

Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2011/C 356/02)

I. INTRODUZIONE

1. Dall'autunno 2008, quando è iniziata la crisi finanziaria mondiale, la Commissione ha pubblicato quattro comunicazioni che contengono orientamenti dettagliati sui criteri per la valutazione della compatibilità del sostegno pubblico agli enti finanziari ⁽¹⁾ con il disposto dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le comunicazioni in questione sono la comunicazione sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale ⁽²⁾ (la comunicazione sul settore bancario); la comunicazione sulla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza ⁽³⁾ (la comunicazione sulla ricapitalizzazione); la comunicazione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario ⁽⁴⁾ (la comunicazione sulle attività deteriorate) e la comunicazione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato ⁽⁵⁾ (la comunicazione sulla ristrutturazione). Tre di queste quattro comunicazioni, ossia quelle sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate, stabiliscono le condizioni essenziali per la compatibilità dei principali tipi di assistenza concessi dagli Stati membri (garanzie sulle passività, ricapitalizzazioni e misure di sostegno a fronte di attività deteriorate), mentre la comunicazione sulla ristrutturazione indica le caratteristiche particolari che un piano di ristrutturazione (o un piano di redditività) deve presentare nello specifico contesto degli aiuti di Stato collegati alla crisi concessi alle banche in base all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato.

2. Il 1° dicembre 2010 la Commissione ha adottato una quinta comunicazione, relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria ⁽⁶⁾ (la comunicazione di proroga). La comunicazione di proroga ha esteso fino al 31 dicembre 2011 la validità della comunicazione sulla ristrutturazione, l'unica delle quattro per la quale sia stata specificata una data di scadenza, con determinate modifiche. Nella comunicazione di proroga la Commissione ha inoltre sottolineato che riteneva che le condizioni per l'approvazione degli aiuti di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del

trattato, che permette in via eccezionale le concessione di aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia, sussistessero ancora e che le comunicazioni sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate sarebbero rimaste in vigore onde fornire orientamenti sui criteri per valutare la compatibilità degli aiuti collegati alla crisi erogati alle banche a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato.

3. L'inasprirsi delle tensioni sui mercati dei debiti sovrani registrato nel 2011 ha posto il settore bancario dell'Unione sotto una pressione crescente, in particolare in termini di accesso ai mercati del finanziamento a termine. Il «pacchetto per il settore bancario» concordato dai capi di Stato e di governo nel loro incontro del 26 ottobre 2011 ⁽⁷⁾ è volto a ristabilire la fiducia nel settore bancario mediante garanzie sul finanziamento a medio termine e la creazione di una riserva temporanea di capitale corrispondente a un coefficiente patrimoniale pari al 9 % di capitale di qualità più elevata, tenuto conto della valutazione di mercato delle esposizioni di debito sovrano. Malgrado tali misure, la Commissione ritiene che le condizioni per l'approvazione degli aiuti di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), continueranno a sussistere anche dopo la fine del 2011.

4. Le comunicazioni sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate rimarranno pertanto in vigore dopo il 31 dicembre 2011. Analogamente, l'ambito di applicazione temporale della comunicazione sulla ristrutturazione viene esteso oltre il 31 dicembre 2011 ⁽⁸⁾. La Commissione continuerà a monitorare la situazione sui mercati finanziari e prenderà iniziative volte a fissare norme permanenti in merito agli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle banche, concessi sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, non appena le condizioni del mercato lo consentano.

5. Onde facilitare l'applicazione del pacchetto bancario e tener conto dell'evoluzione del profilo di rischio delle banche dall'inizio della crisi, è opportuno chiarire ulteriormente e aggiornare le norme sotto determinati aspetti. La presente comunicazione stabilisce le necessarie modifiche dei

⁽¹⁾ Per facilità di lettura, nel presente documento le istituzioni finanziarie vengono semplicemente denominate «banche».

⁽²⁾ GU C 270 del 25.10.2008, pag. 8.

⁽³⁾ GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2.

⁽⁴⁾ GU C 72 del 26.3.2009, pag. 1.

⁽⁵⁾ GU C 195 del 19.8.2009, pag. 9.

⁽⁶⁾ GU C 329 del 7.12.2010, pag. 7.

⁽⁷⁾ Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'UE del 26 ottobre 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/125623.pdf).

⁽⁸⁾ In linea con la prassi abituale della Commissione, i regimi già esistenti o nuovi di sostegno alle banche (a prescindere dagli strumenti di sostegno che contengono, cioè garanzie, ricapitalizzazione, liquidità, sostegno a fronte di attività deteriorate, ecc.) saranno prorogati o approvati solo per un periodo di sei mesi onde consentire di apportare gli ulteriori adeguamenti eventualmente necessari a metà del 2012.

parametri per la compatibilità degli aiuti di Stato collegati alla crisi forniti alle banche a partire dal 1° gennaio 2012. In particolare, la presente comunicazione:

- a) integra la comunicazione sulla ricapitalizzazione, fornendo orientamenti più dettagliati per garantire un'adeguata remunerazione dei titoli di capitale che non hanno un rendimento fisso;
- b) illustra in che modo la Commissione procederà a una valutazione proporzionale della redditività a lungo termine delle banche nel contesto del pacchetto per il settore bancario; e
- c) introduce un metodo rivisto per garantire che le commissioni da versare in cambio di garanzie sulle passività bancarie siano sufficienti per limitare l'aiuto al minimo indispensabile, con l'obiettivo di garantire che il metodo tenga conto della recente maggiore differenziazione dei margini differenziali sui CDS e dell'impatto dei margini differenziali sui CDS del debito sovrano.

II. PREZZI E CONDIZIONI PER LE RICAPITALIZZAZIONI AD OPERA DELLO STATO

6. La comunicazione sulla ricapitalizzazione fornisce indicazioni generali sulla fissazione dei prezzi per i conferimenti di capitale. Tali indicazioni riguardano principalmente i titoli di capitale aventi un rendimento fisso.
7. In considerazione delle modifiche normative e delle mutevoli condizioni di mercato, la Commissione prevede che i conferimenti di capitale pubblico avranno in futuro più comunemente la forma di azioni a remunerazione variabile. Il chiarimento delle norme relative alla fissazione dei prezzi per i conferimenti di capitale è opportuno in quanto le azioni vengono remunerate mediante (incerti) dividendi e plusvalenze, rendendo difficile valutare direttamente una remunerazione ex ante su tali titoli.
8. La Commissione valuterà pertanto la remunerazione di tali conferimenti di capitale sulla base del prezzo di emissione delle azioni. Il conferimento di capitale deve essere sottoscritto con uno sconto sufficiente rispetto al prezzo delle azioni [previo adeguamento in base all'«effetto di diluizione»⁽¹⁾] registrato immediatamente prima dell'annuncio del conferimento stesso, in modo da offrire allo Stato una ragionevole prospettiva di adeguata remunerazione⁽²⁾.
9. Per le banche quotate, il prezzo azionario di riferimento deve essere costituito dal prezzo di mercato delle azioni con diritti equivalenti a quelli caratterizzanti le azioni oggetto dell'emissione. Per le banche non quotate non esiste tale prezzo di mercato e gli Stati membri sono invitati a utilizzare criteri di valutazione commerciali [in particolare il criterio del rapporto prezzo/utile nell'ambito di un gruppo di imprese simili («peer group») o altri metodi di valutazione generalmente riconosciuti]. Le azioni devono essere sottoscritte con uno sconto appropriato rispetto a tale valore di mercato (o basato su criteri commerciali).
10. Se gli Stati membri sottoscrivono azioni senza diritto di voto può essere necessario uno sconto più elevato, la cui entità corrisponda alla differenza di prezzo tra azioni con diritto di voto e azioni senza diritto di voto nell'ambito di condizioni di mercato vigenti.
11. Le misure di ricapitalizzazione devono contenere incentivi adeguati per la tempestiva emancipazione delle banche dalla situazione di sostegno statale. Per quanto riguarda le azioni a remunerazione variabile, se gli incentivi all'emancipazione sono concepiti in modo tale da limitare il potenziale di rialzo per lo Stato membro — ad esempio mediante l'emissione di opzioni destinate agli azionisti preesistenti affinché possano riacquistare dallo Stato le azioni di nuova emissione ad un prezzo implicante un congruo rendimento annuale per lo Stato stesso — appare necessario uno sconto maggiore in ragione della limitazione del rialzo potenziale.
12. In tutti i casi, l'entità dello sconto deve essere commisurata al rapporto tra l'entità del conferimento di capitale e il preesistente capitale di base di classe 1 (*core tier 1*). Una maggiore scarsità di capitale preesistente indica la presenza di un rischio maggiore per lo Stato e implica pertanto uno sconto superiore.
13. I titoli ibridi devono recare, in linea di principio, un meccanismo di corresponsione alternativa delle cedole in base al quale le cedole che non possono essere pagate in contanti siano versate allo Stato sotto forma di azioni di nuova emissione.
14. La Commissione continuerà a chiedere agli Stati membri di presentare un piano di ristrutturazione (o un aggiornamento del piano di ristrutturazione preesistente), entro sei mesi dalla data della decisione della Commissione che autorizza l'aiuto al salvataggio, per qualunque banca che benefici di sostegno pubblico sotto forma di ricapitalizzazione o di misure a fronte di attività deteriorate. Qualora una banca sia stata oggetto di una precedente decisione relativa ad aiuti al salvataggio ai sensi della normativa sulla compatibilità degli aiuti concessi alle banche con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato, nell'ambito o meno di una stessa operazione di ristrutturazione, la Commissione può chiedere che il piano di ristrutturazione sia presentato entro un periodo inferiore a sei mesi. La Commissione effettuerà una valutazione proporzionale dell'efficienza economica a lungo termine delle banche di cui trattasi, tenendo pienamente conto di qualsiasi elemento indicante che le stesse potranno essere economicamente efficienti a lungo termine senza la necessità di una ristrutturazione significativa, in particolare quando la scarsità del capitale è essenzialmente riconducibile ad una crisi di fiducia nel debito sovrano, il conferimento di capitale pubblico è limitato all'importo necessario per compensare — in banche altrimenti economicamente efficienti — le perdite derivanti dalla valutazione di mercato («mark to market») delle obbligazioni sovrane delle parti contraenti dell'accordo SEE, e l'analisi dimostra che le banche di cui trattasi non hanno assunto rischi eccessivi con le acquisizioni di debito sovrano.

⁽¹⁾ L'«effetto di diluizione» può essere quantificato utilizzando tecniche di mercato generalmente accettate [ad esempio il «theoretical ex right price» (TERP)] o prezzo teorico ex diritto.

⁽²⁾ Se gli Stati membri sottoscrivono l'emissione di azioni, devono inoltre essere previste adeguate spese di sottoscrizione («underwriting fee») a carico dell'istituto di emissione.

III. PREZZI E CONDIZIONI PER LE GARANZIE STATALI

15. Le banche possono usufruire di garanzie statali per l'emissione di nuovi titoli di debito, sia assicurati che non assicurati (*secured or unsecured*), fatta eccezione per i titoli rappresentativi di capitale. Poiché la pressione sul finanziamento delle banche si concentra sui mercati dei finanziamenti a termine, le garanzie statali devono riguardare in linea generale solo il debito con scadenze comprese tra uno e cinque anni [sette anni in caso di obbligazioni assicurate («covered bond»)].
16. Dall'inizio della crisi, la fissazione dei prezzi delle garanzie statali è stata collegata alla mediana dei margini differenziali sui CDS (*credit default swap*) del beneficiario calcolata sul periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 agosto 2008. Tali prezzi sono stati aumentati, con effetto a decorrere dal 1° luglio 2010, affinché corrispondessero meglio al profilo di rischio dei singoli beneficiari ⁽¹⁾.
17. Considerata la maggiore differenziazione, in base al rischio, dei margini differenziali sui CDS bancari registrata negli ultimi tempi, è opportuno che tale formula di determinazione dei prezzi sia aggiornata assumendo a riferimento la mediana dei margini differenziali sui CDS calcolata sul periodo triennale che termina un mese prima della concessione delle garanzie. Poiché gli aumenti dei margini differenziali sui CDS verificatisi negli ultimi anni sono in parte dovuti ad effetti non attinenti specificamente alle singole banche, in particolare alle crescenti tensioni sui mercati del debito sovrano e all'aumento della percezione del rischio nel settore bancario, tale formula deve consentire di isolare il rischio intrinseco delle singole banche dalle variazioni dei differenziali sui CDS attinenti agli Stati membri e al mercato nel suo complesso. La formula deve inoltre rispecchiare il fatto che le garanzie sulle obbligazioni assicurate (*covered bond*) espongono il garante ad un rischio notevolmente inferiore rispetto alle garanzie sui debiti non assicurati.
18. In linea con i principi esposti al punto 17, la nuova formula di determinazione dei prezzi riportata in allegato definisce le commissioni di garanzia minime da applicare qualora le garanzie statali vengano concesse su base nazionale, senza condivisione di garanzie tra Stati membri. La Commissione applicherà tale formula a tutte le garanzie statali sulle passività delle banche con scadenza a un anno o più concesse a partire dal 1° gennaio 2012.
19. Qualora le garanzie riguardino passività non denominate nella valuta nazionale del garante, devono applicarsi commissioni supplementari a copertura del rischio di cambio assunto dal garante.
20. Qualora sia necessario che le garanzie coprano debiti con scadenza inferiore a un anno, la Commissione continuerà ad applicare la vigente formula di determinazione riportata altresì in allegato. La Commissione non autorizzerà la concessione di garanzie a copertura di debiti con scadenza inferiore a tre mesi se non nei casi eccezionali in cui tali garanzie siano necessarie per la stabilità finanziaria. In tali casi la Commissione valuterà la remunerazione adeguata tenendo conto dell'esigenza di adeguati incentivi per una tempestiva emancipazione dal sostegno statale.
21. Se gli Stati membri decideranno di concludere accordi di sindacato per la concessione delle garanzie sulle passività delle banche, la Commissione riesaminerà di conseguenza i propri orientamenti provvedendo in particolare affinché che i differenziali sui CDS degli Stati membri siano presi in considerazione solo nella misura in cui continueranno ad essere rilevanti.
22. Onde permettere alla Commissione di valutare l'applicazione pratica della nuova formula di determinazione dei prezzi, gli Stati membri sono invitati a specificare all'atto della notifica di regimi di garanzia nuovi o prorogati, la commissione indicativa per ciascuna banca ammissibile alle garanzie, sulla base della formula stessa e utilizzando dati di mercato recenti. Gli Stati membri sono invitati a inoltre comunicare alla Commissione, entro i tre mesi successivi a ciascuna emissione di titoli garantiti, l'effettiva commissione applicata per la concessione della garanzia relativamente a ciascuna emissione di titoli garantiti.

⁽¹⁾ Cfr. il documento di lavoro del 30 aprile 2010 della direzione generale della Concorrenza sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai regimi di garanzie pubbliche a favore del debito bancario da emettere dopo il 30 giugno 2010 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

ALLEGATO

Garanzie a copertura del debito con scadenza a un anno o più

La commissione di garanzia deve essere quanto meno la somma di:

- 1) una commissione di base di 40 punti base (pb); e
- 2) una commissione basata sul rischio pari al prodotto di 40 punti base e una misura del rischio composta da i) metà del rapporto tra la mediana del differenziale sui CDS senior a cinque anni del beneficiario, sul triennio che si conclude un mese prima della data di emissione del titolo oggetto di garanzia, e la mediana dell'indice iTraxx Europe senior financials a cinque anni, sullo stesso triennio, più ii) metà del rapporto tra la mediana del differenziale sui CDS senior a cinque anni di tutti gli Stati membri e la mediana del differenziale sui CDS senior a cinque anni dello Stato membro che concede la garanzia, sul medesimo triennio.

La formula per la commissione di garanzia può essere espressa nel modo seguente:

$$\text{commissione} = 40\text{bp} \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D))$$

dove A è la mediana del differenziale sui CDS senior a cinque anni del beneficiario, B è la mediana dell'indice iTraxx Europe senior financials a cinque anni, C è la mediana del differenziale sui CDS senior a cinque anni di tutti gli Stati membri e D è la mediana del differenziale sui CDS senior a cinque anni dello Stato membro che concede la garanzia.

Le mediane vengono calcolate sul triennio che si conclude un mese prima della data di emissione del titolo oggetto di garanzia.

In caso di garanzie per obbligazioni assicurate (*covered bond*), la commissione di garanzia può essere determinata considerando solo metà della commissione basata sul rischio calcolata conformemente al punto 2).

Banche prive di dati rappresentativi sui CDS

Per le banche senza dati sui CDS, o senza dati rappresentativi in merito, ma dotate di classificazione (rating) del credito, deve essere derivato un equivalente differenziale sui CDS dalla mediana dei differenziali sui CDS a cinque anni relativa allo stesso periodo di campionamento per la categoria di classificazione (rating) della banca interessata, in base ad un campione rappresentativo di grandi banche negli Stati membri. L'autorità di vigilanza valuterà se i dati sui CDS di una determinata banca siano rappresentativi.

Per le banche senza dati sui CDS e prive di classificazione (rating) del credito, deve essere derivato un equivalente differenziale sui CDS dalla mediana dei differenziali sui CDS a cinque anni relativa allo stesso periodo di campionamento per la categoria di classificazione (rating) più bassa ⁽¹⁾, in base ad un campione rappresentativo di grandi banche negli Stati membri. Il differenziale calcolato sui CDS per questa categoria di banche può essere adattato in base a valutazioni di vigilanza.

La Commissione determinerà i campioni rappresentativi di grandi banche negli Stati membri.

Garanzie a copertura del debito con una scadenza di meno di un anno

Poiché i differenziali sui CDS possono non costituire una misura adeguata del rischio di credito per il debito con scadenza inferiore a un anno, la commissione di garanzia per tale debito deve essere quanto meno pari alla somma di:

- 1) una commissione di base di 50 punti base; e
- 2) una commissione basata sul rischio pari a 20 punti base per le banche con una classificazione (rating) di A+ o A, 30 punti base per le banche con una classificazione (rating) di A- o 40 punti base per le banche con una classificazione (rating) inferiore a A- o prive di classificazione (rating).

⁽¹⁾ La categoria di classificazione (rating) più bassa da considerare è la A, in quanto non vi sono dati sufficienti disponibili per la categoria di classificazione (rating) BBB.