova comunicazione che in parte riforma e in parte integra le regole applicabili agli enti creditizi che, in un contesto di crisi¹, necessitano di misure di ricapitalizzazione e sostegno pubblico ("*Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria*", di seguito "**Comunicazione**")².

La Comunicazione introduce due principali novità:

- (i) stabilisce che le misure di ricapitalizzazione di matrice pubblica in favore di un istituto bancario saranno d'ora in poi autorizzate solo contestualmente all'approvazione del piano di ristrutturazione della banca beneficiaria (l'attuale prassi della Commissione è invece quella di approvare dapprima le misure di ricapitalizzazione e successivamente valutare il piano di ristrutturazione);
- (ii) inasprisce i requisiti di *burden-sharing*, richiedendo che siano gli azionisti e i creditori privati della banca, in prima battuta, a contribuire alla ricapitalizzazione della stessa (c.d. *bail-in*).

La Comunicazione muove dal presupposto che, nelle attuali condizioni di mercato, non siano più giustificate misure di salvataggio concesse indiscriminatamente a qualsiasi istituto bancario - prima ancora di varare un rigoroso piano di ristrutturazione - sull'assunto indimostrato che, in presenza di una banca, si porrebbe sempre "un'emergenza sistemica" da affrontare. Sotto il profilo procedurale, quindi, le nuove regole introducono un sistema di controllo preventivo più stringente, posto che il piano di ristrutturazione dell'istituto beneficiario dell'intervento di sostegno pubblico farà fin da subito oggetto di scrutinio da parte della Commissione.

Inoltre, inasprendo i requisiti di *burden-sharing*, nel senso di imporre una maggiore partecipazione dei privati al processo di ristrutturazione, la Commissione si prefigge di ridurre e rendere più efficiente l'utilizzo di risorse pubbliche. La Commissione autorizzerà difatti misure di ricapitalizzazione pubblica tese a coprire la c.d. "carenza di capitale"³ di istituti bancari in crisi solo laddove lo Stato membro erogatore dimostri che gli aiuti di stato sono stati limitati al minimo indispensabile. In questo senso, la Comunicazione codifica gli insegnamenti e l'esperienza acquisiti di recente nel contesto dei salvataggi bancari posti in essere in Spagna e Cipro, dove l'intervento pubblico è stato affiancato da quello degli azionisti e i creditori privati.

¹ La Comunicazione in esame deve essere letta congiuntamente alle riforme europee nel settore bancario, e in particolare alla proposta di direttiva del 2012 della Commissione Europea in materia di ristrutturazione e liquidazione di banche in difficoltà (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD). All'interno di questa proposta sono specificate le norme riguardanti la liquidazione delle banche in difficoltà.

² In particolare, sostituisce la Comunicazione sul settore bancario del 13/10/2008; adatta e integra le restanti comunicazioni (Comunicazione sulle ricapitalizzazioni degli istituti finanziari del 13/10/2008; Comunicazione sui c.d. *toxic assets* del 25/02/2009; Comunicazione sulla ristrutturazione degli istituti finanziari in dissesto del 23/07/2009; prima Comunicazione di proroga del 7/12/2010; seconda Comunicazione di proroga del 6/12/2011).

³ Per carenza di capitale si intende una carenza constatata mediante un esame del capitale, una prova di stress, un esame della qualità degli attivi o esame equivalente a livello di Unione, di zona euro o di uno Stato, ove del caso confermato dalle autorità competenti.

2. Misure di ricapitalizzazione e di sostegno a fronte di attività deteriorate

2.1 Iter procedimentale

Quanto alle modalità di applicazione concreta dei nuovi principi, la Comunicazione prevede che, qualora una banca necessiti di un intervento pubblico di ricapitalizzazione, la stessa elabori, congiuntamente alle autorità statali e con l'avallo successivo dell'autorità di vigilanza, un piano di raccolta di capitale sulla base del quale le autorità dello Stato membro dovranno avviare la fase di prenotifica del progettato intervento pubblico dinanzi alla Commissione. In tale contesto andrà immediatamente discusso il piano di ristrutturazione, che sarà valutato sulla base delle regole vigenti e comporterà, di regola, l'implementazione di onerose misure "compensative", quali cessioni di attività, riduzione dei bilanci, divieti di espansione, di acquisizione e di *price leadership*⁴. Solo una volta raggiunto un accordo con la Commissione sul progettato piano di ristrutturazione, sarà poi possibile procedere alla notifica per ottenere l'autorizzazione formale all'erogazione di qualsiasi misura di ricapitalizzazione o di sostegno pubblico.

Quanto al contenuto del piano di raccolta di capitale, questo dovrà indicare:

- (i) le misure di ricapitalizzazione che la banca intende intraprendere⁵, incluse le misure nei confronti del management⁶;
- (ii) le misure di *burden-sharing*;
- (iii) le clausole di salvaguardia che impediscano il deflusso di fondi da parte della banca, quali l'acquisizione di partecipazioni in altre imprese o il pagamento di cedole e dividendi⁷.

2.2 Burden-sharing

Sul punto, la Comunicazione prevede che le perdite siano assorbite, oltre che dagli azionisti attraverso il capitale sociale, dai titolari di obbligazioni ibride o di debito non garantito, attraverso una conversione del debito in *equity*, o attraverso il deprezzamento di tali strumenti finanziari. Non sono invece richiesti contributi ai detentori di titoli di debito garantito (in particolare depositi assicurati e non assicurati, obbligazioni e tutti gli altri titoli di debito garantito)⁸. Sotto questo profilo, le nuove regole si differenziano dal caso di Cipro, dove è stato invece imposto un *bail-in* più generalizzato.

2.3 Regime derogatorio

Il regime appena delineato potrà essere derogato solo a fronte di circostanze eccezionali, che giustificano la concessione immediata su base temporanea di aiuti al salvataggio antecedentemente all'approvazione di un piano di ristrutturazione⁹.

In particolare, tale deroga potrà operare solo qualora:

⁴ Comunicazione sulla ristrutturazione degli istituti finanziari in dissesto del 23/07/2009.

⁵ Tali misure comprendono, in particolare: (a) emissioni di diritti; (b) conversione volontaria di strumenti di debito non garantiti in capitale di rischio (*equity*) sulla base di un incentivo commisurato al rischio; (c) attività di gestione delle passività; (d) vendite di attivi e portafogli suscettibili di generare liquidità; (e) cartolarizzazione di portafogli al fine di generare capitale da attività non essenziali; (f) mancata distribuzione degli utili; e (g) altre misure volte a ridurre il fabbisogno di capitale.

⁶ In particolare, è prevista la possibilità di sostituire l'amministratore delegato della banca e gli altri membri del consiglio di amministrazione, nonché di ridurre la remunerazione del *management* dell'istituto bancario applicando delle soglie massime non superabili, in conformità agli articoli 93 e 94 della IV direttiva 2013/36/UE (ossia 15 volte il salario medio nazionale nello Stato membro in cui è stata costituita la banca beneficiaria (calcolato sulla base delle statistiche OCSE), ovvero 10 volte il salario medio dei dipendenti della stessa).

⁷ Più nel dettaglio, la banca beneficiaria dovrà astenersi dal porre in essere condotte suscettibili di accelerare il deflusso di fondi, quali: (a) versare dividendi su azioni o cedole su strumenti di capitale ibridi (o altri strumenti per i quali il pagamento di cedole è discrezionale); (b) riacquistare le proprie azioni o esercitare un'opzione call su strumenti ibridi di capitale; (c) riacquistare strumenti di capitale ibridi; (d) eseguire operazioni di gestione del capitale senza previa approvazione da parte della Commissione; (e) applicare pratiche commerciali aggressive; (f) acquisire partecipazioni in imprese; (g) fare pubblicità facendo riferimento al sostegno statale. In buona sostanza, quanto meno stringenti saranno gli accorgimenti posti in essere dall'istituto bancario per far fronte alla crisi nella fase di pre-ristrutturazione, tanto più saranno onerose le misure compensative richieste dalla Commissione nella fase di ristrutturazione vera e propria.

⁸ Delle regole più precise in materia di *burden sharing* sono previste nella citata BRRD. Per un quadro generale v. comunicato stampa http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf

⁹ In ogni caso, le misure dovranno rispettare le norme previste in materia di remunerazione e *burden-sharing*.

Il presente documento viene consegnato esclusivamente per fini divulgativi.

Esso non costituisce riferimento alcuno per contratti e/o impegni di qualsiasi natura.

Per ogni ulteriore chiarimento o approfondimento Vi preghiamo di contattare:

Bruxelles

Mario Todino
Tel. +32 2 3401550
mtodino@gop.it

Annagiulia Zanazzo
Tel. +32 2 3401550
azanazzo@gop.it

Roma

Alberto Pera
Tel. +39 06 478751
apera@gop.it

Piero Fattori
Tel. +39 06 478751
pfattori@gop.it

Roma

Milano

Bologna

Padova

Torino

Abu Dhabi

Bruxelles

Londra

New York

www.gop.it

- (i) tali misure si rivelino indispensabili per tutelare la stabilità finanziaria sulla base di un'analisi *ex ante* elaborata dall'autorità di vigilanza competente; e
- (ii) lo Stato membro presenti un piano di ristrutturazione entro due mesi dalla data di decisione di approvazione temporanea dell'aiuto.

2.4 Enti creditizi di piccole dimensioni

È poi prevista una procedura semplificata per gli enti creditizi di piccole dimensioni, in favore dei quali la Commissione potrà autorizzare regimi di ricapitalizzazione e di ristrutturazione di durata pari a sei mesi. Tali regimi saranno applicabili solo a istituto con un bilancio totale inferiore a Euro 100 milioni. Inoltre, la somma dei bilanci delle banche beneficiarie di aiuti nel quadro di ciascun regime non dovrà superare l'1,5% del totale degli attivi detenuti dalle banche nel mercato nazionale dello Stato membro interessato.

3. Garanzie e altri sostegni alla liquidità

Diversamente dalle misure di ricapitalizzazione, la concessione di garanzie e di sostegno alla liquidità continueranno ad essere approvate in assenza della preventiva approvazione di un piano di ristrutturazione¹⁰.

4. Aiuti alla liquidazione

Da ultimo, viene affrontato il tema delle misure di aiuto da attuare al fine di procedere alla liquidazione gli enti creditizi, la cui compatibilità viene valutata dalla Commissione seguendo le stesse linee, *mutatis mutandis*, precisate nella Comunicazione sulla ristrutturazione. Anche in materia di aiuti alla liquidazione è prevista l'applicazione del principio del *burden-sharing* in capo ad azionisti e creditori privati.

¹⁰ La Comunicazione prevede una serie di requisiti che le garanzie e il sostegno alla liquidità devono soddisfare per poter essere autorizzati. Tra questi, in particolare, si può ricordare il requisito per cui il livello minimo di remunerazione delle garanzie statali deve continuare ad essere in linea con la formula di cui alla comunicazione di proroga del 2011.