

## INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER UNA VALUTAZIONE

<b>TITOLO DELLA VALUTAZIONE</b>	Valutazione delle norme in materia di aiuti di Stato per le banche in difficoltà
<b>DG CAPOFILE – UNITÀ RESPONSABILE</b>	DG Concorrenza – Unità D3-D4
<b>TEMPISTICA INDICATIVA (DATE DI INIZIO E DI COMPLETAMENTO PREVISTE)</b>	Data di inizio: primo trimestre del 2022 Data prevista di completamento: terzo trimestre del 2023
<b>INFORMAZIONI AGGIUNTIVE</b>	Settore: <a href="https://ec.europa.eu/competition-policy/sectors/financial-services_en">https://ec.europa.eu/competition-policy/sectors/financial-services_en</a> Norme in materia di aiuti di Stato per le banche in difficoltà: <a href="https://ec.europa.eu/competition-policy/sectors/financial-services/legislation_en">https://ec.europa.eu/competition-policy/sectors/financial-services/legislation_en</a>
<i>Questo documento ha puro scopo informativo. Non pregiudica in nulla la decisione finale della Commissione di proseguire o meno l'iniziativa, né il contenuto finale della stessa. Tutti gli elementi dell'iniziativa qui descritti, compresa la sua tempistica, possono cambiare.</i>	

### A. Contesto politico, scopo e portata della valutazione

#### Contesto politico

Dall'inizio della crisi finanziaria nel 2008, la Commissione ha elaborato una serie di norme specifiche per la valutazione degli aiuti di Stato (sostegno pubblico) alle banche in difficoltà. Tali norme sono state concepite specificamente per affrontare gli effetti della crisi ed evitare ricadute a catena dei fallimenti bancari nel settore finanziario e nell'economia in generale.

In assenza di un quadro normativo uniforme a seguito della crisi finanziaria, le norme sugli aiuti di Stato hanno costituito la principale risposta strategica per affrontare in modo coerente ed efficace i fallimenti bancari in tutta l'UE. L'obiettivo era garantire la [stabilità finanziaria](#), evitare gravi perturbazioni nel settore bancario dell'UE e garantire che i cittadini potessero accedere ai propri conti bancari e che le banche continuassero a fornire servizi di pagamento e prestiti all'economia reale. Tali norme in materia di aiuti di Stato miravano inoltre a garantire condizioni di parità attenuando le distorsioni della concorrenza tra banche e tra Stati membri, tra l'altro limitando l'importo degli aiuti di Stato.

Dal 2008 la Commissione ha più volte rivisto, aggiornato e ampliato il corpus normativo in materia di aiuti di Stato per tenere conto dell'evoluzione della crisi finanziaria e degli insegnamenti tratti dall'applicazione delle norme.

Le norme attualmente vigenti sono definite in [sei comunicazioni della Commissione](#), l'ultima delle quali, nonché la più completa, è stata la [comunicazione sul settore bancario del 2013](#).

Le sei comunicazioni stabiliscono i principi che la Commissione applica nel valutare gli aiuti di Stato concessi alle banche in difficoltà. I tre principi fondamentali sono i seguenti:

- i. ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza dovute alla concessione di aiuti di Stato alle banche in difficoltà;
- ii. ripristinare la redditività a lungo termine delle banche beneficiarie degli aiuti attraverso la ristrutturazione (o, se ciò non è possibile, garantire che escano dal mercato in modo ordinato);
- iii. garantire che gli azionisti e i creditori selezionati di una banca beneficiaria sostengano parte delle perdite ("condivisione degli oneri"), al fine di ridurre al minimo l'importo degli aiuti di Stato, proteggendo in tal modo i contribuenti e scoraggiando l'eccessiva assunzione di rischi da parte delle banche, dei loro azionisti e creditori.

È ora necessario valutare dette norme, come indicato di seguito.

In primo luogo, dall'ultima revisione nel 2013, **il contesto normativo in cui operano le banche dell'UE è cambiato in modo significativo.**

- Nel 2014 è stata istituita una nuova serie di norme dell'UE — il "quadro per la gestione delle crisi bancarie" — per gestire le crisi bancarie, preservare la stabilità finanziaria e tutelare i depositanti.

- Il quadro microprudenziale dell'UE è stato rafforzato.
- Sono stati istituiti i primi due dei tre pilastri dell'[Unione bancaria](#) (per i paesi della zona euro e per quelli che vi aderiscono): i meccanismi istituzionali per la vigilanza e la risoluzione centralizzate delle banche.

Dal 2015 il quadro per la gestione delle crisi bancarie e le norme in materia di aiuti di Stato per le banche in difficoltà si applicano in parallelo; vi sono rimandi tra uno e l'altro, ma ciascuno segue la propria logica di fondo. Tuttavia il nuovo contesto normativo determina interazioni e interdipendenze tra l'esercizio del controllo sugli aiuti di Stato da parte della Commissione e le azioni delle autorità di vigilanza bancaria e delle autorità di risoluzione. Inoltre [è attualmente in corso la revisione del quadro per la gestione delle crisi bancarie](#).

In secondo luogo, **anche le realtà del mercato si sono evolute**. La crisi finanziaria iniziata nel 2008 si è attenuata. Allo stesso tempo, in alcuni paesi dell'UE esistono ancora importanti sacche di vulnerabilità relative alle banche, mentre sono emersi nuovi rischi per il settore bancario dell'Unione.

Inoltre la persistente crisi della COVID-19, tuttora in corso, ha provocato un grave shock per le economie dell'UE, i cui effetti non si sono ancora pienamente cristallizzati e potrebbero incidere ulteriormente sul settore bancario dell'UE, richiedendo una risposta rapida e sottolineando l'attualità dell'importanza di controllare efficacemente gli aiuti di Stato.

In conclusione, tenuto conto della revisione del quadro normativo e dell'evoluzione delle condizioni di mercato, è ora giustificata una valutazione delle norme in materia di aiuti di Stato per le banche in difficoltà — il che è inoltre in linea con l'impegno assunto dalla Commissione nella comunicazione sul settore bancario del 2013 di rivedere le proprie norme in materia di aiuti di Stato per le banche come ritenuto opportuno e, in particolare, di tener conto dei cambiamenti delle condizioni di mercato o del contesto normativo che possono incidere su tali norme. Una valutazione delle norme è stata raccomandata anche nella [relazione speciale della Corte dei conti europea dell'ottobre 2020 sul controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie nell'UE](#).

## Scopo e portata

### Scopo

La valutazione analizzerà in che modo le norme in materia di aiuti di Stato per le banche in difficoltà hanno funzionato nel tempo e in che misura hanno preservato la stabilità finanziaria nel mercato unico dell'UE, garantendo nel contempo parità di condizioni grazie alla riduzione delle distorsioni della concorrenza.

In particolare la valutazione analizzerà in che misura le norme:

- hanno garantito l'effettiva ristrutturazione delle banche redditizie e l'uscita ordinata dal mercato di quelle che non lo erano, quando una o più banche si sono trovate in difficoltà;
- hanno contribuito a scoraggiare l'eccessiva assunzione di rischi (rischio morale) attraverso misure di condivisione degli oneri;
- sono state in grado di attenuare le distorsioni della concorrenza causate dalla concessione di aiuti.

Valuterà inoltre in che misura le norme attuali siano ancora adatte allo scopo, in particolare in considerazione del nuovo contesto normativo, e se vi sia la possibilità di semplificarle o di migliorarne il coordinamento con il quadro per la gestione delle crisi bancarie.

### Ambito di applicazione

La valutazione riguarda [tutte le comunicazioni pertinenti](#) che stabiliscono le norme in materia di aiuti di Stato per le banche in difficoltà:

- [Comunicazione sul settore bancario del 2008](#) (abrogata)
- [Comunicazione sulla ricapitalizzazione del 2009](#)
- [Comunicazione sulle attività deteriorate del 2009](#)
- [Comunicazione sulla ristrutturazione del 2009](#)
- [Comunicazione di proroga del 2010](#)
- [Comunicazione di proroga del 2011](#)
- [Comunicazione sul settore bancario del 2013](#)

**Non** coprirà:

- il [quadro temporaneo](#) per le misure di aiuto di Stato del 2009 a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (scaduto alla fine del 2011, dopo una [comunicazione di proroga](#));
- il [Quadro temporaneo 2020](#) per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 (ancora applicabile).

### Calendario e contenuto

La valutazione prende in analisi il periodo che si estende dall'entrata in vigore della comunicazione sul settore bancario del 2008 a oggi.

Riguarderà tutti i possibili tipi di aiuti concessi a banche in difficoltà in base a tali norme (ossia aiuti di liquidità, aiuti per la ristrutturazione, aiuti per la gestione di attività deteriorate e aiuti alla liquidazione) da qualsiasi Stato membro dell'UE e il modo in cui tali aiuti si sono evoluti nel tempo.

### Criteri di valutazione

La valutazione ruoterà attorno a cinque criteri principali, ciascuno con domande secondarie, come segue:

#### *Efficacia*

- In che misura le norme hanno raggiunto i loro obiettivi (stabilità finanziaria e attenuazione delle distorsioni della concorrenza tra banche e tra paesi)?
- In che misura hanno contribuito a rafforzare la disciplina di mercato e a contrastare il rischio morale, in particolare attraverso adeguate misure di condivisione degli oneri?
- In che misura hanno contribuito a ristrutturare le banche in difficoltà e a ripristinare la loro redditività a lungo termine, o hanno agevolato l'uscita dal mercato di banche non redditizie in modo ordinato?
- Vi sono stati risultati imprevisti o conseguenze indesiderate dell'attuazione delle norme?

#### *Efficienza*

- I benefici ottenuti sono stati proporzionali ai costi sostenuti?
- In che misura gli obblighi previsti dalle norme sono stati proporzionati ai costi sostenuti per conformarvisi, ad esempio per quanto riguarda la condivisione degli oneri?
- Le norme sono state chiare nel tempo?
- L'esistenza di regimi di aiuto ai sensi di tali norme ha contribuito a semplificare l'amministrazione?

#### *Pertinenza*

- In che misura le norme sono rimaste pertinenti nel tempo, in un contesto di cambiamenti macroeconomici, di mercato e normativi?

#### *Coerenza*

- In che misura le diverse comunicazioni della Commissione che stabiliscono tali norme si completano a vicenda, anziché contraddirsi?
- In che misura le norme sono coerenti con altre politiche e normative dell'UE che si applicano alle banche in dissesto, in particolare il quadro per la gestione delle crisi bancarie?

#### *Valore aggiunto dell'UE*

- In che misura le norme hanno garantito un valore aggiunto dell'UE per i portatori di interessi?
- In che misura le norme hanno garantito una risposta strategica coordinata dei paesi dell'UE alla crisi finanziaria?

## B. Legiferare meglio

### Strategia di consultazione

Le attività di consultazione comprenderanno:

- una consultazione pubblica online della durata di 12 settimane rivolta al **grande pubblico** (avviata nell'ambito del presente invito a presentare contributi), con domande generali e di alto livello tradotte in tutte le 24 lingue ufficiali dell'UE. I partecipanti potranno inviare risposte in tutte le 24 lingue ufficiali dell'UE. La consultazione pubblica sarà accessibile attraverso il portale web della Commissione "[Di' la tua](#)";

- una consultazione mirata di 12 settimane rivolta principalmente a **portatori di interessi selezionati** direttamente coinvolti o interessati dal controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione per le banche in difficoltà o con competenze pertinenti nel settore del controllo degli aiuti di Stato, dell'analisi della concorrenza nel settore finanziario e della stabilità finanziaria.

Questa consultazione verterà su domande specifiche di natura più tecnica e sarà disponibile solo in inglese. I partecipanti potranno inviare risposte in tutte le 24 lingue ufficiali dell'UE. La consultazione sarà accessibile attraverso la [pagina web dedicata alle consultazioni della DG Concorrenza](#).

Oltre ai siti di cui sopra, le attività di consultazione saranno promosse attraverso i canali di comunicazione ufficiali della Commissione (compresi i social media), in occasione di eventi selezionati e di discorsi.

I risultati della consultazione pubblica saranno resi pubblici in una **relazione di sintesi** fattuale che sarà pubblicata sul sito della Commissione [Di' la tua](#).

Una sintesi dei risultati di entrambe le attività di consultazione previste sarà riportata in una **relazione riepilogativa** che sarà allegata al documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alla valutazione.

### Motivi della consultazione

Raccogliere dati e pareri sull'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE delle norme in questione.

La consultazione è importante in quanto in passato tali norme sono state valutate solo in parte, senza consultare tutti i portatori di interessi.

La consultazione può in particolare far luce sulle conseguenze sconosciute, impreviste e indesiderate del controllo degli aiuti di Stato nel settore finanziario, in particolare nel contesto del nuovo quadro normativo.

### Destinatari

I portatori di interessi includono autorità pubbliche nazionali nell'UE (in particolare ministeri delle finanze, autorità di vigilanza, autorità di risoluzione, autorità garanti della concorrenza, autorità regionali e locali), istituzioni e agenzie dell'UE, organizzazioni internazionali, banche dell'UE che hanno o no beneficiato di aiuti, associazioni del settore bancario, settore finanziario e partecipanti al mercato (ad es. investitori, analisti, revisori), ricercatori e mondo accademico, consulenti, studi legali, imprese private e cittadini (in particolare in qualità di clienti bancari, dipendenti o investitori al dettaglio).

### Raccolta dati e metodologia

Le norme sono state valutate internamente, sia dalla Commissione che da altre istituzioni, per quanto riguarda alcuni aspetti:

- un [documento di lavoro dei servizi della Commissione](#) del 2011 sugli effetti delle norme temporanee in materia di aiuti di Stato adottate per contrastare la crisi economica e finanziaria;
- una [nota informativa della Commissione sugli aiuti di Stato in materia di concorrenza](#) del 2015 ha esaminato l'efficacia delle misure di aiuto di Stato volte a ripristinare la redditività a lungo termine delle banche attraverso la ristrutturazione;
- uno [studio del Parlamento europeo](#) del 2011 sulle norme in materia di aiuti di Stato applicabili al settore finanziario e all'economia reale in una situazione di crisi;
- una [relazione speciale della Corte dei conti europea](#) sul controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie nell'UE, che sottolineava la necessità di analizzare più approfonditamente l'impatto delle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato e, in particolare, delle misure volte a limitare le distorsioni della concorrenza;
- un [documento di lavoro dei servizi della Commissione](#) del 2017 sulle risposte strategiche a livello nazionale e dell'UE alla crisi finanziaria nel periodo 2008-2015.

Oltre a questi dati già a disposizione, la Commissione intende acquisire pareri ed elementi supplementari attraverso consultazioni pubbliche e mirate e uno studio esterno.

Lo studio sarà realizzato da un contraente esterno a partire dalla seconda metà del 2022. Il contraente è tenuto principalmente:

- a produrre dati quantitativi e qualitativi sull'efficacia e l'efficienza delle misure volte a mitigare le distorsioni della concorrenza e a ripristinare la redditività a lungo termine delle banche fondamentalmente redditizie beneficiarie di aiuti, nonché sull'efficacia delle misure di condivisione degli oneri per rafforzare la disciplina

di mercato e combattere il rischio morale;

- a valutare l'evoluzione degli indicatori sulla stabilità finanziaria in determinati Stati membri e a livello aggregato dell'UE ed effettuare un'analisi quantitativa e qualitativa della misura in cui tali indicatori sono stati influenzati e/o correlati al controllo degli aiuti di Stato per le banche in difficoltà nel periodo di valutazione. Questa valutazione sarà integrata da una descrizione dell'evoluzione del grado di concorrenza e dei risultati del settore bancario dell'UE, dal punto di vista degli aiuti di Stato.

Alla valutazione sarà allegata la relazione sullo studio.

Le attività di consultazione e lo studio saranno integrati:

- dai dati statistici disponibili sul settore bancario;
- [dai dati del quadro di valutazione degli aiuti di Stato](#);
- dalla vasta esperienza della Commissione nella prassi (compresa l'aggregazione dei dati interni);
- dagli spunti pertinenti emersi dalla valutazione del quadro per la gestione delle crisi bancarie svolta nella prima metà del 2021 (in particolare le risposte alle sue consultazioni [pubblica](#) e [mirata](#), nell'ambito della [revisione del quadro per la gestione delle crisi bancarie](#) in corso).