



NOTA N. 7

DISEGNO DI LEGGE SULLA RIFORMA DEL SISTEMA DEI CONFIDI: PROFILI EUROPEI

L'A.S. 1259-A (sen. Gianluca ROSSI ed altri, "Delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi") fa riferimento, tra i principi e criteri direttivi che dovranno guidare il Governo, al regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ed alla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio¹ (art. 1, c. 1, lett. a). Si tratta di due testi legislativi, strettamente connessi tra loro, che hanno contribuito alla costruzione dell'Unione bancaria, ovvero un quadro finanziario integrato per l'intera Unione europea, in cui siano assicurate l'affidabilità e la sicurezza del settore bancario.

La successiva lettera b) del comma 1 del disegno di legge specifica che la disciplina delle modalità di contribuzione degli enti pubblici finalizzate alla patrimonializzazione dei confidi deve avere luogo "anche nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato".

La presente nota illustra brevemente i contenuti del regolamento n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE, ne ricostruisce l'iter presso il Senato della Repubblica ed il recepimento nell'ordinamento italiano². Conduce quindi una riflessione sulla compatibilità del finanziamento pubblico dei confidi alla luce della normativa CE.

1) Pacchetto sulla vigilanza prudenziale (CRR-CRD IV)

Il [regolamento \(UE\) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio](#)³ e la [direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio](#)⁴ sono altresì noti come "pacchetto sulla vigilanza

¹ Art. 1, c. 1, lett. a) del disegno di legge 1259-A. Si tratta, peraltro, di una modifica proposta dalla Commissione in sede referente: il testo originario faceva riferimento all'accordo di Basilea, a cui il regolamento (UE) n. 575/2013 e la direttiva 2013/36/UE hanno dato attuazione nell'ordinamento comunitario. Per maggiori dettagli si veda oltre, par. 1.

² Si rammenta che l'Atto del Governo n.172, recante lo schema di decreto legislativo di attuazione della [direttiva 2013/34/UE](#), relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese dei Paesi membri dell'Unione europea, è attualmente all'esame della 6^a Commissione. Lo schema di decreto è stato approvato in ossequio a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1 e dall'allegato B della legge 7 ottobre 2014, n. 154 (*Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre*). Il termine per il recepimento della direttiva in parola è fissato al 20 luglio 2015.

Lo schema di decreto si applica a due distinte categorie di intermediari finanziari:

- 1) confidi minori e operatori di microcredito, che non sono tenuti alla redazione dei bilanci secondo le norme contabili internazionali IFRS ("intermediari non IFRS");
- 2) intermediari finanziari e bancari tenuti alla redazione dei bilanci secondo i principi IFRS ("intermediari IFRS").

Il provvedimento riprende numerose disposizioni del [decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87](#) che recepisce la direttiva 86/635/CEE relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari e la direttiva 89/117/CEE relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro.

Si rammenta che il comma 2 individua il termine per l'esercizio della delega mediante rinvio all'articolo 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012."

³ Regolamento (UE) N. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

prudenziale delle banche" o "pacchetto CRR - CRD IV" dai rispettivi acronimi inglesi ("Capital Requirements Regulation" e "Capital Requirements Directive"). Sono applicabili in tutti gli Stati membri dal 1° gennaio 2014.

Con questi testi sono state affrontate alcune delle vulnerabilità dimostrate dagli istituti bancari durante la recente crisi economico-finanziaria, tra cui il livello insufficiente di capitale, in termini sia quantitativi che qualitativi, che ha determinato la necessità di intervento delle autorità nazionali. La *ratio* dei provvedimenti è quella di mettere il settore bancario dell'UE nelle condizioni di resistere agli *shock* economici, migliorare la gestione dei rischi e garantire normali attività di prestito durante i periodi di flessione economica⁵.

La direttiva ed il regolamento sono basati, peraltro, sui principi riconosciuti a livello internazionale negli accordi di Basilea, accordi-quadro internazionali elaborati dal Comitato di Basilea per la vigilanza finanziaria ([Basel Committee on Banking Supervision](#)) sui requisiti patrimoniali degli enti creditizi. In particolare, hanno dato applicazione nell'Unione europea ai principi contenuti nell'accordo [Basilea III](#)⁶, che ha posto norme sul capitale, la copertura del rischio, il contenimento della leva finanziaria, la gestione e supervisione del rischio, la disciplina di mercato e la liquidità.

In estrema sintesi, il regolamento (UE) n. 575/2013 fa obbligo:

- 1) alle banche di accantonare capitale sufficiente per coprire perdite inattese e rimanere solvibili in situazioni di crisi ("requisito dei fondi propri"). Al capitale delle banche viene, inoltre, imposta una classificazione in base alla sua qualità ed al rischio:
 - a) il capitale tier 1 è definito "capitale di continuità aziendale", consentendo alla banca di proseguire le proprie attività e mantenendone la solvibilità;
 - b) il capitale tier 2 è considerato "capitale in caso di cessazione di attività", che consente ad un ente di rimborsare i depositanti e i creditori privilegiati nel caso in cui una banca diventi insolubile;
- 2) alle istituzioni finanziarie di disporre di attività liquide sufficienti a ricoprire i deflussi netti di liquidità in condizioni di forte *stress* su un periodo di 30 giorni;
- 3) alle banche di comunicare il loro coefficiente di leva finanziaria⁷ al fine di ridurre una leva finanziaria eccessiva, che può avere un effetto negativo sulla solvibilità della banca.

La direttiva 2013/36/UE, invece, disciplina le riserve di capitale, stabilendo che tutte le banche devono accumulare una riserva sufficiente a coprire le perdite in caso di crisi. In particolare, vengono introdotte:

- 1) per tutte le banche la riserva di conservazione del capitale di qualità elevatissima pari al 2,5 per cento dell'esposizione al rischio complessiva della banca;
- 2) per tutte le banche la riserva di capitale anticiclica, ovvero un capitale aggiuntivo da vincolare nelle fasi di crescita del credito, da liberare in caso di crisi in modo da consentire alla banca di continuare a finanziare l'economia reale;
- 3) un'eventuale riserva di capitale a fronte del rischio sistemico su iniziativa degli Stati membri;
- 4) una riserva per gli enti a rilevanza sistemica globale per le banche individuate come tali dalle autorità competenti. Questa ulteriore riserva dovrebbe compensare il rischio maggiore

⁴ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

⁵ Per maggiori dettagli, si rinvia al comunicato stampa della Commissione europea "[CRD IV/CRR, Frequently asked questions](#)" ed al [sito Internet del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea](#).

⁶ Per maggiori dettagli si rinvia al sito [dell'Autorità bancaria europea](#).

⁷ La leva finanziaria è il rapporto tra la base di capitale di una banca e le sue attività totali. Le attività di una banca hanno un "effetto leva" quando superano la sua base di capitale. Per maggiori dettagli, si veda tra l'altro l'articolo "[Requisiti patrimoniali per il settore bancario](#)" sul sito Internet del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

che rappresentano per il sistema finanziario globale e il potenziale impatto per il loro fallimento;

- 5) una riserva per gli enti a rilevanza sistemica, categoria determinata rispetto a una serie di criteri definiti dalla direttiva.

Ulteriori norme hanno posto un limite al *bonus* dei banchieri, che non potrà essere superiore al livello della loro retribuzione fissa, potendo raggiungere il doppio di quell'ammontare solo previa deliberazione degli azionisti.

LA CRD IV ed il CRR costituiscono uno dei tre pilastri del "Codice unico europeo" (Single rulebook).

L'istituzione di un Codice unico europeo applicabile a tutti gli istituti finanziari del mercato unico dell'UE era stata sollecitata per la prima volta dal Consiglio europeo nel giugno 2009 (si veda il paragrafo 20 delle Conclusioni).

Il codice è composto da una serie di testi legislativi applicati a tutti gli enti finanziari ed a tutti i prodotti finanziari dell'UE, assicurando quindi la sottoposizione delle banche (circa 8.300 istituti) a una normativa unica in tutta l'Unione. Si vuole così evitare distorsioni del mercato unico e assicurare la stabilità finanziaria.

Oltre alle norme sui requisiti patrimoniali, illustrate sopra, il codice comprende direttive che regolano la protezione dei depositanti⁸ e la protezione dalla gestione dei dissesti bancari⁹.

A sua volta, il codice unico costituisce - assieme al meccanismo di vigilanza unico ed al meccanismo di risoluzione unico - uno dei tre assi portanti dell'**Unione bancaria**.

L'esigenza di creare un quadro finanziario integrato - successivamente denominato "Unione bancaria" - è sorta a seguito della recente crisi economico-finanziaria, che ha messo in luce l'interdipendenza tra le banche ed i Governi nazionali.

L'intervento realizzato è stato ampio: dal 2010 la Commissione europea ha presentato quasi trenta proposte legislative in materia. Alcune sono già entrate in vigore, mentre l'*iter* di altre non è ancora completato. Una panoramica sulle proposte coinvolte è disponibile sul sito della Commissione europea, in lingua inglese.

2) Il pacchetto CRR-CRD IV in Senato

Le proposte della Commissione europea che hanno portato all'approvazione del regolamento (UE) n. 575/2013 (COM(2011) 452) e della direttiva 2013/36/UE (COM(2011) 453) sono state oggetto di un dossier predisposto dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea del Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica.

I due documenti sono stati assegnati alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) per la verifica dei profili di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona. Ad esito dell'esame congiunto, il 15 maggio 2012 la 6^a Commissione permanente ha adottato una risoluzione (Doc. XVIII, n. 160 della XVI legislatura), in cui è stato espresso un parere favorevole con specifiche osservazioni:

- 1) compiere un approfondimento sulla possibile introduzione di un riferimento alla definizione dei titoli pubblici ai fini del calcolo dei fondi propri o del capitale di vigilanza;
- 2) l'auspicio che la valutazione di mercato delle tipologie di titoli di Stato detenuti dalle banche sia utilizzata per il calcolo dei requisiti patrimoniali solo per i titoli detenuti con finalità di negoziazione e non quelli detenuti fino a scadenza;

⁸ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

⁹ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

- 3) l'invito ad escludere dall'applicazione dei requisiti di liquidità ai soggetti non bancari, con particolare riferimento agli intermediari finanziari operanti nel settore del *leasing*.

L'11 dicembre 2012 l'allora vicepresidente della Commissione europea Maros Sefcovic ha inviato alla 6^a Commissione una [risposta](#), riconoscendo l'importanza del trattamento prudenziale delle esposizioni verso le amministrazioni centrali e preannunciando l'intenzione di avviare una riflessione sull'adeguatezza delle norme vigenti. Puntualizzava inoltre che gli enti finanziari diversi dagli enti creditizi non rientravano nella proposta della Commissione.

3) Recepimento della direttiva 2013/36/UE (CRD IV)

La direttiva 2013/36/UE, come gli atti giuridici di analoga natura, necessita di trasposizione nell'ordinamento giuridico dei singoli Stati membri per essere applicabile. L'articolo 162 fissava al 31 dicembre 2013 la data entro la quale gli Stati membri avrebbero dovuto adottare e pubblicare "le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva"¹⁰.

In Italia l'articolo 3 della legge 7 ottobre 2014, n. 154 ("Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre") ha dettato i principi e criteri direttivi per il recepimento e definito la ripartizione di competenze fra le Autorità di vigilanza interessate (Banca d'Italia e Consob), l'ampiezza del ricorso alle fonti secondarie e il coordinamento con le norme di diritto societario vigenti.

In applicazione di tale delega nel febbraio 2015 è stato inviato alle Camere uno schema di decreto legislativo ([Atto del Governo n. 147](#)), [assegnato in sede Consultiva](#) alla 6^a Commissione permanente. Un [Dossier](#) è stato curato dal Servizio del bilancio del Senato all'interno della collana "Elementi di documentazione".

Il 1° aprile 2015 la 6^a Commissione ha approvato un [parere](#) favorevole con condizioni ed osservazioni, inserendo altresì alcune osservazioni redazionali. Le condizioni contenevano proposte emendative relative a:

- 1) la necessità di coordinare le norme di cui all'articolo 1, commi 15, e 51, lettera e), dello schema di decreto legislativo con quelle di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 3 del 2015;
- 2) l'opportunità di prevedere per i provvedimenti della Consob la sola pubblicazione sul sito Internet della relativa autorità (articolo 3, comma 3, del TUF, come sostituito dall'articolo 3, comma 3, dello schema di decreto).

Il recepimento ha avuto luogo con [decreto legislativo n. 72 del 12 maggio 2015](#).

4) Il quadro normativo in materia di aiuti di Stato

L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dispone l'incompatibilità con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, degli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella nozione di aiuti vietati dal Trattato rientrano tutte le contribuzioni pubbliche, dirette o indirette, di natura individuale o comunque selettiva, in quanto

¹⁰ Peraltro l'Italia risultava destinataria di una procedura di infrazione per il mancato recepimento entro il termine previsto (numero procedura: 2014_0142, per la quale risulta sia stato adottato il parere motivato previsto dall'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Si veda, in merito, la Banca dati [Eur-infra](#), pubblicata sul sito del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

destinate a specifiche categorie di imprese o di produzioni, che siano idonee per i loro effetti a falsare le condizioni di concorrenza nel mercato interno.

Il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede alcune deroghe al divieto, disponendo la compatibilità con il mercato interno degli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali e degli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Tali categorie di aiuti sono considerate compatibili di diritto con il Trattato, senza necessità di previa valutazione.

In base al paragrafo 3 dell'articolo 107, possono essere considerati compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione; a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; 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; a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune. Il Consiglio, con decisione adottata su proposta della Commissione europea, può determinare altre categorie di aiuti compatibili con il mercato interno.

I finanziamenti statali che soddisfano i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato costituiscono aiuti di Stato e sono soggetti a notifica alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3. Tuttavia, secondo il disposto dell'articolo 109, il Consiglio può determinare le categorie di aiuti che sono dispensate dall'obbligo di notifica. In conformità dell'articolo 108, paragrafo 4, la Commissione può adottare regolamenti concernenti queste categorie di aiuti di Stato (cd. "regolamenti di esenzione").

5) L'applicabilità ai confidi della normativa in materia di aiuti di Stato

I consorzi di garanzia collettiva (Confidi) rientrano nella nozione di impresa ai fini delle norme in materia di concorrenza previste nel Trattato ("qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento") e sono, come tali, soggetti all'applicazione dell'articolo 107 TFUE. I finanziamenti pubblici volti a permettere ai Confidi di realizzare operazioni a favore delle imprese, come la concessione di garanzie, possono, dunque, configurare un aiuto di Stato.

Alcuni specifici finanziamenti, quali quelli a favore del patrimonio dei Confidi potrebbero essere qualificati come aiuti al funzionamento, che sono in linea di principio incompatibili con il mercato interno. I contributi diretti ai confidi potrebbero, comunque, rientrare nell'esenzione per gli aiuti di importanza minore (Regolamento (UE) N. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»), o in un altro regolamento di esenzione (cfr. Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato), oppure essere oggetto di notifica alla Commissione europea per la valutazione di compatibilità.

Se i vantaggi inerenti ai finanziamenti vengono totalmente trasferiti alle imprese beneficiarie del dispositivo di agevolazione, senza alcun vantaggio economico per i confidi, i finanziamenti concessi tramite risorse statali non configurano aiuti a favore dei confidi. In questo caso, infatti, i confidi assumono la veste di mero intermediario per la realizzazione di operazioni a favore di altri soggetti, ovvero le imprese che ricevono, ad esempio, garanzie o prestiti concessi dai confidi

avvalendosi dei finanziamenti pubblici. Ciò accade, in particolare, quando i contributi pubblici ricevuti dai confidi e gli eventuali utili realizzati su tali risorse sono destinati interamente alla fornitura di garanzie alle imprese e non sono utilizzati a finanziamento di eventuali spese di gestione e/o investimenti dei confidi.

Peraltro, quando i confidi operano come una struttura veicolare e l'aiuto viene trasferito alle imprese, che risultano quindi essere le destinatarie effettive, rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato le misure di sostegno erogate alle imprese beneficiarie, ad esempio nella forma di concessione di garanzie. Gli aiuti concessi alle imprese possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno sulla base dei principi generali della materia, e dunque attraverso l'applicazione di un regolamento di esenzione per categoria o sulla base di un'autorizzazione concessa dalla Commissione europea all'esito di un'analisi specifica sulla sussistenza di una delle deroghe previste dal Trattato.

Il finanziamento pubblico dei confidi è, altresì, ritenuto compatibile con l'articolo 107 TFUE ogniqualvolta il finanziamento non costituisce aiuto né a favore dei confidi né a favore delle imprese beneficiarie delle agevolazioni. Ciò accade, in particolare, quando le operazioni connesse al finanziamento vengano realizzate a condizioni di mercato, cioè nel rispetto del principio del buon investitore privato operante in normali condizioni di mercato; si presume, infatti, che un privato che agisce in normali condizioni di concorrenza abbia un comportamento in linea di principio ispirato al conseguimento di un profitto e il massimo rendimento dell'investimento. Se l'operazione viene realizzata a condizioni di mercato non vi è alcun vantaggio illegittimo a favore del beneficiario e la misura non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE; in questi casi non sussiste, infatti, la condizione della concessione di un vantaggio selettivo a talune imprese o talune produzioni.