

Comunicazione della Commissione 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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2010/C 329/07)

1. 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 alle istituzioni finanziarie⁽¹⁾ con il disposto dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Si tratta della comunicazione relativa all'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale [comunicazione sul settore bancario]⁽²⁾, della comunicazione relativa alla 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 [comunicazione sulla ricapitalizzazione]⁽³⁾, della comunicazione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario [comunicazione sulle attività deteriorate]⁽⁴⁾ e della 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 [comunicazione sulla ristrutturazione]⁽⁵⁾. Tre di dette quattro comunicazioni, cioè quelle sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate, stabilivano 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 istituzioni finanziarie in base all'articolo 103, paragrafo 3, lettera b), del trattato.

2. Le quattro comunicazioni sottolineano tutte che le misure di aiuto hanno carattere esclusivamente temporaneo e ciascuna precisa che esse possono essere giustificate unicamente come risposta di emergenza a uno stress senza precedenti sui mercati finanziari e solo per la durata di tali circostanze eccezionali. La comunicazione sulla ristrutturazione si applica agli aiuti alla ristrutturazione notificati entro il 31 dicembre 2010, mentre le altre comunicazioni non hanno una data di scadenza.

3. La presente comunicazione stabilisce i parametri per l'accettabilità temporanea dell'assistenza, collegata alla crisi, che viene fornita alle banche dal 1° gennaio 2011.

2. MANTENIMENTO DELL'APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 107, PARAGRAFO 3, LETTERA B), DEL TRATTATO E PROROGA DELLA COMUNICAZIONE SULLA RISTRUTTURAZIONE

4. La base giuridica delle comunicazioni della Commissione sugli aiuti collegati alla crisi forniti alle banche e delle singole decisioni sulle misure e sui regimi di aiuto che rientrano nel loro ambito è l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato, che autorizza in via eccezionale gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Nella fase più acuta della crisi, la condizione relativa al grave turbamento risultava indiscutibilmente soddisfatta in tutta l'Unione a causa dello stress eccezionale presente sui mercati finanziari, successivamente aggravato da una contrazione eccezionalmente grave dell'economia reale.

5. La ripresa economica, avviatasi lentamente all'inizio del 2010, durante l'anno si è fatta strada alquanto più celermente del previsto. Malgrado tale ripresa appaia ancora fragile e disomogenea nell'Unione, alcuni Stati membri vantano tassi di crescita moderati o anche più elevati. Inoltre, nonostante alcuni casi di vulnerabilità, il settore bancario nel suo complesso sembra più vigoroso di quanto fosse un anno fa. Di conseguenza, l'esistenza di un grave turbamento dell'economia di tutti gli Stati membri non è più inconfutabile come nelle fasi iniziali della crisi. Pur essendo consapevole di tali sviluppi, la Commissione ritiene che le condizioni per l'approvazione degli aiuti di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato sussistano ancora, in considerazione dello stress che di recente ha colpito nuovamente i mercati finanziari e del rischio di ricadute negative più ampie, per i motivi indicati nella presente comunicazione.

6. Il riemergere di tensioni sui mercati del debito sovrano evidenzia in modo eclatante la persistente volatilità dei mercati finanziari. L'elevato livello di interconnessione e di interdipendenza che caratterizza il settore finanziario unionale ha fatto sì che sui mercati venisse ampiamente percepito un grave rischio di contagio. La grande instabilità dei mercati finanziari e l'incertezza sulle prospettive economiche giustificano il mantenimento della rete di sicurezza costituita dalla possibilità per gli Stati membri di addurre la necessità di ricorrere a misure di sostegno collegate alla crisi a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato.

7. Ciò significa che le comunicazioni sul settore bancario, sulla ricapitalizzazione e sulle attività deteriorate che forniscono orientamenti sui criteri per valutare la compatibilità degli aiuti collegati alla crisi forniti alle banche a norma

⁽¹⁾ Per facilità di lettura, nei presenti orientamenti 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.

dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato — essenzialmente sotto forma di garanzie pubbliche, ricapitalizzazione e misure di sostegno a fronte di attività deteriorate — devono rimanere in vigore anche dopo il 31 dicembre 2010. Ciò vale anche per la comunicazione sulla ristrutturazione, che riguarda il follow-up di tali misure di sostegno. Occorre quindi estendere la validità della comunicazione sulla ristrutturazione, l'unica delle quattro per la quale sia stata specificata una data di scadenza, vale a dire il 31 dicembre 2010, agli aiuti alla ristrutturazione notificati entro il 31 dicembre 2011.

8. Le comunicazioni suddette, tuttavia, devono essere adattate per preparare la transizione al quadro normativo post-crisi. Parallelamente, occorrerà definire nuove norme permanenti in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle banche in condizioni di mercato normali; dette norme dovrebbero applicarsi dal 1° gennaio 2012, sempre che le condizioni del mercato lo permettano. Tale obiettivo va tenuto presente nel valutare l'eventuale necessità di mantenere gli aiuti di Stato straordinari concessi al settore finanziario a seguito della crisi. Pertanto, occorre stabilire i criteri di compatibilità di tale assistenza nel modo più atto a preparare il nuovo quadro normativo per il salvataggio e la ristrutturazione delle banche in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

3. IL PROCESSO DI USCITA DALLA CRISI

9. Il mantenimento della possibilità di beneficiare di misure di aiuto a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato in presenza di condizioni di mercato eccezionali non deve ostacolare il processo di abbandono graduale delle misure di sostegno temporaneo straordinario alle banche. Nella riunione del 2 dicembre 2009, il Consiglio «Economia e finanza» ha riconosciuto la necessità di definire una strategia per la riduzione graduale delle misure di sostegno, strategia che dovrebbe essere trasparente e debitamente coordinata tra gli Stati membri per evitare ricadute negative, tenendo però conto delle specificità di ciascuno Stato membro⁽¹⁾. Nelle conclusioni si precisava inoltre che, in linea di massima, il processo di riduzione graduale delle diverse forme di assistenza alle banche dovrebbe iniziare dai regimi di garanzie pubbliche, incentivando l'uscita delle banche in posizione solida e stimolando le altre ad affrontare le loro debolezze.

10. Dal 1° luglio 2010 la Commissione applica condizioni più rigorose per valutare la compatibilità delle garanzie pubbli-

⁽¹⁾ Tali conclusioni sono state avallate dal Consiglio europeo nella riunione dell'11 dicembre 2009. Analogamente, nella risoluzione del 9 marzo 2010 concernente la relazione sulla politica di concorrenza 2008 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=IT&reference=P7-TA-2010-0050>), il Parlamento europeo ha insistito sul fatto che l'intervento statale non deve prolungarsi oltre misura e che è necessario elaborare quanto prima possibile delle strategie di uscita.

che a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato⁽²⁾, mediante l'introduzione di una commissione di garanzia maggiorata e il nuovo obbligo di presentare un piano di redditività per i beneficiari che si avvalgono delle nuove garanzie e superano una certa soglia di tutte le passività in essere garantite, sia in termini assoluti che in relazione alle passività totali⁽³⁾. La Commissione ha espressamente limitato la portata di tali regimi di garanzia modificati alla seconda metà del 2010. Considerata l'attuale situazione del mercato e visto il breve lasso di tempo trascorso dall'introduzione delle nuove condizioni di prezzo, allo stato attuale non si ritiene necessario adeguare ulteriormente le condizioni suddette. I regimi di garanzie pubbliche per i quali l'approvazione degli aiuti di Stato scade alla fine del 2010 possono pertanto essere autorizzati per altri sei mesi, cioè fino al 30 giugno 2011, alle condizioni introdotte dal luglio 2010⁽⁴⁾. Secondo la prassi abituale, la Commissione valuterà nuovamente le condizioni di compatibilità delle garanzie pubbliche oltre il 30 giugno 2011 nella prima metà del 2011.

11. Nei paragrafi seguenti, la Commissione definisce le fasi di una graduale riduzione delle misure di ricapitalizzazione e di sostegno a fronte di attività deteriorate, poiché per tali misure non era ancora stato previsto nulla, oltre agli incentivi all'uscita già introdotti mediante la fissazione dei prezzi.

4. ELIMINAZIONE DELLA DISTINZIONE TRA BANCHE SANE E BANCHE IN DIFFICOLTÀ AI FINI DELLA PRESENTAZIONE DI UN PIANO DI RISTRUTTURAZIONE

12. All'inizio della crisi, la Commissione ha fatto una distinzione tra le istituzioni finanziarie non sane/in difficoltà e quelle fondamentalmente sane, vale a dire tra le istituzioni finanziarie che risentono di problemi strutturali endogeni legati, ad esempio, al loro particolare modello aziendale o alla loro strategia di investimento e le istituzioni finanziarie i cui problemi derivano per lo più da una situazione gravissima nel contesto della crisi finanziaria e non dalla solidità del loro modello commerciale, da inefficienze o da un comportamento eccessivamente imprudente. Tale distinzione si basa, in particolare, su una serie di indicatori definiti nella comunicazione sulla ricapitalizzazione: adeguatezza patrimoniale, *spread* dei *credit default swap* (CDs), rating attuale delle banche e relative prospettive, tra cui l'entità relativa della ricapitalizzazione. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la Commissione ritiene che gli aiuti ricevuti sotto forma di ricapitalizzazione e di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate che superano il

⁽²⁾ Cfr. il documento di lavoro del 30 aprile 2010 della Direzione generale Concorrenza della Commissione europea 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

⁽³⁾ Con una clausola di flessibilità che consenta di riesaminare la situazione e di adottare misure correttive adeguate nel caso di una nuova grave crisi dei mercati finanziari in tutta l'Unione o in uno o più Stati membri. Tale clausola di flessibilità non è stata invocata da nessuno degli Stati membri che hanno notificato una proroga dei propri regimi di garanzia fino alla fine del 2010.

⁽⁴⁾ Ciò vale anche per i regimi di liquidità.

2 % delle attività delle banche ponderate per il rischio possano fungere da indicatore per distinguere le banche fondamentalmente sane da quelle in difficoltà. La ricapitalizzazione di una banca in difficoltà comporta l'obbligo di presentare un piano di ristrutturazione alla Commissione, mentre per la ricapitalizzazione di una banca sana occorre presentare un piano di redditività.

13. La motivazione iniziale all'origine di tale distinzione e della fissazione di una serie di indicatori, tra cui una soglia del 2 % delle attività delle banche ponderate per il rischio, era il timore che il fabbisogno di capitale derivante dal deterioramento delle attività, dalle maggiori aspettative dei mercati riguardo ai livelli patrimoniali delle banche e dalle difficoltà temporanee di reperimento di capitali sui mercati inducesse le banche sane a ridurre i prestiti all'economia reale per evitare di dover presentare un piano di ristrutturazione al momento di ricorrere alle risorse statali. Attualmente, tuttavia, le banche hanno minori problemi a reperire capitale sui mercati o, ad esempio, attraverso una mancata distribuzione degli utili⁽¹⁾, e possono pertanto soddisfare il proprio fabbisogno di capitale senza ricorrere agli aiuti di Stato⁽²⁾. L'ammontare del capitale reperito dalle istituzioni finanziarie sul mercato è notevolmente aumentato nel 2009 e nel 2010, a dimostrazione del rinnovato accesso delle istituzioni finanziarie ai mercati dei capitali e della preparazione ai nuovi requisiti normativi⁽³⁾.

14. Si ritiene pertanto che la distinzione tra banche sane e banche in difficoltà non sia più pertinente per individuare

⁽¹⁾ Per aumentare i buffer di capitale, le banche hanno deciso di vendere attività non strategiche, quali le partecipazioni industriali, o di concentrarsi su settori geografici specifici. Su questo punto cfr. Banca centrale europea, *EU Banking Sector Stability*, settembre 2010.

⁽²⁾ Secondo la Banca centrale europea, nel 2009 il coefficiente di solvibilità generale delle banche è notevolmente aumentato in tutti gli Stati membri. Dalle informazioni relative a un campione di grandi banche dell'Unione risulta inoltre che il miglioramento dei coefficienti patrimoniali è proseguito nel primo semestre del 2010, sostenuto da un incremento degli utili non distribuiti e, per alcune banche, dal maggiore reperimento di capitale privato e da ulteriori conferimenti di capitale. Cfr. Banca centrale europea: *EU Banking Sector Stability*, settembre 2010.

⁽³⁾ Il futuro contesto normativo stabilito dal comitato di Basilea delle autorità europee di vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision — BCBS), il cosiddetto Basilea III, fornisce indicazioni per l'applicazione delle nuove norme patrimoniali che dovrebbero permettere alle banche di soddisfare, col tempo, il nuovo fabbisogno di capitale. In tale contesto, va sottolineato che negli ultimi due anni la maggior parte delle principali banche dell'Unione ha rafforzato i propri buffer di capitale per aumentare la propria capacità di assorbimento delle perdite e che le altre banche dell'Unione dovrebbero disporre di tempo sufficiente (fino al 2019) per costituire il proprio buffer di capitale utilizzando, tra l'altro, gli utili non distribuiti. Va osservato anche che il «regime transitorio» previsto dal nuovo quadro normativo ha fissato un periodo di «grandfathering» fino al 1° gennaio 2018 per gli attuali conferimenti di capitale del settore pubblico. Inoltre, una valutazione quantitativa di impatto svolta dal Comitato di Basilea, confermata da calcoli della Commissione, indica un impatto alquanto moderato sui prestiti bancari. Di conseguenza, i nuovi requisiti patrimoniali non dovrebbero avere alcuna incidenza sulla proposta contenuta nella presente comunicazione.

le banche che devono discutere con la Commissione in merito alla loro ristrutturazione. Di conseguenza, alle banche che nel 2011 ricorreranno ancora allo Stato per il reperimento di capitale o per misure di sostegno a fronte di attività deteriorate dovrebbe essere imposto di presentare alla Commissione un piano di ristrutturazione da cui risulti che le banche sono fermamente decise a intraprendere gli sforzi di ristrutturazione necessari e a ripristinare la redditività senza indebiti ritardi. A decorrere dal 1° gennaio 2011, pertanto, tutti i beneficiari di nuove ricapitalizzazioni o di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate⁽⁴⁾ saranno tenuti a presentare un piano di ristrutturazione.

15. Nel valutare le esigenze di ristrutturazione delle banche, la Commissione terrà conto della situazione specifica di ciascuna istituzione, della misura in cui tale ristrutturazione è necessaria per ripristinare la redditività senza un ulteriore sostegno statale e della precedente dipendenza dagli aiuti di Stato. In linea generale, il bisogno di ricorrere ad aiuti di Stato è direttamente proporzionale alla necessità di effettuare una ristrutturazione approfondita per garantire la redditività a lungo termine. Inoltre, la valutazione individuale terrà conto di qualsiasi situazione specifica sui mercati e applicherà il quadro di ristrutturazione con la debita flessibilità nel caso di una grave crisi che rischi di compromettere la stabilità finanziaria in uno o più Stati membri.

16. Chiedendo alle banche che beneficiano di aiuti strutturali (misure di ricapitalizzazione e/o misure di sostegno a fronte di attività deteriorate) di presentare un piano di ristrutturazione, accettando al tempo stesso che il semplice uso di garanzie di rifinanziamento non determini l'obbligo di presentare tale piano⁽⁵⁾, si indica alle banche che devono prepararsi a ritornare a normali condizioni di mercato senza sostegno da parte dello Stato a mano a mano che il settore finanziario emerge dalla crisi. Ciò costituisce un incentivo per le singole istituzioni che hanno ancora bisogno di aiuti ad accelerare la necessaria ristrutturazione, consentendo al tempo stesso una flessibilità sufficiente per tenere debitamente conto di circostanze potenzialmente diverse che incidano sulla situazione di varie banche o di mercati finanziari nazionali. Si contempla inoltre la possibilità di un deterioramento generale o nazionale della stabilità finanziaria, che al momento non può essere escluso, considerata la fragilità che ancora caratterizza la situazione dei mercati finanziari.

⁽⁴⁾ Tale disposizione si applicherà a tutte le misure di ricapitalizzazione o di sostegno a fronte di attività deteriorate, a prescindere dal fatto che siano concepite come misure individuali o concesse nell'ambito di un regime.

⁽⁵⁾ Ciò nonostante, il documento di lavoro della Direzione generale Concorrenza della Commissione europea 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 fissa una soglia del 5 % per tutte le passività in essere garantite e un importo totale di debito garantito di 500 milioni di euro al di là del quale è necessaria una valutazione della redditività («viability review»).

5. DURATA E QUADRO GENERALE

17. Il mantenimento dell'applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato e la proroga della comunicazione sulla ristrutturazione si protrarrà per un anno, cioè fino al 31 dicembre 2011 ⁽¹⁾. Tale proroga in presenza di mutate condizioni va vista anche nel contesto di un graduale passaggio a un regime più permanente di orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle banche basato sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, che dovrebbe applicarsi dal 1° gennaio 2012, sempre che le condizioni del mercato lo consentano.

⁽¹⁾ 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/approvati solo per un periodo di sei mesi onde consentire di apportare gli ulteriori adeguamenti eventualmente necessari a metà del 2011.