

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

**COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"**

COM (84) 118

Vol. 1984/0042

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

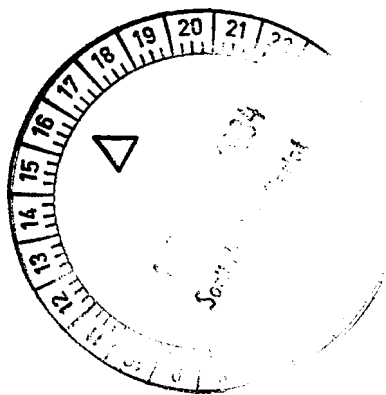
COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

COM(84) 118 def.

Bruxelles, 9 marzo 1984

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sulle "esigenze economiche del mercato" come condizione per
l'autorizzazione a norma dell'articolo 3, paragrafo 3,
lettera c) della prima direttiva del Consiglio del 12 dicembre
1977 relativa al coordinamento delle disposizioni
legislative, regolamentari e amministrative riguardanti
l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio
77/780/CEE



COM(84) 118 def.

Relazione della Commissione al Consiglio sulle

"esigenze economiche del mercato" come condizione per
l'autorizzazione a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, lettera c)
della prima direttiva del Consiglio del 12 dicembre 1977
relativa al coordinamento delle disposizioni
legislative, regolamentari e amministrative
riguardanti l'accesso all'attività degli enti
creditizi ed il suo esercizio - 77/780/CEE

- 1) La direttiva 77/780/CEE nell'articolo 3, paragrafo 3, lettera c) stabilisce che entro un termine di sei anni dalla sua notifica, la Commissione, previa consultazione del Comitato consultivo, sottopone al Consiglio una relazione sull'applicazione del criterio delle esigenze economiche del mercato. Secondo la lettera d) della stessa disposizione, il criterio delle esigenze economiche del mercato, come condizione cui è subordinata l'autorizzazione ad iniziare l'attività degli enti creditizi può essere applicato soltanto sulla base di criteri generali, stabiliti in precedenza, pubblicati, comunicati alla Commissione nonché al Comitato consultivo e aventi lo scopo di promuovere :
- la sicurezza del risparmio,
 - l'aumento della produttività del sistema bancario,
 - una maggiore omogeneità della concorrenza tra i vari rami bancari,
 - una più ampia gamma di servizi bancari in rapporto alla popolazione ed all'attività economica.

La presente relazione è intesa ad informare il Consiglio dello stato di applicazione del suddetto criterio.

- 2) E' opportuno ricordare che secondo quanto stabilito nell'articolo 3, paragrafo 3, lettera a) della direttiva 77/780/CEE, agli Stati membri è vietato disporre che le domande di autorizzazione per l'esercizio dell'attività degli enti creditizi siano esaminate in funzione delle esigenze economiche del mercato. Tuttavia, nello stesso paragrafo alla lettera b) si aggiunge che qualora le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro prevedano al momento della notifica della direttiva, le esigenze economiche del mercato quale condizione per l'autorizzazione e qualora le difficoltà tecniche o strutturali

del suo sistema bancario non gli consentano di abbandonare tale criterio entro il termine previsto per l'entrata in vigore della direttiva, tale Stato può continuare ad applicare questo criterio per un periodo di sette anni a condizione di notificare e motivare la sua decisione alla Commissione entro un termine di sei mesi.

Quattro paesi si sono avvalsi di questa facoltà : la Francia, l'Irlanda e l'Italia per tutti gli enti creditizi, la Danimarca soltanto per gli istituti di credito fondiario.

- 3) Il divieto di ricorrere alle "esigenze economiche del mercato" quale criterio per autorizzare l'attività degli enti creditizi è giustificato dal fatto, che una tale valutazione è per necessità ampiamente discrezionale, e che il ricorso a questo criterio di fatto equivale all'attribuzione alle autorità nazionali competenti di un potere discrezionale in materia di autorizzazione. I fondamenti del trattato sono contrari al mantenimento di poteri che possano essere utilizzati in modo discriminatorio; la soppressione delle restrizioni al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, sancita negli articoli 52 e 59 del trattato, rischia di restare praticamente lettera morta per gli enti creditizi qualora l'esercizio di un potere discrezionale ne limiti in concreto la portata. Per garantire una soppressione di fatto dei trattamenti discriminatori, occorre quindi eliminare, nei limiti del possibile, il potere discrezionale di cui godono le autorità di controllo in ordine al criterio delle esigenze economiche del mercato quale condizione per l'autorizzazione.
- 4) L'articolo 3 della direttiva riguardante l'autorizzazione all'attività dei nuovi enti creditizi vieta di utilizzare in futuro il criterio delle esigenze economiche del mercato. L'articolo 4 che statuisce in merito all'autorizzazione all'attività delle succursali degli enti creditizi con sede in un altro Stato membro rinvia, per quanto riguarda le condizioni per l'autorizzazione, alla normativa ed alle procedure applicabili agli enti creditizi la cui sede è situata nel territorio dello Stato membro ospitante; normativa e procedure che per definizione saranno conformi a quanto disposto nell'articolo 3.

E' quindi evidente che il divieto di utilizzare il criterio delle esigenze economiche come condizione per l'autorizzazione vale anche nei confronti delle succursali. Se così non fosse, la soppressione delle restrizioni al diritto di stabilimento avrebbe in realtà valore soltanto per quanto riguarda la creazione di affiliate, ostacolando quindi notevolmente l'istituzione delle succursali. Il trattato non permette un trattamento differenziale dovendo le imprese provenienti da un altro Stato membro e nella fattispecie gli enti creditizi essere sempre in grado di scegliere per il proprio stabilimento la forma desiderata cioè quella dell'affiliata o della succursale; tra l'altro le imprese possono scegliere ambedue le forme, anche se questo caso è relativamente raro.

- 5) Nella sentenza pronunciata il 1° marzo 1983 nella causa 300/81 (Commissione contro Repubblica italiana) la Corte di giustizia nella motivazione ricorda i suddetti principi. In particolare essa afferma che "la direttiva 77/780/CEE del Consiglio costituisce la prima tappa verso l'instaurazione di un'armonizzazione delle strutture bancarie e del loro controllo. Tale armonizzazione dovrebbe permettere di realizzare progressivamente la libertà di stabilimento per gli enti creditizi e la liberalizzazione dei servizi bancari. A questo proposito la direttiva introduce alcune condizioni minime che tutti gli Stati membri sono tenuti a rispettare ed alle quali è subordinato il rilascio delle autorizzazioni per gli enti creditizi. Per agevolare l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio, la direttiva è intesa a ridurre in particolare il margine di valutazione discrezionale di cui dispongono alcune autorità di controllo per il rilascio dell'autorizzazione agli enti creditizi."
- 6) Conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, lettera d) della direttiva 77/780, il Comitato consultivo bancario fin dalle prime riunioni doveva esaminare i criteri su cui si fondano tuttora provvisoriamente alcuni Stati membri nell'applicare il criterio delle esigenze economiche, nel quadro delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione agli enti creditizi. Nel corso della terza riunione del 19 giugno 1980, il Comitato consultivo bancario ha quindi chiesto che entro il 30 settembre 80 gli vengano comunicati i criteri applicati nell'esaminare le esigenze economiche.

In seguito a questa richiesta, la Danimarca, la Francia, l'Irlanda e l'Italia hanno comunicato i criteri da esse applicati per valutare queste esigenze. Tenendo conto delle finalità di cui al punto 1 si considerano i seguenti criteri:

a) Danimarca (soltanto per gli istituti di credito fondiario)

- nell'esame delle domande per nuove autorizzazioni, le autorità competenti controllano che sia conservata una struttura semplice e razionale del mercato del credito ipotecario nell'ottica dell'armonizzazione europea già realizzata;

b) Francia

- il nuovo ente creditizio deve essere in grado di soddisfare le esigenze del mercato e soprattutto di migliorare la qualità dei servizi offerti;
- i mezzi finanziari e tecnici a disposizione dell'istituto debbono essere commisurati agli obiettivi perseguiti;
- le prospettive future dell'istituto debbono essere compatibili con una sana concorrenza;
- i dirigenti debbono essere affidabili e competenti, possedere in particolare l'esperienza necessaria in materia di gestione nonché essere atti a garantire la sicurezza del risparmio;
- deve essere nota l'identità degli azionisti o dei proprietari del capitale.

c) Irlanda

- le esigenze della politica economica e monetaria debbono essere rispettate;
- deve essere garantita la sicurezza dei depositi;
- deve essere garantita la trasparenza delle operazioni bancarie.

d) Italia

- la produttività del sistema bancario deve aumentare;
- si deve migliorare la situazione della concorrenza sul mercato bancario.

(Ricordiamo che in Italia non è stata ancora trasposta nella normativa nazionale la direttiva 77/780 e che quindi questo Stato è stato condannato dalla Corte di giustizia nella causa 300/81; il rispetto delle condizioni di cui al paragrafo 1 è garantito per via amministrativa.)

- 7) Da quanto precede appare che nell'applicare il criterio dell'esigenza economica, gli Stati membri interessati hanno tenuto conto delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettera d) della direttiva 77/780.

Un'analisi dei dati statistici a disposizione della Commissione conferma la suddetta conclusione. In Danimarca il criterio delle esigenze economiche è utilizzato soltanto per concedere autorizzazioni a nuovi enti creditizi e non sono state rilasciate nuove autorizzazioni nel settore degli istituti di credito fondiario perché né promotori locali, né enti comunitari hanno presentato domande in tal senso. Negli altri tre paesi dove il criterio delle esigenze economiche è utilizzato sia per istituire nuovi enti creditizi, sia per l'apertura degli sportelli (in Francia questa possibilità contemplata dalla normativa francese ma che non veniva utilizzata è stata ripristinata grazie ad una decisione del Conseil National du Crédit dell'agosto 1982), non è stata registrata la chiusura dei rispettivi mercati.

Se si prende infatti come base di partenza il 1° gennaio 80, data in cui avrebbe dovuto entrare in vigore la direttiva 77/780, nel periodo 1 gennaio 1980 - 30 giugno 1983 si rilevano i seguenti risultati :

Francia :

- nuovi enti creditizi autorizzati (fra cui affiliate di enti creditizi stranieri, comunitari e non comunitari) : 29
- nuove succursali di enti creditizi stranieri : 5 (delle quali una comunitaria)
- nuovi sportelli : 1116 (non si dispone di dati precisi per quanto riguarda gli sportelli autorizzati successivamente all'agosto 1982)

Irlanda

- nuovi enti creditizi autorizzati (comprese le affiliate di enti creditizi stranieri, comunitari e non comunitari) : 3
- nuove succursali di enti creditizi stranieri : 0
- nuovi sportelli : 21

Italia :

- nuovi enti creditizi autorizzati (comprese affiliate di enti creditizi straniera, comunitari e non comunitari) : 59
- nuove succursali di enti creditizi stranieri : 13 (di cui 6 comunitarie)
- nuovi sportelli : 761.

- 8) Il paragrafo 3, lettera c) dell'articolo 3 della direttiva 77/780 dispone inoltre che, se necessario, la Commissione sottoponga al Consiglio, con la presente relazione, proposte intese a porre termine all'applicazione del criterio delle esigenze economiche, di cui la lettera b) dello stesso paragrafo, consente l'applicazione per un periodo di sette anni a decorrere dalla notifica della direttiva da parte degli Stati membri che abbiano notificato in tempo utile l'intenzione di seguitare ad applicarlo. Tale periodo scade quindi il 15 dicembre 1984.

La disposizione richiamata all'inizio del presente paragrafo precisa inoltre che il periodo in questione è prorogato di altri cinque anni (fino al 15.12.1989) a meno che nel frattempo il Consiglio, deliberando all'unanimità sulle proposte della Commissione, non decida di porre fine all'applicazione di detto criterio.

- 9) Avuto riguardo alle considerazioni di cui sopra, che dimostrano come l'utilizzazione del criterio delle esigenze economiche non abbia costituito un ostacolo insuperabile per le nuove unità operative (nuovi enti creditizi, affiliate o succursali di enti creditizi stranieri, nuovi sportelli) che avessero voluto accedere ai mercati degli Stati interessati, e tenuto conto che non sembrano esser stati risolti i problemi

strutturali dei sistemi bancari di cui al paragrafo 3, lettera b) dell'articolo 3, la Commissione non ritiene utile proporre di sopprimere in anticipo la facoltà lasciata agli Stati membri interessati di applicare il criterio delle esigenze economiche.

Infatti :

- in Danimarca, la situazione risultante dalla riorganizzazione del mercato del credito fondiario verificatasi, dall'inizio degli anni settanta, non è ancora del tutto stabilizzata per permettere l'accesso di nuovi enti creditizi.
- in Francia, la situazione, creata dalla nazionalizzazione di una parte importante del sistema bancario, intervenuta nel 1982, nonché dalla ristrutturazione attuata grazie al progetto di legge bancaria il cui voto è in programma per l'inizio del 1984, nella quale si dispone che gli enti creditizi a statuto legale speciale, sinora esenti, siano soggetti a detta legge, giustifica il mantenimento in vigore temporaneo del criterio delle esigenze economiche sia in ordine alla creazione di nuovi enti creditizi sia per quanto riguarda l'estensione geografica di quelli già autorizzati.
- in Irlanda, non sono ancora stati completamente risolti i problemi emersi in seguito alla riorganizzazione dell'inizio degli anni settanta, conclusasi con una notevole concentrazione del sistema bancario irlandese, il che giustifica la proroga dell'utilizzazione del criterio delle esigenze economiche.
- in Italia, il processo per migliorare la struttura del sistema bancario è stato avviato in pratica alla fine degli anni settanta, epoca in cui la prassi delle autorizzazioni all'apertura di nuovi sportelli rilasciate con il "contagocce" è stata sostituita dal "piano sportelli" che ha permesso di accrescere sensibilmente il numero dei nuovi sportelli. La densità della rete bancaria italiana è ancora, in una vasta parte del paese, relativamente limitata e sarebbe imprudente eliminare immediatamente

il criterio delle esigenze economiche poiché ciò potrebbe causare l'apertura di troppi sportelli nelle regioni già sufficientemente attrezzate, il che potrebbe creare problemi. Per quanto riguarda la creazione di nuove aziende di credito, l'Italia non ha soppresso una decisione amministrativa del 1966 che in pratica ne vieta la creazione ad eccezione delle cooperative di credito e delle affiliate di banche estere oppure di affiliate comuni di banche estere ed italiane. A parere della Commissione è auspicabile che durante la proroga della sua utilizzazione, il criterio delle "esigenze economiche" sia utilizzato conformemente alle condizioni previste nella direttiva in questione.

CONCLUSIONE

La Commissione dopo aver constatato :

- che il mantenimento in vigore del criterio delle esigenze economiche non ha provocato la chiusura dei mercati, né la loro cristallizzazione;
- che nell'applicare il criterio in oggetto, gli Stati membri interessati si conformano ampiamente alle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettera d) della direttiva 77/780;
- che non sono venute a mancare del tutto le cause che soggiacciono al mantenimento in vigore di questo criterio;

non ritiene opportuno proporre al Consiglio una decisione per porre fine all'applicazione del criterio in questione prima del termine fissato all'articolo 3, paragrafo 3, lettera c) della direttiva anzicennata, cioè il 15 dicembre 1989, data dopo la quale ogni utilizzazione del bisogno economico come condizione per l'autorizzazione costituirà un'infrazione all'articolo 189 del Trattato.

Il Comitato Consultivo bancario ha esaminato in occasione della riunione del 7 dicembre 1983 la presente relazione e ne ha approvate le conclusioni all'unanimità. Tuttavia alcune delegazioni hanno dichiarato di non poter condividere l'interpretazione fornita dalla Commissione circa il campo d'applicazione della disposizione sopra ricordata concernente l'apertura di sportelli da parte di enti creditizi già stabiliti.

ALLEGATO
Caso della Grecia

Il trattato di adesione della Grecia del 28 maggio 1979 non contiene clausole riguardanti il criterio delle esigenze economiche nel settore bancario. Tuttavia era stato convenuto tacitamente che applicando per analogie alla Grecia i vari termini di notifica contemplati dalla direttiva 77/780, il governo ellenico avrebbe avuto tempo sino al 30 giugno 1981 (sei mesi quindi dopo l'adesione della Grecia alla Comunità) per notificare alla Commissione la propria intenzione di avvalersi della facoltà di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettera b) di detta direttiva in ordine al mantenimento del criterio delle esigenze economiche per istituire nuove banche ed aprire succursali di banche nazionali o estere.

Il 30 giugno 1981 la Commissione non aveva ancora ricevuto alcuna notifica; si riteneva pertanto che la Grecia avesse rinunciato ad avvalersi della suddetta facoltà e che l'eventuale mantenimento del criterio delle esigenze economiche dovesse venire considerato un'infrazione alla direttiva 77/780.

Tuttavia, nel novembre 1981, il governo costituito in seguito alle elezioni dell'ottobre dello stesso anno, notificava la propria intenzione di mantenere in vigore il criterio delle esigenze economiche affermando contemporaneamente di non potersi considerare vincolato dalla "carezza" del governo precedente.

Pur essendo del parere che dal punto di vista formale la Grecia sia esclusa dalla possibilità di avvalersi del criterio delle esigenze economiche data la decadenza del termine per la notifica, la Commissione ritiene che sul piano politico e su quello dell'equità si possa difficilmente giustificare che uno Stato membro la cui normativa al momento dell'adesione alla Comunità contemplava il criterio delle esigenze economiche, non possa beneficiarne nel periodo transitorio di cui alla direttiva 77/780, mentre tutti gli altri Stati membri le cui norme di legge al momento dell'approvazione della direttiva prevedevano lo stesso criterio continueranno ad avvalersene fino al 15 dicembre 1989.

Per porre rimedio a questa anomalia il trattato offre un'unica possibilità, vale a dire proporre al Consiglio una direttiva che contenga un articolo unico per modificare la direttiva 77/780 inserendo formalmente per quanto riguarda la Grecia la facoltà di avvalersi della clausola di cui all'articolo 3, paragrafo 3, lettera b).

Per approvare tale direttiva si potrebbe utilizzare una procedura accelerata la cui validità è stata dimostrata in casi analoghi, cioè in presenza di problemi puramente formali, come ad esempio nel caso della direttiva 82/148 che ha unificato il termine per l'applicazione delle tre direttive approvate dal Consiglio in materia di borse valori (79/279, 80/390 e 82/121).

La Commissione trasmetterà la sua proposta al Consiglio quanto prima.

xxxxxxxxxxxx