

Relazione del Ministro per gli affari europei prof. Paolo Savona

Gentile Presidente, Onorevoli membri della Commissione

A. Oggetto dell'intervento

Mi è stato chiesto di riferire sui profili di conformità del decreto legge n.1 del 2019 - concernente Banca Carige - al quadro normativo europeo e, in particolare, alle regole in materia di aiuti di Stato.

Le misure sono state notificate ai competenti Servizi della Commissione europea, che le ha approvate il 18 gennaio scorso. La Commissione ha ritenuto le misure compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 (3)(b) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed in linea con la Comunicazione sul settore bancario del 2013, nonché con la normativa introdotta dalla Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, che istituisce un quadro più ampio rispetto al Regolamento sul Meccanismo di risoluzione unico.

In particolare, le misure sono state considerate appropriate, necessarie e proporzionate a evitare la grave perturbazione dell'economia nazionale, con particolare ripercussione su quella ligure, che sarebbe derivata da una più grave crisi di Banca Carige.

Do per scontato la conoscenza dei contenuti del provvedimento, che mi permetto di riassumere in estrema sintesi. Il D.L. si compone di tre Capi:

- il Capo 1, che disciplina le misure notificate alla Commissione a sostegno della liquidità della Banca, ossia la concessione della garanzia dello Stato a) sulle passività di nuova emissione di Banca Carige (artt. 1-8), e b) sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (emergency liquidity assistance).
- il Capo 2, che autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere, entro il 30 settembre 2019, azioni emesse dalla Banca Carige nell'ambito di un programma di rafforzamento patrimoniale intrapreso dall'Emittente e sottoposto all'Autorità di vigilanza.
- il Capo 3, che reca le coperture finanziarie delle suindicate misure.

B. Alcuni aspetti di rilievo.

Capo I. In linea con la Comunicazione della Commissione in materia, la garanzia dello Stato è onerosa, incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta e copre il capitale e gli interessi.

La banca, entro due mesi dalla concessione della garanzia (ove le passività non siano già state rimborsate), è tenuta a presentare un piano di ristrutturazione, da sottoporre anche all'Esecutivo europeo, da cui si evinca la redditività dell'Istituto e la sua capacità di raccolta a lungo termine senza ricorso al sostegno pubblico.

Per tutto il tempo in cui beneficia della garanzia la Banca è soggetta a vincoli stringenti con riferimento alle operazioni che riguardano il proprio capitale: non può distribuire dividendi, non può effettuare pagamenti discrezionali su strumenti di capitale aggiuntivo di classe 1, né riacquistare tali strumenti, né acquisire nuove partecipazioni.

Come accennato sopra, la Commissione europea ha valutato favorevolmente queste misure.

Capo 2. il MEF è autorizzato a sottoscrivere, entro il 30 settembre 2019, azioni di nuova emissione di Banca Carige, anche in deroga alle norme di contabilità di Stato. Lo scopo della misura è quello di attuare un intervento di rafforzamento patrimoniale della banca in relazione ai risultati della prova di stress basata su uno scenario avverso condotto a livello del Meccanismo di Vigilanza Unico dalla BCE. Tale intervento rientra nel caso previsto dall'art. 32 della Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche.

Si tratta, in sostanza, di una misura di “ricapitalizzazione precauzionale pubblica” che può essere autorizzata solo se l'Autorità competente abbia attestato che la banca è solvente e, in ogni caso, previa presentazione di un piano di ristrutturazione che la Commissione europea abbia valutato idoneo a ripristinare la redditività nel medio-lungo periodo. La ricapitalizzazione precauzionale è una misura di carattere temporaneo.

Ulteriore condizione per l'intervento è l'applicazione delle misure di partecipazione di azionisti e creditori subordinati agli oneri di ricapitalizzazione della banca (cosiddetto *burden sharing*).

Sottolineo infine che questa misura riveste carattere puramente eventuale e residuale, e trova espressa disciplina nel decreto al solo scopo precauzionale di fornire ogni possibile soluzione agli scenari di crisi che dovessero profilarsi, a garanzia dei risparmiatori e della stabilità finanziaria.

C. Alcune considerazioni aventi carattere generale.

La competenza primaria della materia esaminata è del Ministro dell'economia e delle finanze, mentre il Ministro per gli Affari europei viene informato solo nella fase di decisione in Consiglio dei Ministri, oltre che ovviamente di attuazione, per i profili di propria competenza.

Esiste purtroppo una frammentazione di competenze in materia di relazioni con gli organi dell'Unione Europea, conseguente sia alla crescita significativa delle materie trattate dai suoi organi, frutto dell'evoluzione delle competenze dell'Unione sulla base dei Trattati, sia alle relazioni trasversali della normativa europea. Basti pensare che al momento, pur essendo alla fine della legislatura, sono in corso di negoziazione a Bruxelles circa 240 provvedimenti. Per garantire unità di indirizzo ed efficacia dell'azione, il Governo affronterà il problema con il disegno di legge di semplificazione in corso di redazione.

La necessità di intervenire per fronteggiare la situazione di liquidità della Banca Carige è il risultato della incompletezza dell'architettura istituzionale dell'Unione bancaria, che discende anche dalle lacune dell'Unione monetaria. In particolare, l'aver accentrato l'organo di vigilanza in sede europea senza una corrispondente attivazione della funzione di *lender of last resort* e senza creare un fondo di tutela dei depositi, secondo una linea maturata nel tempo sul piano teorico e affermata sul piano pratico, crea danni alla stabilità monetaria e finanziaria, alla crescita reale e all'occupazione e alla tenuta socio-politica dell'Unione.

I poteri di intervento disgiunti dalle relative responsabilità hanno sempre causato danni e comportano necessariamente l'intervento da parte degli Stati membri. Parte del problema è stato messo all'ordine del giorno con la creazione di un Gruppo ad alto livello decisa dal Consiglio europeo nel dicembre scorso e finalizzata nella riunione dell'Eurogruppo del 21 gennaio.

Il Gruppo ad alto livello era stato richiesto dal Governo, mio tramite. L'Eurogruppo del 21 ha accettato la posizione italiana di ampliarne il mandato rispetto al semplice esame del fondo europeo di tutela dei depositi. Tuttavia, debbo rilevare che il mandato stesso è più limitato rispetto alla problematica sollevata con il documento di attuazione del punto 29 del Contratto di Governo intitolato *Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa*.

L'esame da parte del Gruppo ad alto livello non potrà dunque limitarsi a discutere la creazione di un Fondo di tutela dei depositi, ma dovrà tenere conto delle interrelazioni con le altre politiche, inclusa quella fiscale, e con gli altri elementi dell'unione bancaria.

È inaccettabile subire una nuova recessione, soprattutto se indotta dall'esterno, poiché esistono gli strumenti per farvi fronte, cominciando dagli investimenti. Il saggio di crescita sarà quello che ciascun paese e la collaborazione tra loro in sede europea saprà darsi. Il resto sono solo previsioni basate su strumenti palesatisi obsoleti. Un atteggiamento passivo nei confronti di un andamento recessivo dell'economia reale a livello europeo si trasmette inevitabilmente ai rischi bancari, accrescendo la problematicità del recupero dei

crediti. Non ritengo ci siano specificità dal lato del credito in Italia, come segnalato da Draghi, ma problemi di crescita inerenti alla bassa crescita. Solo una visione più ampia dell'interconnessione logica e territoriale dei problemi europei può evitare il ripetersi di ritardi nell'affrontare le crisi e le conseguenze socio-politiche che esse comportano.