

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 20 maggio 1998

concernente gli aiuti accordati dalla Francia al gruppo **Crédit Lyonnais**

[notificata con il numero C(1998) 1454]

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(98/490/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto che il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 92 e 93,

visto l'Accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare gli articoli 61 e 62,

dopo aver invitato le parti interessate, conformemente agli articoli suddetti, a presentare osservazioni⁽¹⁾,

considerando quanto segue:

1. INTRODUZIONE

Il **Crédit Lyonnais** (in prosieguo: «CL») è un gruppo finanziario pubblico operante nel settore bancario. Dal 1992 ha incontrato notevoli difficoltà che, nel 1994, hanno indotto lo Stato ad accordargli aiuti sotto forma di aumento di capitale e di creazione di una struttura di scorporo destinata ad accogliere circa 40 miliardi di FRF di attivi immobiliari. Nel 1995 a detta struttura sono stati trasferiti altri cespiti per un totale di circa 190 miliardi di FRF⁽²⁾,

le cui perdite erano coperte da garanzia dello Stato. Queste misure hanno formato oggetto della decisione 95/547/CE della Commissione la quale, il 26 luglio 1995, ha deciso di approvare, subordinatamente ad un certo numero di condizioni, gli aiuti di Stato in questione, purché il costo netto per lo Stato non eccedesse i 45 miliardi di FRF⁽³⁾. Dato il deterioramento della situazione finanziaria del CL, nel settembre 1996 le autorità francesi hanno notificato aiuti d'urgenza per un importo di circa 4 miliardi di FRF al fine di evitare conseguenze negative gravi. Il 25 settembre 1996 la Commissione ha deciso di approvare gli aiuti d'urgenza e allo stesso tempo di avviare la procedura⁽⁴⁾ nei confronti delle altre misure di risanamento prospettate in favore del CL e, in tale ambito, di esaminare la compatibilità di ciascuna misura di ristrutturazione a favore del CL, sulla base di tutti gli elementi pertinenti — ivi compresi quelli su cui era fondata la decisione 95/547/CE con i relativi obblighi a carico della Francia — nonché di qualsiasi nuovo elemento di fatto — ivi inclusi il mancato rispetto di talune condizioni, le nuove misure proposte e le contropartite supplementari.

Lo stesso giorno il commissario Van Miert ha inviato una lettera al ministro Arthuis per informarlo delle inevitabili difficoltà connesse all'esame del nuovo piano di ristrutturazione della banca, tenuto conto dell'importo estremamente elevato di aiuti già autorizzato dalla Commissione e

⁽¹⁾ GU C 390 del 24. 12. 1996, pag. 7.

⁽²⁾ Ivi inclusi i 40 miliardi di FRF di cespiti trasferiti nel 1994.

⁽³⁾ GU L 308 del 21. 12. 1995, pag. 92.

⁽⁴⁾ GU C 390 del 24. 12. 1996, pag. 7. La decisione è stata notificata alle autorità francesi con lettera del 16 ottobre 1996, n. SG(96) D/9029.

del fatto che non era pertanto possibile anticipare la decisione definitiva al riguardo. Le autorità francesi hanno risposto alla lettera di notifica dell'avvio della procedura ex articolo 93, paragrafo 2 del trattato in particolare con le lettere seguenti datate rispettivamente:

- 8 novembre 1996, mediante la quale sono state trasmesse un'analisi del primo piano di risanamento, i conti consolidati del CL e del Consortium de Réalisation (in prosieguo: «CDR») al giugno 1996, una nota sui sistemi di gestione e di controllo interno del CL e una nota sull'operazione di cartolarizzazione parziale del prestito all'Etablissement Public de Financement et de Restructuration (in prosieguo: «EPFR»);
- 23 maggio 1997, tramite la quale sono stati trasmessi, tra l'altro, il progetto di relazione annuale del CL per l'esercizio 1996;
- 31 luglio 1997, mediante la quale le autorità francesi hanno presentato il piano di ristrutturazione della banca richiesto dalla Commissione in occasione dell'avvio della presente procedura.

Il commissario Van Miert ha inviato altre lettere alle autorità francesi, in particolare il 25 giugno 1997, per esprimere la preoccupazione della Commissione per il ritardo nell'invio del nuovo piano di ristrutturazione della banca, e il 16 ottobre 1997 per precisare i principi sui quali la Commissione si sarebbe basata per adottare una decisione. Il 31 marzo 1998 il ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria, Strauss-Kahn, ha inviato una lettera al commissario Van Miert informandolo delle nuove disposizioni che il governo francese si accingeva ad adottare in vista di una approvazione condizionata degli aiuti al CL. Il 2 aprile 1998 il commissario Van Miert, dopo aver ottenuto l'approvazione della Commissione, ha inviato al ministro Strauss-Kahn una lettera contenente una serie di condizioni idonee, secondo la Commissione, a permettere di considerare gli aiuti in questione compatibili con l'interesse comune. Il 6 aprile, a complemento di questa lettera, il commissario Van Miert ha inviato al ministro Strauss-Kahn un'altra nota per informarlo delle ragioni per cui gli impegni presentati nella lettera dal ministro francese del 31 marzo non potevano essere considerati sufficienti dalla Commissione ai fini di una decisione positiva. Il 24 aprile il ministro Strauss-Kahn ha nuovamente scritto al commissario Van Miert per ribadire la posizione delle autorità francesi, sottolineando la necessità imperativa di ripristinare la redditività della banca e contestando l'importo degli aiuti calcolato dalla Commissione. Il 4 maggio 1998 il ministro Strauss-Kahn ha inviato una nuova lettera al commissario Van Miert proponendo contropartite supplementari per compensare gli effetti distorsivi degli aiuti. In tre lettere distinte rivolte

al commissario Van Miert, del 13 maggio 1998, il ministro Strauss-Kahn ha illustrato l'insieme degli impegni assunto dalle autorità francesi.

Ai fini della valutazione del piano di ristrutturazione del CL, la Commissione ha deciso di avvalersi della consulenza di una banca d'affari di reputazione internazionale, la Lehman Brothers (in prosieguo: «la banca consulente della Commissione») che è stata incaricata di esaminare il piano di ristrutturazione presentato dalle autorità francesi, per quanto riguarda l'efficienza economico-finanziaria dell'impresa, e di proporre le modifiche considerate necessarie. Inoltre alla banca consulente è stato chiesto di valutare le nuove contropartite proposte dalle autorità francesi e di esaminarne altre, se necessario. In seguito alla presentazione alla Commissione del piano di ristrutturazione della banca alla fine di luglio 1997 e dopo un'analisi approfondita e dettagliata, la banca consulente della Commissione, nel novembre 1997, ha presentato la sua relazione che ha carattere riservato. Le autorità francesi e il CL hanno potuto consultare questa relazione e non ne hanno contestato le conclusioni principali.

Il commissario Van Miert ha informato oralmente la Commissione dello stato di avanzamento del dossier nelle riunioni del 25 novembre 1997, 28 gennaio, 25 febbraio, 18 marzo, 31 marzo e 6 maggio 1998.

La Commissione ha inoltre consultato un gruppo di «saggi», ex-alti dirigenti di banche centrali, per discutere i differenti problemi connessi al dossier e le conseguenze che avrebbe potuto avere il dissesto di una banca delle dimensioni del CL.

Le osservazioni formulate dai terzi interessati sono presentate nella sezione 5.

Le misure esaminate nella presente decisione, in relazione all'aumento degli aiuti approvati dalla Commissione nella decisione 95/547/CE e in quella del 25 settembre 1996, riguardano:

- le perdite supplementari del CDR assunte dallo Stato tramite il meccanismo del prestito partecipativo dell'EPFR al CDR;
- i costi di mantenimento in portafoglio e perdite supplementari dell'EPFR, ivi inclusa la «neutralizzazione» del prestito del CL all'EPFR dal 1997 al 2014;
- l'abbandono dell'obbligazione a tasso zero (senza cedola) prevista nel «business plan» del 1995 e nella decisione 95/547/CE, i cui proventi attualizzati erano stati detratti dagli aiuti approvati;

- una serie di misure suscettibili di comportare elementi di aiuto supplementari, in particolare un eventuale aumento di capitale.

2. ANTEFATTI

2.1 Gli aiuti al CL del 1994 e del 1995

Dopo quasi cinque anni di forte crescita, il CL ha registrato perdite nel 1992 (1,8 miliardi di FRF) e nel 1993 (6,9 miliardi di FRF). Il livello elevatissimo di tali risultati negativi in rapporto ai fondi propri avrebbe fatto scendere il coefficiente di solvibilità (vale a dire il rapporto tra i fondi propri della banca e le sue attività ponderate secondo i rischi) del CL al di sotto del minimo regolamentare dell'8 % se, nel 1994, su richiesta dell'autorità di vigilanza bancaria (la Commission Bancaire), le autorità francesi non avessero adottato misure di sostegno finanziario a favore della banca, in particolare un aumento del capitale di 4,9 miliardi e l'assunzione a carico dello Stato dei rischi inerenti a circa 42 miliardi di FRF di attività non redditizie trasferite ad una società specifica di scorporo (Omnium Immobilier de Gestion, OIG). All'inizio del 1995, essendo emerso che il CL stava per registrare nuove perdite, che avrebbero messo a repentaglio la solvibilità della banca, lo Stato francese ha predisposto un nuovo dispositivo di salvataggio istituendo un'altra struttura specifica detta di dismissione (composta, da un lato, dal CDR, un consorzio di scorporo destinato ad accogliere gli attivi del CL di cui era compromessa la realizzazione tra cui, quelli già trasferiti all'OIG e dall'altro, da una holding, SPBI, incaricata di provvedere al finanziamento dell'operazione di dismissione o scorporo, controllata dai principali azionisti del CL, — lo Stato, Thomson — CSF, CDC). Il CDR è un'affiliata al 100 %, non consolidata, del CL. La SPBI è stata successivamente trasformata (Legge del 28 novembre 1995) in un ente pubblico amministrativo, l'EPFR, in modo da beneficiare della garanzia illimitata dello Stato sulla totalità dei rischi e dei costi inerenti agli impegni trasferiti al CDR, costi di detenzione inclusi. La creazione di tale meccanismo ha consentito di limitare la perdita contabile del CL per il 1994 a 12,1 miliardi di FRF.

Secondo il piano comunicato dalle autorità francesi e approvato mediante la decisione 95/547/CE, il CDR ha acquistato quasi 190 miliardi di FRF di cespiti del CL, tra cui quelli trasferiti nel 1994, ai quali sono connessi 55 miliardi di FRF di passività. Il valore netto dei cespiti trasferiti ammontava perciò a 135 miliardi di FRF. Tutti i cespiti in questione dovevano essere ceduti o liquidati, nella misura del 50 % almeno, nel giro di tre anni e, se le condizioni di mercato lo consentivano, dell'80 % entro cinque anni. Per quanto riguarda le filiali bancarie trasferite al CDR, la parte sana di queste banche doveva essere ceduta a terzi ovvero riacquisita dal CL entro il 31 dicembre 1995, di modo che alla fine dell'esercizio 1995 nessuna struttura bancaria attiva rimanesse più nel CDR.

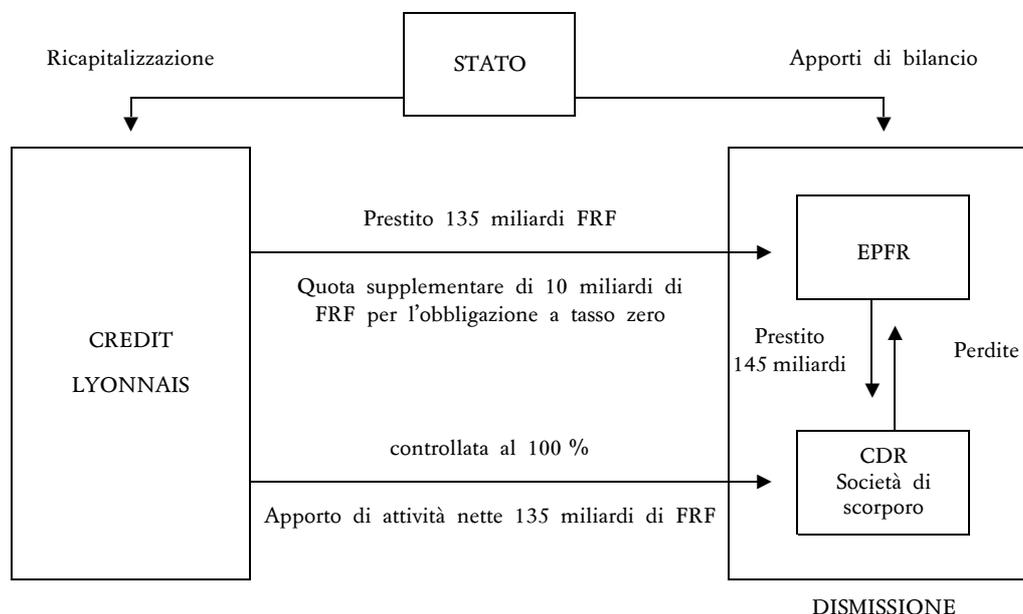
Per permettergli di acquistare i cespiti suddetti dal CL, il CDR ha ricevuto dall'EPFR un «prestito partecipativo» di 135 miliardi di FRF che poteva essere elevato a 145 miliardi di FRF mediante una quota supplementare di 10 miliardi di FRF. L'EPFR, a sua volta, si è finanziato presso il CL attraverso un prestito non partecipativo a concorrenza dell'importo massimo di 145 miliardi di FRF, grazie al quale ha potuto accordare il prestito partecipativo di 135 miliardi di FRF al CDR e avrebbe dovuto essere in grado di acquistare obbligazioni a tasso zero a lungo termine per un importo di circa 10 miliardi di FRF. Quest'operazione in titoli avrebbe dovuto permettere all'EPFR di realizzare proventi, inizialmente stimati nel 1995 a circa 35 miliardi di FRF per la fine del 2014, in modo da assorbire il saldo delle perdite constatate a tale data nel CDR.

Sia il prestito del CL all'EPFR che quello dell'EPFR al CDR scadono il 31 dicembre 2014. Il prestito del CL sarà rimborsato anticipatamente, in concomitanza delle cessioni di attivi, a concorrenza degli importi di volta in volta incassati, a condizione tuttavia che i rimborsi del CDR all'EPFR siano superiori all'onere annuale degli interessi sul prestito del CL. Il tasso annuo d'interesse applicabile inizialmente era stato fissato al 7 % nel 1995 e all'85 % del tasso del mercato monetario (TMM) dal 1996 in poi. Il prestito partecipativo accordato al CDR è oggetto di un ammortamento parziale alla fine di ogni esercizio: l'EPFR riceve un rimborso di importo pari a quello delle cessioni effettuate nel corso dell'anno e, qualora si constati un deprezzamento su dette cessioni, dichiara una perdita su crediti (sotto forma di attivazione di garanzia) per un importo pari a quello delle perdite registrate dal CDR.

Mediante il meccanismo del prestito partecipativo le perdite del CDR sono sostenute dall'EPFR, cioè, in ultima analisi, dallo Stato, fino ad un importo massimo di 135 miliardi di FRF. Tuttavia, poiché il Parlamento, che si è pronunciato con la legge del 28 novembre 1995 sulla creazione dell'EPFR, non ha stabilito un massimale per la garanzia dello Stato, quest'ultima è de facto illimitata, anche nell'ipotesi estrema in cui la dismissione dia luogo a perdite complessive superiori all'importo del prestito partecipativo. Il CL fruisce quindi della copertura dello Stato per il rimborso del suo prestito all'EPFR, il che permette al CDR di non essere consolidato né sotto il profilo prudenziale né sotto quello contabile nel gruppo CL. Di conseguenza, questo meccanismo ha consentito al CL di iscrivere in bilancio accantonamenti e perdite ridotti e rispettare così il coefficiente regolamentare di solvibilità.

In contropartita, l'EPFR beneficia dei proventi di una clausola di «ritorno a giorni migliori» del CL, grazie alla quale riceve un contributo pari al 34 % dell'utile netto consolidato di pertinenza del gruppo CL (prima della imputazione di tale contributo e degli accantonamenti al fondo per rischi bancari generali e prima dell'imposta francese sulle società), maggiorato del 26 % della parte dell'utile suddetto che eccede il 4 % dei capitali propri consolidati di pertinenza del gruppo.

ORGANIGRAMMA DEL MECCANISMO DI SCORPORO



Il piano di ristrutturazione del CL presentato alla Commissione nel 1995 riguardava varie misure di rifocalizzazione strategica, cessione di filiali, riduzione dei costi, gestione e controllo dei rischi, che avrebbero dovuto permettere al CL di registrare risultati positivi a partire dal 1995. A fine 1999 il CL avrebbe dovuto registrare una redditività del 12,4 % sui fondi propri. Il contributo complessivo del CL ai costi della struttura di scorporo in virtù della clausola avrebbe dovuto essere di 6 136 miliardi di FRF in valore nominale per il periodo 1995-1999.

2.2 La decisione 95/547/CE

Con decisione 95/547/CE la Commissione ha autorizzato, subordinatamente al rispetto di talune condizioni⁽⁹⁾, gli aiuti concessi dallo Stato francese al CL nel 1994 e nel 1995, considerandoli compatibili con il mercato comune in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato e in particolare con gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in

difficoltà. Il testo del dispositivo della decisione indirizzata alla Francia è ripreso in prosieguo:

*Articolo 1

L'aiuto contenuto nel piano di risanamento del Crédit Lyonnais sotto forma di aumento di capitale di 4,9 miliardi di FRF, dell'assunzione a carico dei rischi e dei costi connessi alle attività trasferite alla struttura di scorporo (fino ad un importo di 135 miliardi di FRF) e dei vantaggi fiscali inerenti alla clausola di "ritorno a giorni migliori", per un costo globale netto a carico dello Stato, dedotte le entrate, pari ad un massimo di 45 miliardi di FRF, è dichiarato compatibile con il mercato comune e con l'accordo SEE a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE e dell'articolo 61, paragrafo 3, lettera c) dell'accordo SEE.

Articolo 2

L'autorizzazione dell'aiuto di cui all'articolo 1 è subordinata al rispetto da parte della Francia delle condizioni e degli obblighi seguenti:

- a) garantire l'attuazione di tutte le misure di risanamento e di tutte le disposizioni previste per il dispositivo descritto all'articolo 1;

⁽⁹⁾ GU C 368 del 23. 12. 1994, pag. 12.

- b) non modificare le condizioni stabilite nel piano di risanamento, salvo previo accordo della Commissione. La clausola di "ritorno a giorni migliori" può essere ceduta in ogni caso non prima della privatizzazione del *Crédit Lyonnais*, e solo al prezzo di mercato; tale prezzo sarà verificato da perizie indipendenti;
- c) garantire la riduzione della capacità commerciale del *Crédit Lyonnais*, data l'entità dei costi del sistema a carico dello Stato, stimati complessivamente a 45 miliardi di FRF, mediante la diminuzione di almeno il 35 % della sua presenza commerciale all'estero, compresa la rete bancaria europea, entro la fine del 1998, in linea con gli impegni assunti dalla Francia nella lettera del 18 luglio 1995. Qualora tale obiettivo non potesse essere raggiunto entro il termine previsto senza perdite cospicue, che indurrebbero l'azionista di riferimento ad apportare un nuovo sostegno finanziario, soprattutto per garantire il rispetto del coefficiente di solvibilità europeo, la Commissione esaminerebbe la possibilità di prorogare tale termine. Se i costi del meccanismo, stimati a 45 miliardi di FRF, verranno superati, occorrerà riesaminare l'entità della riduzione della presenza commerciale del *Crédit Lyonnais* quale concordata nella lettera succitata;
- d) sopprimere la possibilità per il *Crédit Lyonnais* di beneficiare di un riporto ai fini fiscali dei disavanzi di bilancio per la perdita del 1994 coperta dall'aumento di capitale di 4,9 miliardi di FRF;
- e) sopprimere la possibilità per il *Crédit Lyonnais* di riacquistare attività industriali e commerciali scorporate, a meno che l'acquisto non avvenga al prezzo al quale l'attività è stata trasferita al CDR o al prezzo di mercato se quest'ultimo è superiore al prezzo di trasferimento dell'attività al CDR, e in ogni caso nei limiti di un valore globale di 5 miliardi di FRF;
- f) escludere qualsiasi interessenza del *Crédit Lyonnais* ai proventi dei realizzati del CDR;
- g) operare una netta separazione tra il CDR e il *Crédit Lyonnais*, per quanto concerne i dirigenti, l'amministrazione, nonché il sistema di controllo e di vigilanza sulla gestione delle attività scorporate;
- h) assicurare l'indipendenza nei confronti del *Crédit Lyonnais* degli organi di direzione degli attivi scorporati;
- i) eliminare qualsiasi possibilità per il *Crédit Lyonnais* di riportare i disavanzi fiscali di bilancio residui

degli anni anteriori al 1995 se, al momento della privatizzazione, la clausola di "ritorno a giorni migliori" è oggetto di cessione;

- j) vigilare a che il *Crédit Lyonnais* destini i proventi delle cessioni alla ristrutturazione degli elementi dell'attivo e delle attività non redditizie;
- k) vigilare a che il *Crédit Lyonnais* versi alla SPBI gli importi del prelievo in virtù della clausola di "ritorno a giorni migliori";
- l) versare alla SPBI i proventi della privatizzazione del *Crédit Lyonnais*, in particolare quelli derivanti dalla vendita delle azioni detenute attualmente dalla SPBI, e proporre al Parlamento di versare alla SPBI i proventi della privatizzazione della parte residua di azioni.

Articolo 3

La Commissione ha tenuto conto della dichiarazione delle autorità francesi secondo la quale per il *Crédit Lyonnais* è stato chiaramente fissato l'obiettivo della privatizzazione che dovrebbe poter essere realizzata, grazie al risanamento previsto, entro cinque anni. Pertanto un rinvio della privatizzazione al di là dei 5 anni dovrà essere oggetto di una comunicazione alla Commissione.

Articolo 4

Le autorità francesi collaborano pienamente al controllo sull'attuazione della presente decisione e presentano alla Commissione, ogni sei mesi a partire dal 1° marzo 1995, i documenti seguenti:

- a) una relazione dettagliata sull'applicazione del piano, nonché le relazioni presentate al Parlamento;
- b) gli stati patrimoniali, i conti profitti e perdite e le relazioni degli amministratori delle società partecipanti all'operazione di dismissione, ovvero OIG, CDR, SPBI e *Crédit Lyonnais*;
- c) un elenco delle attività scorporate, liquidate o vendute, con l'indicazione dei prezzi di vendita, dei nomi degli acquirenti e dei nominativi delle banche alle quali sono stati affidati i mandati a vendere;

- d) un elenco dettagliato delle rinunce a crediti del CDR a valere sul prestito partecipativo concesso dalla SPBI;
- e) un elenco dettagliato delle attività bancarie cedute dal Crédit Lyonnais al di fuori della struttura di scorporo, con una valutazione, basata su criteri obiettivi e verificabili, della riduzione della sua presenza commerciale all'estero;
- f) conti dettagliati sui contributi del Crédit Lyonnais alla struttura di scorporo sotto forma di prelievi o di dividendi.

La Commissione potrà chiedere a revisori specializzati di esaminare tali documenti e valutare l'attuazione del piano.

Articolo 5

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.»

A complemento di questo dispositivo, si deve segnalare che, nella lettera del 18 luglio 1995, citata all'articolo 2, la Francia si è impegnata ad indurre il CL a ridimensionare del 50 % la sua presenza commerciale in Europa, Francia esclusa, entro la fine del 1998, alle stesse condizioni di cui all'articolo 2, lettera c) della decisione 95/547/CE.

2.3 Gli aiuti d'urgenza

A fine settembre 1996 le autorità francesi hanno sottoposto alla Commissione aiuti supplementari a favore del CL, ammontanti a circa 4 miliardi di FRF. Per evitare perdite ingenti per il CL e il deterioramento del suo «rating», il che avrebbe potuto avere conseguenze negative per altri enti finanziari, le autorità francesi hanno dichiarato che erano necessarie nuove misure di aiuto supplementari, in particolare:

- aiuti urgenti volti a salvaguardare le situazioni di liquidità e di solvibilità dell'ente per gli esercizi 1995 e 1996;
- aiuti alla ristrutturazione, destinati a sostenere il risanamento del CL al di là del 1996 e che non saranno erogati prima della decisione finale della Commissione nei loro confronti.

Le misure prospettate consistevano nella modifica delle condizioni inerenti al prestito concesso dal CL all'EPFR al fine di «neutralizzare il peso del passato nei conti del CL». In concreto, visti i risultati meno buoni del previsto delle altre attività, le autorità francesi sostenevano che il sistema di remunerazione del prestito faceva gravare sui conti del CL un onere netto di 3 miliardi nel 1996, 2,7

miliardi nel 1997 e 2,5 miliardi di FRF nel 1998 calcolato tenendo conto della differenza tra il tasso del prestito all'EPFR, 85 % del tasso di mercato monetario (TMM) e il tasso medio ponderato di rifinanziamento del CL sui passivi cui è addossato questo prestito.

In un primo tempo e alla data del 25 settembre 1996 queste misure dovevano essere poste in essere per gli anni 1995 (retroattivamente mediante incorporazione di un provento straordinario nel 1996) e 1996. Successivamente, e in funzione della decisione finale della Commissione, potrebbero eventualmente essere estese all'intera durata del prestito concesso dal CL all'EPFR, sotto forma di aiuto alla ristrutturazione.

Le modifiche prospettate erano tese a compensare integralmente il CL dell'onere di detto prestito. Pertanto era previsto che il tasso di remunerazione applicato al prestito fosse tale da compensare il costo della raccolta da parte del CL dei fondi necessari a finanziare il prestito. Di conseguenza, le autorità francesi hanno deciso di aumentare il tasso di remunerazione dal 7 % al 7,45 % nel 1995 e dall'85 % del TMM al 5,84 % nel 1996. In particolare, per il 1996 le autorità francesi non si limitavano ad annullare l'abbuono di interesse del 15 % sul tasso del prestito originario in modo che il CL fosse remunerato a concorrenza del TMM, ma intendevano anche maggiorare il tasso del prestito al di là del TMM, di una percentuale atta a compensare il costo di rifinanziamento più elevato del CL, inerente ai suoi passivi di lungo periodo. Tale maggiorazione era del 2 % circa rispetto al TMM. Queste modifiche per il 1995 e 1996 dovevano conferire al CL un beneficio di 3.560 milioni di FRF che doveva essere sufficiente per evitare qualsiasi difficoltà di liquidità e di fiducia nei confronti della banca nel 1996.

Come hanno ammesso le autorità francesi, una parte del piano approvato dalla Commissione nel 1995 non è mai stata attuata. Si tratta in particolare della quota di 10 miliardi di FRF, nel quadro del prestito di 145 miliardi di FRF del CL all'EPFR, destinata a permettere a quest'ultimo di sottoscrivere obbligazioni a tasso zero a lungo termine che gli avrebbero consentito di realizzare un ricavo di 35 miliardi di FRF nel 2014 in valore nominale, ossia 7,8 miliardi di FRF in valore attuale. Le autorità francesi intendevano pertanto sopprimere questa parte del piano. Analogamente alle altre misure summenzionate, questa modifica è stata dapprima applicata il 25 settembre 1996 per l'anno 1996, sotto forma di una sospensione dell'operazione. Successivamente, e in funzione della decisione finale della Commissione, le autorità francesi intenderebbero applicare questa modifica anche negli anni successivi, sotto forma di aiuto alla ristrutturazione.

L'esecuzione dell'operazione concernente le obbligazioni a tasso zero avrebbe avuto, come conseguenza, di aggravare ulteriormente le già citate perdite del CL, imponendo a CL un onere annuo di detenzione relativo ai crediti supplementari di 10 miliardi di FRF, ad un tasso di remunerazione che non copre i costi di rifinanziamento.

Le autorità francesi hanno del pari affermato, in occasione della notifica della domanda relativa agli aiuti d'urgenza, che questi aiuti non erano sufficienti per sostenere il risanamento definitivo del CL, in quanto il nuovo piano sociale e l'abbandono dell'attività bancaria al dettaglio al di fuori della Francia, previsti nelle misure presentate, comportavano accantonamenti e deprezzamenti ingenti per varie filiali di scarsa o nulla redditività (circa 6,5 miliardi di FRF di deprezzamento). Per tale motivo le autorità francesi intendevano effettuare un conferimento di capitale, probabilmente al momento della chiusura dei conti 1996, «di importo superiore a detto deprezzamento». La Commissione, nel 1996, aveva stimato l'eventuale importo di detta operazione supplementare in 8-10 miliardi di FRF.

Il 26 settembre 1996 la Commissione ha pertanto deciso di approvare gli aiuti d'urgenza e di avviare il procedimento nei confronti delle altre misure a favore del CL. Essa ha annunciato che nel quadro di detto procedimento avrebbe esaminato la compatibilità di ciascuna delle misure di ristrutturazione in favore del CL, sulla base di tutti gli elementi pertinenti — ivi compresi quelli su cui aveva basato la sua decisione del 1995 con i relativi obblighi a carico della Francia — nonché di qualsiasi nuovo elemento di fatto — ivi inclusi il mancato rispetto di talune condizioni, le nuove misure proposte e le contropartite supplementari.

Da segnalare inoltre che l'approvazione degli aiuti d'urgenza per il 1995 e il 1996 non pregiudicava affatto la presente decisione, per cui gli obblighi della Francia e del CL relativi all'obbligazione a tasso zero e al finanziamento del prestito all'EPFR quali definiti nella decisione 95/547/CE, restavano immutati a decorrere dal 1° gennaio 1997.

2.4 Contesto dell'esame degli aiuti supplementari alla ristrutturazione in favore del CL

Nell'esaminare i nuovi aiuti in favore del CL, la Commissione tiene conto del fatto che ha già approvato gli aiuti concessi dalla Francia al CL nel 1994 e nel 1995 considerandoli compatibili con il mercato comune ai sensi

dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE e in particolare con gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà⁽⁶⁾.

Come affermato in tali orientamenti, «*Gli aiuti alla ristrutturazione danno luogo a preoccupazioni particolari per la concorrenza in quanto possono ingiustamente spostare l'onere dell'aggiustamento strutturale e le relative difficoltà sociali ed industriali su altri produttori, che riescono ad operare senza aiuti, e su altri Stati membri. In linea generale, pertanto, dovrebbero essere autorizzati solo in quei casi in cui si possa dimostrare che l'approvazione di aiuti alla ristrutturazione è nell'interesse della Comunità.*» Pertanto, «*l'attribuzione di aiuti alla ristrutturazione dovrebbe normalmente essere necessaria solo una tantum.*»

La Commissione constata che agli aiuti ingenti, già autorizzati nel 1995, si aggiungono ora ulteriori aiuti di entità esorbitante. Nella decisione di avvio della procedura nel settembre 1996, la Commissione aveva osservato che siffatti nuovi aiuti potrebbero essere considerati compatibili con le regole del trattato CE in materia di aiuti di Stato soltanto se accompagnati da serie contropartite di notevole portata. Le contropartite dovrebbero situarsi tanto in Francia che fuori della Francia, sia nel settore dell'attività bancaria al dettaglio che negli altri settori di attività del CL. La valutazione da parte della Commissione della compatibilità dei nuovi aiuti dipenderà anche dal loro importo addizionale rispetto all'importo approvato nel 1995. Di conseguenza la Commissione deve vigilare affinché detti aiuti non siano dichiarati compatibili, ammesso che lo siano, senza un contributo particolarmente elevato del CL, che tenga conto del contesto nel quale le autorità francesi hanno presentato alla Commissione queste misure di aiuto, dell'entità degli aiuti supplementari rispetto all'importo di 45 miliardi autorizzato con decisione 95/547/CE e del ripetersi di questi interventi. La Commissione verificherà, tra l'altro, che il CL fornisca contropartite commisurate all'eccezionalità e all'entità degli aiuti che gli sono stati accordati. Tali contropartite non dovranno limitarsi a strumenti che non rientrano più nelle linee strategiche della banca, ma dovranno riguardare anche le attività della banca la cui cessione può compensare i danni causati dagli aiuti ai concorrenti e tutto ciò che non è strettamente necessario alla redditività economico-finanziaria del «core-business» del CL.

⁽⁶⁾ Cfr. nota 5.

3. ATTIVITÀ E RISULTATI RECENTI DEL CL

Tabella 1

Organizzazione delle attività del CL alla fine del 1996

Attività	Francia	Europa	Resto del Mondo
Banca commerciale	Servizi bancari ai privati: 1954 agenzie Servizi bancari ai professionisti: 201 centri di affari Servizi bancari alle imprese: 143 centri d'affari e uffici di imprese Filiali bancarie regionali Leasing Factoring Finanziamenti specializzati	Servizi bancari ai privati e alle imprese: 679 agenzie BfG Bank (Germania), CL Austria (Austria), CL Belgio, CL Spagna, Banca Jover (Spagna), CL Grecia, Credito Bergamasco (*) (Italia), CL Lussemburgo, CL Sverige, CL Suisse, CL Portugal, Woodchester (*) (Irlanda), Agenzie CL nel Regno Unito 14 agenzie nell'Europa dell'Est (CL Russie, CL Bank Praha, CL Ukraine, CL Bank Hungary, CL Bank Slovakia, International Bank of Poland) Leasing Factoring	Servizi bancari alle imprese: 564 agenzie di cui 265 in America del Nord e del Sud, 39 in Asia, 224 in Africa, 36 nei DOM/TOM
Gestione per conto terzi	Gestione di 120 OICVM Gestione fiduciaria: privati, investitori istituzionali ed imprese	Gestione di 80 OPCVM Filiali specializzate: CL International Asset Management (Hong Kong, Milano, New York, Singapore, Tokyo) CL Private banking diretto da CL Suisse (altre sedi: Parigi, Monaco, Lussemburgo, Londra, Vienna)	CL Private banking a Hong Kong, Singapore, Miami, Montevideo
Assicurazione	UAF Intermediari di assicurazione	Intermediari di assicurazione	
Mercato di capitali	4 sale di contrattazione 17 uffici Società d'intermediazione finanziaria: Cholet-Dupont e Michaux	Sale di contrattazione a Bruxelles, Francoforte, Londra, Lussemburgo, Madrid, Milano, Rotterdam, Zurigo Filiali specializzate: CL Capital Markets (Londra) Iberagentes (Madrid)	36 sale di contrattazione di cui: Hong-Kong, Montreal, New York, Singapore, Seul, Sydney, Taipei, Tokio Filiali specializzate: CL Capital Markets Asia, CL Sec. (USA)

Fonte: Relazione annuale CL 1996

(*) Le filiali Credito bergamasco (It) e Woodchester (Ir) sono state vendute nel 1997 e non sono più consolidate nei conti 1997.

Il CL è un gruppo bancario attivo nei vari settori dell'intermediazione finanziaria, le cui attività spaziano da quelle di banca commerciale al dettaglio e all'ingrosso, mercato di capitali, gestione di fondi per conto terzi, leasing, factoring, attività assicurative. Il CL contava 50.789 dipendenti alla fine del 1997, di cui poco meno di due terzi in Francia. Il bilancio totale del CL alla fine del 1997 ammontava a 1.499 miliardi di FRF di cui 692 miliardi relativi all'attività in Francia (46,2 %) e 474 miliardi in Europa, Francia esclusa (32 %). Dopo aver rilevato la partecipazione detenuta da Thomson nel dicembre 1996, lo Stato francese possedeva il 78,05 % del capitale e il 96,01 % dei diritti di voto del CL (ivi comprese le azioni detenute dall'EPFR). La Caisse des Dépôts et Consignations, che è un istituto finanziario specializzato pubblico, possedeva il 3,7 % del capitale e il 3,99 % dei diritti di voto. Il resto del capitale (18,25 %) consisteva di certificati d'investimento senza diritto di voto quotati in borsa. Le tabelle seguenti riportano l'organizzazione delle attività e il numero di insediamenti in Francia e all'estero del CL alla fine del 1997 nonché la distribuzione geografica di alcuni suoi elementi finanziari chiave.

Tabella 2

Distribuzione geografica di alcuni elementi finanziari chiave del CL alla fine del 1997

Elementi finanziari	Francia		
	Francia	Europa	Resto del Mondo
Impieghi a favore della clientela (prestiti)	46	30	24
Risorse della clientela (depositi)	58	30	12
Personale	68	21	11
Margine di intermediazione bancaria	58	28	14
Risultato lordo di gestione	50	30	20
Totale dell'attivo (bilancio)	46	32	22

Fonte: CL, Relazione annuale 1997

Le attività del CL sono organizzate per settori e raggruppate in seno ad un certo numero di direzioni, più precisamente le direzioni: affari francesi (DCAF), affari europei fuori dalla Francia (DCAE), altri affari internazionali fuori dell'Europa (DCAI), mercati di capitali (DCMC), gestione delle relazioni con gli investitori istituzionali (DGRI), ingegneria finanziaria e finanziamenti di attivi e di progetti (IFAP) e varie. La DCAF è la principale direzione del gruppo giacché genera circa la metà dei redditi consolidati del CL e un terzo del suo risultato netto (esclusi gli aggiustamenti di holding e intergruppo). La tabella seguente (n. 3) illustra il contributo di ciascuna direzione a taluni aggregati finanziari del gruppo per l'anno 1996.

La tabella 3 mostra che le attività europee nel 1996 generavano un risultato netto alquanto modesto rispetto agli impegni ponderati e ai capitali investiti, mentre è vero il contrario per le altre attività internazionali. Le attività francesi, dal canto loro, producevano redditi lordi considerevoli che però non si saldavano con un risultato netto altrettanto elevato, in particolare a causa delle spese generali e del livello elevato dei rischi e delle perdite sugli attivi. Questa situazione è notevolmente cambiata nel 1997 (cfr. in prosieguo).

Dall'erogazione dei primi aiuti nel 1994, il CL ha intrapreso un ampio processo di ristrutturazione della sua organizzazione e delle sue attività, che ha interessato gli aspetti strategici, operativi e finanziari del gruppo.

Il CL ha abbandonato l'aspirazione a diventare una banca universale a livello mondiale. Pur mantenendo quest'obiettivo in Francia, dove il CL è sia banca di privati, che banca delle PMI, banca delle grandi imprese e degli investitori istituzionali, banca assicurazione, merchant bank e banca di mercato di capitali, nel resto del mondo il CL ha ridotto la propria presenza commerciale a seguito della decisione 95/547/CEE, cedendo filiali bancarie estere specializzate nelle operazioni al dettaglio in Europa (CLBN, Credito Bergamasco, Woodchester), in America latina (Banco Frances e Brasileiro) e in Africa. Dal 1° gennaio 1995 le cessioni a livello internazionale hanno interessato il 17,9 % dei cespiti in questo campo, il che corrisponde a circa 171,2 miliardi di FRF di cui 136,1 miliardi in Europa e 35,2 miliardi nel resto del mondo (principalmente in America latina). Il CL ha invece mantenuto e riorganizzato le sue attività di banca all'ingrosso e di mercato di capitali a livello mondiale. Inoltre ha contratto alleanze con partner specializzati, aventi un ruolo preminente nei loro rispettivi mercati (in particolare con Allianz nell'assicurazione-danni e Cetelem in Francia nel credito al consumo).

Tabella 3

Contributo delle attività del gruppo a taluni aggregati finanziari (dati 1996)

	Impegni ponderati	Margine di intermediazione bancaria	Risultato lordo di gestione	Risultato netto
DCAF e filiali	[...](⁶)	[...]	[...]	32 %
DCAE incl. sale	[...]	[...]	[...]	6 %
DCAI incl. sale	[...]	[...]	[...]	30 %
DCMC incl. sale	[...]	[...]	[...]	23 %
DGRI e filiali	[...]	[...]	[...]	5 %
IFAP e filiali	[...]	[...]	[...]	4 %
Valori assoluti totali (miliardi di FRF)	872	44,5	11,4	0,3

(⁶) Nella versione pubblicata della presente decisione sono stati omessi alcuni dati, coperti da segreto commerciale.

Esclusi gli aggiustamenti holding e intergruppo — Fonte: «business plan» del CL.

N.B. Negli impegni ponderati non si è tenuto conto del prestito di 135 miliardi di FRF all'EPFR.

Sotto il profilo operativo sono state seguite due linee d'azione principali. Innanzitutto è stato risanato il portafoglio, che ha beneficiato del trasferimento al CDR di 190 miliardi di FRF di cespiti in gran parte non redditizi nonché dell'adozione di strumenti più efficaci di vigilanza, gestione e controllo dei rischi e di sistemi di gestione e di controllo interno adeguati. Il coefficiente di copertura degli incagli mediante accantonamenti è stato elevato al 65 % nel 1997. In secondo luogo sono state notevolmente ridotte le spese generali. Piani sociali successivi hanno permesso di ridurre il personale da 59.323 unità nel 1995 a 50.789 nel 1997 e il suo costo globale da 20,6 miliardi a 19,8 miliardi di FRF nello stesso arco di tempo. La riduzione del numero di dipendenti è (⁷) del 14,4 % rispetto al 1995, ossia una riduzione di gran lunga superiore, anche a perimetro di attività costante, a quella operata dai suoi principali concorrenti francesi. Per il 1998 si prevede una nuova riduzione dell'organico nel quadro del completamento del terzo piano sociale che comporta tagli di circa 5 000 unità (nell'arco 1996-1998). Per contenere il calo del margine di intermediazione bancaria (MIB) constatato nel 1996 sono state promosse azioni di fidelizzazione della clientela e di difesa del MIB.

La ristrutturazione sul piano finanziario è stata più lenta. Rispetto al piano presentato alla Commissione nel 1995, il CL non ha potuto rispettare gli obiettivi che si era prefisso, per vari motivi. Per quanto riguarda il passivo, il CL ha continuato a sopportare l'onere dei suoi passivi a lungo termine contratti ormai da vari anni e le cui condi-

zioni di tasso sono divenute sempre più pesanti rispetto alla diminuzione progressiva dei tassi di mercato. Il rating del CL è rimasto ancorato a livelli particolarmente bassi e svantaggiosi rispetto alla strategia perseguita dalla banca. Malgrado il recente miglioramento della sua prestazione operativa, il rating dei prestiti del CL assegnato dalle agenzie internazionali di rating attualmente è di BBB+ (Standard & Poor's) e A3 (Moody's) il che corrisponde ad una capacità di rimborso sufficiente ma con una grande sensibilità ai rischi economici (⁸). Questo rating va confrontato con l'AA-/Aa3 attribuito alla Société Générale e, rispettivamente, l'A+/Aa3 alla BNP, ossia le due banche francesi private di dimensione all'incirca analoga a quella del CL nonché con i rating normalmente più elevati delle altre banche pubbliche. Un rating nella scala AAA-A- (S&P) oppure Aaa-A3 (Moody's) in genera rappresenta una condizione che avvalorata l'efficienza economico-finanziaria a lungo termine di una banca in particolare affinché possa finanziarsi in condizioni concorrenziali sui mercati. Questo rating rispecchia anche la debole capitalizzazione del CL rispetto al tipo e all'ambito geografico delle sue attività che sono sottoposte ai rischi economici in tutto il mondo. Il coefficiente di solvibilità è passato dall'8,4 % nel 1995 al 9,3 % nel 1997 e il suo nocciolo duro («tier one») dal 4,4 % al 4,8 %. Benché siano in generale del tutto soddisfacenti per una banca media, questi coefficienti restano al disotto di ciò che i mercati di norma richiedono per banche che ambiscono a svolgere una strategia così estesa come quella del CL. Nel gennaio

(⁷) Dati non depurati delle variazioni di perimetro di consolidamento.

(⁸) La scala di rating dell'agenzia Standard & Poor's-ADEF è la seguente: AAA: capacità di rimborso estremamente forte; AA: capacità molto forte; A: capacità forte ma sensibile ai rischi economici; BBB: capacità sufficiente ma con una grande sensibilità ai rischi economici; BB e B: carattere speculativo e incertezza di pagamento; CCC, CC e C: incagli; D: già in stato di insolvenza; il rating di Moody's è il seguente: Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, Baa1, Baa2.

1998 l'agenzia Moody's ha posto sotto sorveglianza il rating del CL data la sua esposizione in Asia e le incertezze connesse all'approvazione del piano di aiuti da parte della Commissione.

Malgrado questi problemi dal lato del passivo, è dall'attivo che provengono le principali difficoltà del CL, sia per il ritardo dei rimborsi del prestito all'EPFR, che pesa sulla sua gestione, sia per il calo delle sue quote di mercato nel 1995-1996 (circoscritto nel 1997) e la congiuntura sfavorevole in quegli anni che spiega l'insufficienza del margine di intermediazione bancaria e dei risultati che hanno motivato gli aiuti al salvataggio approvati dalla Commissione nel 1996.

Per quanto concerne l'attivo, si noterà inoltre che il rendimento del portafoglio crediti ha dovuto subire una riduzione in seguito al calo dei tassi di mercato, ma anche per effetto della concorrenza più forte connessa alla disintermediazione sui livelli più sofisticati dei mercati finanziari, del progresso tecnologico e dell'integrazione dei mercati. La diminuzione dei proventi da interessi (interessi riscossi meno interessi pagati) è stata progressivamente compensata dall'aumento delle commissioni sui titoli e sulla gestione di attivi di terzi. Il prestito all'EPFR è rimasto ad un importo nominale elevato (più di 100 miliardi di FRF)

e la sua remunerazione, più bassa di quella dei tassi di mercato (85 % del TMM), ha pesato sui conti della banca, il che ha portato alla concessione dell'aiuto d'urgenza nel 1996.

L'analisi finanziaria e operativa del CL relativa al periodo 1994-1997 è illustrata nella tabella 4.

Va sottolineato che i conti del CL nel 1995-1996 includono la «neutralizzazione» del prestito all'EPFR. Inoltre, i conti del 1997 sono stati redatti dalla banca presupponendo l'approvazione da parte della Commissione della «neutralizzazione» del prestito. Dopo l'annuncio di questi risultati il 19 marzo 1998, la Commissione ha fatto sapere, mediante una dichiarazione del commissario Van Miert, che l'inclusione nei risultati della banca dell'aiuto relativo alla neutralizzazione nel 1997 del prestito all'EPFR era prematura e non era ancora stata approvata, che non poteva anticipare la presente decisione e che quindi, conformemente alle regole applicabili in materia di aiuti di Stato, era a tale stadio illegale. Senza questi aiuti nel 1997, di importo superiore a 3 miliardi di FRF, la banca avrebbe registrato un risultato negativo. Nonostante questa riserva e così come sono presentati, questi risultati sono comparabili a quelli del 1996 e 1995, che comprendevano aiuti simili e forniscono indicazioni importanti sull'evoluzione dell'attività del CL.

Tabella 4

Risultati e indicatori finanziari del CL dal 1994 al 1997

(milioni di FRF)

	1994	1995	1996	1997	variazione 1997/1996
Margine di intermediazione bancaria	45 677	43 355	44 509	46 020	+ 3,4 %
Spese generali e ammortamenti	(39 502)	(36 709)	(35 049)	(34 981)	- 0,2 %
Risultato lordo di gestione	6 175	6 646	9 460	11 039	+ 16,6 %
Accantonamenti	(13 981)	(5 835)	(5 711)	(5 073)	- 12,2 %
Risultato corrente (1)	(7 809)	811	3 749	5 966	+ 59 %
Elementi straordinari e vari	(485)	546	(1 623)	(1 800)	—
Imposte sulle società	(1 300)	(931)	(1 296)	(982)	—
Risultati di società in base al criterio del patrimonio netto	451	920	831	110	—
Ammortamento dell'avviamento	(2 192)	(197)	(68)	(70)	—
Clausola di ritorno a giorni migliori	—	(6)	(107)	(850)	—
Risultato netto complessivo	(11 274)	1 143	1 486	2 370	+ 59 %
Risultato netto di pertinenza del gruppo	(12 102)	13	202	1 057	—
Capitali propri, di cui	46 545	42 148	44 421	44 074	—
di pertinenza del gruppo	26 304	24 282	25 603	28 293	—
fondi per rischi bancari generali	5 492	5 018	5 054	4 985	—
minoritari	14 749	12 848	13 763	10 796	—
Totale di bilancio	1 752 971	1 663 030	1 623 682	1 498 698	—
Rendimento fondi propri di pertinenza del gruppo prima della clausola (ROE)	—	0,08 %	1,24 %	6,74 %	—
Rendimento attivi (ROA)	- 0,64 %	0,07 %	0,09 %	0,15 %	—

(milioni di FRF)

	1994	1995	1996	1997	variazione 1997/1996
Coefficiente di solvibilità, di cui	8,4 %	8,5 %	8,7 %	9,3 %	—
Tier 1	—	4,5 %	4,6 %	4,8 %	—
Coefficiente operativo	86,5 %	84,7 %	78,7 %	76 %	—
Organico	68 845	59 373	56 748	50 789	—
Prestiti alla clientela	830 758	878 500	878 489	845 500	—
Depositi della clientela	684 600	700 800	694 000	712 700	—
Capitali gestiti	441 400	401 200	452 600	491 300	+ 8,5 %

Fonte: CL, Relazioni annuali.

N.B. Dati 1997 quali presentati dalla banca, compresa la «neutralizzazione» del prestito del CL all'EPFR.

(1) Il risultato corrente nel 1997 non comprende gli accantonamenti per l'ASIA, che sono inclusi nel saldo degli elementi straordinari.

Questa tabella mostra che dopo essere notevolmente diminuito nel 1995, il margine di intermediazione del CL nel 1996 si è stabilizzato e nel 1997 ha registrato una sensibile ripresa. L'aumento sostanziale del MIB nel 1997, in parte è dovuto all'aumento significativo delle commissioni (+11,5 % a perimetro costante) data la buona attività sui mercati finanziari nel 1997. Le commissioni costituiscono ormai il 33,8 % del margine di intermediazione del CL e sono aumentate in tutte le grandi attività della banca, in Francia (dove le commissioni passano da 6,6 a 7,1 miliardi FRF) e a livello internazionale. D'altra parte l'attività di prestito nel 1997 è stata sostenuta: i crediti in essere sono cresciuti in Europa (+11 % a perimetro comparabile) e nel resto del mondo (+7,6 %). L'aumento in Europa è dovuto alla forte progressione dei prestiti della BfG e ad un effetto cambio sulla sterlina (+20 %). La cifra relativa al resto del mondo comprende un effetto dollaro (+14 %). Le operazioni di mercato di capitali e delle altre filiali estere, in particolare negli Stati Uniti e in Asia, hanno fornito un contributo positivo importante alla banca.

Secondo la banca le quote di mercato del CL in Francia, dopo il crollo registrato nel 1995-1996, si sono stabilizzate, sia per quanto concerne la distribuzione dei crediti che la raccolta delle risorse.

Tabella 5

Quote di mercato del CL in Francia

(%)

	Dic. 1995	Dic. 1996	Sett. 1997
Impieghi di clienti			
— privati	6,1	5,7	5,6
— imprese	4,1	4,3	4,4
Risorse di clienti			
— privati	5,9	5,7	5,7
— imprese	6,3	5,5	5,5

Dati: CL, Relazione annuale 1997

Nel 1997 la banca commerciale in Francia ha registrato un rapido miglioramento della sua redditività: il MIB Francia rimane stabile tenuto conto della leggera flessione dei prestiti in essere alla clientela (-2,6 % prima dell'operazione di cartolarizzazione) e dell'erosione dei margini di tasso (margine di intermediazione tasso debitori versus tasso creditori), ma il controllo delle spese generali inerenti all'attività in Francia, che scendono dell'1,4 %, è un fattore favorevole, così come lo è la diminuzione degli accantonamenti grazie ad un miglior controllo dei rischi. Il livello degli accantonamenti della banca commerciale in Francia è notevolmente calato dal 1996 al 1997 passando da 3,7 miliardi di FRF (circa 1 % degli attivi ponderati) a meno di 2 miliardi di FRF, il che ha permesso un miglioramento del risultato (il risultato prima dell'imposta aumenta di 2 miliardi di FRF).

Dal 1995 sono considerevolmente diminuite le spese generali per l'insieme del gruppo grazie soprattutto alla riduzione dell'organico e dei costi globali del personale. Il coefficiente operativo è pertanto sceso dall'84,7 % al 76 %, anche se continua ad essere particolarmente elevato in Francia (circa l'82 %) rispetto a quello dei principali concorrenti francesi della banca (circa il 70-72 %). Nel 1997 sono invece notevolmente aumentate le spese generali nel comparto internazionale. Di conseguenza globalmente il coefficiente operativo (rapporto spese generali/margine di intermediazione) scende lentamente malgrado l'aumento del MIB. Questo indice è senz'altro migliore di quanto previsto per il 1997 nel piano (80 %), ma il CL è ancora lontano dal coefficiente operativo dei suoi principali concorrenti e dall'obiettivo che si è prefisso (coefficiente del 70 % nel 2000).

Gli accantonamenti hanno raggiunto un totale di oltre 8 miliardi di FRF nel 1997, ossia due volte più del previsto. Questo aumento è dovuto principalmente all'accantonamento straordinario di 3 miliardi di FRF per l'Asia. Rispetto al 1996 gli accantonamenti (Asia esclusa) sono in diminuzione, passando da 5,7 a 5,1 miliardi di FRF, ma superano ancora di 1 miliardo l'importo previsto nel piano e sono aumentati a perimetro costante a causa in particolare dell'ingente accantonamento per rischio paese a concorrenza di 900 milioni di FRF nel 1997 (a complemento di un accantonamento di 333 milioni di FRF già effettuato nel 1996).

Il risultato netto della banca è aumentato in maniera molto sensibile nel 1997, ma è di difficile interpretazione data l'entità degli elementi straordinari non ripetitivi (neutralizzazione del prestito EPFR, accantonamento Asia, plusvalenze di cessione). Il coefficiente di solvibilità («indice Cooke») tenuto conto del miglioramento dei risultati (effetto positivo sul numeratore, dopo assegnazione del risultato) e della stabilità degli attivi ponderati (denominatore del rapporto) aumenta sensibilmente, passando dal 4,6 % al 4,8 % (tier one) e da 8,7 % a 9,3 % (coefficiente di solvibilità).

Il risultati attualmente noti mostrano che il risanamento del CL continua ad essere fragile e che la sua redditività è insufficiente per remunerare i fondi propri al livello che di norma si attenderebbe un azionista privato. Senza gli aiuti d'urgenza approvati dalla Commissione nel 1996 i risultati della banca sarebbero rimasti negativi. Va inoltre fatto presente che senza la neutralizzazione del prestito (anticipata e illegittima a questo stadio, conformemente alle regole applicabili in materia di aiuti di Stato) il CL nel 1997 avrebbe ancora registrato delle perdite.

Pertanto la Commissione su questa sola base non può concludere che l'evoluzione recente dell'attività della banca mostri che il CL ha recuperato la redditività e ripristinato l'efficienza economico-finanziaria. È quindi neces-

sario esaminare il piano di ristrutturazione presentato dalle autorità francesi nel luglio 1997 (cfr. in prosieguo).

4. ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISTE NELLA DECISIONE 95/547/CE

Nella sua decisione 95/547/CE la Commissione ha subordinato gli aiuti ad una serie di condizioni la cui applicazione è esaminata in prosieguo. Tra le condizioni più importanti figurano:

- a) l'attuazione integrale del piano di ristrutturazione presentato alla Commissione;
- b) la riduzione della presenza commerciale della banca fuori della Francia del 35 % in termini di bilancio;
- c) la concessione del prestito EPFR e l'emissione delle obbligazioni a tasso zero;
- d) il pagamento della clausola del ritorno a giorni migliori;
- e) il versamento dei dividendi del CL allo Stato azionista;
- f) l'utilizzazione dei proventi di cessioni a fini di ristrutturazione;
- g) la soppressione del riporto a fini fiscali dei disavanzi di bilancio relativi agli aiuti.

a) *L'attuazione del piano di ristrutturazione presentato alla Commissione*

Successivamente all'approvazione da parte della Commissione, nel luglio 1995, del piano di aiuti a favore del CL, ivi compreso il protocollo di accordo tra lo Stato e il CL del 5 aprile 1995 concernente la struttura di dismissione, le autorità francesi hanno comunicato alla Commissione varie clausole addizionali al protocollo in questione, di cui alcune al fine di conformarsi alla decisione 95/547/CE (separazione CL-CDR) e alla decisione della Commissione del settembre 1996 (aiuto d'urgenza). A questo proposito va citata la clausola addizionale n. 9, del 6 maggio 1997, che ha adattato le modalità di rimborso del prestito partecipativo del CDR all'EPFR sopprimendo l'obbligo per il CDR di rimborsare anticipatamente ogni anno all'EPFR una somma corrispondente ai proventi delle cessioni, detratte le somme messe a disposizione delle società controllate, le spese di funzionamento e gli interessi riconosciuti all'EPFR. A decorrere dalla data di detta clausola, il CDR deve sottoporre ogni anno all'EPFR un piano pluriennale di finanziamento e di tesoreria e, in tale quadro, il CDR rimborsa anticipatamente all'EPFR, il 30 giugno, un importo pari alla stima della sua tesoreria disponibile a tale data, dedotto 1/6 dei proventi di cessione previsti nel bilancio dell'anno in corso.

La stessa clausola addizionale ha istituito un sistema di garanzia dell'EPFR a favore del CDR al fine di facilitare a quest'ultimo l'ottenimento di finanziamenti esterni a concorrenza di 10 miliardi di FRF. L'importo dei prelievi addizionali a titolo del credito dell'EPFR cui può ricorrere

il CDR a partire dal 1° gennaio 1998 e a concorrenza di un importo totale di 10 miliardi di FRF, è ridotto dell'ammontare delle garanzie esistenti alla data di ciascun prelievo. Queste modifiche rispecchiano gli accresciuti fabbisogni di tesoreria del CDR, che hanno contribuito ai ritardi dei rimborsi del prestito partecipativo e, di conseguenza, del prestito del CL all'EPFR.

Il 16 dicembre 1997 le autorità francesi hanno informato la Commissione della riforma del funzionamento e delle strutture di controllo del CDR presentata alla Commission des Finances de l'Assemblée Nationale dal ministro Strauss-Kahn. Secondo le autorità francesi tale riforma era necessaria per porre rimedio ai difetti del dispositivo precedente, in particolare:

- un obiettivo esclusivamente di liquidazione e un calendario imperativo;
- l'assenza di responsabilizzazione del CDR;
- il moltiplicarsi degli organi e delle procedure di controllo;
- interferenze politiche;
- incertezze sul trattamento giudiziario dei dossier.

La riforma si basa su tre principi: una gestione indipendente e responsabile, un controllo rigoroso ed efficace, e uno Stato imparziale e sostenitore della giustizia. In pratica ciò significa che:

- la gestione degli attivi, nell'intento di valorizzarli al massimo e di ottimizzare il risultato finanziario per lo Stato, non sarà più esclusivamente mirata alla liquidazione;
- solo il CDR sarà responsabile dei processi di cessione nel quadro di una strategia proposta annualmente con l'introduzione di un dispositivo di interessenza ai risultati;
- il controllo interno sarà rafforzato con la trasformazione del CDR in una società dotata di un consiglio di vigilanza e di un direttivo, con l'integrazione delle funzioni del comitato consultivo di controllo nel consiglio di vigilanza, con la creazione di una direzione rischi e con la semplificazione del dispositivo contabile interno e delle strutture sociali intermedie;
- l'EPFR eserciterà nei confronti del CDR le prerogative dello Stato azionista, con compiti di controllo, eventualmente avvalendosi anche di esperti indipendenti;
- sono bandite le interferenze politiche e la giustizia sarà sistematicamente adita e i suoi mezzi rafforzati a tal fine.

La Commissione sostiene il principio di una gestione rispettosa della difesa degli interessi patrimoniali dello Stato, che deve avere per effetto di minimizzare gli aiuti

accordati dallo Stato al CL attraverso la dismissione. La Commissione rileva che le operazioni del CDR nel corso degli esercizi 1996 e 1997 si sono già allontanate da un'ottica puramente di liquidazione e che in particolare il CDR ha rinunciato a crediti o a ricapitalizzazioni, nonché accordato nuove garanzie alle sue filiali o ai loro potenziali acquirenti, a condizioni suscettibili di includere la concessione di aiuti di Stato ai beneficiari di dette operazioni. La Commissione sottolinea che l'abbandono di questa logica di liquidazione rende più improbabile il rispetto del calendario (indicativo) iniziale che prevedeva un obiettivo di cessione dell'80 % degli attivi trasferiti entro 5 anni (vale a dire nel 2000). I vantaggi che le autorità dichiarano di trarre da siffatta gestione non mirata alla liquidazione devono essere valutati tenuto conto dell'aumento dei costi di detenzione connesso alla proroga del trasferimento di un certo numero di cespiti. Le autorità non hanno fornito elementi giustificativi al riguardo tendenti a dimostrare che in tal modo minimizzano gli aiuti.

La Commissione fa presente che le risorse del CDR sono risorse di Stato ai sensi dell'articolo 92 del trattato non solo perché il CDR è controllata al 100 % da un'impresa pubblica, ma anche perché esso è finanziato mediante un prestito partecipativo garantito dallo Stato, che se ne è accollate le perdite. La Commissione osserva che queste operazioni non beneficiano di nessuna deroga che le esenti dagli obblighi derivanti dagli articoli 92 e 93 del trattato e, in particolare, che le autorità francesi e il CDR non potrebbero essere esentati da questi obblighi in virtù della decisione 95/547/CE né della presente decisione. Va rilevato, tra l'altro, che le operazioni del CDR nei confronti delle sue filiali sono supposte non contenere elementi di aiuto, purché rispettino il cosiddetto principio dell'investitore privato operante in una economia di mercato e qualsiasi conferimento di capitale (o l'abbandono di crediti) sia conforme a tale principio. La Commissione, nella sua comunicazione agli Stati membri⁽⁹⁾ relativa ai principi da applicare per determinare il carattere di aiuto di un intervento pubblico, considera che i conferimenti di capitale ad imprese pubbliche contengono elementi di aiuto di Stato se, in circostanze analoghe, un investitore privato, tenuto conto della remunerazione attesa dal conferimento di fondi, non l'avrebbe effettuato. In una lettera del 16 ottobre 1997 indirizzata al ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria, il commissario Karel Van Miert ha ricordato che le operazioni del CDR comportanti una ricapitalizzazione dei suoi attivi, una vendita a prezzo negativo oppure una cancellazione di debiti potevano includere elementi di aiuto e dovevano essere notificate alla Commissione. Del pari, devono essere notificate alla Commissione anche le

⁽⁹⁾ GU C 307 del 13. 11. 1993, pag. 3.

cessioni degli attivi del CDR che non rispettino procedure di asta aperte e trasparenti. Sono esentate dall'obbligo di notifica soltanto le operazioni indiscutibilmente al di sotto della soglia de minimis di aiuto di 100 000 ECU.

Gli altri aspetti dell'attuazione del piano di ristrutturazione presentato alla Commissione nel 1995 sono esaminati in prosieguo.

b) *La riduzione della presenza commerciale della banca fuori della Francia*

Conformemente agli impegni assunti dalla Francia nella lettera del ministro Madelin del 18 luglio 1995, la decisione 95/547/CE ha imposto la riduzione di almeno il 35 % della presenza commerciale del CL all'estero, ivi compreso della rete bancaria europea, entro la fine del 1998. Questa lettera indica che la riduzione dovrà essere valutata in termini di bilancio e che la riduzione a livello internazionale nella misura suindicata rappresenta una riduzione del 50 % della rete in Europa. Da segnalare che il contributo dei cespiti internazionali al totale dell'attivo della banca alla fine del 1994 ammonta a 960 miliardi di FRF, mentre il contributo degli attivi europei equivale a 620 miliardi di FRF. Di conseguenza il 35 % dei cespiti internazionali corrispondono a 336 miliardi di FRF di cui 310 miliardi di FRF in Europa pari al 50 % dei cespiti europei del CL (al di fuori della Francia).

Alla data del 31 ottobre 1997 il CL aveva effettuato cessioni per un valore di bilancio, al 1° gennaio 1995, di 171,2 miliardi di FRF, ossia il 17,9 % dei suoi cespiti internazionali. Questa riduzione è il risultato di cessioni ammontanti a 136,1 miliardi di FRF in Europa e a 35,2 miliardi di FRF nel resto del mondo. La riduzione in Europa corrisponde al 22 % delle attività europee. Di conseguenza, per adempiere al suo obbligo, il CL deve ancora cedere prima del 31 dicembre 1998 circa 164 miliardi di FRF di attivi europei.

c) *Concessione del prestito all'EPFR ed emissione di obbligazioni a tasso zero*

Per acquistare i 135 miliardi di FRF di attività al netto delle passività trasferite dal CL nella struttura di dismissione, il CDR ha ricevuto un prestito partecipativo di 145 miliardi di FRF dall'EPFR (di cui 10 miliardi sono stati convertiti in garanzia dall'EPFR su prestiti ottenuti dal CDR presso terzi). L'EPFR, dal canto suo, si è finanziato presso il CL attraverso un prestito (non partecipativo) a concorrenza di 145 miliardi di FRF. I due prestiti scadono il 31 dicembre 2014. Il tasso d'interesse annuo applicabile al prestito del CL all'EPFR è stato fissato inizialmente al 7 % nel 1995, poi all'85 % del TMM a partire dal 1996⁽¹⁰⁾. La maggior parte di questo prestito (135 miliardi

di FRF) ha permesso di finanziare il trasferimento dei cespiti, mentre il saldo di 10 miliardi di FRF avrebbe dovuto essere utilizzato dall'EPFR per acquistare un importo equivalente di obbligazioni a tasso zero; tale operazione gli avrebbe consentito di realizzare un incasso di 35 miliardi di FRF in valore nominale nel 2014, stimato dalla Commissione nella sua decisione 95/547/CE pari a circa 8 miliardi di FRF in valore attuale.

Questo schema ha subito varie modifiche. Il prestito del CL all'EPFR è stato concesso, ma soltanto per un importo di 135 miliardi di FRF, il che ha impedito all'EPFR l'emissione dell'obbligazione a tasso zero. Poiché la Commissione ha detratto il ricavato previsto per l'EPFR dell'obbligazione a tasso zero dagli aiuti lordi al CL, la mancata concessione da parte del CL di 10 miliardi di FRF di prestito all'EPFR e la conseguente mancata emissione delle obbligazioni a tasso zero costituiscono un costo supplementare per lo Stato ed un aiuto supplementare a favore del CL rispetto a quello che era già stato autorizzato nel 1995 per un importo identico alla detrazione di circa 8 miliardi di FRF calcolata nel 1995. Una parte di questo aiuto, stimata a 400 milioni di FRF, relativa alla mancata emissione delle obbligazioni nel 1995-1996, è stata tuttavia autorizzata dalla Commissione nella decisione del settembre 1996 sugli aiuti d'urgenza a favore del CL.

La stessa decisione autorizza altri aiuti d'urgenza per circa 3,5 miliardi di FRF conseguenti alla modifica, più precisamente al rialzo del tasso di interesse inerente al prestito del CL all'EPFR per gli anni 1995 (a posteriori) e 1996. La Commissione aveva peraltro avviato la procedura nei confronti della proroga al di là del 1996 di siffatta modifica.

Il protocollo di accordo concluso nel 1995 tra lo Stato e il CL, dopo la firma, è stato integrato da alcune clausole aggiuntive, al fine di modificare altre disposizioni approvate dalla Commissione. Pertanto, per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento della dismissione, il mancato prelievo di 10 miliardi di FRF da parte dell'EPFR presso il CL ha dato luogo non già a una riduzione di pari ammontare del prestito partecipativo dell'EPFR al CDR, bensì alla trasformazione di tale possibilità di prelievo supplementare da parte del CDR in una garanzia di pari importo per permettergli di finanziarsi direttamente sul mercato.

Inoltre, benché lo stato di avanzamento delle cessioni del CDR sia in linea con l'obiettivo iniziale di cessione dell'80 % dei cespiti trasferiti in cinque anni e del 50 % in tre anni, la retrocessione dei proventi di cessione all'EPFR, e quindi anche il rimborso del prestito del CL, è stata molto più lenta e limitata di quanto inizialmente previsto, poiché il CDR ha conservato la parte essenziale di questi proventi di cessione per finanziare i suoi costi di gestione, i costi di detenzione dei suoi attivi (in particolare il rimborso di passivi terzi) e sostenere sotto varie forme (mediante ricapitalizzazione, anticipazioni, abbandono di crediti) taluni attivi trasferiti.

⁽¹⁰⁾ Gli interessi accumulati di mora sono remunerati al tasso mensile dei buoni del tesoro a 13 settimane (TMB), pubblicata dalla CDC.

Il ritardo dei rimborsi nonché l'evoluzione imprevista dei tassi d'interesse hanno finito per pesare sui conti del CL. Infatti i cespiti trasferiti al CDR erano in parte finanziati da passivi a lungo termine non trasferiti alla struttura di dismissione e contratti dalla banca nella sua fase di espansione (1988-93) a tassi superiori al rendimento del prestito EPFR dopo il 1995, che è dell'85 % del TMM. Ciò avrebbe dovuto comportare, a partire dal 1996, oneri di mantenimento in portafoglio per il CL (secondo le proiezioni effettuate all'epoca, pari a 2,1 miliardi di FRF nel 1997, 1,8 miliardi di FRF nel 1998 e 1,4 miliardi di FRF nel 1999). Nelle intenzioni delle autorità francesi ciò costituiva un contributo del CL ai costi del meccanismo e quindi alla sua propria ristrutturazione. Le proiezioni del margine di intermediazione bancaria del 1995 lasciavano prevedere che il CL sarebbe stato in grado di sostenere pienamente tali costi. In realtà il ritardo dei rimborsi del prestito all'EPFR e l'imprevisto andamento dei tassi di interesse di mercato hanno maggiorato questi costi. Tuttavia tale incremento non avrebbe richiesto aiuti d'urgenza se il CL avesse rispettato le proiezioni formulate sul margine di intermediazione. Pertanto è quest'ultimo elemento, ossia il crollo del margine di intermediazione rispetto alle previsioni che ha giustificato gli aiuti d'urgenza. Nella decisione del 1996 la Commissione aveva infatti valutato, sulla base dei dati trasmessi dalle autorità francesi, che l'effetto del tasso si sarebbe tradotto in un sovraccosto per il CL ammontante soltanto ad 1 miliardo di FRF nel triennio 1996-1998 ⁽¹⁾.

d) *La clausola di ritorno a giorni migliori*

I termini della clausola di ritorno a giorni migliori sono stati correttamente applicati successivamente alla decisione 95/547/CE. Ciononostante, il CL, in base a detta clausola, ha versato solo 6 milioni di FRF nel 1995 e 107 milioni di FRF nel 1996, ossia importi notevolmente inferiori ai 339 e 505 milioni di FRF inizialmente previsti per questi due anni, dati i risultati della banca meno soddisfacenti di quanto inizialmente previsto. Il nuovo piano presentato nel luglio 1997, sulla base di una «neutralizzazione» completa del prestito EPFR e delle altre ipotesi sulle cessioni di attivi, presenta un miglioramento del risultato della banca a partire dal 2000 rispetto al piano del 1995 e, di conseguenza, dei pagamenti in virtù della clausola, purché sia mantenuta.

Tabella 6

Versamenti in base alla clausola di ritorno a giorni migliori

(in milioni di FRF)

	1995	1996	1997 P	1998 P	1999 P	2000 P
Nuova stima del 1997	6	107	1 018	1 247	2 309	3 553
Proiezione del 1995	339	505	1 065	1 901	2 326	2 487
Differenza	(333)	(398)	(47)	(654)	(17)	+ 1 066

Fonte: «business plan» 1995 e 1997 del CL.

Siffatto miglioramento dovrebbe compensare, purché venga mantenuta la clausola, i mancati versamenti iniziali. Tuttavia il piano presentato alla Commissione nel luglio 1997 (cfr. in prosieguo) lascia sussistere un dubbio sul mantenimento della clausola o sulla sua sostituzione mediante una soluzione alternativa.

e) *Il versamento dei dividendi allo Stato azionista*

Come per la clausola succitata, il fatto che il CL abbia registrato risultati inferiori alle previsioni ha avuto come conseguenza la diminuzione dei dividendi versati dal CL allo Stato azionista e del valore delle azioni detenute da quest'ultimo rispetto alle stime inizialmente formulate. La Commissione fa presente che nella decisione 95/547/CE aveva stimato il valore della quota dei risultati del CL di pertinenza dello Stato a 10 miliardi di FRF in valore attuale. La tabella seguente illustra le proiezioni iniziali e le nuove stime dei risultati netti del CL, dopo i versamenti previsti dalla clausola.

⁽¹⁾ Per maggiori dettagli sugli aiuti d'urgenza la Commissione rinvia alla decisione del settembre 1996 (v. nota 4).

Tabella 7

Risultati netti «di pertinenza del gruppo» del CL dopo i versamenti previsti dalla clausola

(in milioni di FRF)

	1995	1996	1997 P	1998 P	1999 P	2000 P
Nuova stima del 1997	13	202	1 270	1 452	2 217	3 095
Proiezione del 1995	659	912	1 318	1 923	2 252	2 385
Differenza	(646)	(710)	(48)	(471)	(35)	+ 710

Fonte: «business plan» del CL del 1995 e del 1997

f) *L'utilizzazione dei proventi di cessione a fini di ristrutturazione*

Il CL ha indicato che aveva utilizzato 14,8 miliardi di FRF provenienti dalle cessioni per finanziare le misure di ristrutturazione per un importo complessivo di 7,5 miliardi di FRF, mentre il resto era stato investito in tesoreria oppure per rifinanziare il debito. Da notare tuttavia che il CL ha anche investito circa 254 milioni di FRF all'estero. Trattasi di investimenti di modesta entità e che rappresentano soltanto l'1,7 % dei proventi di cessione realizzati dall'inizio del 1995.

g) *La soppressione del riporto a fini fiscali dei disavanzi di bilancio relativi agli aiuti*

In applicazione dei principi contenuti negli orientamenti comunitari sugli aiuti alla ristrutturazione, la Commissione aveva imposto allo Stato francese di sopprimere la possibilità per il CL di beneficiare del riporto a fini fiscali delle sue perdite per la parte coperta dall'aumento di capitale di 4,9 miliardi di FRF realizzato nel 1994. La Commissione aveva anche chiesto alle autorità francesi di eliminare tale possibilità in relazione alle altre perdite del CL al momento della privatizzazione qualora venisse ceduta la clausola del ritorno a giorni migliori.

Secondo il CL, la prima condizione riguarderebbe unicamente le perdite del 1994 corrispondenti alla parte dell'aumento di capitale finanziata dallo Stato e dalla Caisse de Dépôts et Consignations (3,75 miliardi di FRF). Secondo la Commissione invece, come già indicato nella sua decisione 95/547/CE, l'intervento globale degli azionisti del CL, incluso il gruppo Thomson, in seno al quale lo Stato deteneva una partecipazione di maggioranza e le cui risorse sono per tale motivo risorse di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato, deve essere considerato come un aiuto di Stato. Di conseguenza essa ribadisce che tale condizione si applica alla totalità dell'importo di 4,9 miliardi di FRF dell'aumento di capitale. La Commissione riconferma inoltre la necessità dell'osservanza della seconda condizione.

5. PRESENTAZIONE DELLE OSSERVAZIONI DEI TERZI INTERESSATI

5.1 Osservazioni dei terzi interessati

Nell'ambito della presente procedura, alla Commissione sono pervenute le osservazioni della Société Générale (in prosieguo: «SG») e delle autorità britanniche con lettere rispettivamente del 21 e del 23 gennaio 1997 che sono state trasmesse alle autorità francesi e alle quali quest'ultime hanno risposto in data 10 e 27 febbraio 1997. Sono pervenute altre osservazioni scritte da parte della «British Bankers' Association» il 19 maggio 1997, della «Nederlandse Vereniging van Banken» il 2 luglio 1997 e del «Bundesverband deutscher Banken» il 26 agosto 1997. Tuttavia queste osservazioni non possono essere prese in considerazione nel quadro della presente procedura essendo state trasmesse dopo la scadenza dei termini stabiliti nella comunicazione della Commissione pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Come aveva già fatto per la decisione 95/547/CE, la SG ha deciso di adire il Tribunale di primo grado delle Comunità contro la decisione della Commissione del settembre 1996 di approvazione degli aiuti d'urgenza a favore del CL.

Per quanto riguarda gli aiuti supplementari alla ristrutturazione che formano oggetto della presente procedura, la SG ritiene che l'aiuto non sia destinato ad agevolare lo sviluppo di un'attività ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato, pur riconoscendo che la semplice prospettiva della crisi che provocherebbe il dissesto del CL giustifica e anzi impone allo Stato, nella sua duplice responsabilità di azionista e di tutore preposto alla sicurezza della piazza, di adottare misure atte a rassicurare i titolari di depositi e i creditori interbancari di questo grande ente.

La SG ritiene che la Commissione debba imporre alle autorità francesi l'esame di soluzioni alternative di liquidazione controllata e di vendita per blocchi. Tale esame sarebbe tanto più giustificato tenuto conto del ripetersi degli aiuti. Pur sostenendo in primo luogo che l'unica via di uscita conforme al trattato consiste nelle soluzioni

alternative succitate, la SG aggiunge che la Commissione dovrebbe compensare i danni causati ai concorrenti imponendo non solo la cessione di tutte le attività estere del CL (ivi comprese quelle degli Stati Uniti e dell'Asia sud orientale, che sono le più redditizie), ma anche la cessione di attività svolte in Francia tra cui la gestione mobiliare (collettiva o individuale) per conto terzi, le filiali di credito al consumo e di assicurazione vita nonché talune frazioni della stessa rete al dettaglio. La SG osserva inoltre che il sostegno fornito dalle autorità francesi e dalla Commissione alle riduzioni di personale previste dal CL costituirebbe per l'ente in questione non già una contropartita vincolante alla concessione degli aiuti finanziari, ma piuttosto una forma supplementare di aiuto nella misura in cui tale sostegno sarebbe negato alle banche private impedendo loro in tal modo di portare il loro tasso di redditività al livello dei concorrenti europei.

Infine la SG richiama l'attenzione della Commissione sulle condizioni della futura privatizzazione del CL, e in particolare sul piano di rafforzamento del coefficiente di solvibilità della banca fino a quasi il 6 % in «tier one» (vale a dire il coefficiente «duro» dei fondi propri nel senso stretto del termine) prima della privatizzazione, il che costituirebbe una gravissima distorsione di concorrenza, tenuto conto degli effetti in termini di valutazione da parte delle agenzie di rating e rispetto alla privatizzazione della SG realizzata nel 1987 con un coefficiente di solvibilità di appena il 3 % che è riuscita a portare al 6 % solo 10 anni dopo.

Le autorità britanniche approvano l'indagine approfondita della Commissione e osservano che il ripetersi degli aiuti può suscitare nel «management» della banca aspettative di aiuti futuri, il che può avere un effetto distorsivo sulla concorrenza. Esse sottolineano la necessità di contropartite serie e sostanziali da parte del CL che interessino tutte le attività della banca che non sono strettamente necessarie alla efficienza economico-finanziaria delle sue attività di base. Per tale motivo suggeriscono di diluire gli aiuti futuri nel tempo e di subordinarne l'approvazione alla realizzazione delle misure di ristrutturazione e di contropartite.

5.2 Osservazioni delle autorità francesi e del CL

Con lettera del 6 dicembre 1996 il presidente del CL ha comunicato alla Commissione di aver informato il governo francese della situazione prevista per l'esercizio 1996 fin dall'inizio dell'anno e di nuovo nel mese di luglio, evidenziando la necessità di una decisione rapida. Inoltre ha contestato la data di riferimento della riduzione

della presenza commerciale del CL al di fuori della Francia, affermando che la lettera del ministro Madelin del 18 luglio 1995, comunicata alla banca soltanto vari mesi dopo il suo invio alla Commissione, non definisce affatto la data di riferimento da stabilire e che la ristrutturazione della banca è stata avviata a partire dalla fine del 1993.

Le autorità francesi hanno commentato la lettera della SG loro trasmessa dalla Commissione sottolineando che hanno esercitato pienamente la duplice responsabilità di azionista e di tutore che la SG loro riconosce, in occasione della notifica degli aiuti d'urgenza. Esse hanno contestato l'analisi della SG e delle autorità britanniche quanto al carattere distorsivo degli aiuti d'urgenza e alla necessità di contropartite, sostenendo che il CL è stato severamente limitato nel quadro del piano del 1995 e che nel nuovo piano di ristrutturazione era prevista una rifocalizzazione su un nucleo di attività ristretto. Tuttavia hanno rivendicato la necessità degli aiuti alla ristrutturazione, in particolare sotto forma della «neutralizzazione» del prestito CL-EPFR, ma anche di un'eventuale ricapitalizzazione della banca, per l'importo necessario a garantire l'efficienza economico-finanziaria della banca e strettamente commisurata al fabbisogno finanziario del CL in vista della sua rapida privatizzazione. Esse hanno inoltre affermato che nel quadro dell'esame delle modalità di sostegno finanziario alla banca terranno conto della necessità di scaglionare gli apporti dello Stato in funzione del rispetto da parte della banca degli obiettivi perseguiti nel suo piano strategico.

5.3 Osservazioni della Commissione sui commenti pervenuti

I commenti dei terzi interessati sono analizzati nelle sezioni successive della presente decisione.

I commenti del CL suscitano le seguenti osservazioni da parte della Commissione. Per quanto riguarda la data alla quale il CL ha informato le autorità francesi del degrado della situazione finanziaria della banca e della necessità di un intervento di sostegno dello Stato, la Commissione non può che deplorare il comportamento delle autorità francesi che le hanno celato la vera situazione della banca, benché fossero tenute ad inviarle relazioni regolari sullo stato di avanzamento del piano da essa approvato nel luglio 1995. Benché ciò nulla tolga alla necessità degli aiuti approvati dalla Commissione nel settembre 1995, tenuto conto in particolare del fatto che la Commissione non poteva completamente escludere il rischio di conseguenze drammatiche per il CL nell'assenza degli aiuti, è chiaro che le autorità francesi avrebbero dovuto notificarle gli aiuti in questione molto prima.

Quanto alla data di riferimento per valutare la riduzione della presenza commerciale del CL all'estero, la Commissione non può accettare sotto il profilo giuridico la data del 1° gennaio 1994, suggerita dal CL. Da sottolineare che le autorità francesi non avevano notificato alla Commissione nel 1994 il primo intervento dello Stato a favore del CL e che il piano di ristrutturazione è stato presentato alla Commissione, su sua richiesta, soltanto nel 1995 e dopo che era stato adottato un nuovo piano. Neppure il fatto che i termini della lettera del ministro Madelin del 18 luglio 1995 siano stati ufficialmente comunicati al CL in ritardo non è un argomento valido per la Commissione. Va peraltro fatto presente che la base giuridica più appropriata per definire la data entro la quale dovrà essere adempiuto tale obbligo, è sempre il testo della lettera del ministro Madelin del 18 luglio 1995, che indica inequivocabilmente «entro la fine del 1998».

Di conseguenza, per valutare la riduzione della presenza commerciale del CL all'estero la Commissione adotta come riferimento il contributo al 31 dicembre 1994 delle differenti zone geografiche al totale dell'attivo della banca quale figura nella relazione annuale e del CL, giacché il bilancio alla fine del 1994 rappresenta, in tali condizioni, la sola ed ultima base obiettiva pubblica che possa essere presa in considerazione.

6. IL PIANO DI RISTRUTTURAZIONE SOTTOPOSTO DALLE AUTORITÀ FRANCESI NEL LUGLIO 1997

6.1 Principali caratteristiche del piano

Il piano sottoposto alla Commissione nel luglio 1997 è stato predisposto nella prospettiva di un'apertura progressiva del capitale del CL, il cui principio era già stato adottato dallo Stato in occasione del precedente piano approvato dalla Commissione nel 1995. Questo piano si basa su un contesto macroeconomico caratterizzato da una

crescita media del PIL in Francia del 2,3 % e da un tasso d'inflazione del 2 % circa all'anno. La strategia seguita è imperniata su due grandi poli di attività: da un lato una banca riservata a privati, professionisti e PMI in Francia; dall'altro, nelle principali regioni del mondo, ivi compresa la Francia e l'Europa, una banca «di attività all'ingrosso» riservata a una clientela di grandi imprese e di investitori istituzionali. Questi due grandi poli continueranno ad avvalersi delle competenze del CL nelle attività di mercato, di ingegneria finanziaria e di gestione di attivi per conto terzi, che la banca intende mantenere.

Il piano si basa inoltre sulle ipotesi seguenti:

- la «neutralizzazione» totale dei costi netti di detenzione del prestito del CL all'EPFR;
- la cessione di una parte sostanziale delle operazioni della banca al dettaglio in Europa;
- il reinvestimento in tesoreria dei proventi di cessione.

La strategia presentata dalle autorità francesi appariva piuttosto conservatrice in termini di crescita e mirava innanzitutto a ripristinare la redditività del CL. Per il margine di intermediazione si prevedeva un ristagno nominale globale, rispetto al 1996, al livello consolidato (tenuto conto delle cessioni), mentre le spese generali dovevano diminuire di circa 4 miliardi di FRF in modo che il coefficiente operativo della banca (rapporto spese generali/margine di intermediazione) passi dal 79 % nel 1996 a circa il 70 % nell'anno 2000, ossia ad un livello simile a quello dei principali concorrenti francesi del CL, la SG e la BNP. In realtà questo piano prevedeva il ripristino del margine di intermediazione bancaria che, dopo un forte calo anticipato nel 1997 (-7 % in valore, circa -9 % in volume) doveva stabilizzarsi nel 1998 e registrare una ripresa nel 1998 e nel 1999. La ripresa doveva essere sensibile a partire dal 1998 per l'attività della banca in Francia, ma differita a fine periodo per l'insieme del gruppo, tenuto conto delle cessioni previste per la rete europea.

Tabella 8

(in milioni di FRF)

	1996	1997	1998	1999	2000
Margine di intermediazione	44 509	41 404	[...]	[...]	[...]
Spese generali e ammortamenti	35 049	33 059	[...]	[...]	[...]
Coefficiente di gestione	79 %	80 %	77 %	74 %	70 %
Personale	56 748	50 773	[...]	[...]	[...]
Risult. netto (prima della claus. RGM)	1 593	3 377	3 608	5 468	7 640
Clausola RGM	107	1 018	[...]	[...]	[...]
Redditività fondi propr.					
— prima della clausola RGM	3,9 %	7,9 %	[...]	[...]	[...]
Fondi propri «Tier one»	40 626	42 565	[...]	[...]	[...]
Coefficiente «Tier one»	4,56	4,93	4,91	5,07	5,39

Fonte: autorità francesi, piano sottoposto alla Commissione.

Un eventuale miglioramento del controllo dei rischi che si traduca in una diminuzione del tasso ⁽¹²⁾ di copertura bancaria dallo 0,78 % allo 0,55 % dovrebbe contribuire in maniera significativa all'andamento dei risultati nell'arco di tempo in esame. Ma soprattutto la banca prevedeva due variabili principali di azione idonee a consentire il ripristino dei suoi margini e della sua redditività:

i) *una riduzione molto significativa degli oneri di gestione per la rete in Francia*

Per una banca a vocazione universale quale il CL, il fatto di disporre di un mercato nazionale di riferimento è un atout importante. Il mercato nazionale della banca deve garantire un volume d'affari relativamente stabile. Per la banca situarsi tra gli attori più efficienti sul mercato francese è vitale per poter realizzare margini che avvalorino il ruolo di sostegno e di base strategica della Francia. In tal modo, a conclusione del piano, l'anomalia consistente nell'incapacità della banca di generare margini soddisfacenti in Francia verrebbe corretta: il CL dovrebbe di nuovo realizzare margini importanti sul suo mercato nazionale, in particolare nelle attività di banca al dettaglio, e trarne l'essenziale del suo «cash flow».

Tabella 9

Un'intervento importante sulla rete in Francia

(in miliardi di FRF)

	1996	1997	1998	1999	2000	Variazione 1996-2000
Margine di intermediazione	22,4	21,5	[...]	[...]	[...]	[...]
Spese di personale	7,8	7,5	[...]	[...]	[...]	[...]
Personale del CL SA (France)	34 339	32 454	[...]	[...]	[...]	[...]

Fonte: autorità francesi.

Il piano prevede vari pacchetti di misure destinate a ripristinare la situazione del CL sul mercato francese. Un progetto di «reingeneering» complessivo dei processi decisionali (cosiddetti progetti «sfida») deve consentire la ristrutturazione molto profonda dell'attività commerciale della banca e del suo sistema informatico. Saranno introdotti nuovi strumenti di valutazione del rischio per le attività di credito alle PMI. Un accordo con Cetelem, specialista del credito al consumo, deve permettere al CL di sviluppare la sua posizione nel segmento di mercato del credito al consumo, finora dominato dagli enti specializzati. Infine il CL lancerà un'attività bancaria per telefono per facilitare il contatto più stretto e costante con i clienti privati.

Il piano presentato dalle autorità francesi contiene un importante aspetto sociale. Le riduzioni di personale, nell'ambito del III° piano sociale avviato a partire dalla metà del 1996 e che devono essere scaglionate fino alla fine del 1998, dovevano riguardare 5 000 persone, principalmente tramite tagli di personale nella rete metropolitana della banca. Queste riduzioni di personale concernono la rete (3.140 persone) e le unità funzionali della banca (1.860 persone). Secondo il piano presentato alla Commissione, dette riduzioni non dovevano ridimensionare significativamente la capacità commerciale del CL, ma rispondere principalmente all'obiettivo di ridurre i costi e migliorare il coefficiente operativo.

Tabella 10

I successivi piani sociali

	Riduzioni di personale
Piano 1 dal 30. 3. 1994 al 30. 3. 1995	1 124
Piano 2 dal 30. 3. 1995 al 30. 6. 1996	2 398
Piano 3 dal 30. 6. 1996 al 31. 12. 1998	[...]
Riduzioni supplementari 1999-2000	[...]

Fonte: autorità francesi.

⁽¹²⁾ Tasso calcolato mediante il rapporto riserve/crediti in essere ponderati.

Dopo il 1998, sono previste ulteriori riduzioni nel 1999 e nel 2000, riguardanti [1.500] unità, di cui [1.000] in seno alla rete di agenzie e [500] nelle unità funzionali della banca. Complessivamente, rispetto alla fine del 1996, il personale del CL verrebbe ridotto del [17 %] in Francia (e del [28 %] a livello consolidato tenuto conto delle cessioni di filiali). Queste riduzioni di organico consentirebbero economie in termini di spesa di personale del 9 % circa per la rete Francia nel periodo in esame, contribuendo in tal modo significativamente alla riduzione degli oneri ed al ripristino dei margini del CL.

Tabella 11

Evoluzione dell'organico, Francia

Personale	31 dicembre 1997	31 dicembre 1998	31 dicembre 1999	31 dicembre 2000	Variazione
Francia (DCAF)	25 520	[...]	[...]	[...]	[...]
Altre	6 934	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale	32 454	[...]	[...]	[...]	[...]

Fonte: autorità francesi.

Questo piano prevede una razionalizzazione della rete di punti di vendita in Francia che comporta la chiusura di 243 agenzie deficitarie nel 1997 e 1998 su un totale di 1.954 agenzie per i privati nel 1996) e la ristrutturazione della rete dei centri d'affari e dei punti di vendita per i professionisti (cfr. tabella 12 in prosieguo). Complessivamente, nel periodo 1996-2000, il numero di sportelli della casa madre in Francia dovrebbe scendere da 2.100 a 1.750, ossia una riduzione di circa il 17 %. In base alle informazioni fornite dal CL alla banca consulente della Commissione, risulta invece che il numero totale dei punti di vendita del CL sulla rete francese dovrebbe scendere da 2.298 alla fine del 1996 a 2.146 alla fine del 2000, pari ad una diminuzione solo del 6,6 %. La differenza tra i dati presentati in luglio alla Commissione e i dati comunicati dal CL sembra imputabile all'area coperta da questi impegni che, secondo la presentazione fatta dal CL, comprende l'insieme dei punti di vendita del CL in Francia, casa madre e filiali comprese.

Queste misure, nel loro complesso, dovrebbero permettere il risanamento dei margini della rete francese. L'obiettivo perseguito dalla banca consiste nel portare l'utile netto della DCAF (direzione centrale attività Francia) da 1 a 4,3 miliardi di FRF nel 2000. Se riuscirà in questo intento, il CL non solo avrà ripristinato il contributo della rete francese al risultato in proporzione al giro d'affari che realizza, ma avrà anche reso l'attività in Francia una delle più redditizie del gruppo.

Tabella 12

Evoluzione della rete di agenzie, Francia

Punti di vendita	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Piano delle autorità del luglio 1997			2 100				1 750
% di evoluzione dal 1996							-16,7 %
Dati del Crédit Lyonnais	2 475	2 385	2 298	2 248	2 146	2 146	2 146
% di evoluzione dal 1996							-6,6 %
Ripartizione							
Privati	2 063	2 010	1 954	1 924	1 899	1 899	1 899
Professionisti	215	215	201	181	136	136	136
Centri d'affari Poli impr.	197	160	143	143	111	111	111

Fonte: autorità francesi e dati comunicati dal CL alla banca consulente della Commissione.

Un'analisi di sensibilità effettuata dal CL mostra che se i crediti al consumo crescessero ad un ritmo due volte meno rapido del previsto, se il contributo dei nuovi progetti al finanziamento del MIB (per la DCAF) fosse due volte inferiore al previsto, e se la diminuzione del tasso di copertura fosse meno forte del previsto, il contributo della rete Francia al risultato sarebbe dimezzato ma resterebbe comunque positivo.

ii) la «neutralizzazione» del prestito all'EPFR

Tra i diversi aspetti del piano di salvataggio del CL nel 1995, era previsto che il CL finanziasse il meccanismo di dismissione, mediante un prestito di 145 miliardi di FRF accordato all'EPFR ad un tasso agevolato, inferiore a quello di mercato. In tal modo, lo Stato, cui spetta l'onere finale del ripianamento delle perdite del CDR tramite l'EPFR, grazie a questo prestito a tasso agevolato, potrebbe alleviare il costo di finanziamento della detenzione degli attivi del CL trasferiti al CDR.

Lo schema adottato prevedeva, come già indicato, un tasso di servizio del prestito del CL all'EPFR del 7 % nel 1995, portato all'8,5 % del TMM (tasso a breve del mercato monetario) a partire dal 1996. Lo Stato vi trovava un vantaggio: per l'EPFR questo vantaggio può essere stimato annualmente sulla base della differenza tra il tasso a breve del prestito del CL e il tasso a lungo a cui, in assenza di tale prestito, dovrebbe rifinanziarsi ed ammonta attualmente a circa 2,5 % — 3 % all'anno di tasso sul prestito residuo. Nel 1997, questo vantaggio del tasso del meccanismo istituito dallo Stato equivaleva, per l'EPFR, e tenuto conto dell'ammontare residuo del prestito, a circa 2,8-3,3 miliardi di FRF. Invece per il CL questo prestito, parzialmente addossato a passivi di rifinanziamento contratti ad un tasso superiore e la cui origine è anteriore allo scorporo del 1995, è penalizzante ed incide negativamente sul risultato di gestione della banca a concorrenza della differenza tra i tassi creditori sul suo passivo di rifinanziamento del prestito e il tasso debitore sul prestito. Poiché una parte rilevante dei passivi di rifinanziamento del CL sono passivi a tasso fisso, un qualsiasi calo dei tassi, tenuto conto della definizione del tasso del prestito all'EPFR, comporta un aumento dell'onere netto di detenzione del prestito.

Stando a quanto affermato dal CL, dal settembre 1995 alla fine del 1996 la banca ha adottato strumenti di copertura parziale del rischio di tasso inerente alla struttura dei suoi passivi di rifinanziamento del prestito. Questi strumenti derivati di copertura, di tipo «swaps», avrebbero permesso nel 1995-1996 di limitare i costi di detenzione di circa 670 milioni di FRF (ossia una copertura alquanto parziale del rischio di tasso assunto, come dimostra l'entità della successiva neutralizzazione rivelatasi necessaria), di cui la banca ha tenuto conto nel calcolo del costo del tasso

dell'aiuto d'urgenza (inerente al prestito all'EPFR) per il 1996, pari al 5,84 %. Tuttavia, visti questi elementi e tenuto conto della copertura alquanto parziale del rischio di tasso istituita nel 1995, il CL sembra aver previsto un'evoluzione diversa dei tassi d'interesse e quindi minori oneri a suo carico. Pertanto l'aggravarsi delle perdite sostenute dalla banca in relazione al prestito accordato allo scorporo è in parte da imputare alla banca stessa a concorrenza del rischio di tasso che ha assunto. Le autorità francesi, alla fine del 1997, hanno fatto realizzare da una società di consulenti indipendenti un audit delle operazioni connesse al prestito all'EPFR di cui non hanno comunicato i risultati alla Commissione.

Alla Commissione consta che dalla fine del 1996 la banca non ha più fatto ricorso a metodi di copertura di rischio di tasso sul prestito all'EPFR, peraltro in gran parte superflui, giacché nel frattempo, dopo la decisione 95/547/CE, i tassi d'interesse sono diminuiti di più di due punti percentuali.

Nel settembre 1996, in occasione della notifica degli aiuti d'urgenza, le autorità francesi hanno chiesto la «neutralizzazione» completa degli effetti dei prestiti del CL all'EPFR fino al 2014, rialzando il tasso d'interesse previsto sul prestito, dall'8,5 % del TMM (tasso del mercato monetario a breve) ad un tasso corrispondente al costo di rifinanziamento del CL (è stato in seguito accertato nel quadro dei lavori della banca consulente della Commissione che questo tasso varierebbe tra un livello di TMM + 2,5 all'inizio del periodo e TMM + 0,2 a fine periodo). Questa richiesta è stata confermata nel piano presentato alla Commissione nel luglio 1997. La misura, secondo le autorità francesi, doveva permettere di chiudere definitivamente con il passato cessando di penalizzare il CL per le conseguenze finanziarie della strategia di espansione che l'aveva condotto alla crisi del 1993-1995.

In realtà, secondo la Commissione, si tratta di una «super-neutralizzazione» in quanto il proposto rialzo del tasso va al di là del tasso del mercato e pertanto compensa anche gli errori iniziali di copertura dei rischi di tasso del prestito del CL all'EPFR. In base ad uno scenario di rimborso del prestito e di dati di «spread di tassi» (lo scarto tra il tasso all'attivo sul prestito all'EPFR e la media ponderata dei tassi sui passivi di rifinanziamento) sottoposto dal CL alla banca consulente della Commissione, questa componente dell'aiuto può essere stimata pari a 20,2 miliardi di FRF nel periodo 1997-2014 (attualizzando i flussi futuri con il tasso di mercato monetario sul quale, nell'ipotesi considerata sono stati definiti gli spread di tasso, ossia 3,19 %). Da rilevare che la banca e le autorità francesi, sulla base di un tasso di attualizzazione a lungo termine, giungono ad un calcolo diverso dell'aiuto attualizzato inerente alla neutralizzazione, che stimano pari ad un importo di circa 17,2 miliardi di FRF (per il periodo 1997-2014), secondo lo stesso metodo, escluso il tasso di

attualizzazione adottato, e che è stato convalidato dalla banca consulente della Commissione. Da sottolineare inoltre che se dovessero essere sostanzialmente modificate le ipotesi convenzionali su cui si basa tale calcolo, in particolare lo scadenzario di rimborso del prestito del CL all'EPFR, il calcolo dell'aiuto relativo alla neutralizzazione non sarebbe più valido e dovrebbe essere riesaminato su nuove basi. La Commissione, alla data della presente decisione, non è a conoscenza di cambiamenti che giustifichino una nuova stima e constata che le autorità francesi hanno mantenuto la stima da esse effettuata sulla base di ipotesi analoghe.

A richiesta della banca consulente della Commissione, il CL ha realizzato uno studio della sensibilità del valore della «neutralizzazione» del prestito CL-EPFR ad un aumento dei tassi di interesse. A parità di tutte le altre condizioni, tale studio mostra peraltro che in caso di rialzo dell'1 % dei tassi d'interesse a breve (accompagnato da un aumento dello 0,5 % dei tassi a lungo) il costo della neutralizzazione del prestito differirebbe di 500 milioni di FRF dall'importo di 17,2 miliardi di FRF cui giunge la

banca. Pertanto, la Commissione tenuto anche conto dell'aumento dello 0,3 % circa del TMM intervenuto tra la metà del 1997 e la presente decisione, conclude che le condizioni convenzionali in base alle quali ha stimato a 20,2 miliardi di FRF il costo della neutralizzazione del prestito alla fine del 1997 sono tuttora valide.

Con lettera del 31 marzo 1998 le autorità francesi hanno proposto di modificare il meccanismo sotto forma di una «neutralizzazione» totale del prestito fino all'anno 2000, come indicato nella loro notifica precedente e, per il periodo dal 2001 al 2014, di una neutralizzazione ad un tasso a breve (che non specificano ma che potrebbe essere il PIBOR e che secondo le condizioni del mercato è compreso tra il TMM e il TMM + 0,2 %). La Commissione ha calcolato gli effetti economici della nuova proposta delle autorità francesi. La differenza è lieve e ammonta (in valore attuale al 31 dicembre 1997) a 2,3 miliardi di FRF, giacché l'aiuto passa da 20,2 a 17,9 miliardi di FRF. Questa differenza minima è dovuta al fatto che il prestito all'EPFR presenta un costo di detenzione per il CL, per la parte eccedente il TMM, che principalmente riguarda il periodo 1997-2001.

Tabella 13

Impatto finanziario della «neutralizzazione»

(in miliardi di FRF)

	1997	piano reale 1997	1998	1999	2000
Impatto finanziario della «neutralizzazione»	3,3		3,0	2,7	2,4
Risultato netto (prima della clausola)					
— senza neutralizzazione	0,1	-1,4 ⁽¹⁾	0,5	1,8	4,6
— con neutralizzazione	3,4	1,9	3,5	4,5	7,0

NB: i dati su cui si basa la presente tabella sono stati forniti alla Commissione dalle autorità francesi nel marzo 1998 e provengono dal piano del luglio 1997 da cui differiscono per taluni punti di attualizzazione.

⁽¹⁾ stima.

A sostegno della loro proposta le autorità francesi hanno spiegato che in assenza della neutralizzazione dei costi di detenzione del prestito all'EPFR, la redditività economico-finanziaria della banca potrebbe essere rimessa in discussione considerate le reazioni potenziali della clientela, delle sue controparti e delle agenzie di rating che potrebbero modificare la valutazione assegnata alla banca. Le autorità francesi hanno inoltre giustificato la misura presso la Commissione sostenendo che doveva facilitare l'apertura del capitale della banca.

Il piano sottoposto dalle autorità francesi alla Commissione nel luglio 1997 prevedeva un'altra possibile opzione: invece di una neutralizzazione annuale dei costi di detenzione del prestito all'EPFR, il CL sarebbe rimborsato anticipatamente e riceverebbe un conguaglio rappresentante la differenza attualizzata tra il costo dei passivi inerenti al rifinanziamento dell'EPFR⁽¹³⁾ fino alla loro estinzione e il costo dei rifinanziamenti di passivi a breve. Tuttavia nelle successive discussioni svoltesi tra la Commissione e le autorità francesi, queste ultime non hanno espresso l'intenzione di seguire tale opzione. A questo riguardo va rilevato che lo Stato traeva dal meccanismo

⁽¹³⁾ I passivi non trasferiti alla dismissione, citati più sopra.

istituito un vantaggio relativo, così come si è detto sopra, giacché finanziava per tutta la durata del periodo (potenzialmente fino al 2014) impieghi a lungo termine (la detenzione da parte dell'EPFR del prestito partecipativo al CDR) mediante risorse raccolte ad un tasso più basso, ossia un tasso a breve. La soluzione della neutralizzazione ha il vantaggio di essere meno onerosa per l'EPFR di un rimborso anticipato del prestito mediante un prestito a lungo termine: tenuto conto della ristrutturazione progressiva dei passivi del CL addossati al prestito, il tasso del prestito dopo la «neutralizzazione» dovrebbe progressivamente diminuire fino a raggiungere il PIBOR a partire dall'anno 2004 o 2005. Poiché il tasso di riferimento del meccanismo del prestito continua ad essere il TMM, lo Stato, in tal modo potrebbe continuare a coprire (anche se a condizioni meno vantaggiose) i costi di detenzione dello scorporo ad un tasso vicino al tasso a breve.

6.2 Misure presentate dalle autorità francesi in contropartita degli aiuti alla banca

Oltre alla ristrutturazione della rete Francia che comporta chiusure di agenzie presentate dalle autorità francesi come contropartite agli aiuti ricevuti dal CL, il piano del luglio 1997 prevede la cessione della maggior parte delle operazioni dalla banca al dettaglio in Europa, ivi compresa la principale filiale del CL, la Bank für Gemeinwirtschaft (Germania, in prosieguo: «BfG», detenuta al 50 %, più un'azione). Il piano prevede accantonamenti ingenti (4,4 miliardi di FRF per gli esercizi 1998 e 1999 al fine di anticipare l'impatto negativo della vendita, quale prevista nel 1997, in perdita, della BfG entro il 2000. Il piano prevede tuttavia che la data di cessione della BfG possa essere modificata. Le autorità francesi hanno anche proposto che sia attenuato il carattere tassativo del calendario imposto nel 1995 per le contropartite nel primo piano di aiuti (vale a dire la cessione del 50 % degli attivi della banca in Europa entro il 31 dicembre 1998) per evitare che il CL sia costretto a fare appello al suo azionista per finanziare la distruzione di cespiti propri, connessa alle cessioni. I disinvestimenti strategici sarebbero scaglionati fino al 2000: le cessioni saranno decise allorché le condizioni finanziarie lo permetteranno.

Tabella 14

Impatto dei disinvestimenti strategici proposti dalle autorità francesi

La ridistribuzione degli insediamenti al di fuori della Francia

		1996	1997	1998	1999	2000	Variazione 1996-2000
Margine di intermediazione bancaria (in miliardi di FRF)	DCAE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	DCAI	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	DCMC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Personale	DCAE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	DCAI	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	DCMC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Numero di insediamenti	Europa	728				270	-62,9 %
	Resto del mondo	292				250	-14,4 %
	Totale	1 020				520	-49,0 %

DCAE: Direzione centrale affari europei

DCAI: Direzione centrale affari internazionali

DCMC: Direzione centrale mercati dei capitali.

Fonte: Crédit Lyonnais

Le autorità francesi hanno fatto valere che decidendo di cedere le sue filiali prima della introduzione dell'euro, il CL si privava delle possibilità offerte da un mercato bancario di privati meglio integrato in Europa e che di conseguenza si trattava di uno sforzo sostanziale che liberava quote di mercato per i suoi concorrenti in Europa.

Al di fuori della Francia, la strategia della banca si baserebbe, al termine del suo processo di disimpegno da banca al dettaglio in Europa, su una rifocalizzazione delle attività di credito alle grandi imprese, finanziamenti strutturati e finanziamenti di progetti, mercati di capitali, gestione di attivi e di flusso, gestione privata e affari internazionali. Questi comparti sarebbero ormai organizzati in «linee mondiali» per meglio accompagnare i clienti della banca nelle loro operazioni internazionali. La rifocalizzazione comporterebbe l'abbandono della strategia di banca «universale» del CL al di fuori della Francia.

7. VALUTAZIONE DEGLI AIUTI SUPPLEMENTARI RISPETTO A QUELLI APPROVATI DALLA COMMISSIONE NEL 1995

7.1 Le incertezze sull'importo totale degli aiuti

Poiché la Commissione ha limitato a 45 miliardi di FRF l'importo degli aiuti approvati nel 1995, prima di esaminare la compatibilità con il trattato degli aiuti supplementari si deve valutarne l'entità. Oltre ai 45 miliardi di FRF di aiuti autorizzati nel 1995, va fatto presente che la Commissione, nel settembre 1996, ha anche autorizzato circa 4 miliardi di FRF a titolo di aiuti d'urgenza.

Gli elementi di costo per lo Stato inclusi nel totale degli aiuti al CL sono i seguenti:

- la ricapitalizzazione del CL del 1994 (4,9 miliardi di FRF) alla quale le autorità francesi avevano previsto eventualmente di aggiungere nel piano sottoposto alla Commissione nel luglio 1997, una seconda ricapitalizzazione di importo non precisato;
- le perdite in valore attuale del CDR che si è accollato l'EPFR, sotto forma di abbandono di crediti (mediante attivazione di garanzia) sul prestito partecipativo di 145 miliardi di FRF accordato (di cui 10 miliardi di FRF sono stati convertiti in garanzia su prestiti del CDR presso terzi);
- i costi in valore attuale di detenzione in portafoglio del prestito di 135 miliardi di FRF dell'EPFR al CL; tali costi potrebbero aumentare se la «neutralizzazione» del prestito del CL venisse attuata dal 1997 al 2014, il che rappresenta un costo in valore attuale di circa 20 miliardi di FRF;
- i costi supplementari di dismissione in valore attuale constatati qualora l'EPFR eserciti il suo diritto di prelievo su un credito supplementare di 10 miliardi di

FRF che il CL si era impegnato ad accordargli a partire dal 1° gennaio 1998;

- i costi supplementari di detenzione in valore attuale che l'EPFR potrebbe constatare se, tenuto conto della sua situazione di tesoreria, dovesse ricorrere a prestiti sul mercato in aggiunta a quello già contratto presso il CL.

La totalità dei costi del meccanismo di dismissione deve essere saldata dallo Stato sotto forma di ricapitalizzazioni dell'EPFR tramite stanziamenti di bilancio, il cui scadenzario ed i cui importi non sono noti a questo stadio e che potrebbero ripartirsi su tutta la durata del prestito del CL all'EPFR, vale a dire fino al 2014, nonché tramite i proventi della clausola del ritorno a giorni migliori⁽¹⁴⁾ e della privatizzazione del CL.

In via preliminare, e come si potrà constatare nel calcolo degli aiuti (cfr. in prosieguo), alcuni degli aiuti in esame, in particolare la «neutralizzazione» del prestito del CL all'EPFR per il 1995-1996 (approvata dalla Commissione nel settembre 1996 nelle misure di urgenza al CL), nonché la «neutralizzazione» del prestito prevista dalle autorità francesi a partire dal 1997, costituiscono parte integrante dei costi di mantenimento in portafoglio del prestito del CL all'EPFR. Ciononostante la Commissione considera la «neutralizzazione» del prestito come un aiuto specifico: si tratta di un aiuto addizionale al piano approvato nel 1995 la cui esecuzione significherebbe che il CL verrebbe ad essere alleviato di un costo stimato in valore attuale a circa 20 miliardi di FRF per il periodo dal 1997 (incluso) al 2014. La «neutralizzazione» come la intendono le autorità francesi, significa che il CL risulterebbe sgravato degli oneri netti inerenti al prestito all'EPFR e che il valore attuale della banca sarebbe immediatamente accresciuto, mediante tale rettifica, proporzionalmente⁽¹⁵⁾ all'importo attualizzato di questa «neutralizzazione». Pertanto la banca beneficerebbe immediatamente degli effetti futuri della neutralizzazione. Per questo motivo la Commissione ritiene che si debba immediatamente tener conto del valore attuale della «neutralizzazione» sull'intero periodo 1997-2014, nella sua integralità a titolo di nuovo aiuto alla banca. La Commissione osserva che le autorità francesi, in una lettera inviata il 3 aprile 1998, sembravano seguire lo stesso ragionamento su questo punto includendo il valore totale della «neutralizzazione» nella loro stima dell'importo degli aiuti al CL.

La valutazione dell'importo degli aiuti al CL incontra peraltro varie difficoltà legate alle peculiarità dello schema di scorporo adottato dalle autorità francesi e ad un certo numero di incertezze non elucidate dalle autorità francesi nel piano sottoposto alla Commissione nel luglio 1997.

L'entità delle perdite che infine sarà a carico dello scorporo, e quindi dello Stato, non è ancora nota. Queste perdite potenziali comportano una prima componente, le perdite del CDR, stimate al 31 dicembre 1996 a 100,2 miliardi di FRF. Da sottolineare che questa cifra di 100,2

⁽¹⁴⁾ Purché sia mantenuta.

⁽¹⁵⁾ Fatta salva una differenza legata alle imposte sugli utili.

miliardi di FRF, presentata il 1° luglio 1997 nella relazione dell'EPFR al ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria e al Parlamento francese è una cifra non certificata dai sindaci del CDR. Le autorità francesi, interrogate dai servizi della Commissione al riguardo, hanno indicato che, tenuto conto della peculiarità dello scorporo, non sarebbero in grado di presentare conti certificati del CDR. Soltanto le perdite già constatate dal CDR ed imputate all'EPFR mediante l'attivazione di garanzie sul prestito partecipativo, pari a circa 45 miliardi di FRF alla fine del 1996, potevano, all'inizio del 1998, prima della chiusura dei conti 1997 del CDR, essere considerate come certe, sulla base delle informazioni disponibili. Nelle riunioni svoltesi all'inizio di maggio 1998, le autorità francesi hanno fatto sapere alla Commissione che disponevano di stime di perdite supplementari del CDR nel 1997 per un importo supplementare di 3 miliardi di FRF, ossia una perdita totale di 48 miliardi di FRF a fine 1997. Tenuto conto dell'attivo residuo (circa 80 miliardi di FRF, essendo già stati ceduti o liquidati 100 miliardi di FRF di cespiti) le autorità francesi concludono che la perdita non dovrebbe superare 128 miliardi di FRF. La Commissione concorda che una parte del rischio residuo dell'EPFR sul CDR (quello relativo ai suoi attivi) diminuisce in funzione dell'avanzamento del programma di cessione degli attivi del CDR, che a fine 1997 ammontavano al 58 % degli attivi lordi trasferitigli al 1° gennaio 1995.

Tuttavia le autorità francesi non sono state in grado di impegnarsi quanto all'ammontare massimo che potrebbero raggiungere le perdite del CDR. Il Parlamento non ha posto limiti al rischio nominale sostenuto dall'EPFR, il quale ha accordato un prestito partecipativo di 145 miliardi di FRF al CDR (utilizzato da quest'ultimo a concorrenza di 123,5 miliardi di FRF, cui si aggiungono 10 miliardi di FRF prelevati nel quadro del prestito e trasformati in garanzia) per cui tale rischio riguarda la totalità delle perdite del CDR, anche se dovessero raggiungere o superare l'importo di 145 miliardi di FRF del prestito partecipativo.

Il rischio sostenuto dall'EPFR sul CDR supera la sua esposizione sugli attivi inizialmente trasferiti alla struttura di scorporo, per varie ragioni. Innanzitutto, gli investimenti di capitale detti di «salvaguardia» in seno ad attivi trasferiti, sulla cui fondatezza la Commissione non si pronuncia in questa fase, aumentano l'esposizione del CDR sugli attivi ricapitalizzati e di conseguenza l'esposizione dell'EPFR sul CDR e i rischi di perdite della struttura di scorporo⁽¹⁶⁾. La Commissione, malgrado ripetute richieste alle autorità francesi, a questo stadio ha soltanto una conoscenza estremamente incompleta di dette opera-

zioni⁽¹⁷⁾. Quand'anche, come sostengono le autorità francesi, detti investimenti avessero l'effetto di ridurre le perdite della dismissione, a questo stadio essi si traducono in un aumento del rischio relativo alla garanzia dello Stato. Inoltre, vari rischi fuori bilancio sono stati trasferiti dal CL al CDR sotto forma di garanzie sulle sue filiali o su attivi che non erano stati trasferiti al CDR all'atto della sua costituzione. Inoltre, il perimetro di consolidamento del CDR è stato ampliato nel 1996, ma la Commissione non è in grado di valutare se tale ampliamento aumenti significativamente l'esposizione al rischio del CDR e dell'EPFR: quest'ampliamento del perimetro di consolidamento nel 1996 deve infatti essere esaminato tenuto conto dei rischi per il CDR già addossati ai nuovi attivi in questione prima della loro inclusione sotto forma di attivi nel perimetro dello scorporo. Sono peraltro emerse perdite supplementari che potrebbero continuare ad aumentare, dato in particolare l'incremento del numero di procedimenti giudiziari in corso. A metà del 1997 se ne contavano 75 di cui 52 in Francia e 23 all'estero. Alcuni di questi procedimenti possono concludersi con risarcimenti di danni a favore del CDR e quindi con una conseguente riduzione del costo dello scorporo. Altri tuttavia comportano, in caso di esito sfavorevole per il CDR, rischi ingenti fuori bilancio la cui stima è fragile e può sensibilmente evolvere nel tempo. Inoltre i procedimenti giudiziari hanno un effetto negativo nella misura in cui rendono più difficile, rallentandole o interrompendole, la liquidazione o la cessione degli attivi soggetti a contenzioso.

Qualsiasi sfasamento nel calendario delle cessioni di attivi del CDR rispetto al calendario inizialmente previsto per il loro accantonamento nella struttura di dismissione (vendita del 50% degli attivi in tre anni e dell'80 % degli attivi in 5 anni) aumenta le spese di gestione e le perdite di esercizio del CDR. Inoltre i rimborsi del CDR all'EPFR sono stati rallentati dato che alcuni passivi terzi (sui passivi di circa 60 miliardi di FRF che sono stati trasferiti al CDR oltre al prestito partecipativo dell'EPFR) sono stati rimborsati dal CDR ad un ritmo accelerato rispetto al calendario di 5 anni inizialmente previsto, data l'esigibilità di alcuni di questi passivi connessa alla revoca dell'autorizzazione delle sue filiali bancarie. A ciò si aggiunge la complessità crescente dei casi (gli attivi più facili da vendere sono già stati ceduti) che rallenterà le operazioni di dismissione prevedibili in futuro e aumenterà i rischi di deprezzamento. Inoltre, l'abbandono della logica di liquidazione, al momento della riforma del CDR nel dicembre 1997, può anch'esso avere per effetto di prolungare i costi di gestione della dismissione e quindi le perdite imputate allo Stato tramite l'EPFR. I ritardi di realizzo degli attivi del CDR non incidono direttamente

⁽¹⁶⁾ Come indicato nella relazione di gestione del CDR del 1996, pag. 35 «gli aumenti di capitale di filiali coperte costituiscono un credito sull'EPFR che sarà esigibile soltanto in occasione della liquidazione o della realizzazione dei titoli delle filiali in questione».

⁽¹⁷⁾ La Commissione ha avviato la procedura ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3 del trattato in relazione a due operazioni: la ricapitalizzazione e la vendita della SDBO (GU C 346 del 16. 11. 1996 e GU C 207 dell'8. 7. 1997), nonché le ricapitalizzazioni e la vendita di Stardust Marine (GU C 111 del 9. 4. 1998).

sulle sue perdite (a prescindere dall'aumento delle spese di esercizio del CDR imputate alle perdite), ma invece hanno per effetto di prolungare l'incertezza e di aumentare il costo nominale di detenzione in portafoglio degli attivi scorporati a livello dell'EPFR. L'esperienza di questo tipo di operazione tende a dimostrare che, col tempo, restano in portafoglio gli attivi qualitativamente meno buoni e che la loro cessione diventa sempre più difficile. Inoltre, le società scorporate possono registrare perdite ingenti che saranno imputate alle perdite della dismissione, a prescindere dal loro valore di attivo.

Peraltro, la Commissione, malgrado due lettere inviate alle autorità francesi al riguardo (in data 1° dicembre 1997 e 5 febbraio 1998) non ha ricevuto alcuna risposta concernente un possibile calendario di ricapitalizzazione dell'EPFR da parte dello Stato che permetterebbe di anticipare una diminuzione del prestito in essere del CL all'EPFR. Da sottolineare a questo proposito che, secondo una scadenza stabilito muovendo da ipotesi prudenziali, trasmesso dal CL alla banca consulente della Commissione, il prestito residuo potrebbe continuare ad aggirarsi sui 100 miliardi di FRF fino alla fine del periodo del prestito, ossia fino al 2014.

I costi di detenzione non sono inclusi nella quantificazione delle perdite del CDR. Anche essi saranno a carico dell'EPFR e quindi, in definitiva, del bilancio dello Stato. I costi di detenzione della dismissione registrati al livello dell'EPFR saranno maggiorati proporzionalmente al ritardo dei rimborsi del CDR all'EPFR. In valore nominale⁽¹⁸⁾, nell'ipotesi della detenzione del prestito per la totalità del periodo, secondo il calendario trasmesso dal CL alla banca consulente della Commissione (e senza formulare ipotesi supplementari di prestiti dell'EPFR) e tenuto conto della neutralizzazione del progetto contemplato dalle autorità francesi, questi costi di detenzione ammonterebbero per l'intero periodo del meccanismo (dal 1995 al 2014) ad un importo totale di circa 100 miliardi di FRF, di cui 78 miliardi a partire dal 1° gennaio 1997. Questi costi nominali alla fine saranno a carico del bilancio dello Stato e dei contribuenti, così come le perdite della dismissione. D'altro lato, in valore nominale, i costi di detenzione sono sensibili anche all'evoluzione dei tassi: un aumento dell'1 % del TMM si tradurrebbe in un aumento di 13 miliardi di FRF in valore nominale. Questa sensibilità nominale all'evoluzione dei tassi avrebbe giocato a favore dell'EPFR dal 1995, tenuto conto del calo dei tassi a breve, se il prestito del CL non fosse stato «neutralizzato» nel 1995-1996. Ma può ancora giocare in senso contrario qualora i tassi aumentino (esclusa la neutralizzazione del prestito). L'incertezza sull'importo dei costi di detenzione può ciononostante essere in parte eliminata mediante un calcolo di attualizzazione comprendente la somma in valore attuale dei costi di detenzione e delle perdite (cfr. in prosieguo).

⁽¹⁸⁾ I dati nominali in prosieguo non sono espressi in valore attuale. Per l'attualizzazione si rinvia al calcolo in prosieguo della stima del costo dell'operazione per lo Stato.

Va inoltre sottolineato che i costi di detenzione sono già saliti rispetto alle stime iniziali del 1995 a causa di due fattori: da un lato, il CDR ha effettuato soltanto una piccola parte dei rimborsi del prestito partecipativo dell'EPFR inizialmente previsti per cui l'EPFR non ha potuto rimborsare il suo prestito al CL nei tempi stabiliti e gli interessi correnti sono più elevati di quanto anticipato. D'altro lato, le ricapitalizzazioni dell'EPFR da parte dello Stato sono state insufficienti per cui l'EPFR ha accumulato interessi di mora nei confronti del CL che vanno ad aumentare i costi nominali di detenzione. Pertanto, non solo l'EPFR potrebbe non rimborsare il capitale del prestito del CL prima di un certo numero di anni, ma i suoi debiti potrebbero aumentare se, come è successo negli ultimi due anni, gli interessi di mora si accumulano a causa del ritardo o dell'insufficienza delle ricapitalizzazioni da parte dello Stato. Nella sua relazione del 1997⁽¹⁹⁾, l'EPFR suona un vero e proprio campanello d'allarme, sottolineando che, se percepisce unicamente i rimborsi del suo prestito partecipativo al CDR e versamenti dello Stato equivalenti unicamente agli interessi di mora, dovrà indebitarsi per pagare gli interessi del prestito al CL (giacché questi ultimi non sono capitalizzabili con il prestito). Secondo l'EPFR «la capacità di sottoscrivere prestiti destinati al pagamento degli interessi, limitata a 50 miliardi di FRF dalla legge del 28 novembre 1995, potrebbe essere integralmente utilizzata entro il 2002-2004». L'EPFR conclude⁽²⁰⁾ che «in ogni caso sarebbe auspicabile evitare di finanziare perdite irrecuperabili tramite un indebitamento che potrebbe soltanto aumentare il conto finale».

Questi elementi denunciano il rischio di una deriva alquanto significativa dei costi della dismissione, non solo a livello del CDR, con perdite su attivi e rischi fuori bilancio, ma anche a livello dell'EPFR, con la deriva dei costi di detenzione. Nella sua relazione per il 1997, l'EPFR parla di un effetto «valanga» che potrebbe portare lo Stato a sostenere, oltre al costo degli interessi «primari» (quelli del prestito del CL all'EPFR), anche il costo degli interessi di questi prestiti supplementari destinati a servire gli interessi del prestito principale. Se dovessero concretarsi i timori dell'EPFR e quest'ultimo fosse costretto a contrarre prestiti per procurarsi le provviste necessarie al servizio del prestito del CL, i costi di detenzione dell'intero meccanismo potrebbero subire una nuova deriva, fintantoché le ricapitalizzazioni dell'EPFR da parte dello Stato saranno insufficienti e ciò soprattutto se i prestiti dell'EPFR devono essere stipulati a tassi a medio e lungo termine (circa 4,5 — 5,5 % all'inizio del 1998), notevolmente superiori al tasso del servizio del prestito dell'EPFR al CL (85 % del TMM ossia un tasso del 3 % circa all'inizio del 1998). A titolo indicativo, se nel 2003 l'entità di nuovi prestiti dell'EPFR fosse di 50 miliardi di FRF, il costo annuale di detenzione dello scorporo potrebbe passare da 2,9 miliardi di FRF (servizio del prestito del CL attualmente prevedibile, neutralizzazione a parte) ad un importo compreso tra 4,4 e 5,5 miliardi di FRF a seconda che l'EPFR si rifinanzi a breve o a lungo termine.

⁽¹⁹⁾ Relazione 1997 dell'EPFR, pag. 27.

⁽²⁰⁾ Relazione citata, pag. 29.

Inoltre attualmente lo Stato, in seguito alla decisione di trasferire all'EPFR la partecipazione del CDR in seno alla holding Artemis, inizialmente trasferita al CDR, conta di far svolgere all'EPFR un ruolo di detenzione di attivi che non era previsto nel piano sottoposto alla Commissione nel 1995. Ne consegue che potrebbe essere registrato un deprezzamento contabile o perdite di gestione a livello dell'EPFR. Logicamente questo deprezzamento non sarà più a carico del CDR, la stima delle cui perdite è diminuita a concorrenza degli accantonamenti da effettuare su Artemis, sicché questo trasferimento deve essere senza conseguenze a livello dell'operazione complessiva di scorporo.

Inoltre, nel piano presentato nel luglio 1997, le autorità francesi avevano accennato alla eventualità di una loro nuova ricapitalizzazione del CL senza indicarne l'importo. Questa ricapitalizzazione, se del caso, sarebbe stata aggiunta dalla Commissione al calcolo dell'importo totale degli aiuti in questione. Tuttavia le autorità francesi non hanno dato seguito a questa eventualità.

Nella decisione 95/547/CE, dall'importo degli aiuti erano stati detratti alcuni elementi. Innanzitutto era stato detratto il costo di detenzione dell'obbligazione a tasso zero, che non potrà perciò essere nuovamente scomputato ai fini della nuova quantificazione degli aiuti al CL, giacché le autorità francesi hanno chiaramente confermato, nella lettera del 31 marzo 1998 inviata dal ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria al commissario Van Miert, che prevedevano la soppressione di quest'obbligo di finanziamento di una obbligazione a tasso zero. Ciò ha per effetto di aumentare di 7,8 miliardi di FRF, rispetto al piano del 1995, gli aiuti stimati al CL, giacché la banca è liberata da tale obbligo. Inoltre era stato detratto un altro elemento, il valore attuale degli utili generati dalla clausola di ritorno a giorni migliori, così come il valore residuo del CL (dopo la detrazione della clausola). Nelle sue lettere del 31 marzo e del 3 maggio 1998 al commissario Van Miert, il ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria ha formalmente indicato che la Francia si impegnava a trasferire il CL al settore privato entro la fine del 1999 e che la clausola sarebbe stata «appurata». Tenuto conto di questi impegni e di questa scadenza ravvicinata, la Commissione ritiene che si debba detrarre dall'importo lordo degli aiuti il valore della partecipazione dello Stato nella banca (circa l'82 %) anziché, come aveva fatto nel 1995, la somma della clausola e del valore residuo della banca.

A differenza della Commissione che nel 1995 aveva calcolato in 45 miliardi di FRF l'importo possibile di aiuti al CL, le autorità francesi all'epoca avevano considerato che il meccanismo finanziario di salvataggio istituito si sarebbe autofinanziato tramite gli introiti della clausola di ritorno a giorni migliori, della privatizzazione del CL, della capitalizzazione degli interessi dell'obbligazione a tasso zero inizialmente prevista, per cui il saldo di bilancio netto dell'operazione per lo Stato sarebbe stato nullo e i contribuenti non ne avrebbero sostenuto il costo. Nella sua relazione del 1° luglio 1997 al ministro dell'eco-

nomia, delle finanze e dell'industria ed al Parlamento, l'EPFR conclude⁽²¹⁾ che «sul piano finanziario, i risultati già registrati e l'evoluzione delle previsioni di perdite per l'avvenire rendono illusorio l'equilibrio finanziario all'origine previsto per l'intero periodo». Tuttavia, le autorità francesi e la Commissione divergono ancora sulla natura e sulla stima dell'importo degli aiuti da definirsi nella presente decisione.

In particolare, poiché la Commissione ha considerato opportuno includere negli aiuti al CL la totalità delle perdite del CDR, le autorità francesi hanno respinto siffatta imputazione globale nei loro contatti con la Commissione, nonché nelle due note indirizzate il 25 novembre 1997 e il 3 aprile 1998 alla Commissione, facendo valere che dopo il trasferimento alla struttura ad hoc degli attivi scorporati, il CL, che non è rappresentato in nessuno degli organi del CDR, aveva perso, conformemente alla decisione 95/547/CE, qualsiasi ruolo nella gestione e nelle decisioni di cessione o di liquidazione di detti attivi. Inoltre, le regole contabili che si applicano agli attivi scorporati nel quadro della dismissione differiscono da quelle che si applicavano allorché questi attivi contribuivano all'esercizio delle attività della banca. Le regole che si applicano in ipotesi di continuità dell'esercizio bancario divengono in parte inapplicabili, il che spiega l'ammortamento accelerato dell'avviamento e il conseguente aumento delle perdite del CDR. Secondo le autorità francesi, l'aumento di circa 40 miliardi di FRF di perdite stimate nella dismissione (da 60 miliardi di FRF coperti nel 1995 a 100,2 miliardi di FRF stimati al 31 dicembre 1996), non poteva per questo motivo essere imputato al CL. Pertanto, gli aiuti al CL inclusi nel calcolo totale si limiterebbero alle perdite inizialmente trasferite alla dismissione. In una lettera del 3 aprile 1998 le autorità francesi suggeriscono tuttavia un altro metodo possibile consistente nel tener conto delle perdite effettive del CDR al 1° gennaio 1997, ossia 64,3 miliardi di FRF e nell'attualizzarle, costi di detenzione inclusi, ad un tasso a lungo termine il che permette loro di giungere ad un valore di 59 miliardi di FRF ossia un importo quasi simile a quello che ottengono con il primo metodo.

La Commissione non può condividere gli argomenti addotti dalle autorità francesi. La ragione d'essere dell'intera operazione di dismissione, nel 1995 e successivamente, è il piano di salvataggio del CL, senza il quale la banca avrebbe dovuto essere liquidata. Se bastasse creare una struttura di dismissione per rescindere ogni legame tra l'impresa, alleggerita delle sue sofferenze, e l'imputabilità all'impresa assistita di tutte o parte delle perdite di detta struttura, gli obblighi derivanti dall'articolo 92 del trattato potrebbero essere elusi dagli Stati membri che ricorrerebbero alla creazione di siffatti veicoli finanziari per sottrarsi all'applicazione del trattato. Nel caso di specie il fatto generatore delle perdite della dismissione si ritiene essere, salvo prova contraria in casi specifici da stabilire, il trasferimento nel 1995 degli incagli del CL al CDR, il quale è una controllata al 100 % del CL (benché

⁽²¹⁾ Relazione citata, pag. 29.

non consolidata sotto il punto di vista contabile, in quanto le sue perdite sono imputate all'EPFR e non alla casa madre). Il costo della creazione della dismissione, che comprende l'avviamento citato dalle autorità francesi (passaggio da una logica di gestione a una logica di liquidazione) è, secondo la Commissione, uno dei costi specifici di questa operazione a favore della banca di cui si deve tenere conto come di una forma di «badwill» inerente alla creazione dello scorporo. La Commissione potrà concludere che certe perdite dello scorporo non sono imputabili al CL, in quanto beneficiario, salvo se si accerta che il CDR non ha agito come un gestore avveduto e in vista della cessione al prezzo migliore degli attivi scorporati o della loro liquidazione e a debita concorrenza delle conseguenze finanziarie di queste decisioni. Poiché le autorità francesi non hanno addotto argomenti in tal senso, in questa fase la Commissione, a titolo prudenziale non può che considerare l'insieme delle perdite della dismissione come aiuti al CL.

Va sottolineato che l'ipotesi di un aumento degli aiuti inerenti a questi costi della dismissione, rispetto all'importo inizialmente approvato, era stata espressamente contemplata nella decisione 95/547/CE che prevede, all'articolo 2, lettera c) che in caso di aumento dei costi del meccanismo la Commissione riesamini l'importo delle contropartite prese in considerazione in detta decisione. La Commissione rileva che le autorità francesi non hanno contestato questa disposizione della decisione 95/547/CE e che quindi non hanno motivo di fare ora un ragionamento diverso. Essa osserva inoltre che il meccanismo contemplato dalla decisione 95/547/CE è chiaramente l'insieme del meccanismo di dismissione del CL e non potrebbe essere interpretato in maniera restrittiva nel senso di una semplice parte di quest'ultimo, come suggerirebbe l'interpretazione dell'aumento dei costi di detenzione inerenti alla «neutralizzazione» del prestito presentata dalle autorità francesi, escluso l'aumento del complesso degli altri costi di detenzione e delle perdite della dismissione.

Risulta da quanto sopra che la Commissione ha buoni motivi per prendere in considerazione l'insieme delle perdite della dismissione, sia le perdite constatate a livello del CDR, sia quelle supplementari che potrebbero via via emergere a livello dell'EPFR, principalmente sotto forma di un aumento dei costi di detenzione. Tutti gli elementi precedenti e la grandissima incertezza che sussiste circa il costo totale finale per lo Stato dell'operazione di salvataggio della banca, inducono la Commissione ad adottare una forcella molto ampia di stima degli aiuti, aggiungendo ai costi riscontrabili a questo stadio (valore basso della forcella) quelli che potrebbero emergere tenuto conto dei rischi del meccanismo di dismissione.

7.2 Forcella di stima del costo delle misure previste a favore del CL

Il meccanismo istituito dalle autorità francesi consiste nel finanziare la ripartizione su un lungo periodo, potenzial-

mente esteso fino al 2014, del costo di bilancio dell'operazione mediante un meccanismo basato su un prestito (dell'EPFR al CL) a tassi determinati in base al tasso del mercato a breve (TMM), al quale potrebbero aggiungersi ingenti prestiti dell'EPFR sul mercato, qualora le ricapitalizzazioni dello Stato non coprissero i suoi fabbisogni di tesoreria immediati, per onorare il pagamento degli interessi annui del prestito del CL. Le autorità francesi, senza pregiudicare scelte di bilancio future, hanno impresso una grande flessibilità al meccanismo per quanto concerne il ritmo con il quale avverranno i rimborsi del costo dell'operazione. Per semplificare tale meccanismo e il calcolo che deve essere fatto del suo costo, si può considerare, supponendo che il trasferimento di attivi al CDR sia terminato, che lo Stato abbia ogni anno la scelta di versare un conguaglio di bilancio a saldo dei conti all'EPFR, permettendo a quest'ultimo di rimborsare immediatamente il saldo del prestito che gli ha accordato il CL, oppure di continuare a lasciar correre il prestito ai tassi a breve definiti nel 1995.

Qualora i rimborsi del CDR non siano sufficienti a rimborsare le annualità di interessi del prestito del CL, lo Stato dovrebbe di norma ricapitalizzare l'EPFR per salvaguardarne la tesoreria ed evitargli annualità di mora. Se invece lo Stato, come è accaduto nel 1995 e nel 1996, non provvede a questo finanziamento minimo dell'EPFR, quest'ultimo dovrà indebitarsi ingentemente sul mercato finanziario come indica la relazione dell'EPFR per il 1996 già citata. Peraltro la necessità imperativa di ricapitalizzazioni future dell'EPFR tramite il bilancio dello Stato è notevolmente aumentata in seguito all'abbandono dell'obbligazione a tasso zero che doveva sottoscrivere l'EPFR, grazie ad un prelievo di 10 miliardi di FRF sul prestito del CL.

I flussi che saranno constatati interverranno per la maggior parte in un futuro prossimo o remoto, a seconda delle scelte di ricapitalizzazione dell'EPFR fatte dallo Stato: ciò implica che gli importi nominali di detenzione del prestito all'EPFR oppure delle perdite del CDR siano attualizzati per tener conto, nel momento in cui si constata il singolo flusso, del valore della moneta rapportato nel quadro della presente decisione al 31 dicembre 1997. Se lo Stato avesse finanziato il meccanismo di dismissione mediante il prestito a lungo termine, ad esempio sotto forma di obbligazioni di Stato a 10 o 15 anni, occorrerebbe attualizzare i flussi futuri di rimborso del prestito nonché l'importo nominale della perdita totale stimata del CDR in base ad un tasso a lungo. Giacché il meccanismo in questione prevede un finanziamento dello scorporo a tassi a breve definiti in funzione del TMM, ciò implica che il tasso di attualizzazione preso in considerazione della Commissione per le perdite della dismissione e il loro finanziamento, sia un tasso a breve. Il fatto che la Commissione opti per un'attualizzazione dei flussi futuri sulla base di un tasso di interesse a breve rende la valutazione del costo di detenzione quasi indi-

pendente dall'evoluzione dei tassi, per cui la Commissione, nella sua forcella di valutazione, non tiene conto di ipotesi di evoluzione dei tassi di interesse a breve e il calcolo del costo totale dell'operazione presenta importi identici nel 1997 e nel 2014. Di conseguenza, uno scenario di sensibilità al rischio di tasso, necessario per valutare il costo nominale, non risulta più necessario sulla base delle presenti ipotesi di valutazione del costo attuale dell'operazione di dismissione⁽²²⁾ (nonostante gli elementi sopra indicati, sezione 6. 1 sulla sensibilità del costo della «neutralizzazione» a una variazione dei tassi del calcolo). La tabella 15 si basa su una presentazione del costo attualizzato al 31 dicembre 1997 quale risulterebbe dall'obbligo, al 31 dicembre 1997, di saldare le perdite dell'operazione mediante un conguaglio di bilancio a saldo di tutto.

Pertanto gli importi di aiuti al CL, in valore lordo e fatti salvi eventuali elementi che potrebbero essere detratti, possono essere calcolati (in franchi costanti al 31 dicembre 1997), prendendo in considerazione le perdite del CDR, i costi di detenzione, la neutralizzazione del prestito all'EPFR e la ricapitalizzazione concessa dallo Stato nel 1994 (già inclusa nell'importo dell'aiuto di 45 miliardi di FRF approvato nel 1995). Questo metodo porta a risultati analoghi a quelli che si otterrebbero attualizzando la somma delle ricapitalizzazioni del CL e dell'EPFR da parte dello Stato di cui, per le ragioni sopraindicate, non era possibile conoscere né l'importo esatto, né lo scadenziario futuro e da cui vanno esclusi i redditi dell'EPFR (principalmente, nell'ipotesi di una cessione della clausola del ritorno a giorni migliori, gli introiti della privatizzazione del CL, che saranno destinati all'EPFR).

L'incertezza per quanto concerne l'importo delle perdite da prendere in considerazione introduce un primo fattore di rischio nella stima degli aiuti. Queste perdite sono state stimate al 31 dicembre 1996 dal CDR in 100,2 miliardi di FRF. La Commissione che non dispone di una attualizzazione di questa stima al 31 dicembre 1997, deve fare riferimento a questa cifra a fine 1996 e includerla nel valore basso della forcella di aiuti. Come indicato sopra, le perdite del CDR sono assunte dall'EPFR tramite il meccanismo del prestito partecipativo accordato al CDR, giacché quest'ultimo non gli rimborsa le perdite che subisce. La garanzia dell'EPFR sul CDR tuttavia va al di là dell'importo di 145 miliardi di FRF del prestito partecipativo (ivi inclusa la quota complementare di 10 miliardi di FRF che non è stata prelevata dal CDR ma che è stata convertita in garanzia dall'EPFR su prestiti esterni

ammontanti a 10 miliardi di FRF del CDR) e copre, tra l'altro, tutti gli elementi fuori bilancio, in particolare i rischi giudiziari connessi alle varie azioni legali in corso in relazione agli attivi trasferiti. Pertanto, la stima finale dell'importo delle perdite del CDR è molto incerta.

La Commissione, nel calcolo dell'importo degli aiuti al CL, deve tenere conto dell'eventualità di un aumento imprevisto delle perdite del CDR rispetto al livello di 100,2 miliardi di FRF stimato al 31 dicembre 1996. Malgrado la diminuzione del rischio residuo, mano a mano che avanza il programma di cessioni, e per tenere conto di perdite supplementari che potrebbero emergere altrove, come sottolineato sopra, pare prudente, a questo stadio, considerare il rischio inerente alla totalità del prestito partecipativo come la base di calcolo per il valore alto della forcella di stima delle perdite del CDR. Per questo motivo, tenuto conto della serie di errori di stima compiuti in passato dalle autorità francesi e per mantenere un margine di errore sufficiente, la Commissione ritiene che si debba adottare la forcella 100,2-145 miliardi di FRF nel calcolo totale degli aiuti per le perdite possibili del CDR.

I costi di detenzione riportati in prosieguo sono attualizzati al 31 dicembre 1997. È inoltre previsto che l'EPFR, per facilitare la sua gestione di tesoreria, possa ottenere a partire dal 1° gennaio 1998 un prestito supplementare di 10 miliardi di FRF dal CL. L'aumento delle perdite della dismissione rende più urgenti le ricapitalizzazioni dell'EPFR da parte dello Stato per fare fronte agli obblighi di servizio dell'interesse del prestito del CL. In assenza di indicazioni precise dello Stato sui tempi delle ricapitalizzazioni future e tenuto conto delle difficoltà di tesoreria dell'EPFR che lo hanno costretto a ritardi di pagamento di interesse, maggiorati di penalità di mora, sui suoi versamenti di interessi al CL, di norma si dovrebbe assumere il valore alto della sua forcella nell'ipotesi in cui l'EPFR, dal 1998, ricorra ad un ulteriore prestito del CL di 10 miliardi di FRF supplementari, per il quale esiste un protocollo tra il CL e l'EPFR. Inoltre, nell'ipotesi pessimistica citata dall'EPFR nella sua relazione del 1997, l'entità dei prestiti supplementari in essere dell'EPFR sul mercato potrebbe raggiungere verso il 2003 il massimale di 50 miliardi di FRF fissato dalla legge (l'EPFR indica l'orizzonte possibile del 2002-2004) se lo Stato non effettua le ricapitalizzazioni necessarie. Va infatti ribadito che ai sensi della legge del 28 novembre 1995 che istituisce l'EPFR⁽²³⁾, quest'ultimo è autorizzato a contrarre prestiti, nel limite di 50 miliardi di FRF, per pagare gli interessi del prestito che gli è accordato dal CL (articolo 3).

⁽²²⁾ Invece, come indicato precedentemente, il CL è sensibile ad un rischio di calo dei tassi che si tradurrebbe per la banca in un possibile aumento del costo di detenzione del prestito.

⁽²³⁾ Cfr. JORF del 30. 11. 1995, Loi 95-1251 del 28 novembre relativa all'azione dello Stato nei piani di risanamento del CL e del Comptoir des Entrepreneurs, articolo 3.

Tuttavia, visto l'impegno delle autorità francesi di privatizzare il CL nel 1999, la Commissione non ha preso in considerazione questi rischi di superamento dei costi nella stima dell'importo degli aiuti supplementari al CL: se il CL viene effettivamente privatizzato nel 1999, l'EPFR potrebbe riscuotere immediatamente il valore della partecipazione dello Stato ceduta il che assicurerebbe una riserva d'ossigeno preziosa alla tesoreria dell'EPFR, evitandogli di indebitarsi e permettendogli anzi di diminuire l'entità del prestito del CL mediante un rimborso del capitale. Qualora lo Stato mantenesse il 10 % del capitale oppure fossero cedute le sue partecipazioni per un importo pari al 72 % del capitale della banca (attualmente ne detiene circa l'82 %) ciò significa che l'EPFR, nel 1999, al momento della privatizzazione, riceverebbe un'iniezione di fondi di circa 25 miliardi di FRF⁽²⁴⁾, che però non basterà per assicurare in maniera duratura il servizio del prestito della banca. È quindi essenziale che lo Stato continui a ricapitalizzare regolarmente l'EPFR per evitare che si concretizzi lo scenario descritto nella relazione dell'EPFR.

Probabilmente le autorità francesi procederanno in realtà a stanziamenti di bilancio scaglionati nel tempo, da un lato per permettere il servizio delle annualità di interessi del prestito dell'EPFR al CL, ma anche per effettuare

rimborsi del capitale di tale prestito, onde evitare di dover effettuare un unico pagamento in conto capitale nel 2014 e ripartirne l'onere su più esercizi di bilancio (tuttavia non possono impegnarsi al riguardo prescindendo dalle competenze del Parlamento francese in materia di bilancio). Purché ricapitalizzino regolarmente e in misura sufficiente l'EPFR, per permettergli di soddisfare i suoi bisogni di tesoreria ed evitare di dover ricorrere a prestiti, la quantificazione dell'aiuto non dipende dallo scadenzario esatto delle ricapitalizzazioni da parte dello Stato. La presente quantificazione è stabilita su questa base.

Da sottolineare che i due scenari di valutazione riportati nella tabella 5 si basano su ipotesi necessariamente semplificatrici: la Commissione non dispone di elementi sufficienti per simulare un quadro previsionale degli impieghi e delle provviste dell'EPFR, che è l'unico modo per avvicinarsi con precisione al costo finale dell'operazione. La Commissione ritiene tuttavia che la forcella molto ampia di valutazione del costo del meccanismo di dismissione presentata in prosieguo fornisca l'immagine più obiettiva possibile a questo stadio della forcella nella quale finirà per situarsi il costo dell'intero meccanismo per lo Stato.

Tabella 15

Forcella di stima degli aiuti al CL

(Aiuti totali previsti nel piano del luglio 1997 inclusi gli aiuti autorizzati nel 1995-1996)

(in miliardi di FRF)

	Aiuti 1995	Aiuti supplementari valore basso 1995-1998	Aiuti (1) totali valore basso 1995-1998	Aiuti supplementari valore alto 1995-1998	Aiuti totali valore alto 1995-1998
1. Perdite CDR supplementari Aumento da 60 a 100-145 miliardi di FRF		40,2		85	
2. Costi di detenzione eccedentari Dal 1995 al 1997, rispetto al piano del 1995		4,6		4,6	
3. Neutralizzazione richiesta Importo in valore attuale 1997-2014		20,3		20,3	
4. Onere del 15 % del TMM per il CL Importo in valore attuale 1997-2014		-7,2		-7,2	
5. Proventi della clausola 1 miliardo di FRF versato nel 1995-1997		-1		-1	
6. Variazione di valore del CL (2) Aumento di 4 miliardi di FRF		-4		-4	
7. Obbligazioni a tasso zero Valore detratto dall'aiuto nel 1995		7,8		7,8	
Totale, importo netto degli aiuti	41	61	102	106	147

(24) In base ad una valutazione del CL di circa 35 miliardi di FRF.

(in miliardi di FRF)

	Aiuti 1995	Aiuti supplementari valore basso 1995-1998	Aiuti (*) totali valore basso 1995-1998	Aiuti supplementari valore alto 1995-1998	Aiuti totali valore alto 1995-1998
Importo lordo degli aiuti (escluso il valore detratto della partecipazione dello Stato in seno al CL)			130		175
importo autorizzato nel 1995	45				
Importo autorizzato nel 1996 (aiuti d'urgenza)	4				
Importo totale di aiuti autorizzato	49				
Importo di aiuti supplementari rispetto agli aiuti autorizzati nel 1995-1996		53 valore basso		98 valore alto	

Calcolo: Commissione europea.

(*) Il presente calcolo dell'aiuto totale somma gli aiuti supplementari in valore attuale al 31 dicembre 1997 e gli aiuti quali valutati dalla Commissione nel 1995. Questo calcolo che si prefigge principalmente di individuare gli aiuti supplementari al CL non autorizzati, non tiene conto dell'attualizzazione al 31 dicembre 1997 degli aiuti stimati nel 1995. Un calcolo completo di attualizzazione degli aiuti porterebbe ad un importo totale leggermente superiore (la differenza sarebbe di 3-4 miliardi di FRF) il che non incide sulla stima fatta degli aiuti supplementari.

(†) La cifra indicata — 4 miliardi di FRF — corrisponde ad un incremento del valore del CL dal 1995 al 1998, che è detratto dall'aiuto.

Sulla base di questi due ipotesi di valore alto e basso, l'importo di aiuti quale risulta dal piano del luglio 1997, considerato in valore lordo (vale a dire prima di qualsiasi detrazione dei proventi della clausola di ritorno a giorni migliori e della privatizzazione) inerenti al meccanismo di dismissione (con l'aggiunta del costo in valore attuale della ricapitalizzazione del 1994) può essere stimato in valore attuale tra 130 e 175 miliardi di FRF.

La Commissione, tenuto conto dello schema alquanto particolare della dismissione che attribuirà all'EPFR i proventi della privatizzazione della banca, detrae dall'importo lordo degli aiuti il valore della partecipazione dello Stato in seno al CL. La banca consulente della Commissione ha stimato, alla fine del 1997 in circa 34-35 miliardi di FRF il valore del CL sulla base degli elementi del piano presentato nel luglio 1997 e delle informazioni fornite dal CL a fine 1997. La Commissione è peraltro venuta a conoscenza di stime più recenti effettuate nell'aprile 1998 da fonti indipendenti, che situano il valore della banca ad un livello sensibilmente superiore, attorno ad una media di 46 miliardi di FRF. Ciononostante alcune di queste valutazioni sono state effettuate a perimetro di consolidamento immutato e nell'ipotesi di una neutralizzazione completa del prestito. Tali stime sono state eseguite prima che fossero decise le cessioni di attivi supplementari in contropartita degli aiuti esaminati nel quadro della presente decisione. In base al «business plan» modificato comunicato dalla banca alla Commissione all'inizio di maggio 1998, queste cessioni hanno un impatto considerevole sul livello di attività e sui risultati della banca che si tradurrà, nel 1999, in una diminuzione di circa 7-10 miliardi di FRF del margine di intermediazione bancaria e di 3,3-6 miliardi di FRF del risultato lordo di esercizio⁽²⁵⁾ rispetto alle previsioni del piano del luglio 1997. Poiché il valore di un'impresa è innanzitutto

la somma attualizzata dei suoi «cash flows», ne consegue una correzione significativa del valore della banca di cui, a questo stadio e alla luce di questi ultimi sviluppi, non è stato possibile tenere completamente conto, né nelle ultime valutazioni di differenti fonti realizzate dalla banca, né da parte del mercato.

Pertanto, la Commissione, malgrado un forte margine di incertezza, deve prudenzialmente limitarsi, nel quadro della presente decisione, alla valutazione realizzata dalla sua banca consulente a fine 1997. Nell'ipotesi di una detrazione completa del valore della partecipazione dello Stato (l'82 % del capitale) in seno al CL, ossia circa 28 miliardi di FRF, dall'importo lordo degli aiuti, il costo netto per lo Stato dell'operazione di aiuti al CL ridiscenderebbe entro una forcella compresa tra 102 e 147 miliardi di FRF. Comunque i proventi della privatizzazione, per quanto elevati siano, non rimettono in discussione l'entità considerevole degli aiuti supplementari in questione.

Di conseguenza, la forcella allargata di aiuti alla fine adottata dalla Commissione, anche tenuto conto dei rischi del meccanismo dello scorporo e dell'importo esatto dei proventi della privatizzazione del CL, è compresa in una forcella molto ampia, tra 102 e 147 miliardi di FRF, il che corrisponde circa a valori doppi o tripli rispetto agli aiuti approvati nel 1995-1996.

Nella loro lettera alla Commissione del 3 aprile 1998, le autorità francesi presentano un calcolo diverso dell'aiuto, che porta ad una forcella di 52,4 — 71,2 miliardi di FRF. Applicando un margine di errore del 10 % al valore alto della forcella, analogamente a quanto fatto dalla Commissione nella sua decisione 95/547/CE, esse arrivano alla conclusione che l'aiuto totale al CL può essere stimato in 80 miliardi di FRF al massimo.

(25) Forcella di riduzione contingente alle ipotesi di «neutralizzazione» del prestito nel 1999. Cfr. in prosieguo sezione 10.4.

La Commissione non può accettare tale stima per le ragioni seguenti:

- i) innanzitutto, come testé indicato, le autorità francesi non imputano agli aiuti al CL la totalità delle perdite dello scorporo, ma soltanto quelle che sono state valutate in occasione del trasferimento degli attivi e dei crediti scorporati al CDR nel 1995. Questa imputazione parziale porta a diminuire le perdite di circa 40 miliardi di FRF rispetto al valore delle perdite del CDR stabilito dalla Commissione quale valore basso della forcella di stima delle perdite del CDR. La Commissione, per le ragioni suindicate, non può condividere simile imputazione soltanto parziale delle perdite del CDR che rappresenta l'elemento di divergenza principale tra il calcolo delle autorità francesi e il suo. Nelle riunioni svoltesi a fine 1997 con i rappresentanti del CL e con le autorità francesi, in particolare nella riunione svoltasi del 28 novembre 1997, la Commissione ha chiaramente indicato che la totalità dell'aumento delle perdite del CDR deve essere considerata come aiuto al CL. Questa posizione è stata ribadita alle autorità francesi dai rappresentanti della Commissione nel corso della riunione tenutasi all'inizio di maggio 1998 a Bruxelles.
- ii) La seconda divergenza importante riguarda l'imputazione dei rischi inerenti al sistema dello scorporo. La Commissione ritiene che la garanzia concessa dall'EPFR al CDR (ossia 145 miliardi di FRF) potrebbe essere ampiamente utilizzata al di sopra della stima delle perdite di 100,2 miliardi di FRF, in quanto la deriva delle perdite del CDR finora constatata potrebbe continuare. Pertanto la forcella alta della stima degli aiuti deve tener conto di tutto il rischio inerente al prestito (in teoria, è perfino superiore, giacché la garanzia dello Stato è illimitata). In simile scenario, questa deriva delle perdite del CDR potrebbe essere accompagnata da una deriva dei costi supplementari di detenzione a carico dell'EPFR, obbligando eventualmente l'EPFR a ricorrere alla possibilità di finanziarsi sul mercato che gli è stata riconosciuta dalla legge. Questo secondo elemento importante di divergenza implica una forcella alta di 45 miliardi di FRF in più dell'importo preso in considerazione dalle autorità. La Commissione adotta un metodo più globale delle autorità francesi, volto a stabilire l'insieme delle perdite possibili dello scorporo a livello dell'EPFR.
- iii) In terzo luogo, le autorità francesi attualizzano le perdite e i costi di detenzione (i costi di detenzione di base del prestito e la sua «neutralizzazione») mediante un tasso a lungo, quello dei prestiti di Stato (le obbligazioni assimilabili del tesoro, OAT) a 10 anni, pari a circa il 5,7 %. La Commissione concorda con le autorità francesi sul metodo che consiste nell'attualizzare la somma delle perdite e dei costi di detenzione.

Tuttavia essa sottolinea che il tasso di attualizzazione di lungo periodo porta automaticamente ad un valore attuale delle perdite cumulate con i costi di detenzione, inferiore nel 2014 all'importo nominale di dette perdite nel 1997 (oppure, secondo il metodo, nel 1995), giacché i costi di detenzione sono costi definiti da un tasso a breve (85 % del TMM), inferiore di oltre due punti al tasso di attualizzazione a lungo adottato dalle autorità francesi. Un tale calcolo dei valori attuali, sulla base di tassi a lungo termine, e su cui è fondata la stima delle autorità francesi, applicato ad un meccanismo esteso su un periodo così lungo (1995-2014), tenuto conto dell'entità delle perdite e del prestito residuo, ha un impatto quantitativo significativo e conduce, nell'ipotesi che la perdita si realizzi nel 2014, ad una diminuzione di oltre 25 miliardi di FRF delle perdite in valore attuale dello scorporo. Questo calcolo presuppone implicitamente che lo Stato sia in grado di trasformare una risorsa a 85 % del TMM in un impegno a lungo termine al 5,7 %, ossia, al tasso attuale, 2,7 % di interesse in più. Se fosse strutturalmente in posizione di prestatore, lo Stato sarebbe in grado di trarre vantaggio dalla trasformazione di un prestito a breve in un prestito a lungo (ma allora la presente operazione non sarebbe stata necessaria con simili modalità). In realtà lo Stato è strutturalmente nella posizione di un mutuatario e di conseguenza non è in grado di beneficiare delle possibilità di conversione che avrebbe permesso il prestito CL, che è stato interamente destinato al CDR e che produce solo perdite. Un tentativo di beneficiare di simili possibilità di trasformazione dei tassi a breve in tassi a lungo, l'operazione a tasso zero, inizialmente prevista nel 1995, è fallita, per un importo di soli 10 miliardi di FRF, notevolmente inferiore a quello delle perdite in questione (e che per di più doveva essere finanziata dal CL e non dallo Stato); a fortiori la Commissione non è in grado di concludere che lo Stato si trova in posizione di trarre vantaggio dalle possibilità di trasformazione dei tassi create dal prestito al CL a tassi a breve a concorrenza dell'importo totale della perdita (almeno 100 miliardi di FRF).

Altrimenti, lo Stato nel 1997, sapendo che la perdita era allora stimata in 100 miliardi di FRF, avrebbe potuto effettuare in conferimento di bilancio di varie decine di miliardi di FRF a favore dell'EPFR che quest'ultimo avrebbe potuto investire a lungo termine ad un tasso del 5,7 % fino al 2014 per beneficiare della differenza di tassi a breve a lungo. La Commissione non può pertanto accettare un ragionamento di attualizzazione basato su un tasso di lungo periodo che introduce una diminuzione dei costi dello scorporo, senza alcun nesso con la realtà del meccanismo in questione. A titolo sussidiario, essa osserva che, anche se lo Stato fosse in grado di beneficiare di siffatte possibilità di trasformazione dei tassi, sussisterebbe un rischio di tasso (rischio che i tassi a breve risalgano al

livello dei tassi a lungo, ad esempio in caso di surriscaldamento congiunturale) di cui dovrebbe allora tenere conto nella sua stima, onde poter garantire la comparabilità del risultato della medesima.

- iv) In quarto luogo, come indicato sopra, la Commissione, nel precedente calcolo, non ha preso in considerazione i rischi di deriva dei costi di detenzione evidenziati dalla relazione dell'EPFR nel 1997. Dati tali rischi, il valore alto della forcella di stima della Commissione dovrebbe essere maggiorato del servizio del debito che potrebbe contrarre l'EPFR presso il CL (quota di 10 miliardi di FRF supplementari) e sul mercato (autorizzazione a contrarre prestiti per 50 miliardi di FRF data dalla legge).

Queste molteplici divergenze inducono la Commissione a non accettare la stima dell'importo degli aiuti al CL presentata dalle autorità francesi.

7.3 Aiuti supplementari al CL rispetto all'importo autorizzato nel 1995 dalla Commissione

Concludendo, gli aiuti supplementari rispetto all'importo autorizzato dalla Commissione nella decisione 95/547/CE comprendono:

- le perdite supplementari del CDR, che lo Stato si è accollato tramite il meccanismo del prestito partecipativo dell'EPFR al CDR;
- i costi di detenzione supplementari dell'EPFR, in particolare la neutralizzazione del prestito del CL all'EPFR dal 1995 al 2014;
- l'abbandono dell'obbligazione a tasso zero prevista nel «business plan» del 1995 e nella decisione 95/547/CE, i cui proventi in valore attuale erano stati detratti dagli aiuti approvati.

La Commissione ricorda che nella decisione 95/547/CE, all'articolo 2, lettera c) ha previsto che «Se i costi del meccanismo, stimati a 45 miliardi di FRF, verranno superati, occorrerà riesaminare l'entità della riduzione della presenza commerciale del CL» quale accettata dalle autorità francesi. Da tali elementi risulta che qualsiasi superamento del massimale autorizzato di 45 miliardi di FRF deve essere riesaminato nel quadro della presente decisione, al fine di determinare se gli aiuti supplementari in questione siano compatibili con il mercato comune.

Rispetto all'importo degli aiuti approvati nel 1995 e 1996, l'aiuto supplementare stimato è in ogni caso di entità considerevole. Secondo le ipotesi, sulla base di una forcella di aiuti allargata da 102 a 147 miliardi di FRF quale risulta dal calcolo precedente, l'aiuto supplementare

nominale si stima in una forcella compresa tra 53 e 98 miliardi di FRF in aggiunta all'importo totale di 49 miliardi di FRF autorizzato dalla Commissione nel 1995 e 1996. Tale aumento, che si traduce in un volume di aiuti senza precedenti negli annali della Comunità, può essere approvato unicamente sulla base di contropartite molto elevate.

8. CARATTERE DI AIUTI DI STATO DELLE MISURE PUBBLICHE DI SOSTEGNO A FAVORE DEL CL

In applicazione del principio dell'«investitore privato operante in economia di mercato», sempreché le misure in questione incidano sugli scambi intracomunitari e falsino o minaccino di falsare la concorrenza, la Commissione, nella citata comunicazione⁽²⁶⁾, agli Stati membri del 1993, ha indicato che gli apporti di capitale in seno ad imprese pubbliche contengono elementi di aiuti di Stato se, in circostanze analoghe, un investitore privato, basandosi sulla redditività attesa dall'apporto di fondi, non avrebbe effettuato il conferimento di capitale in questione.

Va innanzitutto notato che, dato il volume esorbitante di fondi immobilizzati in questa operazione di aiuti, la più importante della storia della Comunità a favore di un'impresa, lo Stato era l'unico soggetto in grado di mobilitare somme di tale entità, grazie alla sua capacità quasi illimitata di finanziarsi tramite le imposte o prestiti sul mercato. Nessun gruppo privato in Europa né, probabilmente, nel mondo, avrebbe avuto la capacità finanziaria sufficiente per mobilitare un aiuto di tale entità.

In secondo luogo i fondi mobilitati, il cui valore attuale lordo è come minimo di 130 miliardi di FRF, avranno solo una debole redditività non commisurata allo sforzo finanziario effettuato. Lo Stato potrà recuperare sugli importi investiti unicamente il valore della clausola di ritorno a giorni migliori e i proventi della privatizzazione del CL. Pertanto giacché lo Stato non recupererà i capitali conferiti, il rendimento sugli investimenti dei fondi pubblici destinati al salvataggio del CL è estremamente negativo e in nessun caso può essere comparato a quello che si attenderebbe un investitore privato da una operazione finanziaria a rischio, stimato nel 1995, all'epoca della decisione 95/547/CE su CL, a un tasso annuo di redditività del 12 % dei capitali investiti. Poiché non è soddisfatto il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato, si deve concludere che le misure di salvataggio e di ristrutturazione della banca in questione sono misure di aiuto.

⁽²⁶⁾ GU C 307 del 13. 11. 1993, pag. 3.

Dopo la prima ricapitalizzazione del CL nel 1994, le autorità francesi avevano invocato l'obbligo del rispetto del vincolo regolamentare di fondi propri introdotto dalla direttiva 89/647/CE del Consiglio, del 18 dicembre 1989, relativa ad un coefficiente di solvibilità degli enti creditizi⁽²⁷⁾. Al momento della notifica degli aiuti d'urgenza nel 1996, esse hanno indicato alla Commissione che in assenza di dette misure, il CL rischiava di trovarsi nell'incapacità di rispettare il coefficiente minimo di solvibilità previsto da detta direttiva. La Commissione, come aveva già indicato nella decisione 95/547/CE, sottolinea a questo riguardo che l'imposizione mediante direttiva comunitaria di un vincolo regolamentare sulla solvibilità delle banche non potrebbe togliere il carattere di aiuto ad un conferimento di fondi pubblici o a qualsiasi altra misura di effetto equivalente destinata al rispetto di detta direttiva se, in circostanze analoghe, un investitore privato avrebbe giudicato che siffatto investimento non gli apportava una prospettiva di rendimento normale. Il rispetto della direttiva comunitaria va inteso unicamente in una ottica di continuità di esercizio e di salvaguardia della licenza bancaria dell'impresa ricapitalizzata. Invece, questa direttiva non vieta affatto di porre in liquidazione un istituto di credito qualora risultasse che un conferimento di fondi propri supplementari non è conforme al succitato principio dell'investitore privato in economia di mercato e di conseguenza costituisce un aiuto di Stato che mobilita fondi propri, la cui compatibilità con l'interesse comune, alla stregua di quella di qualsiasi aiuto, deve allora essere esaminata alla luce delle regole del trattato. Le autorità francesi non potrebbero quindi opporre al rispetto dell'articolo 92 del trattato la direttiva comunitaria che istituisce un vincolo regolamentare di solvibilità.

Va inoltre sottolineato che, nella decisione 95/547/CE, la Commissione aveva concluso che le misure in questione, che all'epoca aveva stimato pari ad un ammontare netto di 45 miliardi di FRF, costituivano aiuti, sia per quanto riguarda il primo aumento di capitale nel maggio 1994, sia per quanto riguarda l'assunzione da parte dello Stato delle due prime operazioni di scorporo. Dato che la presente decisione verte sull'aumento delle perdite e dei costi di detenzione dello scorporo (ivi inclusa la neutralizzazione del prestito del CL all'EPFR) e l'abbandono dell'obbligazione a tasso zero, detratta dall'aiuto della decisione 95/547/CE, le misure contemplate non sono di natura diversa dalle precedenti, di cui rispecchiano la deriva dei costi. Gli aiuti oggetto della presente decisione corrispondono all'aumento del valore degli aiuti stimati dalla Commissione nella sua precedente decisione: pertanto configurano aiuti di Stato per gli stessi motivi degli aiuti inizialmente valutati dalla Commissione nel 1995.

La Commissione, tra l'altro, ha esaminato le disposizioni dell'articolo 52 della legge bancaria del 25 gennaio 1984 che autorizza il Governatore della Banca di Francia «a

invitare gli azionisti e i soci di un ente creditizio a fornirgli il sostegno necessario qualora la situazione lo giustifichi». La Commissione constata che in numerosi casi recenti, benché gli importi finanziari in gioco fossero notevolmente inferiori a quello del caso di specie, gli azionisti privati di istituti creditizi in difficoltà hanno rifiutato di seguire l'invito del Governatore della Banca di Francia a realizzare un nuovo conferimento di capitale⁽²⁸⁾. A suo avviso, questo appello alla solidarietà degli azionisti non riveste carattere obbligatorio ed è legittimo che gli azionisti esaminino l'opportunità di un nuovo conferimento di capitali in funzione delle prospettive di redditività che avrebbe qualsiasi nuova iniezione di capitale o altra misura equivalente sulla base del piano di risanamento dell'istituto di credito in questione e conformemente al citato principio dell'investitore privato operante in economia di mercato. Tale peraltro è anche l'interpretazione della Corte d'appello di Parigi che il 13 gennaio 1998 ha pronunciato una sentenza⁽²⁹⁾ secondo la quale l'articolo 52 non va interpretato in senso coercitivo. Pertanto, lo Stato azionista non potrebbe, in virtù dell'articolo 52, considerare che il suo intervento al salvataggio della banca fosse richiesto dalla legge, a prescindere dalle regole del trattato.

Il rispetto della disciplina del mercato che prevede la possibilità che gli istituti di credito strutturalmente non redditizi siano sanzionati e, se del caso, espulsi dal mercato nel quadro di una liquidazione costituisce un elemento fondamentale per garantire la fiducia degli operatori economici. Invece il mantenimento in vita artificioso di istituti di credito insufficientemente redditizi comporta distorsioni di concorrenza gravi, nonché un problema di «moral hazard» e finisce per fragilizzare il resto del sistema bancario. D'altro lato, provoca gravi distorsioni nell'allocazione dei fondi e quindi un disfunzionamento dell'economia nel suo complesso. La Commissione condivide a questo riguardo il parere della Commission Bancaire française che nella relazione del 1995 rileva che una ristrutturazione ordinata del sistema bancario francese implica che gli istituti di credito, che sono imprese come le altre e che di conseguenza non devono essere immuni da sanzioni del mercato, possano scomparire⁽³⁰⁾. Di conseguenza, la scomparsa di istituti bancari non deve essere considerata di per sé come un segnale dell'inadeguatezza dei meccanismi esistenti di vigilanza, bensì come un segnale del funzionamento delle forze di mercato e del fatto che le banche non sono più protette delle altre imprese. Ciò premesso, la Commissione constata che gli obiettivi della politica di concorrenza e quelli della politica prudenziale in materia bancaria non possono essere contrastanti, giacché entrambi perseguono un obiettivo comune, ossia lo

⁽²⁸⁾ In altri casi gli azionisti privati intervenuti su invito delle autorità monetarie hanno provveduto a cautelarsi contro rischi giudiziari, ma non hanno agito nell'ottica di una remunerazione soddisfacente dei loro apporti.

⁽²⁹⁾ Causa della Compagnie du BTP.

⁽³⁰⁾ Commission Bancaire, relazione 1995, pag. 13.

⁽²⁷⁾ GU L 336 del 3. 12. 1989, pag. 14.

sviluppo di un settore bancario concorrenziale e sano. Ciò comporta la necessità per l'autorità di vigilanza bancaria di elaborare politiche idonee ad accompagnare la scomparsa di imprese bancarie non competitive.

In occasione della notifica delle misure transitorie di urgenza nel settembre 1996, i rappresentanti delle autorità francesi, nel corso delle riunioni svoltesi con la Commissione, hanno evidenziato, in caso di insolvenza della banca, il rischio di una crisi sistemica che potrebbe propagarsi all'intero sistema finanziario e a tutta l'economia e che peraltro dipende dalle misure di accompagnamento di un processo di liquidazione eventualmente adottate dalle autorità francesi. All'epoca la Commissione non era in grado di escludere in un breve arco di tempo il rischio di insolvenza del CL, né può in questa ipotesi escludere il rischio della propagazione di una eventuale crisi del CL all'intero settore finanziario. La Commissione non contesta l'eventuale esistenza di un simile rischio, di cui ha tenuto conto allorché ha approvato le misure d'urgenza notificate all'epoca, in attesa di un esame sul merito dell'intero dossier, ivi compreso di un nuovo piano di ristrutturazione come previsto dagli orientamenti della Commissione sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà. Tuttavia la Commissione rileva che lo Stato non può in permanenza invocare il rischio di una simile crisi per sottrarsi alle conseguenze dell'articolo 92 del trattato.

Come già indicato nella decisione 95/547/CE, la Commissione considera che l'entità esorbitante delle perdite provocate dal salvataggio del CL è dovuta in gran parte alla carenza dei mezzi di controllo dello Stato azionista sull'impresa ed al ritardo con cui sono state adottate le prime misure importanti di ristrutturazione. Questi costi rispecchiano un comportamento che non può essere imputato ad un azionista avveduto e denunciano una grave carenza di «corporate governance» che ha portato a molteplici derive caratterizzate dall'irresponsabilità delle decisioni dei precedenti dirigenti della banca, dalla mancanza di trasparenza della gestione e dei conti dell'impresa e da una serie di decisioni che non ha tenuto conto della valutazione dei rischi su cui è normalmente imperniato il processo decisionale di una banca. La carenza dei controlli interni ed esterni della banca, congiuntamente alla strategia di espansione forzata della banca alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90, spiegano l'ampiezza eccezionale del dissesto finanziario del CL. La Commissione sottolinea che questa carenza di «corporate governance» è stata aggravata dalla confusione dei ruoli dello Stato azionista, dello Stato imprenditore, dello Stato provvidenza, dello Stato regolatore, confusione che ha condotto lo Stato azionista a lasciar degenerare una situazione di gravità inedita, contraria ai suoi interessi patrimoniali.

Come segnalato nella decisione 95/547/CE, la Commissione non dispone di dati che le permettano di stabilire che i costi cumulati della ricapitalizzazione del 1994 e i costi prevedibili dello scorporo del CL a carico del

bilancio dello Stato siano superiori ai costi che lo Stato avrebbe sostenuto se fosse stata scelta una soluzione di vendita o di liquidazione. In ogni caso il costo sarebbe stato inferiore se lo Stato fosse intervenuto prima che si scatenasse la crisi.

La Commissione prende inoltre atto degli esempi giurisprudenziali dei tribunali francesi attestanti, in casi precedenti, la responsabilità dello Stato azionista rispetto al passivo di liquidazione al di là dei suoi conferimenti al capitale dell'impresa. La Commissione e Corte di giustizia delle Comunità europee, in precedenti analoghi⁽³¹⁾, hanno già respinto la tesi che estende le responsabilità dello Stato azionista nel passivo di liquidazione al di là dei suoi conferimenti al capitale dell'impresa, in quanto tale estensione di responsabilità creerebbe confusione tra il ruolo dello Stato azionista e quello dello Stato provvidenza. La giurisprudenza dei tribunali nulla toglie al carattere di aiuto di siffatta operazione: in realtà lo Stato azionista, che era al corrente di tale giurisprudenza in virtù della legge del 1985⁽³²⁾ relativa al risanamento e alla liquidazione giudiziari delle imprese, avrebbe dovuto adottare, molto prima delle misure attualmente esaminate, disposizioni di rafforzamento del controllo dei rischi innanzitutto nella fase di espansione della banca e poi di ristrutturazione o di liquidazione quando è emersa la crisi. Nella fattispecie lo Stato non si è quindi comportato né da azionista né da investitore avveduto operante in economia di mercato secondo il succitato principio. A prescindere da questo punto, la Commissione ritiene che le autorità non abbiano nemmeno fornito la prova, richiesta nell'ambito della legge del 1985, che lo Stato azionista fosse assimilabile ad un dirigente di diritto o di fatto dell'impresa. In tale ipotesi i dirigenti di fatto sono responsabili del passivo di liquidazione dell'impresa in caso di colpe di gestione e a concorrenza delle relative conseguenze finanziarie. Infine, la Commissione osserva che quand'anche si accertassero tali elementi non dimostrati, siffatte disposizioni non permetterebbero allo Stato francese di sottrarsi all'applicazione dell'articolo 92 del trattato senza contraddire il principio di diritto in base al quale nessuno può basare un'argomentazione sulle proprie colpe.

Sicché, anche ammesso che la liquidazione del CL avrebbe comportato costi diretti o indiretti notevolmente superiori a quelli delle misure adottate dalle autorità francesi, questa situazione che è dunque imputabile alle carenze dello Stato azionista, protrattesi per vari anni, non potrebbe essere invocata per affermare che le misure in questione non costituiscono aiuti. Tutti questi elementi

⁽³¹⁾ In particolare, la decisione 94/1073/CE della Commissione (Bull), GU L 386 del 31. 12. 1994, pag. 5 e la sentenza della Corte nelle cause congiunte C 278/92, C 279/92 e C 280/92, HYTASA del 14 settembre 1994, Racc. 1994, Pag. I-4103, punto 22 delle motivazioni.

⁽³²⁾ Legge del 25 gennaio 1985 relativa al risanamento e alla liquidazione giudiziari delle imprese, articoli 179 e 180, JORF del 26 gennaio 1985.

inducono a concludere che non si può porre in dubbio il carattere di aiuto delle misure di salvataggio e di ristrutturazione della banca invocando il costo eventualmente di gran lunga superiore che avrebbe comportato la liquidazione della medesima, foss'anche in un eventuale contesto di crisi finanziaria e sistemica.

9. DISTORSIONE DEGLI SCAMBI INTRACOMUNITARI

La liberalizzazione dei servizi finanziari e l'integrazione dei mercati finanziari producono l'effetto di rendere gli scambi intracomunitari sempre più sensibili alle distorsioni della concorrenza. Tale tendenza non fa che accentuarsi nel contesto dell'Unione economica e monetaria⁽³³⁾. Con la creazione della moneta unica, gli scambi in seno alla Comunità potranno svilupparsi senza rischi né costi di cambio. Benché, in linea di massima, gli istituti di credito possono esercitare senza frontiere la loro attività, la loro espansione all'estero incontra una serie di ostacoli legati spesso alla protezione delle banche nazionali dagli effetti della concorrenza, situazione che rende meno vantaggioso l'accesso al mercato per i concorrenti esteri. Gli aiuti, come quelli concessi al CL, finalizzati a permettere la sopravvivenza di enti finanziari, malgrado la minore redditività e capacità di far fronte alle sfide della concorrenza di questi ultimi, rischiano pertanto di falsare la concorrenza a livello comunitario giacché rendono più difficile l'entrata di enti finanziari esteri sui mercati nazionali.

Senza gli aiuti in questione, il CL dovrebbe essere liquidato oppure venduto, in una o più entità, ad una o più istituzioni più solide, eventualmente nel quadro di un procedimento giudiziario. In simile eventualità l'ente oppure le sue attività potrebbero essere acquistati da un concorrente estero desideroso di installarsi o di aumentare la propria presenza commerciale in Francia. Siffatta procedura faciliterebbe la dispersione degli attivi e delle quote di mercato del CL tra un numero elevato di potenziali acquirenti. Da notare che il piano sottoposto dalle autorità francesi nel luglio 1997 non prevede la cessione separata delle singole filiali francesi ed estere del CL, bensì la semplice offerta in borsa del CL nel suo insieme.

Inoltre, un aiuto ad un ente di dimensione internazionale come il CL che fornisce alle imprese prodotti finanziari diversificati che sono in concorrenza sui mercati internazionali e che offre servizi finanziari ai privati in concorrenza con altri enti finanziari europei estendendo la sua

attività all'estero attraverso una rete di agenzie al di fuori della Francia, può avere un effetto distorsivo sugli scambi intracomunitari. In particolare, gli aiuti in questione potrebbero permettere al CL, tra l'altro, di ristrutturare un certo numero delle sue attività all'estero che sono in concorrenza con altri enti finanziari comunitari.

Da notare che nel 1997 le attività internazionali del CL hanno contribuito a concorrenza di 810 miliardi di FRF al totale dell'attivo della banca, ossia il 54 % del totale. La percentuale dell'attività europea nel totale dell'attivo della banca era del 32 % alla fine del 1997, il che corrisponde a circa 474 miliardi di FRF.

Di conseguenza, si deve considerare che l'intervento pubblico in questione rientra nel disposto dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato in quanto costituisce un aiuto di Stato che falsifica la concorrenza in misura suscettibile di incidere sugli scambi intracomunitari.

10. ESAME DELLA COMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI AL CL

10.1 Quadro legale, criteri e metodo dell'esame della compatibilità degli aiuti a favore del CL

Determinata la natura di aiuto di Stato delle misure in esame, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato, la Commissione deve ora esaminare se tali misure possono essere considerate compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafi 2 e 3 del trattato.

Nella fattispecie occorre innanzitutto considerare che non si tratta né di un aiuto a carattere sociale concesso a favore di singoli consumatori né di un aiuto inteso a (e concesso per) facilitare lo sviluppo di talune regioni francesi. Non si tratta neppure di un aiuto destinato a porre rimedio a gravi perturbazioni dell'economia, in quanto esso è inteso a porre rimedio alle difficoltà di un solo beneficiario, il CL, e non alle difficoltà di tutti gli operatori del settore. Di conseguenza, l'aiuto accordato non può nemmeno essere qualificato di comune interesse europeo. L'unica deroga che potrà essere presa in considerazione è quella dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) in base alla quale la Commissione può autorizzare «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche [...] sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». Nel valutare la compatibilità dell'aiuto con il comune interesse, la Commissione tiene conto dell'ampiezza delle distorsioni di concorrenza, delle contropartite previste per limitare tali distorsioni, della limitazione degli aiuti allo stretto necessario e del ripristino della redditività economico-finanziaria dell'impresa beneficiaria.

⁽³³⁾ Cfr. anche sezione 10.2.

La Commissione ha stabilito formalmente le condizioni di applicazione di tale deroga negli orientamenti comunitari sugli aiuti alla ristrutturazione⁽³⁴⁾ i quali enunciano che *«gli aiuti alla ristrutturazione danno luogo a preoccupazioni particolari per la concorrenza in quanto possono ingiustamente spostare l'onere dell'aggiustamento strutturale e relative difficoltà sociali ed industriali su altri produttori che riescono ad operare senza aiuti e su altri Stati membri»*. La Commissione ritiene che gli aiuti alla ristrutturazione possano contribuire allo sviluppo di attività economiche senza incidere sugli scambi in misura contraria agli interessi comuni purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- 1) un piano di ristrutturazione basato su ipotesi realistiche che permetta di ripristinare la redditività minima attesa dai capitali investiti e di garantire in tal modo la redditività economico-finanziaria a lungo termine dell'impresa;
- 2) l'apporto di contropartite sufficienti per compensare l'effetto distorsivo dell'aiuto sulla concorrenza e poter in tal modo concludere che l'aiuto non è contrario al comune interesse;
- 3) la proporzionalità dell'aiuto alle finalità perseguite e la limitazione dell'importo al minimo necessario per consentire la ristrutturazione in modo che lo sforzo di risanamento sia sostenuto al massimo dall'impresa stessa;
- 4) l'attuazione integrale del piano di ristrutturazione e l'adempimento di tutti gli altri obblighi previsti nella decisione finale della Commissione;
- 5) l'adozione di un sistema di monitoraggio della condizione precedente.

In base agli orientamenti sugli aiuti di Stato alla ristrutturazione, gli aiuti alla ristrutturazione dovrebbero di norma essere necessari soltanto una tantum. Visti il carattere doppiamente addizionale degli aiuti in questione rispetto a quelli che erano stati approvati nel 1995 e nel 1996, nonché la loro entità e il loro effetto distorsivo, l'esame del rispetto delle condizioni succitate deve essere particolarmente rigoroso e approfondito.

10.2 Contesto concorrenziale delle attività del CL e effetti distorsivi degli aiuti

Il settore bancario europeo, e quello francese in particolare, attraversa una fase di aggiustamento caratterizzata da una concorrenza acuta sotto l'impulso della liberalizzazione dei mercati dei capitali, della rapidità dell'evoluzione tecnologica e dell'introduzione della moneta unica. La compartimentazione definitiva dei mercati e la perdita degli introiti dalle commissioni di cambio tra le

monete dei paesi dell'Unione economica e monetaria accresceranno le tensioni concorrenziali in seno alla Comunità. Questa situazione dovrebbe accelerare l'integrazione dell'offerta sotto forma di raggruppamenti di imprese bancarie o, in senso più lato, finanziarie, considerata in particolare la complementarità esistente tra il comparto bancario e quello assicurativo (le reti bancarie negli ultimi anni sono di fatto divenute uno dei principali distributori di prodotti assicurativi). Un simile fenomeno di integrazione dell'offerta provocherà ineluttabilmente ristrutturazioni supplementari per permettere ai nuovi gruppi costituiti di beneficiare pienamente delle sinergie create e di eliminare le ridondanze risultanti dalle operazioni di raggruppamento.

Il CL esercita pertanto le sue attività finanziarie in contesti estremamente competitivi. Le attività di banca al dettaglio, come quelle di banca all'ingrosso e di mercato dei capitali sono sottoposte a forti pressioni concorrenziali. Nelle attività di banca commerciale in Europa, la concorrenza ha per effetto di ridurre i margini di intermediazione finanziaria che si erodono regolarmente da un decennio. Le banche tentano di lottare contro questa perdita di valore aggiunto mediante prestazioni generatrici di commissioni, la cui percentuale, nel MIB degli enti finanziari francesi, è mediamente in crescita.

Come già spiegato, gli aiuti di Stato a favore del CL sono riconducibili a vari fattori: un'esposizione eccessiva non controllata nel settore immobiliare, una politica imprudente di espansione all'estero, ma anche un sistema di controllo inefficace da parte del suo azionista che non ha saputo arrestare in tempo i comportamenti rischiosi dei suoi dirigenti. In altri termini, il sistema globale di «corporate governance» del CL si è mostrato inadeguato.

Dato il ritardo con cui il CL ha reagito alla svolta ciclica e all'apparire delle difficoltà (il mercato immobiliare continua a registrare un calo degli affitti e dei prezzi dal 1990), tenuto conto della lentezza dei processi di risanamento, è chiaro che gli aiuti, attualmente considerevoli sono anche la conseguenza della fiducia riposta dai dirigenti del CL nello Stato azionista, in ogni caso obbligato a coprire gli errori del passato, come ben dimostrano gli argomenti addotti dalle autorità francesi sui costi delle soluzioni alternative. Evidentemente il CL non era l'unico gruppo ad essersi lanciato in una politica altamente speculativa, ma soltanto gli enti pubblici hanno potuto contare su aiuti di Stato allorché gli enti privati sono stati costretti dai mercati a ristrutturarsi in maniera drastica oppure a sottoporsi ad amministrazione controllata. Ne risulta un'asimmetria delle condizioni di concorrenza tra gli enti bancari pubblici e privati che costituisce una grave distorsione delle condizioni normali del mercato. Nel caso di specie è da ritenere che se il CL non avesse permanentemente avuto il sostegno totale, implicito o esplicito, dello Stato, non si sarebbe lanciato nella politica rischiosa che ha condotto, o comunque avrebbe intrapreso prima e con maggiore determinazione il suo risanamento.

⁽³⁴⁾ GU C 368 del 23. 12. 1994, pag. 12.

Siffatto sostegno pubblico, che finisce per rappresentare una «assicurazione-sopravvivenza» per gli enti insolventi, come ha sottolineato il Senato francese nel Rapporto d'informazione n. 52⁽³⁵⁾, ha anche per effetto di proteggere i loro creditori, i quali tuttavia non hanno più alcuno stimolo a controllare il comportamento dei loro debitori. Gli enti non sono più soggetti al controllo e alla sanzione dei mercati. Siffatta protezione non solo è indebita ed eccessiva, ma ha anche per conseguenza «di incitare ad una cattiva gestione degli enti creditizi», come dichiarato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea nella direttiva 94/19/CE⁽³⁶⁾ del 30 maggio 1994 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. Il sostegno dell'azionista, che a sua volta ha permesso il sostegno dei mercati, ha avuto per effetto di ritardare l'indispensabile intervento correttivo e di aumentare gli aiuti di Stato complessivi. Pertanto, e conformemente alle dichiarazioni del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione condivide pienamente l'argomento, avanzato nel mondo accademico e confermato dall'esperienza delle crisi bancarie degli ultimi anni, che sottolinea l'importanza di questo problema di effetto perverso o «moral hazard» per spiegare la crisi del CL.

Va inoltre sottolineato che l'effetto distorsivo degli aiuti della concorrenza non riguarda soltanto la politica passata del CL e delle banche pubbliche assistite, ma può anche creare anticipazioni per l'avvenire. Come hanno affermato le autorità britanniche nelle loro osservazioni presentate nel quadro della presente procedura, il ripetersi dell'aiuto può generare aspettative di aiuti futuri da parte del management della banca, il che può produrre nuovi effetti distorsivi sulla concorrenza. Inoltre gli aiuti di Stato alle istituzioni più fragili svolgono un ruolo nefasto e contribuiscono alle pressioni al ribasso dei margini del settore.

Gli aiuti di Stato, soprattutto quando sono di carattere ripetitivo, come nel caso del CL, rappresentano un premio all'inefficienza e sono contrari alla disciplina del mercato. Per tale motivo gli orientamenti comunitari sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione stabiliscono che gli aiuti dovrebbero di norma essere necessari soltanto una tantum.

Una simile situazione, che si traduce in un sostegno quasi sistematico dello Stato agli enti pubblici in difficoltà (CL, GAN-CIC, Crédit Foncier de France, Marseillaise de Crédit, Comptoir des Entrepreneurs), e il carattere ripetitivo della maggior parte di queste operazioni di salvataggio hanno per effetto di esacerbare le condizioni di concorrenza che incontrano le banche francesi ed europee in Francia. Ciò aggrava le difficoltà del settore finanziario nel suo complesso e pesa soprattutto sulla redditività delle banche private, il che rappresenta una grave distorsione di concorrenza anche per le banche degli altri Stati membri che operano in Francia o vedono lo sviluppo delle loro attività in Francia ostacolato da questa situazione. Pertanto, come è stato sottolineato nel rapporto del Commissariat Général au Plan⁽³⁷⁾, l'asimmetria che ne deriva delle condizioni di entrata e di uscita dal settore bancario è tale da provocare un ingorgo artificioso del settore bancario francese laddove la contropartita normale alla libertà di accesso al settore dovrebbe essere la libertà di uscita. Quest'incoerenza è una delle cause essenziali, per non dire la principale, delle difficoltà del settore bancario francese⁽³⁸⁾. Secondo la relazione precedentemente citata della Commission des Finances du Sénat, «scartando sistematicamente l'opzione della liquidazione e quella della vendita, i governi non hanno fatto che rendere queste loro opzioni più costose, una volta manifestatasi l'inefficacia del salvataggio. Il CL illustra purtroppo questa verità: il costo della procrastinazione si è rivelato elevato»⁽³⁹⁾.

Tabella 16

Misure di aiuto ai gruppi bancari pubblici francesi

Beneficiari	Numero di piani di aiuto dal 1992	Aiuti totali non attualizzati (1992-1998) (in miliardi di FRF)
Crédit Lyonnais	4	102 (minimo)
Société Marseillaise de Crédit ⁽¹⁾	4	2,1
Comptoir des entrepreneurs	4	15,2
GAN-CIC	2	23,76
Crédit Foncier de France ⁽²⁾	1	25
Totale		168

(1) Nel 1998 è previsto un altro conferimento di fondi, di importo indeterminato.

(2) 25 miliardi di FRF corrispondono all'importo della linea di tesoreria accordata dallo Stato; altri elementi non quantificabili sono previsti (garanzia illimitata dello Stato e impegno dello Stato ad adottare qualsiasi disposizione necessaria perché il CFF possa continuare a esercitare la sua attività dopo il 31 luglio 1996).

⁽³⁵⁾ Cfr. Senato della Repubblica francese, Banques: votre santé nous intéresse, Rapport d'information fait par M. Alain Lambert (Sénateur, Rapporteur général) au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la situation et les perspectives du système bancaire français, n. 52, 1996-1997.

⁽³⁶⁾ GU L 135 del 31. 5. 1994, pag. 5.

⁽³⁷⁾ Il sistema bancario francese, ottobre 1996, contributo del Commissariat Général au Plan al Groupe des Finances de la Commission des Finances du Sénat, cfr. in particolare pag. 86, nella Relazione n. 52 della Commission des Finances du Sénat.

⁽³⁸⁾ Cfr. la succitata Relazione Lambert, pag. 56.

⁽³⁹⁾ Cfr. la succitata Relazione Lambert, pag. 60.

Qualsiasi soluzione duratura per il CL e per il sistema bancario pubblico in Francia comporta dunque una riforma del «corporate governance» del gruppo e dei suoi enti nonché una soluzione al problema del «moral hazard» provocato dal sostegno in ultima analisi dello Stato. Nel caso di specie la Commissione ritiene che gli impegni di privatizzazione e di contrazione drastica del gruppo assunti dal governo francese apporteranno una soluzione duratura alle carenze del corporate governance constatate in passato.

In tale contesto va rilevato che l'interpretazione dell'articolo 52 della Loi bancaire del 1984 fornita in vari casi dalle autorità francesi (precedentemente citata, cfr. sezione 9) aggiunge un elemento distorsivo supplementare alle condizioni di concorrenza vigenti nel settore bancario francese. Secondo le autorità francesi, gli azionisti sarebbero tenuti a portare il loro sostegno all'ente insolvente qualora le autorità monetarie le invitassero in tal senso. A questo riguardo va sottolineato che ciò introduce un'ineguaglianza tra le banche private e le banche pubbliche il cui azionista dispone di mezzi illimitati e che siffatta interpretazione suscita comportamenti economici irrazionali di allocazione delle risorse, falsa il funzionamento normale del mercato e le condizioni di concorrenza in vigore nel settore bancario francese. Quest'interpretazione coercitiva della legge bancaria, recentemente respinta da una sentenza della Corte d'appello di Parigi, ha certamente contribuito al persistere del comportamento incauto dei dirigenti delle banche pubbliche francesi forti del sostegno quasi sistematico del loro azionista. Provocando simili aspettative quest'interpretazione ha accentuato le distorsioni di concorrenza già esistenti. Il fatto che le autorità francesi invocano ancora, in numerosi casi di crisi bancaria, il carattere coercitivo che attribuiscono all'articolo 52, mostra che lo Stato azionista non ha ancora tratto i debiti insegnamenti dalle crisi ripetute delle banche pubbliche francesi e che è pronto a ripetere certi errori del passato.

Invece di un simile sostegno quasi incondizionato, soprattutto quando le autorità francesi stesse avanzano l'argomento del rischio di propagazione al resto della sfera finanziaria di una crisi sistemica nel caso di banche delle dimensioni del CL (argomento «too big to fail») la Commissione si attende, dalle autorità francesi, nel comune interesse, una strategia diversa di soluzione delle crisi bancarie onde minimizzarne gli effetti distorsivi sulla concorrenza. La politica che essa auspica tende ad incoraggiare la responsabilità dei comportamenti dei dirigenti delle banche, sia pubbliche che private. A tal fine occorre non solo che le autorità responsabili facciano chiaramente e pubblicamente sapere che gli enti creditizi saranno di norma sottoposti alle sanzioni del mercato e che le

banche, alla stregua delle altre imprese, non sono immuni da liquidazione (come ha scritto la Commission Bancaire française nella sua già citata relazione del 1985), ma anche che lo Stato azionista agisca di conseguenza allorché si tratta di risolvere crisi bancarie e senza operare discriminazioni tra banche pubbliche e private. Siffatta politica deve essere integrata da misure di tutela dei titolari di piccoli depositi mediante l'adozione di strumenti quali i fondi di garanzia dei depositi⁽⁴⁰⁾ ed implica inoltre strategie di accompagnamento del processo di liquidazione ordinata degli enti bancari insolventi volto a circoscrivere le crisi e ad evitarne il propagarsi al resto del settore finanziario e all'economia. La Commissione ritiene che gli Stati membri dispongono di strumenti, tra cui le garanzie temporanee del passivo, atti a permettere di inquadrare siffatti processi di liquidazione ordinata e, se del caso, ad evitare lo sviluppo di una crisi sistemica. La Commissione ha consultato un gruppo di saggi costituito da ex-governatori di banche centrali degli Stati membri che le hanno espresso il loro assenso al riguardo.

10.3 Esame della redditività economico-finanziaria del CL secondo le ipotesi del piano presentato alla Commissione nel luglio 1997

Va ribadito che in base al principio generale enunciato negli orientamenti comunitari sugli aiuti alla ristrutturazione «tali aiuti in linea generale dovrebbero essere autorizzati solo in quei casi in cui si possa dimostrare che l'approvazione di aiuti alla ristrutturazione è nell'interesse della Comunità». La Commissione, innanzitutto, ha effettuato tramite la sua banca consulente, un'analisi del piano presentato dalle autorità francesi imperniata sulla coerenza interna delle ipotesi ivi contenute. Quest'esame del piano non pregiudica affatto le modifiche che potrebbe risultare necessario apportarvi, tenuto conto delle politiche comunitarie in materia di aiuti di Stato, per cui queste ipotesi non sono considerate dalla Commissione come intangibili.

Secondo il piano delle autorità francesi, con una «neutralizzazione» totale del prestito il CL registrerebbe una crescita continua dei suoi risultati che passerebbero da 0,2 miliardi di FRF nel 1996 a 3,2 miliardi di FRF nel 2000 (risultato netto di pertinenza del gruppo, dopo la distribuzione della clausola). Dopo il 2000, secondo la banca consulente della Commissione, tenuto conto del risultato elevato raggiunto, questi risultati si stabilizzerebbero e registrerebbero solo una crescita più lenta.

⁽⁴⁰⁾ La direttiva 94/14/CE sui sistemi di garanzia dei depositi prevede che gli Stati membri adottino siffatti strumenti, GU L 135 del 31.5.1994, pag. 5.

Tabella 17

Evoluzione dei risultati del CL secondo il piano del luglio 1997

(in miliardi di FRF)

	1996r	1997r	1998s	1999s	2000s
Impatto finanziario della «neutralizzazione»	3,0	3,3	3,0	2,7	2,4
Con «neutralizzazione»					
Risultato netto di pertinenza del gruppo (dopo la clausola di ritorno a giorni migliori)	0,2	1,0	1,7	2,2	3,2

NB: 1996 e 1997 in base ai risultati constatati

Dati 1998-2000 riattualizzati forniti dalle autorità francesi nel marzo 1998. Questi dati sono stati nuovamente attualizzati nel maggio 1998, cfr. tabella 19.

Per effetto delle misure di ristrutturazione adottate per la rete Francia, la principale fonte di margini del CL al termine del piano sarebbe la rete metropolitana che dovrebbe generare circa il 57 % del risultato netto ⁽⁴¹⁾ del CL a partire dall'anno 2000.

I lavori svolti dalla banca consulente della Commissione, sulla base degli obiettivi fissati dal CL (offerta in borsa progressiva del capitale all'orizzonte 2000, strategia di banca universale in Francia e di banca per le imprese nel resto del mondo) giungono a varie conclusioni.

Per quanto riguarda la Francia (DCAF) le proiezioni del CL appaiono ragionevoli alla banca consulente della Commissione. Esse sono fondate su una strategia esplicita volta a difendere le quote di mercato esistenti e a ridurre i costi operativi. Il piano presuppone la riuscita del programma di riduzione dei costi e il miglioramento della qualità degli attivi. Ammesso che il CL non ambisca a riconquistare quote di mercato (salvo per il credito al consumo nel quadro del suo partenariato con Cetelem), gli obiettivi fissati sembrano essere alla sua portata. La banca consulente della Commissione ha effettuato una analisi di sensibilità la quale mostra che, anche nell'ipotesi in cui il CL riducesse le sue spese generali e il suo coefficiente operativo ad un ritmo sensibilmente meno rapido del previsto, la sua redditività non sarebbe messa in discussione. Invece la crescita dei fondi propri sarebbe molto più lenta e il coefficiente di solvibilità (tier one) non supererebbe il 5 % che a partire dall'anno 2000. Un aumento del 20 % del livello di accantonamento rispetto a quello del piano avrebbe un impatto minore sul risultato e sul coefficiente di fondi propri. La banca consulente della Commissione ha considerato che poiché le ipotesi formulate nel «business plan» in termini di fatturato e di margine di intermediazione bancaria erano piuttosto prudenti, non era necessaria un'analisi di sensibilità ad un eventuale calo del MIB.

La banca consulente della Commissione ha esaminato anche le altre operazioni del CL ed ha sottolineato che la sua performance in Europa dipendeva prevalentemente, per il periodo del piano, dalla performance della BfG (la cui cessione è prevista nel piano solo verso il 2000) i cui risultati dovrebbero essersi stabilizzati in seguito alla ristrutturazione e ai riorientamenti strategici introdotti. Dato che il piano prevede importanti cessioni in Europa, i risultati nel CL nel vecchio continente risentiranno di elementi straordinari a seconda che il CL realizzi apprezzamenti o deprezzamenti di cessione. La banca consulente della Commissione ha rilevato che per effetto del disimpegno del CL dalle sue attività di banca al dettaglio nel mondo e della progressiva integrazione delle attività sui mercati dei capitali e di banca per le imprese, importanti sinergie dovrebbero permettere di migliorare la copertura globale dei grandi clienti della banca e collocarla in una situazione favorevole per conseguire i suoi obiettivi. In particolare il CL Americas, che è una delle rare banche negli Stati Uniti a disporre di diritti di banca commerciale e di banca d'affari, e il CL Securities Asia, molto specializzato nelle attività di intermediazione di mercato, rappresentano due punti forti del gruppo. Questi due solidi punti di sostegno avvalorano il carattere ragionevole della strategia internazionale e delle proiezioni finanziarie della banca.

Sulla base dei lavori svolti dalla sua banca consulente, la Commissione ha concluso che il «business plan», presentato nel luglio 1997, è globalmente realistico secondo le ipotesi formulate, in quanto prevede una crescita ragionevole e non comporta obiettivi troppo ambiziosi tali da condurre il CL ad una politica di prezzi aggressiva. Questo piano, coerente nella sua struttura, delinea livelli di redditività sufficienti all'orizzonte 2000 per cui il CL appare efficiente nel lungo periodo, sulla base delle ipotesi di aiuti e di contropartite presentate dalle autorità francesi nel luglio 1997. I risultati del CL nel 1997 sembrano globalmente confermare quest'analisi. Da rilevare che il margine di intermediazione bancaria del CL è stato superiore a quello del 1996, mentre il piano ne prevedeva una sensibile riduzione.

⁽⁴¹⁾ DCAF e filiali della DCAF.

Queste conclusioni devono essere ponderate in funzione di vari elementi. La performance del CL deve essere esaminata alla luce di quella degli enti ad esso più paragonabili. Tenuto conto delle differenti attività esercitate dal CL, tale confronto non è semplice e richiede l'esame di un numero considerevole di enti e di mercati secondo molteplici criteri concernenti la dimensione, la struttura, l'organizzazione, la redditività, la distribuzione, la presenza sul mercato nazionale e internazionale, ecc. Quest'esame è stato effettuato dalla banca consulente della Commissione non solo rispetto alle banche francesi più simili al CL, quali la SG e la BNP, ma anche tenuto conto dell'evoluzione in corso negli altri mercati bancari in Europa e nel mondo.

Da quest'analisi risulta che gli sforzi di ristrutturazione avviati dal CL sono considerevoli, ma a questo stadio ancora incompiuti. Il CL ha ancora un organico considerevole e un numero elevato di agenzie, il che comporta spese generali ingenti. Il trasferimento allo scorporo di 190 miliardi di FRF di cespiti ha migliorato la redditività lorda del portafoglio (misurata dai rapporti margine d'interesse/attivi medi e risultato lordo di esercizio/attivi medi), ma i coefficienti di redditività netta del CL (rendimento attivi e rendimento fondi propri) restano nettamente inferiori a quelli dei suoi concorrenti analoghi. Il livello del coefficiente operativo (76 % nel 1997) è ancora troppo elevato rispetto a quello dei concorrenti francesi del CL (circa 70 %) e stranieri (circa 60 %).

Nella prospettiva della fase finale dell'Unione economica e monetaria saranno molto probabilmente necessarie riduzioni supplementari di questo coefficiente per la maggior parte delle banche europee e, a fortiori, per il CL. Sotto il profilo della qualità degli attivi, lo scorporo ha certamente reso possibile un notevole miglioramento e oggi il livello di copertura degli incagli è stato riportato a livelli più adeguati. Tenuto conto del fatto che il controllo dei rischi è stato il fattore critico che spiega la maggior parte dei problemi del CL, resta ciononostante da verificare nel medio periodo se la banca sarà in grado, grazie ai suoi nuovi sistemi di gestione dei rischi, di anticipare, di prevenire e di gestire grossi rischi nel medio termine, nonché di far fronte con i propri mezzi ad eventi imprevisti.

Da notare infine che, rispetto alla strategia seguita in termini di estensione geografica e di attività, la dimensione del CL e in particolare il volume dei suoi impegni ponderati comportano un livello di capitalizzazione inferiore a quello dei suoi concorrenti il che ha per effetto, tra l'altro, di appesantire i suoi costi di finanziamento sui mercati dato il suo debole «rating» e di limitare il suo possibile margine di crescita. Senza gli aiuti che ha ricevuto, il CL avrebbe dovuto considerevolmente ridurre le

sue quote di mercato in Francia, che restano vicine a quelle dei suoi principali concorrenti. Il CL potrà nuovamente promuovere una strategia di crescita in valore assoluto e in termini di quote di mercato soltanto quando avrà accumulato un livello di fondi propri notevolmente superiore a quello attuale, il che presuppone, se la banca non è ricapitalizzata, una serie ininterrotta di risultati positivi per vari anni.

Pertanto, in base al piano notificato, si può concludere che il CL è economicamente e finanziariamente efficiente, ma che deve ancora compiere sforzi notevoli per consolidare il risanamento in corso. La Commissione, nelle sue conclusioni sulla redditività economico-finanziaria del CL, dovrà anche prendere in considerazione le modifiche alquanto sostanziali che è necessario apportare al piano presentato tenuto conto delle esigenze di minimizzazione degli aiuti e di contropartite alle distorsioni di concorrenza, come prevedono le regole di concorrenza comunitarie (cfr. sezioni 10.4 e 10.5 in prosieguo).

10.4 Proporzionalità degli aiuti ai costi e ai benefici della ristrutturazione. Modifica delle previsioni del piano notificato

Va ribadito che in base agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà «per minimizzare gli effetti distortivi, si deve evitare che l'aiuto venga erogato nella forma di un apporto di liquidità supplementari che potrebbero essere utilizzate per iniziative aggressive e perturbatrici del mercato, senza alcun rapporto con il processo di ristrutturazione». Per valutare se gli aiuti siano proporzionati alla finalità perseguita e se il CL contribuisca secondo le sue possibilità al piano di ristrutturazione sottoposto alla Commissione, come richiesto dagli orientamenti sugli aiuti alla ristrutturazione, la Commissione ha fatto una distinzione tra gli aiuti derivanti dall'aumento delle perdite del CL e quelli inerenti alla modifica delle condizioni del prestito del CL all'EPFR.

Gli aiuti al CL connessi alle perdite del CDR e dell'EPFR derivano essenzialmente dal fatto generatore dello scorporo nel 1995 ed è difficile per i poteri pubblici modularne l'importo salvo rimettere in discussione i principi di base dello scorporo e in particolare l'imputazione delle perdite del CDR all'EPFR. Questi aiuti, data la loro origine (salvo errori di gestione del CDR, peraltro da stabilire caso per caso) sono imputabili al CL in quanto il CDR ne ha rilevato gli attivi e le sofferenze. Poiché il CDR è una filiale non consolidata del CL (nella quale il CL in virtù della decisione 95/547/CE non ha più alcun potere di decisione), queste perdite non incidono più sulla situazione finanziaria del CL non essendogli più imputate giacché lo Stato se le accolla sotto forma di ricapitalizzazione dell'EPFR.

Invece le condizioni di tasso del prestito del CL all'EPFR hanno un impatto diretto sulla redditività del CL. Come risulta dalla tabella 13 precedente, la «neutralizzazione» dei costi netti di detenzione di questo prestito modifica in maniera molto sensibile i risultati del CL. Si tratta di una variabile possibile di azione per lo Stato, il quale si è già avvalso di simili modifiche tramite gli aiuti di urgenza del 1995-1996 al fine di migliorare la situazione finanziaria del CL. Per questo motivo la Commissione ha esaminato la proporzionalità degli aiuti supplementari agli obiettivi perseguiti sulla base della neutralizzazione del prestito all'EPFR e della soppressione dell'obbligazione a tasso zero, che rappresentano un aumento importante del costo di detenzione dell'operazione per l'EPFR, a carico dello Stato.

La «neutralizzazione» del prestito all'EPFR può eventualmente essere considerata necessaria soltanto se il CL non è in grado di finanziare direttamente gli oneri che sopporta sul prestito all'EPFR (oltre alla remunerazione dell'85% del TMM). Da rilevare che si tratta di una forma di contributo del CL al piano di risanamento che permette di limitare gli aiuti. Da sottolineare altresì che la «neutralizzazione» non è assimilabile ad una operazione di investimento (con aiuti) che incide sul bilancio della banca, ma è un introito imputato al conto profitti e perdite. Per tale motivo la necessità della neutralizzazione deve essere valutata rispetto alla situazione finanziaria del CL.

All'inizio di maggio 1998 il CL ha elaborato nuove previsioni di risultati sulla base delle contropartite di cessioni di attivi prese in considerazione nel quadro della presente decisione. Questi dati riattualizzati mostrano che le ipotesi di base del piano sono profondamente modificate e che dal 1997 al 1999 il CL non potrebbe registrare un risultato positivo senza una neutralizzazione del prestito il cui importo è superiore per ciascuno di questi anni al risultato (prima della clausola) realizzato dal CL. Il divario è particolarmente sensibile nel 1999 giacché il CL prevede un risultato netto inferiore di 2 miliardi di FRF a quello indicato nelle previsioni del luglio 1997. La Commissione è disposta ad ammettere che, senza «neutralizzazione» del prestito all'EPFR dal 1997 al 1999, le perdite rischiano di creare gravi tensioni tenuto conto del cattivo rating del CL e del suo monitoraggio, a partire dall'inizio del 1998, da parte dell'agenzia Moody's, tanto da compromettere la ristrutturazione in corso. La Commissione riconosce che gli oneri di ristrutturazione, previsti nel quadro del piano di chiusure e di cessioni rispetto al quale si è impegnato il governo francese, pesano gravemente sugli anni 1998 e 1999 che sono due anni strategici nella vita del gruppo ai fini della privatizzazione da portare a termine entro l'ottobre 1999.

Tabella 18

Ipotesi modificate 1996-2000

(in miliardi di FRF)

	1997	1998	1999	2000
Impatto finanziario della «neutralizzazione»	3,3	3,0	2,7	2,4
Risultato netto di pertinenza del gruppo (prima della clausola) Con neutralizzazione:				
— Nuove stime	1,9	[...]	[...]	3,6
— Piano del luglio 1997	2,3	2,7	4,5	6,6
Divario di risultato rispetto al piano del luglio 1997	-0,4	[...]	[...]	-3,0

NB: I dati sui quali è stata basata questa tabella sono stati comunicati alla Commissione dal CL nel maggio 1998. Essi si fondano sulle realizzazioni (1996-1997) e sulle previsioni della banca riattualizzate in maggio per tener conto dell'impatto delle cessioni di attivi sul volume di affari della banca e suoi risultati.

Peraltro, come indicato dai rappresentanti del CL nella riunione del 7 maggio 1998, il CL, una volta effettuate le ristrutturazioni connesse alle cessioni, conta di essere in grado, a partire dal 2000, di finanziare il suo sviluppo senza la «neutralizzazione» totale del prestito inizialmente proposto dalle autorità francesi nel luglio 1997. Va sottolineato che i vari elementi legati alle ristrutturazioni conseguenti alla presente decisione non vanno oltre l'anno 2000, visto il calendario delle cessioni di attivi che dovranno essere completate entro il 31 dicembre 2000. Pertanto le prospettive a medio termine del CL, al momento della sua privatizzazione nel 1999, dovrebbero essere nettamente più favorevoli, purché il gruppo prosegua gli sforzi di ristrutturazione interna già avviati, volti in particolare a far ridiscendere il suo coefficiente operativo (rapporto spese generali/margine di intermediazione bancaria) ad un livello del 70 % circa.

La Commissione ritiene che la privatizzazione del CL e la fine delle incertezze inerenti al piano di aiuti modifichino profondamente le condizioni di gestione della banca. Il suo accesso al mercato per aumentare i fondi propri sarà più facile. Il CL dovrebbe beneficiare di un calo progressivo dei suoi costi di finanziamento sul mercato, attualmente più elevati di quelli dei suoi concorrenti, dato il suo cattivo rating. I suoi margini di tasso dovrebbero di conseguenza situarsi al livello di quelli dei suoi principali concorrenti. Il miglioramento di tali margini corroborerebbe il risanamento della gestione avviato con la riduzione del coefficiente operativo. In tal modo, una volta effettuata la privatizzazione, dovrebbero essere soddisfatte le condizioni perché si installi un circolo virtuoso duraturo. La Commissione rileva inoltre che i problemi del CL si sono particolarmente aggravati in una fase di svolta congiunturale sfavorevole, nel 1992 e 1993. Una banca è particolarmente sensibile all'evoluzione della congiuntura, non solo perché la sua crescita ne risente direttamente (nella fattispecie la crescita del CL dovrebbe, a medio termine continuare ad essere debole, non solo a causa del mantenimento del meccanismo di contenimento), ma anche perché i rischi dei suoi clienti e il tasso di inesigibilità dei suoi crediti sono molto più deboli quando la congiuntura macroeconomica è buona. Tenuto conto delle buone prospettive a medio termine dell'economia europea, grazie al contesto di crescita e di stabilità creato dall'Unione economica e monetaria, la Commissione ritiene che il proseguimento del risanamento del CL dovrebbe potere effettuarsi in un contesto favorevole che gli permetta di completare con successo le ristrutturazioni in corso e la riduzione drastica del suo bilancio conseguente alla presente decisione, tenuto conto anche delle limitazioni imposte alla sua crescita dalla medesima. Ciò premesso, viste le nuove stime del CL, la Commissione ritiene tuttora valida la diagnosi della redditività economico-finanziaria effettuata sulla base del piano iniziale del 1997.

La Commissione conclude che la neutralizzazione completa del prestito può essere accordata al CL per gli anni 1997, 1998 e 1999 e che oltre tale data, il CL potrà fare fronte agli oneri di rifinanziamento dei passivi a lungo termine addossati al prestito all'EPFR senza che sia rimessa in discussione la sua efficienza economico-finanziaria.

Questa limitazione non incide sull'importo degli aiuti quali calcolati (cfr. tabella 15) sulla base della neutralizzazione completa del prestito al CL. Lo Stato perde in variazione del valore della banca l'equivalente della diminuzione dell'aiuto per cui l'impatto, in termini patrimoniali

per lo Stato, sull'importo netto dell'aiuto, è trascurabile⁽⁴²⁾.

La Commissione ed il governo francese si sono messi d'accordo sulla possibilità di instaurare un meccanismo finanziario il cui effetto sia equivalente all'effetto di contenimento che esercita l'obbligo per il CL di finanziare il prestito all'EPFR all'85 % del TMM, ossia al di sotto del suo tasso di rifinanziamento al TMM. Il meccanismo di sostituzione, conformemente al citato principio dell'investitore privato operante in economia di mercato, non dovrà implicare nuovi aiuti al CL (cfr. in prosieguo sezione 10. 6) e comporterà il rialzo al 100 % del TMM del tasso di servizio del prestito all'EPFR.

Tenuto conto di questo elemento la Commissione osserva che il mancato prestito di 10 miliardi di FRF del CL all'EPFR, destinato a finanziare la sottoscrizione da parte dell'EPFR di un'obbligazione a tasso zero, pur rappresentando un mancato guadagno per lo Stato (di cui la Commissione ha tenuto conto nel calcolo degli aiuti e dei conseguenti obblighi di contropartite) essendo stato l'EPFR privato della possibilità di trasformare una provvista a breve in un impiego a lungo, è senza effetti diretti sul CL che si vede semplicemente sgravato del duplice obbligo di sottoscrivere un prestito e di concederne uno di 10 miliardi di FRF al tasso TMM, senza conseguenze sul suo conto economico e sul suo coefficiente di solvibilità⁽⁴³⁾.

10.5 Esistenza di contropartite proporzionate alle distorsioni di concorrenza causate dagli aiuti al CL

L'analisi complessiva che la Commissione compie in presenza di un aiuto alla ristrutturazione di una impresa in difficoltà deve tener conto, da un lato, del comune interesse al mantenimento dell'attività dell'impresa in questione, dato il contesto concorrenziale del settore e, d'altro lato, dell'alterazione delle condizioni di concorrenza da esso provocate. Queste distorsioni di concorrenza possono essere ridotte limitando gli aiuti allo stretto necessario, ma anche imponendo all'impresa contropartite compensative. Se la Commissione riesce ad ottenere una riduzione sostanziale delle distorsioni di concorrenza, gli aiuti possono essere dichiarati compatibili con il comune interesse purché siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla normativa sugli aiuti alla ristrutturazione.

⁽⁴²⁾ Secondo ipotesi convenzionali in base alle quali l'impatto fiscale di una variazione dei redditi di esercizio è compensato da un coefficiente moltiplicatore marginale tra il valore della banca e quello dei fondi propri.

⁽⁴³⁾ I prestiti allo Stato sono a rischio zero e quindi non sono imputati sul coefficiente di solvibilità della banca (l'effetto sugli attivi ponderati è nullo).

a) *Elementi di valutazione delle distorsioni di concorrenza*

Occorre innanzitutto ribadire che senza gli aiuti di cui ha fruito, il CL avrebbe dovuto essere posto in liquidazione. Come previsto dagli orientamenti della Commissione sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione⁽⁴⁴⁾, le contropartite agli aiuti hanno lo scopo di attenuare le distorsioni di concorrenza connesse agli aiuti sui principali mercati nei quali l'impresa beneficiaria si trova ad operare in concorrenza con imprese analoghe. Infatti, grazie alle capacità o alle quote di mercato in tal modo liberate, questa riduzione offre ai suoi concorrenti una forma di compensazione che permette di attenuare nella misura del possibile le distorsioni di concorrenza provocate dagli aiuti.

Va precisato che le contropartite sotto forma di cessioni di attivi del CL, che si traducono in una riduzione del suo bilancio, quali le cessioni previste dalle autorità francesi in vista della precedente decisione 95/547/CE, permettono al CL di allocare i proventi di cessione al finanziamento del piano di ristrutturazione e quindi di far contribuire l'impresa, nella misura del possibile, al medesimo. In tal modo contropartite sostanziali possono anche contribuire, nella fattispecie, a limitare gli aiuti allo stretto necessario. Tuttavia la Commissione è cosciente dei vincoli di mercato che possono in taluni casi rendere difficile la piena valorizzazione dei cespiti ceduti del CL.

Nel settore bancario il vincolo di solvibilità introdotto dalla regolamentazione comunitaria europea (il nocciolo di fondi propri «duri» è fissato ad un minimo del 4 % degli attivi ponderati e i fondi propri in senso lato devono rappresentarne almeno l'8 %) introduce un obbligo che limita le capacità di crescita degli enti creditizi. In realtà quest'obbligo di capitalizzazione esiste in assoluto a medio e a lungo termine per qualsiasi forma di impresa, ma nel settore bancario si applica in maniera permanente ed immediata, è direttamente quantificabile e non può essere temporaneamente allentato nel quadro di una strategia di crescita seguita da un ente creditizio. Un istituto creditizio che soddisfi appena il vincolo di solvibilità non dispone di margini di crescita fintanto che non è grado di attirare nuovi capitali o di fare crescere i suoi capitali propri mediante un livello di profitto significativo. In tal modo un ente inefficiente si ritrova con una crescita quanto mai «contenuta», mentre una banca che realizza utili ingenti dispone di un margine di crescita commisurato alla sua redditività. Quest'effetto di contenimento della crescita degli istituti meno efficienti derivante dal vincolo di solvibilità illustra in modo quanto mai diretto la complementarità tra le politiche prudenziali preventive e le politiche di concorrenza. La Commissione, nell'esame

delle contropartite proposte dalle autorità francesi, ha anche tenuto conto dell'impegno del governo di mantenere un meccanismo di contenimento della banca che compensi parzialmente l'effetto distorsivo degli aiuti (cfr. sezione 10. 6 in prosieguo).

Il vincolo di solvibilità rende possibile, nel caso di aiuti ad enti creditizi, una stima teorica molto indicativa della distorsione di concorrenza. Se gli aiuti sono assimilabili ad iniezioni di capitale, allora la distorsione di concorrenza può valutarsi in termini di attivi ponderati. Un'iniezione di capitale di 1 miliardo di FRF o qualsiasi misura di effetto equivalente permette ad una banca di accrescere gli attivi ponderati nel suo bilancio (tenuto conto del vincolo di solvibilità regolamentare del 4 % — 8 %) e quindi il suo livello di attività. Quest'operazione si traduce in una distorsione di concorrenza potenziale compresa tra 12,5 e 25 miliardi di FRF (senza l'aiuto in questione la banca non avrebbe potuto aumentare da 12,5 a 25 miliardi di FRF l'importo dei suoi attivi ponderati). Tale correlazione implica anche che se l'aiuto ad un istituto di credito supera i fondi propri la distorsione di concorrenza è superiore alla totalità dei suoi attivi ponderati. Il ruolo delle contropartite in simile contesto consiste nel contenere la distorsione di concorrenza così stimata in maniera alquanto indicativa.

Nel caso di specie il CL ha potuto beneficiare di aiuti di importo totale almeno doppio, per non dire triplo dell'importo dei suoi fondi propri attuali (44 miliardi di FRF nel 1997), sicché la distorsione di concorrenza teorica misurata sulla base del metodo indicativo di cui sopra e misurata in termini di attivi di bilancio, è stata pari alla totalità degli attivi ponderati della banca (non può superare tale importo) pertanto questi aiuti non solo hanno permesso al CL di sopravvivere — senza di essi la banca avrebbe dovuto essere liquidata — ma inoltre di mantenere un livello di attività che, quand'anche gli aiuti fossero stati meno generosi, avrebbe dovuto considerevolmente ridurre (ben al di là delle riduzioni già operate) per rispettare il vincolo di solvibilità, per cui in ogni caso non avrebbe certamente potuto stabilizzare le sue quote di mercato in Francia, come è riuscito a fare nel corso dei due ultimi anni (cfr. tabella 5, sezione 3). Quindi il contenimento della crescita introdotto dall'obbligo di solvibilità ha solo in minima parte avuto l'effetto vincolante che avrebbe dovuto produrre senza tutti o almeno una parte di detti aiuti.

Ne consegue che i concorrenti francesi ed europei del CL, dato l'importo degli aiuti, hanno subito un livello di distorsione di concorrenza eccezionalmente elevato. Nell'interesse comune, affinché gli aiuti possano essere approvati, occorre che le autorità francesi presentino contropartite molto ingenti in modo da compensare sufficientemente i concorrenti delle distorsioni subite per effetto del rifiuto delle autorità francesi di lasciare libero gioco ai meccanismi del mercato.

⁽⁴⁴⁾ GU C 368 del 23. 12. 1994, pag. 12.

b) Contropartite in Europa e nel mondo

Le autorità francesi, in contropartita del piano di aiuti del 1995 e di un importo (netto) approvato di aiuti di 45 miliardi di FRF, si erano impegnate a concedere sostanziali contropartite. Pertanto, come indicato sopra (cfr. sezione 4), in una lettera del 18 luglio 1995 indirizzata alla Commissione, il ministro dell'economia e delle finanze Madelin si era impegnato a far ridurre la presenza commerciale del CL fuori della Francia del 35 % in termini di bilancio, il che rappresentava circa il 50 % dei cespiti della banca in Europa al di fuori della Francia. Questa riduzione riguarda cespiti internazionali valutati ad un totale di 959 miliardi di FRF al 31 dicembre 1994, ossia una riduzione di cespiti dell'ordine di 335 miliardi di FRF nel mondo, di cui 310 miliardi di FRF in Europa. Il CL disponeva normalmente di un periodo fino al 31 dicembre 1998 per procedere a tali cessioni conformemente all'obbligo assunto. Alla fine di ottobre 1997 il CL aveva ceduto circa 171 miliardi di FRF di cespiti internazionali, di cui 136 miliardi di FRF in Europa, circa la metà degli impegni di riduzione che aveva assunto, equivalenti al 17,9 % dei cespiti internazionali del gruppo al 31 dicembre 1994. Per rispettare la decisione 95/547/CE, il CL deve ancora cedere 174 miliardi di FRF di cespiti in Europa entro il 31 dicembre 1998.

In secondo luogo, la Commissione osserva che gli impegni delle autorità francesi quanto alle eventuali contropartite da concedere a fronte degli aiuti supplementari rispetto all'importo di aiuti approvato dalla Commissione nel 1995, nel piano presentato nel luglio 1997 erano del tutto insufficienti. Questi impegni riguardavano la cessione di «filiali della banca che svolgono prevalentemente nell'attività di banca al dettaglio al di fuori della Francia». Nel piano del luglio 1997, le autorità francesi avevano auspicato un allentamento del calendario tassativo imposto dalla decisione 95/547/CE, secondo la quale tutte le cessioni di attivi internazionali richieste in contropartita dell'aiuto dovevano aver luogo entro il 31 dicembre 1998. Nel luglio 1997 le autorità francesi avevano proposto di prorogare tale termine fino al 2000, in modo da scaglionare i disinvestimenti strategici richiesti su tutta la durata del piano. Come indicato alle autorità francesi nella lettera del commissario Van Miert del 2 aprile 1998, al ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria Strauss-Kahn, la Commissione ritiene che le condizioni imposte nella decisione 95/547/CE dovranno essere rispettate e che tutte le contropartite previste nel 1995 dovranno essere state eseguite alla scadenza fissata, secondo le condizioni stabilite nella decisione 95/547/CE.

Inoltre, secondo indicazioni fornite dal CL, sul totale di bilancio al 31 dicembre 1994, base adottata dalla Commissione per il calcolo delle contropartite al piano 1995, le attività di banca al dettaglio al di fuori della

Francia in Europa rappresentavano cespiti per 438 miliardi di FRF, ossia circa il 45 % degli attivi internazionali della banca e il 70 % delle attività del CL in Europa al di fuori della Francia (in base al bilancio al 31 dicembre 1994). Orbene, l'impegno delle autorità francesi in termini di cessione di attivi nel 1995 riguardava già il 35 % dei cespiti internazionali della banca, ossia 335 miliardi di FRF, essenzialmente da realizzare sotto forma di cessioni nel comparto banca al dettaglio in Europa. Le nuove contropartite presentate dalle autorità nel luglio 1997 rappresentavano quindi, nella migliore delle ipotesi, soltanto un aumento del 30 % rispetto a quelle del 1995, ossia una differenza in più di circa 100 miliardi di FRF tra il livello precedente di cessione di attivi (355 miliardi di FRF) e il nuovo livello stimato sulla base del piano del luglio 1997 (ossia cessioni totali per 438 miliardi di FRF), mentre il totale degli aiuti al CL, nell'ipotesi più favorevole indicata più sopra, era più di tre volte superiore all'importo approvato nel 1995. Inoltre, le autorità francesi non avevano chiarito quali fossero esattamente le «filiali che svolgono prevalentemente attività di banca al dettaglio al di fuori della Francia»: in particolare non era chiaro se, dal punto di vista delle autorità francesi, il CL Belgium, che alla fine del 1995, a parte la BfG, era la principale filiale del CL in Europa, con un totale di quasi 70 miliardi di FRF di attivi, fosse incluso nell'impegno in questione. Altrimenti, le nuove contropartite all'aumento degli aiuti sarebbero praticamente inesistenti, ridotte a qualche decina di miliardi di attivi nell'attività di banca al dettaglio in Europa.

Nel piano del luglio 1997, le autorità francesi avevano menzionato un eventuale slittamento della principale contropartita, ossia la cessione della BfG, che da sola rappresenta circa 220 miliardi di FRF⁽⁴⁵⁾ di attivi. Va segnalato che la BfG è detenuta al 50 % (più una azione) dal CL. Gli altri azionisti della banca sono Aachener & Münchener (secondo gruppo assicurativo tedesco) con il 25 % del capitale (più una azione) ed una società di servizi finanziari detenuta da sindacati, a concorrenza del 25 % (meno due azioni). In occasione dell'acquisto della maggioranza della BfG, il CL ha accordato a questi altri azionisti un'opzione di vendita della loro partecipazione ad un prezzo prefissato, esercitabile fino alla fine del 1999, nonché una garanzia di versamento di un minimo di dividendi. La BfG ha una bassa redditività e le misure di ristrutturazione adottate alla fine del 1997, in seguito alla sostituzione dei suoi dirigenti, sono atte prioritariamente a mantenerne i margini malgrado la diminuzione prevista del suo MIB. Considerato il miglioramento degli utili della filiale nel 1997, le misure in questione sembrano già fin d'ora aver prodotto i primi risultati. La BfG rappresenta circa il 35 % degli attivi del CL in Europa al di fuori della Francia (perimetro fine 1994) e quindi è una contropartita potenziale molto importante per ridurre la dimensione del gruppo. Date queste incertezze non era tuttavia sicuro che al termine del piano, nel dicembre dell'anno 2000, le contropartite degli aiuti dei piani 1995 e 1997 sarebbero state eseguite.

⁽⁴⁵⁾ Espressi, come le altre contropartite, sulla base del bilancio del CL al 31 dicembre 1994.

Tenuto conto dell'aumento considerevole degli aiuti, la Commissione non può pertanto in nessun caso approvare il piano sottoposto nel luglio 1997 secondo un calendario così poco vincolante e un aumento così modesto delle contropartite.

La Commissione ha esaminato altri criteri possibili per valutare e definire le contropartite richieste al CL in base alla presente decisione, ma ha concluso che le cessioni di attivi, tra cui le filiali o succursali, oppure misure equivalenti di chiusura che comportano una riduzione del bilancio della banca e si traducono in una riduzione della sua presenza commerciale effettiva, sono il criterio più sicuro per stabilire la natura e il livello delle principali contropartite richieste, in analogia con il criterio già adottato nel 1995.

La Commissione considera che nell'interesse comune le contropartite principali al piano di aiuti al CL devono riguardare l'Europa, che si tratti della banca all'ingrosso o della banca al dettaglio, in quanto è attraverso queste attività che il CL opera in concorrenza più diretta con le altre banche in seno alla Comunità, ivi comprese le altre banche francesi che desiderano estendere le loro attività in Europa. Tramite le sue filiali e succursali europee la banca realizza gran parte dei suoi scambi di capitali nell'ambito della Comunità. Va segnalato che nella fase di espansione accelerata del CL, alla fine degli anni '80 e fino all'inizio del 1998, la strategia di crescita del CL si era in particolare imperniata sulla sua rete internazionale e soprattutto sulla rete costituita in Europa. Ne consegue che la rete europea della banca svolge un ruolo centrale nelle distorsioni degli scambi provocate dagli aiuti.

Data l'entità senza precedenti degli aiuti, la Commissione ritiene che il CL dovrebbe cedere la totalità delle sue attività in Europa (al di fuori della Francia), pari a 620

miliardi di FRF (in base al bilancio della banca al 31 dicembre 1994, data di riferimento). Ciò significa che, tenuto conto delle contropartite di 310 miliardi di FRF previste in Europa in base alla decisione 95/547/CE (ossia il 50 % degli attivi europei della banca), il CL deve cedere altri 310 miliardi di FRF di attivi in Europa (definiti, in analogia con le contropartite della decisione 95/547/CE, sulla base del bilancio della banca al 31 dicembre 1994). Pur ammettendo che su questi 310 miliardi di FRF di contropartite circa 80 miliardi di FRF possano situarsi fuori dell'Europa, in particolare nell'America del Nord o in Asia, il commissario Van Miert ha comunicato al ministro dell'economia e delle finanze Strauss-Kahn, nella lettera indirizzatagli il 2 aprile, che si tratta di un livello di contropartite indispensabile affinché gli aiuti al CL possano essere dichiarati compatibili con il trattato.

Nella presente quantificazione delle contropartite esigibili in termini di cessione di cespiti internazionali, la Commissione si è mantenuta al di sotto:

- di una stretta proporzionalità con l'importo delle contropartite richieste nel 1995 che, sulla base del valore elevato degli aiuti stimati, avrebbe implicato contropartite superiori;
- della stima indicativa della distorsione di concorrenza teorica realizzata sulla base del vincolo del coefficiente di solvibilità della banca che implicherebbe, qualora l'importo degli aiuti superasse quello dei fondi propri del CL, una distorsione di concorrenza superiore alla totalità del bilancio della banca.

La Commissione considera il livello delle contropartite testé indicato come un minimo irriducibile perché possa dichiarare la compatibilità degli aiuti con il mercato comune, e precisa che si tratta pur sempre di un livello considerevole, atto a ridurre sensibilmente le distorsioni di concorrenza.

Tabella 19

Le contropartite in termini di cessione o di chiusura di cespiti internazionali della banca

Contropartite	Importo in bilancio al 31 dicembre 1994 (miliardi di FRF)
1. Contropartite Europa 1995	310
Già eseguite (fine 1997):	136,1
Woodchester	15,9
Credito Bergamasco (+ CLIAM Italie)	41,0
Crédit Lyonnais Grèce	ns
CL Bank Sverige	0,5
BPI	0,6
Iberagentes	0,1
CL Bank Netherlands	76,6
Bankhaus Wölbern	1,5
Saldo da eseguire in Europa in base alla decisione del 1995	173,9
2. Nuove contropartite richieste⁽¹⁾	310

(¹) Di cui 12,4 miliardi di FRF in America Latina; il saldo delle cessioni relative a questa regione rientra nella decisione del 1995.

La Commissione osserva altresì che non può accogliere la posizione della SG (cfr. sezione 5.1, di cui sopra) la quale suggeriva di imporre alle autorità francesi la cessione di tutte le attività estere del CL nonché di una parte delle sue attività e della sua rete in Francia. Tale soluzione non è compatibile con la redditività economico-finanziaria dell'impresa una volta completato il piano di ristrutturazione. La Commissione ritiene che le distorsioni di concorrenza constatate possano essere ridotte in maniera molto significativa dalle contropartite, di cui ha fissato l'importo, senza che sia necessario ricorrere a questa soluzione estrema.

In seguito agli incontri svoltisi agli inizi di maggio 1998 tra la Commissione e le autorità francesi, il ministro Strauss-Kahn ha inviato due lettere, rispettivamente il 3 e il 13 maggio 1998, al commissario Van Miert per riassumere le nuove offerte di contropartite che la Francia si accingeva a proporre in vista della decisione finale. Queste contropartite riguardano l'Europa e il resto del mondo, sotto forma di cessione o chiusura di filiali o di agenzie:

- in Europa si tratterebbe di cessioni per 556 miliardi di FRF, di cui 529 fuori della Francia e 27 di cessioni in Francia (esclusa la rete di agenzie);
- nel resto del mondo, le chiusure o cessioni riguarderebbero attivi valutati a 64 miliardi di FRF.

L'elenco riservato di questi impegni è stato trasmesso dalle autorità francesi in una lettera indirizzata al commissario Van Miert in data 13 maggio 1998.

Le cessioni relative agli aiuti supplementari dovranno essenzialmente essere operate prima della privatizzazione della banca, vale a dire entro il 1° ottobre 1999. Per motivi di mercato debitamente giustificati e approvati dalla Commissione, le cessioni che non avranno potuto essere effettuate prima della privatizzazione dovranno essere eseguite al più tardi entro l'ottobre 2000.

La Commissione osserva che le chiusure di agenzie o di filiali, analogamente alle cessioni di attivi, producono l'effetto di ridurre la presenza commerciale e possono essere prese in considerazione a titolo di contropartite. Complessivamente la banca rispetterebbe in tal modo l'obbligo di cessioni o di chiusure per 620 miliardi di FRF imposto dalla Commissione (ossia 645 miliardi di FRF, includendo 25 miliardi di FRF supplementari di contropartite nel resto del mondo previste nel 1995). Queste contropartite, cumulate con quelle della decisione 95/547/CE, ridurrebbero di oltre un terzo il bilancio del CL quale valutato al 31 dicembre 1994. Le chiusure e le cessioni previste libereranno quote di mercato a vantaggio dei concorrenti del CL. La Commissione osserva che, conformemente al comune interesse, sul totale delle contropartite presentate nel 1995-1998 sotto questa forma l'86 %

degli impegni del governo riguardano l'Europa, l'82 % l'Europa al di fuori della Francia.

Ciò premesso e fatti salvi gli altri elementi da prendere in considerazione nel quadro della presente decisione, la Commissione ritiene che le contropartite presentate dalle autorità francesi permettono di ridurre in maniera molto significativa le distorsioni di concorrenza provocate dagli aiuti.

c) Contropartite supplementari relative alla rete di agenzie in Francia

Visti il carattere ripetitivo degli aiuti e l'importo degli aiuti supplementari potenzialmente molto superiore a quello approvato nel 1995, è necessario uno sforzo supplementare da parte del CL sulla rete in Francia, al fine di liberare quote di mercato per i suoi concorrenti sul territorio francese particolarmente colpiti dalle distorsioni di concorrenza provocate dagli aiuti. Il piano presentato nel luglio 1997 comportava, secondo le informazioni presentate dal CL alla banca consulente della Commissione, una riduzione, nel 2000, a 2 146 dei punti di vendita in Francia (comprese tutte le agenzie: punti di vendita ai privati, ai professionisti e alle imprese), ossia una riduzione del 6,6 % rispetto al numero di punti di vendita esistenti nel 1996. Nella sua lettera del 2 aprile al ministro Strauss-Kahn, il commissario Van Miert ha chiesto uno sforzo supplementare da parte del CL in modo da ridurre i punti di vendita in Francia a 1 850 unità nel 2000, riduzione che la banca consulente della Commissione ha considerato compatibile con le esigenze di efficienza economico-finanziaria del gruppo. Questa riduzione supplementare di circa 300 punti di vendita rappresenta una contropartita sostanziale per i concorrenti del CL, giacché equivale ad una riduzione totale della rete della banca in Francia del 20 % rispetto al livello del 1996.

La Commissione prende atto delle osservazioni formulate dalla Société Générale nell'ambito della presente procedura (sezione 5.1) secondo le quali talune misure atte ad aumentare la redditività e a migliorare la posizione competitiva del CL non si possono prendere in considerazione a titolo di contropartita degli effetti distorsivi degli aiuti. La SG sottolinea che le contropartite supplementari richieste al CL, in particolare per quanto riguarda la sua rete in Francia, ma anche in relazione alle sue attività internazionali, vanno ben oltre le misure di ristrutturazione previste dal CL nel piano del luglio 1997.

Nella sua lettera del 3 maggio 1998 al Commissario Van Miert, il ministro Strauss-Kahn si è impegnato a ridurre a 1 850 unità il numero di agenzie in Francia, come richiesto dalla Commissione.

La Commissione ritiene pertanto che le contropartite fornite in Francia (oltre ai 27 miliardi di FRF previsti sotto forma di cessioni) devono riguardare tutte le categorie di agenzie del gruppo in Francia (privati, professionisti e imprese). Esse costituiranno una compensazione

molto significativa, in termini di riduzione della presenza commerciale del CL, di cui potranno beneficiare i concorrenti francesi ed europei del CL per sviluppare le loro attività sul mercato francese. Queste chiusure di agenzie devono aver luogo entro il 31 dicembre 2000.

10.6 Meccanismo di contenimento della banca

La Commissione sottolinea che la clausola di ritorno a giorni migliori istituita dalle autorità francesi nel 1995 esercita una forma di contenimento della crescita del CL attraverso il prelievo che comporta sui risultati, e di conseguenza sui fondi propri e tramite il citato vincolo di solvibilità precedentemente sottolineato. Nel piano presentato nel luglio 1997, le autorità francesi hanno manifestato l'intenzione di rimettere in discussione la clausola di ritorno a giorni migliori in una forma da esse non meglio specificata. Nella loro lettera del 31 marzo 1998 le autorità francesi propongono che il CL rilevi la clausola in cambio di un'emissione di azioni riservata allo Stato.

La Commissione ammette che il mantenimento fino al 2014 di una clausola di ritorno a giorni migliori che assegna allo Stato fino al 60 % degli utili del CL è, nell'ottica della privatizzazione della banca, difficilmente compatibile con le esigenze dei nuovi azionisti privati. Per minimizzare il costo dell'intervento dello Stato e gli aiuti, la clausola deve essere ceduta, ad un prezzo di mercato, previa perizia indipendente, in modo che lo Stato riceva i ricavi in valore attuale previsti in virtù della clausola, fino al 2014, e che l'operazione non comporti aiuti supplementari al CL. Questa perizia sarà sottoposta all'approvazione della Commissione.

Nel maggio 1998 le autorità francesi hanno informato la Commissione di voler modificare il meccanismo del prestito del CL all'EPFR in modo che l'effetto di contenimento sulla banca, esercitato dal tasso dell'85 % del TMM applicabile a questo prestito, sia mantenuto da un meccanismo diverso. Le autorità francesi hanno proposto che il valore attuale dello svantaggio subito dal CL a causa del basso tasso che riscuote sul prestito all'EPFR (valutato dalla Commissione a 7,2 miliardi di FRF nel periodo 1997-2000, dedotti gli aiuti, cfr. tabella 15) sia convertito dal CL per il periodo 2000-2014. Questa conversione sarà attuata sotto forma di una modifica della definizione della clausola di ritorno a giorni migliori, il cui tasso di prelievo degli utili sarà aumentato in modo che l'effetto patrimoniale per lo Stato, tenuto conto dell'incremento di valore della clausola⁽⁴⁶⁾ e del valore residuo dalla sua partecipazione al capitale della banca, sia pari al valore attuale

(circa 5,5 miliardi di FRF per il periodo 2000-2014 secondo i calcoli della Commissione) della rinuncia al 15 % del TMM da parte dell'EPFR sul prestito in essere del CL.

La clausola di ritorno a giorni migliori, il cui valore verrebbe in tal modo aumentato, sarebbe allora rilevata dal CL sotto forma di un'emissione di azioni riservata allo Stato (sottoscritta dall'EPFR). L'EPFR rivenderà queste azioni nel quadro del processo di privatizzazione, in modo che l'effetto patrimoniale delle due operazioni di modifica del valore della clausola e di cessione di quest'ultima sarà quanto meno neutro per lo Stato, tenuto conto della rinuncia dello Stato alla remunerazione del prestito all'EPFR a concorrenza del 15 % del TMM e ai proventi della clausola. In questo modo, gli aiuti di Stato al CL, detratti i proventi della privatizzazione, non subiranno modifiche per effetto di questi cambiamenti apportati al meccanismo dello scorporo.

A complemento di questa operazione e per mantenere un effetto di contenimento del CL, le autorità francesi hanno assunto gli impegni seguenti:

- i) il 58 % del risultato netto del CL fino all'esercizio 2003 incluso sarà distribuito sotto forma di dividendi;
- ii) saranno soppressi i suoi riporti di perdite a fini fiscali non appena verrà rilevata la clausola di ritorno a giorni migliori;
- iii) la crescita del bilancio consolidato del CL, a perimetro e a tasso di cambio costanti, sarà limitata al 3,2 % all'anno tra la fine del 1998 e la fine del 2001 e i suoi coefficienti di solvibilità⁽⁴⁷⁾ saranno mantenuti fino al 2014 quanto meno al livello raggiunto alla fine del 2001, salvo circostanze eccezionali debitamente comprovate alla Commissione e da essa approvate.

La Commissione può accettare il meccanismo complessivo di rialzo del tasso del servizio del prestito dall'85 % al 100 % del TMM dal 2000 al 2014, di modifica della definizione della clausola, di vendita della clausola e di contenimento alternativo del CL, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- la stima dell'onere, in valore attuale, del rifinanziamento del CL per il suo prestito all'EPFR al 15 % al di sotto del TMM dal 2000 al 2014, la ridefinizione della clausola e la valorizzazione della clausola saranno realizzate sulla base della valutazione di un esperto indipendente;

⁽⁴⁶⁾ La clausola aumenterebbe di valore sotto il duplice effetto dell'aumento dei risultati della banca (a concorrenza del 15 % del TMM sul prestito in essere) e di una modifica del tasso di prelievo degli utili.

⁽⁴⁷⁾ La Commissione interpreta questo impegno nel senso di un impegno concernente il coefficiente di fondi propri («tier one») e l'indice Cooke di solvibilità.

- la relazione dell'esperto sarà inviata alla Commissione che dovrà approvarne le conclusioni, preliminarmente a qualsiasi modifica del valore della clausola e all'operazione prospettata sotto forma di emissione di azioni del CL riservata allo Stato;
- la Commissione potrà eventualmente opporsi a quest'operazione qualora ritenga che non sia garantita la piena valorizzazione dell'onere di rifinanziamento del CL per il suo prestito all'EPFR al 15 % al di sotto del TMM dal 2000 al 2014 e della clausola di ritorno a giorni migliori, per cui potrebbero emergere nuovi elementi di aiuto.

Una volta accertato che le suddette condizioni sono state rispettate, la Commissione può concludere che il meccanismo di contenimento della crescita del CL non comporta elementi di aiuto addizionali e mantiene i suoi effetti al di là dell'orizzonte del piano di ristrutturazione.

10.7 Impegni di privatizzazione assunti dalle autorità francesi

A complemento dell'esame delle condizioni di compatibilità degli aiuti, la Commissione prende atto degli impegni di privatizzazione della banca assunti dal governo, conformemente agli obiettivi fissati in occasione dell'adozione della decisione 95/547/CE. In una lettera del 13 maggio 1998 il ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria si è impegnato a privatizzare il CL entro il mese di ottobre 1999 mediante una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria. Lo Stato perderà il suo ruolo di azionista di riferimento e la sua partecipazione scenderà al di sotto del 10 % del capitale della banca. Un decreto di privatizzazione sarà adottato entro la fine del 1998 e la procedura di vendita sarà avviata entro il 1° marzo 1999.

La Commissione prende atto di questi impegni e ribadisce che nella XXIII relazione sulla politica di concorrenza del 1993⁽⁴⁸⁾ ha adottato i principi generali applicabili ai casi di privatizzazione, per determinare se comportino elementi di aiuto. A suo avviso la privatizzazione dovrebbe apportare una soluzione definitiva al problema del corporate governance succitato, e fare in modo che in avvenire il CL ricorra ai suoi azionisti privati e al mercato per reperire le risorse supplementari di cui avrà bisogno.

10.8 Altre condizioni da rispettare in vista della compatibilità degli aiuti in esame

- i) La Commissione sottolinea che le cessioni di filiali e succursali della banca vanno intese come una ridu-

zione del perimetro netto della banca e devono essere irrevocabili. Inoltre devono essere realizzate secondo procedure trasparenti e aperte a qualsiasi potenziale acquirente, francese o straniero. I bandi di gara non dovranno comprendere clausole suscettibili di limitare in maniera inaccettabile il numero di candidati potenziali o di privilegiare l'uno o l'altro candidato potenziale. La scelta degli acquirenti dovrà essere effettuata nell'ottica di ottimizzare i proventi delle cessioni. I proventi delle cessioni saranno integralmente destinati al finanziamento del piano di ristrutturazione del CL.

ii) *Rispetto della presente decisione*

- a) È prevista la presentazione di un rendiconto trimestrale da parte delle autorità francesi fino al 31 dicembre 2000. Il rendiconto trimestrale conterrà una relazione dettagliata sulle cessioni e sulle chiusure di attività convenute nel quadro della presente decisione, indicante la data di cessione, il valore contabile degli attivi al 31 dicembre 1994, il valore di cessione, gli apprezzamenti o deprezzamenti realizzati. Il primo rendiconto trimestrale deve essere presentato il 1° ottobre 1998. Le scadenze seguenti sono fissate al 1° gennaio 1999, 1° aprile 1999, 1° luglio 1999, ecc. I rendiconti trimestrali dell'anno 1999 forniranno lo stato preciso di avanzamento della privatizzazione.
- b) Le relazioni semestrali e annuali del CL saranno sottoposte alla Commissione non appena approvate dal Consiglio di amministrazione della banca congiuntamente ad una presentazione dello stato di avanzamento del «business plan» dell'impresa.
- c) La Commissione ha il diritto di accedere senza restrizioni alle informazioni. Essa potrà, con il consenso delle autorità francesi, rivolgersi direttamente al CL per ottenere le spiegazioni e i chiarimenti richiesti. Le autorità francesi ed il CL coopereranno pienamente a tutte le verifiche che potrebbe chiedere la Commissione o, se del caso, un consulente da essa incaricato.
- d) La Commissione sarà dettagliatamente informata delle modalità della privatizzazione della banca. Le autorità francesi le trasmetteranno preliminarmente tutte le informazioni atte a permetterle di stabilire che la privatizzazione avviene secondo una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria. La Commissione esaminerà queste modalità alla luce dei citati principi che applica nei casi di operazioni di privatizzazione.

iii) *Decisione 95/547/CE*

Le autorità francesi rispetteranno gli impegni di cui all'articolo 4 della decisione 95/547/CE fino al termine del processo di dismissione.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. XXIII Relazione sulla politica di concorrenza, sezione 403, pag. 276. I principi cui si riferisce la Commissione per esaminare se una operazione di privatizzazione dia eventualmente luogo ad aiuti di Stato erano già stati comunicati alle autorità francesi in una lettera del Direttore generale della concorrenza del 14 luglio 1993.

11. CONCLUSIONI

11.1 Compatibilità degli aiuti supplementari rispetto agli importi precedentemente approvati dalla Commissione

La Commissione conclude che le misure esaminate nel quadro del presente procedimento, relative all'aumento delle perdite del CDR e dei costi di detenzione dell'EPFR nonché all'abbandono del vincolo di finanziamento da parte del CL della sottoscrizione di una emissione a tasso zero da parte dell'EPFR, comportano aiuti addizionali rispetto agli aiuti autorizzati mediante la decisione 95/547/CE (ossia 45 miliardi di FRF) e la decisione del 25 settembre 1996 (circa 4 miliardi di FRF). Questi aiuti supplementari sono stimati a circa 53-98 miliardi di FRF⁽⁴⁹⁾ in valore attuale.

In base a quanto sopra la Commissione conclude che:

- i) il piano di ristrutturazione presentato dalle autorità francesi ha dimostrato la redditività economico-finanziaria del CL; questa redditività è stata confermata dalle conclusioni della banca consulente della Commissione e dal nuovo «business plan» trasmesso dalle autorità francesi nel maggio 1998;
- ii) gli aiuti, fatta salva la limitazione della «neutralizzazione» del prestito all'EPFR al periodo 1997-1999, sono, malgrado la loro entità senza precedenti, limitati allo stretto necessario ai fini della redditività economico-finanziaria della banca;
- iii) il programma imponente di cessioni e chiusure che le autorità francesi si sono impegnate ad attuare, nonché la limitazione degli aiuti allo stretto necessario, permetteranno al CL di finanziare, nella misura dei mezzi a sua disposizione, una parte importante del piano di ristrutturazione;
- iv) le contropartite presentate dalle autorità francesi consentono di concludere che, nel comune interesse, il CL ridurrà in maniera molto considerevole la sua presenza commerciale sicché il suo bilancio, al termine del piano di ristrutturazione, sarà stato ridotto di oltre un terzo rispetto al 31 dicembre 1994, e che le contropartite collegate agli aiuti supplementari, comprendenti 310 miliardi di FRF di chiusure e cessioni di attivi supplementari nonché la riduzione della rete in Francia a 1.850 agenzie nel 2000, permetteranno di prevenire distorsioni di concorrenza eccessive;
- v) un meccanismo di contenimento, equivalente all'onere del 15 % del TMM sul prestito all'EPFR e al prelievo sui risultati e sui fondi propri esercitato dalla

clausola di ritorno a giorni migliori, potrà sostituire queste due disposizioni, purché non comporti elementi di aiuto supplementari a favore del CL.

Tutti questi impegni del governo sono stati confermati in tre distinte lettere in data 13 maggio 1998.

Conformemente agli orientamenti della Commissione sugli aiuti alla ristrutturazione, la Commissione può concludere che, a condizione che le autorità francesi rispettino gli impegni figuranti in prosieguo all'articolo 1, paragrafo 2, e le condizioni imposte dalla Commissione all'articolo 1, paragrafo 3, gli aiuti supplementari in questione possono beneficiare della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato (prima parte della prima frase) e sono compatibili con il mercato comune.

11.2 Aiuti approvati dalla Commissione nella decisione 95/547/CE

Gli aiuti approvati dalla Commissione con la decisione 95/547/CE restano compatibili con il trattato purché le autorità francesi e il CL adempiano integralmente agli obblighi derivanti dalla decisione 95/547/CE, fatte salve le modifiche approvate con la presente decisione.

La Commissione fa presente che in esecuzione della decisione 95/547/CE, le autorità francesi e il CL devono tra l'altro vigilare al rispetto integrale delle contropartite previste nel quadro della decisione 95/547/CE, ossia la riduzione del 35 % in termini di bilancio della presenza commerciale del CL al di fuori della Francia, il che rappresenta il 50 % dei suoi cespiti in Europa al di fuori della Francia. Tale riduzione va rapportata al contributo all'attivo complessivo della banca al 31 dicembre 1994 e dovrà essere portata a termine entro il 31 dicembre 1998,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Le misure presentate alla Commissione nel settembre 1996 e quelle del piano di ristrutturazione del Crédit Lyonnais sottoposto alla Commissione nel luglio 1997, sotto forma di una neutralizzazione del prestito all'EPFR, della mancata emissione dell'obbligazione a tasso zero nonché dell'assunzione a carico dello Stato delle perdite supplementari del CDR e dell'EPFR, quali modificate dalle autorità francesi secondo le modalità previste nella presente decisione, costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE e dell'articolo 61, paragrafo 1 dell'accordo SEE. Tali aiuti supplementari rispetto agli aiuti approvati dalla Commissione con la decisione 95/547/CE e con la decisione del 25 settembre 1996, sono stimati in una forcella compresa tra 53 e 98 miliardi di

⁽⁴⁹⁾ Cfr. tabella 15.

FRF. Essi possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune e con l'accordo SEE, conformemente all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato e all'articolo 61, paragrafo 3, lettera c) dell'accordo SEE, a condizione che la Francia rispetti gli impegni di cui al paragrafo 2 e le condizioni di cui al paragrafo 3.

2. La Francia assume i seguenti impegni:

- a) si impegna a trasferire il Crédit Lyonnais al settore privato entro e non oltre l'ottobre 1999, secondo una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria. Il processo potrà iniziare a partire dal 1998, con l'adozione di un decreto di privatizzazione entro la fine dell'anno, e comportare varie tappe. Esso dovrà essere avviato in ogni caso entro il 1° marzo 1999. In tale occasione, la partecipazione dello Stato al capitale della banca sarà ricondotta al massimo al 10 % e lo Stato si impegna a non essere più l'azionista di riferimento del CL;
- b) a titolo di contropartita per l'aiuto di Stato, il Crédit Lyonnais cederà o liquiderà 620 miliardi di FRF di cespiti iscritti sul suo bilancio al 31 dicembre 1994. Detta riduzione riguarda l'insieme degli attivi in Europa al di fuori della Francia, ad eccezione delle attività a Londra, Lussemburgo, Francoforte e in Svizzera. La banca avrà la possibilità di gestire conti per i servizi di pagamento nell'area euro. Il mantenimento di questi insediamenti strategici sarà compensato a debita concorrenza mediante altri attivi in Francia e nel mondo. Il presente impegno integra quello del 18 luglio 1995, che prevedeva una riduzione del 35 % nel mondo, ossia del 50 % in Europa, e che è confermato. Le cessioni residue dovrebbero essere realizzate entro il 31 dicembre 1998. La riduzione globale di 620 miliardi di FRF dovrà essere attuata prima della data di privatizzazione. Queste due date potranno essere prorogate al massimo di un anno per motivi di mercato debitamente comprovati alla Commissione;
- c) il Crédit Lyonnais ridurrà la sua rete in Francia in modo da non superare il numero di 1850 sedi commerciali nel 2000, per la società madre e affiliate di banca al dettaglio. Questo numero riguarda le sedi per la clientela privata, i professionisti e le imprese;
- d) per portare a termine con successo la privatizzazione entro i termini stabiliti, la clausola di ritorno a giorni migliori e l'effetto della neutralizzazione parziale del prestito dopo il 1999 saranno valutati da un esperto indipendente e saranno riacquistati indirettamente sul mercato mediante un'emissione di titoli del Crédit Lyonnais a favore dell'EPFR che successivamente li venderà nel quadro della privatizzazione. La valutazione sarà trasmessa alla Commissione prima di procedere a tale emissione;

e) per mantenere gli effetti restrittivi, sul potenziale di crescita del Crédit Lyonnais della clausola di ritorno a giorni migliori e dello scarto dei tassi del prestito all'EPFR e al fine di controllare lo sviluppo della banca rispetto ai suoi concorrenti:

i) il 58 % del suo utile netto, fino all'esercizio 2003 incluso, sarà distribuito sotto forma di dividendi;

ii) i suoi riporti di disavanzi a fini fiscali saranno soppressi non appena rilevata la clausola di ritorno a giorni migliori;

iii) la crescita del suo bilancio consolidato a perimetro e tasso di cambio costanti sarà limitata al 3,2 % all'anno tra la fine del 1998 e la fine del 2001 e i suoi coefficienti di solvibilità saranno mantenuti fino all'anno 2014 quanto meno al livello raggiunto alla fine del 2001, salvo circostanze eccezionali debitamente comprovate alla Commissione e da essa approvate;

f) l'esecuzione di tutti gli impegni di cui alle lettere da a) ad e) sarà verificata ogni anno da un esperto indipendente, fino al completamento delle cessioni di attivi. Inoltre le autorità francesi invieranno alla Commissione rendiconti trimestrali e relazioni semestrali dettagliate sull'applicazione del piano.

La Francia ha inviato alla Commissione, con lettera del 13 maggio 1998, l'elenco riservato indicante le cessioni e chiusure di cui alla precedente lettera b).

3. Per garantire la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune, il governo francese vigila al rispetto delle seguenti condizioni:

a) Esecuzione:

Garantire l'esecuzione di tutti gli impegni e le misure previsti nella presente decisione e delle misure previste nella decisione 95/547/CE che non siano state modificate nel quadro della presente decisione; non modificare tali misure senza l'accordo preliminare della Commissione.

b) Modalità delle cessioni di attivi:

Le cessioni delle filiali e succursali della banca vanno intese come una riduzione del perimetro netto della banca e sono irrevocabili. Esse devono essere realizzate secondo procedure trasparenti e aperte a qualsiasi acquirente potenziale, francese o straniero. I bandi di gara non dovranno contenere clausole atte a limitare in maniera inaccettabile il numero di candidati potenziali o a privilegiare l'uno o l'altro candidato potenziale. La scelta degli acquirenti dovrà essere effettuata nell'ottica di ottimizzare i proventi delle cessioni, che dovranno essere integralmente destinati al finanziamento del piano di ristrutturazione del Crédit Lyonnais.

c) Ridefinizione e esecuzione del meccanismo di contenimento della banca:

Il calcolo in valore attuale dell'onere di rifinanziamento del Crédit Lyonnais per il suo prestito all'EPFR al 15 % al di sotto del TMM dal 2000 al 2014, la ridefinizione della clausola e la valorizzazione della clausola saranno realizzate da un esperto indipendente; la relazione dell'esperto sarà comunicata alla Commissione, che dovrà approvarne le conclusioni prima che si proceda a qualsiasi modifica del valore della clausola stessa e della prevista emissione di azioni del Crédit Lyonnais riservata allo Stato.

d) Monitoraggio della presente decisione:

i) Le autorità francesi presenteranno rendiconti trimestrali fino al 31 dicembre 2000. Tali rendiconti trimestrali comprenderanno una relazione dettagliata sulle cessioni e chiusure di attività stabilite nel quadro della presente decisione, indicante la data di cessione, il valore contabile degli attivi al 31 dicembre 1994, il valore di cessione, gli apprezzamenti o i deprezzamenti delle cessioni realizzate. Il primo rendiconto trimestrale deve essere presentato il 1° ottobre 1998. Le scadenze seguenti sono fissate al 1° gennaio 1999, al 1° aprile 1999 e al 1° luglio 1999.

ii) Le relazioni semestrali ed annuali del Crédit Lyonnais saranno trasmesse alla Commissione non appena approvate dal consiglio di amministrazione della banca, congiuntamente ad una presentazione dello stato di avanzamento del «business plan» dell'impresa.

iii) La Commissione, per tutta la durata del piano, avrà permanentemente accesso senza restrizioni alle informazioni. Con l'accordo delle autorità francesi potrà rivolgersi direttamente al Crédit Lyonnais per ottenere i chiarimenti e le spiegazioni necessarie. Le autorità francesi e il Crédit Lyonnais coopereranno pienamente a tutte le verifiche che potrebbe chiedere la Commissione o, se del caso, un consulente da essa incaricato.

iv) La Commissione sarà strettamente informata delle modalità di privatizzazione della banca. Le

autorità francesi le trasmetteranno preliminarmente tutte le informazioni atte a permetterle di accertare che la privatizzazione avviene secondo una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria.

v) Qualsiasi proroga delle date di cessione e chiusura di attivi secondo le modalità indicate negli impegni delle autorità francesi di cui al paragrafo 2, lettera b) del presente articolo dovrà essere preliminarmente approvata dalla Commissione. Tali impegni riguardano esclusivamente le date di cessione e di chiusura di attivi e lasciano immutato l'impegno di privatizzazione della banca, che in ogni caso dovrà essere adempiuto entro l'ottobre 1999.

e) Decisione 95/547/CE:

Le autorità francesi rispetteranno gli impegni di cui all'articolo 4 della decisione 95/547/CE fino al completamento del processo di dismissione.

Articolo 2

La Francia informa la Commissione entro due mesi dalla notifica della presente decisione delle misure adottate per conformarvisi.

Articolo 3

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 20 maggio 1998.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione