



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.7.2012
COM(2012) 406 final

2012/0198 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

rivolta alla Spagna su misure specifiche atte a rafforzare la stabilità finanziaria

RELAZIONE

CONTESTO DELLA PROPOSTA

Negli ultimi tempi la Spagna si è trovata esposta a pressioni sempre maggiori sui mercati finanziari, dove l'incertezza ha riguardato soprattutto la situazione del settore bancario, che ha patito gli effetti negativi dello scoppio della bolla edilizia e immobiliare e della conseguente recessione economica. Pertanto, varie banche spagnole hanno accumulato quantitativi ingenti di attività problematiche che mettono a rischio la sostenibilità economica di alcune di esse.

Il 9 giugno l'Eurogruppo è stato informato dell'intenzione delle autorità spagnole di chiedere assistenza finanziaria per ricapitalizzare il settore bancario. L'Eurogruppo si è detto disposto a rispondere positivamente alla richiesta della Spagna e si è impegnato a concederle assistenza finanziaria a copertura dei requisiti patrimoniali stimati maggiorati di un margine di sicurezza, per un totale stimato di 100 miliardi di EUR.

Il 25 giugno 2012 il governo spagnolo ha chiesto l'assistenza finanziaria esterna nel contesto del processo in corso di ristrutturazione e ricapitalizzazione del settore bancario del paese. La richiesta formale è stata presentata dopo che, il 21 giugno 2012, erano stati pubblicati i risultati della prima fase della valutazione indipendente dei bilanci delle banche. L'assistenza è chiesta a titolo dell'Assistenza finanziaria alla ricapitalizzazione degli istituti finanziari dell'EFSF (*European Financial Stability Facility*).

A seguito della richiesta la Commissione europea ha effettuato, di concerto con la BCE, l'Autorità bancaria europea (ABE) e l'FMI, una valutazione indipendente dell'ammissibilità della richiesta spagnola di ottenere siffatta assistenza, giungendo alla conclusione che la Spagna rispetta le condizioni di ammissibilità.

Al vertice della zona euro del 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno precisato che l'assistenza sarà poi rilevata dal meccanismo europeo di stabilità (MES), non appena pienamente operativo, senza ottenere status preferenziale. Una volta istituito, per le banche della zona euro, un meccanismo di vigilanza unico con il coinvolgimento della BCE, il MES potrà avere facoltà di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari tramite uno strumento nuovo.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

rivolta alla Spagna su misure specifiche atte a rafforzare la stabilità finanziaria

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 136, paragrafo 1, lettera a), secondo la procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 6, dello stesso,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 136, paragrafo 1, lettera a), del TFUE prevede la possibilità di adottare misure specifiche concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio.
- (2) L'abbondante disponibilità di finanziamento esterno a basso costo ha alimentato in Spagna negli anni 2000 una domanda interna trainata dal credito e una bolla speculativa, che si sono concentrate soprattutto sul settore immobiliare. Lo scoppio della bolla edilizia e immobiliare e la conseguente recessione economica hanno prodotto effetti negativi sul settore bancario spagnolo. Pertanto, alle banche spagnole è ormai ampiamente precluso, ad eccezione di pochi enti creditizi di grandi dimensioni e diversificati sul piano internazionale, un accesso a prezzi abbordabili ai mercati del finanziamento all'ingrosso; esse sono pertanto estremamente dipendenti dal rifinanziamento dell'Eurosistema. Inoltre, la loro capacità di contrarre prestiti è ormai considerevolmente limitata dagli effetti dei declassamenti del rating sulla disponibilità di garanzie reali.
- (3) La considerevole contrazione dell'economia registrata negli ultimi anni, che influisce molto negativamente su occupazione e disoccupazione, ha determinato un grave deterioramento della posizione di bilancio della Spagna. Secondo l'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, le proiezioni indicano un disavanzo pubblico al 6,3% del PIL nel 2012, rispetto al 5,3% previsto nel programma di stabilità 2012 e nel progetto di legge finanziaria 2012. Nel 2011 il debito pubblico lordo è salito al 68,5% del PIL e, stando all'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, si prevede che, a politiche invariate, aumenti all'80,9% del PIL nel 2012 e all'86,8% nel 2013 superando quindi il valore di riferimento del trattato ogni anno. I rischi associati allo scenario macroeconomico e agli obiettivi di bilancio, così come ad ulteriori misure di salvataggio finanziario, potranno concorrere ad un ulteriore aumento del debito pubblico. Alla luce di tale evoluzione il 10 luglio 2012 il Consiglio ha rivolto alla Spagna una raccomandazione a norma dell'articolo 126,

paragrafo 7, del TFUE, volta a far cessare l'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2014.

- (4) Le autorità spagnole hanno adottato una serie di misure importanti per affrontare i problemi del settore bancario, fra cui: ripulitura dei bilanci delle banche, aumento dei requisiti patrimoniali minimi, ristrutturazione del settore delle casse di risparmio, innalzamento consistente degli obblighi di accantonamento per i prestiti connessi al comparto Sviluppo immobiliare (*Real Estate Development* - RED) e per le attività espropriate. Le misure si sono tuttavia rivelate insufficienti ad allentare la pressione dei mercati.
- (5) Nel febbraio 2011 le autorità spagnole hanno innalzato il requisito del coefficiente minimo di capitale ("*capital principal*") all'8% delle attività ponderate per il rischio delle banche, cui hanno concesso tempo fino al settembre 2011 per conformarsi alla nuova regolamentazione. Per le banche più dipendenti dal finanziamento all'ingrosso e caratterizzate da un accesso limitato al mercato, il coefficiente minimo di capitale è stato portato al 10%. Nel febbraio e nel maggio 2012 una nuova normativa ha imposto alle banche di costituire riserve e margini patrimoniali più consistenti per tutelarsi dalle eventuali perdite sui prestiti sia redditizi sia in sofferenza relativamente alle attività edilizie e immobiliari accumulate in passato. Il volume complessivo previsto di questi nuovi obblighi di copertura ammontava a circa 84 miliardi di EUR.
- (6) Fino all'aprile 2012 il contributo finanziario complessivo lordo dello Stato spagnolo (escluse le garanzie sulle emissioni di titoli) ammontava a circa 34 miliardi di EUR (3,2% del PIL). Il sostegno finanziario è stato fornito attraverso il Fondo per la ristrutturazione bancaria ordinata (FROB), cui è stato conferito un capitale di 15 miliardi di EUR di cui 9 miliardi già versati. Lo Stato ha inoltre fornito garanzie alle emissioni di obbligazioni bancarie privilegiate per un importo intorno agli 86 miliardi di EUR (di cui garanzie in essere per circa 58 miliardi). Nonostante le capacità residue di finanziamento del FROB, pari a circa 27 miliardi di EUR (dati ad aprile 2012), le disponibilità del settore pubblico nazionale non saranno sufficienti a garantire un sostegno abbastanza ampio da permettere la necessaria ripulitura a livello sistemico nel settore bancario.
- (7) I timori relativi alla necessità di un'ulteriore ricapitalizzazione del settore bancario hanno contribuito ad aumentare le pressioni del mercato sui titoli di Stato spagnoli. I rendimenti dei titoli sovrani hanno raggiunto livelli abbondantemente superiori ai 500 punti base fra fine giugno e inizio luglio 2012, con conseguente aumento dei costi di finanziamento del settore sovrano spagnolo. L'aumento dell'onere per interessi rende più impegnativa la sfida del risanamento delle finanze pubbliche spagnole e della correzione del disavanzo eccessivo: la ristrutturazione completa e la ricapitalizzazione del settore bancario sono quindi elementi importanti per l'alleggerimento della pressione sulle finanze pubbliche.
- (8) Il 25 giugno 2012 le autorità spagnole hanno chiesto ufficialmente assistenza finanziaria nel contesto del processo in corso di ristrutturazione e ricapitalizzazione del settore bancario del paese. L'assistenza è chiesta a titolo dell'Assistenza finanziaria alla ricapitalizzazione degli istituti finanziari dell'EFSF (*European Financial Stability Facility*). L'assistenza fornita è subordinata a condizioni specifiche al settore finanziario, che dovranno essere perfettamente coerenti con le misure di

coordinamento adottate nel quadro dei trattati UE, in particolare con quelle previste nella presente decisione.

- (9) Il miglioramento della resilienza a lungo termine del settore bancario spagnolo è essenziale per mantenere la stabilità finanziaria in Spagna e contenere il contagio dello stress finanziario preservando le altre economie della zona euro e, quindi, per scongiurare effetti negativi sul buon funzionamento dell'economia e dell'Unione economica e monetaria. Le misure adottate finora per risolvere tali problemi non si sono rivelate del tutto adeguate. Oltre agli obblighi che incombono alla Spagna nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi e delle raccomandazioni volte a rettificare gli squilibri macroeconomici formulate nell'ambito del Semestre europeo, sono pertanto necessarie ulteriori misure. La Spagna dovrebbe, in particolare, attuare altre misure specifiche per risolvere in modo efficace la questione delle attività accumulate in passato, ripristinare la capacità di finanziamento sui mercati, limitare il ricorso al sostegno alla liquidità della banca centrale da parte delle banche e potenziare i meccanismi di individuazione dei rischi e gestione delle crisi.
- (10) Nell'ambito della strategia globale è fondamentale gestire efficacemente le attività accumulate in passato imponendo una segregazione netta delle attività problematiche delle banche beneficiarie di sostegno mediante estromissione dai loro bilanci, in particolare per i prestiti connessi al comparto RED e per le attività espropriate. Tale segregazione fugherebbe gli ultimi dubbi sulla qualità dei bilanci delle banche, cui consentirebbe così di adempiere meglio la loro funzione di intermediazione finanziaria.
- (11) Un siffatto miglioramento della trasparenza dei bilanci delle banche può inoltre agevolare un ridimensionamento ordinato delle esposizioni delle banche nei confronti del settore immobiliare, ripristinare la capacità di finanziamento sui mercati e limitare il ricorso al sostegno alla liquidità della banca centrale da parte delle banche.
- (12) La definizione di un quadro solido per il settore bancario spagnolo implica il potenziamento dei meccanismi di individuazione dei rischi e di gestione delle crisi. Una strategia efficace dovrebbe prevedere modifiche atte a rafforzare il quadro di regolamentazione e di vigilanza alla luce delle esperienze maturate con la crisi finanziaria. Occorre inoltre potenziare il governo societario in linea con le migliori pratiche internazionali,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. La Spagna procede ad una ricapitalizzazione adeguata e ad una ristrutturazione profonda del suo sistema bancario. A tale scopo la Spagna sviluppa, coordinandosi con la Commissione europea e consultandosi con la BCE, una strategia per la struttura, il funzionamento e la sostenibilità economica futuri delle banche spagnole, che stabilirà in che modo garantire che siano in grado di operare senza ulteriore sostegno statale.
2. Le componenti essenziali di detta strategia sono una revisione approfondita dei segmenti deboli del settore bancario spagnolo e il rafforzamento dei quadri di regolamentazione e di vigilanza nel settore bancario.

3. La revisione approfondita dei segmenti deboli del settore bancario spagnolo si articola nei tre elementi seguenti:
- a) individuazione del fabbisogno di capitale di ogni singola banca mediante un esame completo della qualità delle attività nel settore bancario e, su tale base, una prova di stress sulle singole banche;
 - b) per le banche deboli, ricapitalizzazione, ristrutturazione e/o risoluzione ordinata della crisi in base a piani atti a colmare gli eventuali deficit di capitale individuati nella prova di stress;
 - c) per le banche beneficiarie di sostegno pubblico nel processo di ricapitalizzazione, segregazione delle attività e cessione delle attività deteriorate a una società di gestione patrimoniale esterna.
4. Per definire un quadro solido nel settore bancario, la Spagna provvede inoltre al rafforzamento dei quadri di regolamentazione e di vigilanza e al potenziamento della governance. La strategia comprende, tra l'altro, le misure seguenti:
- a) gli enti creditizi spagnoli sono tenuti ad aumentare ad almeno il 9% il coefficiente del capitale di base di classe 1;
 - b) a partire dal 1° gennaio 2013, gli enti creditizi spagnoli sono tenuti ad applicare la definizione di "capitale" contenuta nel regolamento sui requisiti patrimoniali (*Capital Requirements Regulation - CRR*);
 - c) è riveduto il quadro giuridico inerente al fondo perdite su crediti. Alla luce delle esperienze maturate con la crisi finanziaria, le autorità spagnole presentano, in particolare, proposte per rinnovare il quadro permanente del fondo perdite su crediti, tenendo conto sia delle misure temporanee introdotte negli ultimi mesi sia del quadro contabile dell'UE;
 - d) è rafforzata ulteriormente l'autonomia operativa del *Banco de España*; i poteri di sanzionamento e di conferimento delle autorizzazioni nel settore bancario attualmente attribuiti al Ministero dell'economia sono trasferiti al *Banco de España*;
 - e) sono ulteriormente rafforzate le procedure di vigilanza del *Banco de España* sulla base di un audit interno;
 - f) i dispositivi di governance delle agenzie della rete di sicurezza finanziaria (FROB e FGD - Fondo di garanzia dei depositi) sono riveduti per evitare potenziali conflitti d'interesse;
 - g) sono potenziate le norme sulla governance nel settore delle casse di risparmio e delle banche di proprietà delle casse di risparmio;
 - h) è potenziata la normativa sulla protezione dei consumatori e sui titoli ed è rafforzato il controllo di conformità da parte delle autorità.

Articolo 2

La Spagna è destinataria della presente decisione.

Articolo 3

La presente decisione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente