

## II

(Comunicazioni)

COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI E DAGLI ORGANI  
DELL'UNIONE EUROPEA

## COMMISSIONE

**Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di  
valore nel settore bancario comunitario**

(2009/C 72/01)

## 1. INTRODUZIONE

1. Dalla metà del 2007 il funzionamento dei mercati del credito all'ingrosso ha subito notevoli scompensi. Di conseguenza, la liquidità si è notevolmente ridotta nel settore finanziario ed è aumentata la riluttanza da parte delle banche verso i prestiti interbancari e più in generale verso i prestiti all'economia. Con l'intensificarsi delle perturbazioni dei mercati del credito negli ultimi diciotto mesi, la crisi finanziaria si è aggravata e l'economia mondiale è entrata in una fase di grave recessione.
2. È difficile prevedere una soluzione alla crisi finanziaria e una ripresa dell'economia mondiale senza garantire la stabilità del settore bancario e, più in generale, del sistema finanziario. Solo a quel punto potrà ritornare la fiducia degli investitori e le banche riprenderanno la normale attività di concessione di prestiti. Gli Stati membri hanno quindi adottato misure a sostegno della stabilità dei rispettivi settori bancari e dell'attività di prestito, in particolare con l'apporto di nuovo capitale attraverso fondi pubblici e la fornitura di garanzie statali sui prestiti alle banche. Tali misure, annunciate nell'ottobre 2008, sono state progressivamente realizzate nei mesi scorsi.
3. Diversi Stati membri hanno recentemente annunciato l'intenzione di completare le misure di assistenza già in vigore con forme di sostegno per le attività bancarie che hanno subito una riduzione di valore (le cosiddette «attività deteriorate» o *«impaired asset»*). Tali annunci, avvenuti in parallelo con un'iniziativa simile adottata dagli Stati Uniti, hanno avviato un dibattito più ampio a livello comunitario sui meriti del sostegno a fronte di attività deteriorate come misura di assistenza alle banche attuata dai governi. Nel contesto di tale dibattito, la Commissione ha redatto la presente comunicazione, in consultazione con la BCE e sulla base delle raccomandazioni formulate il 5 febbraio 2009 dall'Eurosistema (vedi allegato I).
4. La presente comunicazione si concentra sulle questioni che gli Stati membri devono affrontare al momento di prendere in considerazione, ideare e attuare misure di sostegno a fronte di attività deteriorate. A livello generale, tali questioni comprendono la *ratio* di interventi di questo tipo come misura di salvaguardia della stabilità finanziaria e di sostegno all'erogazione di prestiti bancari, le considerazioni di lungo periodo sulla redditività del settore bancario e sulla sostenibilità di bilancio, di cui tenere conto al momento di prendere in considerazione misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, e la necessità di un approccio comunitario comune e coordinato rispetto alle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, in particolare per garantire parità di condizioni. Nel contesto di un approccio comunitario di questo genere, la presente comunicazione fornisce inoltre orientamenti più specifici sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato per le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, principalmente in merito a questioni quali i) le disposizioni in materia di trasparenza e di informativa (*disclosure*); ii) la condivisione degli oneri tra Stato, azionisti e creditori; iii) l'allineamento degli incentivi per i beneficiari con obiettivi strategici pubblici; iv) i principi per ideare misure di sostegno a fronte di attività deteriorate in termini di ammissibilità, valutazione e gestione delle attività deteriorate; v) i rapporti tra misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, altre misure di aiuto pubblico e la ristrutturazione delle banche.

## **2. SOSTEGNO A FRONTE DI ATTIVITÀ DETERIORATE COME MISURA PER SALVAGUARDARE LA STABILITÀ FINANZIARIA E SOSTENERE L'ATTIVITÀ DI PRESTITO BANCARIO**

5. Gli obiettivi immediati dei pacchetti di misure di salvataggio degli Stati membri annunciati nel mese di ottobre 2008 sono la salvaguardia della stabilità finanziaria e il sostegno a favore dell'offerta di credito all'economia reale. È troppo presto per trarre conclusioni definitive sull'efficacia di tali pacchetti di misure, ma è chiaro che essi hanno evitato il rischio di crollo finanziario e hanno sostenuto il funzionamento di importanti mercati interbancari. D'altro canto, l'evoluzione dell'attività di concessione di prestiti all'economia reale da quando sono stati annunciati i pacchetti di misure è stata negativa e le statistiche recenti indicano una forte decelerazione della crescita del credito <sup>(1)</sup>. In molti Stati membri si ha ora frequentemente notizia di imprese cui è stato rifiutato l'accesso al credito bancario e sembrerebbe che la stretta creditizia vada oltre quanto giustificato in base a considerazioni congiunturali.
6. Una ragione fondamentale del flusso insufficiente di credito è l'incertezza relativa alla valutazione e all'ubicazione delle attività che hanno subito una riduzione di valore, fonte di problemi nel settore bancario sin dall'inizio della crisi. L'incertezza sulle valutazioni delle attività non solo ha continuato a minare la fiducia nel settore bancario, ma ha anche indebolito l'effetto delle misure di sostegno pubblico concordate nell'ottobre 2008. La ricapitalizzazione delle banche ha ad esempio contribuito ad attenuare gli effetti della riduzione di valore delle attività, ma gran parte della dotazione patrimoniale è stata assorbita dalle banche per riserve contro future diminuzioni di valore delle attività. Le banche hanno già preso misure per affrontare il problema delle attività deteriorate. Hanno registrato considerevoli rettifiche del valore delle attività <sup>(2)</sup>, hanno adottato misure per limitare le perdite rimanenti riclassificando le attività nei propri bilanci e hanno progressivamente accantonato capitale supplementare per rafforzare la propria posizione di solvibilità. Il problema non è stato tuttavia risolto ad un livello sufficiente e la gravità inattesa del rallentamento economico indica ora un ulteriore e più esteso peggioramento del merito di credito delle attività delle banche.
7. Il sostegno a fronte di attività deteriorate affronterebbe direttamente la questione dell'incertezza sulla qualità dei bilanci delle banche e contribuirebbe dunque a stimolare la fiducia nel settore. Esso potrebbe anche contribuire ad evitare il rischio di reiterate operazioni di ricapitalizzazione delle banche, poiché l'entità del deterioramento delle attività aumenta in una situazione di economia reale in peggioramento. Su questa base, vari Stati membri stanno prendendo attivamente in considerazione il sostegno a fronte di attività bancarie deteriorate, ad integrazione di altre misure prese per attuare la strategia concordata dai capi di Stato e di governo nell'ottobre 2008.

## **3. CONSIDERAZIONI A PIÙ LUNGO TERMINE: UN RITORNO ALLA REDDITIVITÀ DEL SETTORE BANCARIO E ALLA SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**

8. Le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate devono essere ideate e attuate nel modo più efficace per conseguire gli obiettivi immediati di salvaguardia della stabilità finanziaria e di sostegno all'erogazione di prestiti bancari. In tale contesto, è importante garantire una partecipazione adeguata alle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, istituendo prezzi e condizioni adeguati e imponendo, se necessario, la partecipazione obbligatoria. Oltre a questi obiettivi immediati, tuttavia, nell'ideare e nell'attuare le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate è indispensabile tener conto anche di considerazioni a più lungo termine.
9. Se le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate non vengono attuate in modo da limitare i rischi di gravi distorsioni della concorrenza fra le banche (sia negli Stati membri che su base transfrontaliera) in conformità delle norme in materia di aiuti di Stato del trattato che istituisce la Comunità europea, anche provvedendo, se necessario, alla ristrutturazione delle imprese beneficiarie, ne risulterà un indebolimento strutturale del settore bancario comunitario, che avrà ripercussioni negative sul potenziale produttivo dell'economia più in generale. Un'altra conseguenza potrebbe essere la necessità ricorrente di un intervento statale nel settore, che aumenterebbe progressivamente l'onere per le finanze

<sup>(1)</sup> Anche se i dati ufficiali per l'area dell'euro indicano che l'attività di erogazione di prestiti alle imprese si mostra ancora resiliente, la tendenza sottostante si sta indebolendo e i tassi di crescita mensile sono nettamente rallentati verso la fine del 2008. Nel dicembre 2008 i prestiti bancari all'economia privata (prestiti a soggetti diversi dalle IFM governi esclusi) sono diminuiti dello 0,4 % rispetto a novembre.

<sup>(2)</sup> Dalla metà del 2007 ad oggi, vi sono state riduzioni del valore delle attività per un totale di 1 063 Mrd USD, di cui 737,6 Mrd USD delle banche statunitensi e 293,7 delle banche europee. Di questi ultimi, 68 Mrd USD sono stati segnalati in Svizzera. Nonostante l'entità delle riduzioni di valore delle attività già segnalate, secondo le attuali stime del FMI è probabile che il totale delle perdite delle banche collegate al deterioramento delle attività arrivi a 2 200 Mrd USD. Questa stima si basa sulla detenzione, a livello mondiale, di prestiti ipotecari, credito al consumo e debiti delle imprese accessi e cartolarizzati negli Stati Uniti, che è costantemente aumentata dall'inizio della crisi. Alcuni osservatori del mercato ritengono che le perdite complessive possano essere considerevolmente più elevate. Ad esempio, Nouriel Roubini, che ha costantemente sostenuto che le stime ufficiali sono troppo basse, nota ora che le perdite totali potrebbero essere di 3 600 Mrd USD soltanto per gli Stati Uniti.

pubbliche. Questi rischi sono molto seri, se si considera la probabile entità dell'esposizione statale. Per limitare questi rischi di danni a lungo termine, l'intervento pubblico nel settore bancario deve essere mirato e affiancato da norme comportamentali di salvaguardia che allineino gli incentivi delle banche con gli obiettivi delle politiche pubbliche. Le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate devono inserirsi in un'azione globale volta a ripristinare la redditività del settore bancario sulla base della necessaria ristrutturazione. La necessità di ristrutturare il settore bancario come contropartita del sostegno pubblico viene discussa in modo più approfondito nell'ambito delle norme in materia di aiuti di Stato nelle sezioni 5 e 6.

10. È altresì fondamentale che nell'ideare e nell'attuare misure di sostegno a fronte di attività deteriorate gli Stati membri tengano conto del contesto di bilancio. Le stime delle rettifiche di valore delle attività complessivamente previste indicano che i costi a carico del bilancio — effettivi, potenziali o di entrambi i tipi — del sostegno a fronte di attività deteriorate potrebbero essere sostanziali, sia in termini assoluti che rispetto al prodotto interno lordo (PIL) negli Stati membri. Il sostegno pubblico mediante misure di sostegno a fronte di attività deteriorate (e altri tipi di misure) non deve essere di entità tale da destare preoccupazioni circa la sostenibilità delle finanze pubbliche come l'indebitamento eccessivo o i problemi di finanziamento. Queste considerazioni hanno particolare importanza a fronte dell'attuale aumento dei disavanzi di bilancio e del debito pubblico e delle sfide connesse all'emissione di titoli sovrani.
11. Più specificamente, la situazione di bilancio degli Stati membri sarà un criterio importante per la scelta della modalità di gestione delle attività per cui viene concesso il sostegno, vale a dire l'acquisizione, l'assicurazione, lo *swap* o una soluzione ibrida <sup>(1)</sup>. È possibile che le implicazioni per la credibilità di bilancio non differiscano molto tra i vari tipi di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, poiché i mercati finanziari contabilizzeranno probabilmente le perdite potenziali su basi analoghe <sup>(2)</sup>. La strategia dell'acquisizione completa delle attività deteriorate avrebbe tuttavia un impatto più immediato sui rapporti di bilancio e sul finanziamento pubblico. Fermo restando che la scelta delle modalità di gestione delle attività deteriorate spetta ai singoli Stati membri, si potrebbero prendere in considerazione soluzioni ibride che rimuovano le attività «tossiche» dei bilanci delle banche trasferendole ad un soggetto separato (all'interno o all'esterno delle banche) che benefici in qualche modo di una garanzia dello Stato. Questo metodo è allettante, perché offre molti dei vantaggi connessi all'acquisizione di attività in termini di ripristino della fiducia nel sistema bancario, limitando al tempo stesso l'incidenza immediata sul bilancio.
12. In un contesto di scarse risorse di bilancio, può essere opportuno concentrare le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate su un numero limitato di banche importanti a livello sistemico. In alcuni Stati membri, il sostegno a fronte di attività deteriorate per le banche potrebbe essere fortemente limitato dai loro attuali vincoli di bilancio pubblico e/o dall'entità del bilancio delle loro banche rispetto al PIL.

#### 4. NECESSITÀ DI UN APPROCCIO COMUNITARIO COMUNE E COORDINATO

13. Nello scegliere una qualsiasi forma di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate occorre conciliare gli obiettivi immediati di stabilità finanziaria e di erogazione di prestiti bancari con la necessità di evitare danni a lungo termine per il settore bancario nella Comunità, per il mercato unico e per l'economia più in generale. Il modo migliore per farlo consiste in un approccio comunitario comune e coordinato che si prefigga i seguenti, vasti obiettivi:
  - a) ristabilire la fiducia sui mercati dimostrando la capacità di dare una risposta comunitaria efficace alla crisi finanziaria e creando i presupposti per ricadute positive fra gli Stati membri e sui mercati finanziari più in generale;
  - b) limitare le ricadute negative fra Stati membri (l'introduzione di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate in un primo Stato membro esercita pressioni sugli altri affinché seguano il suo esempio e rischia di scatenare una «gara di sovvenzioni» fra Stati membri);

<sup>(1)</sup> Queste modalità vengono discusse più dettagliatamente nell'allegato II.

<sup>(2)</sup> Le acquisizioni di attività da parte dello Stato non implicano necessariamente pesanti costi di bilancio a lungo termine, se una quota sufficiente delle attività acquisite può essere successivamente venduta realizzando un profitto (vedi gli esempi degli Stati Uniti e della Svezia nell'allegato II). Tali acquisizioni comportano tuttavia un esborso di bilancio iniziale che aumenterebbe il debito pubblico lordo e il fabbisogno lordo di finanziamento del governo. Per ovviare in parte ai problemi operativi connessi all'emissione si potrebbe optare per lo *swap* tra debito governativo e attività deteriorate, ma questa soluzione non eviterebbe né gli effetti sui rapporti di bilancio né un aumento dell'offerta di debito pubblico sul mercato.

- c) tutelare il mercato unico nel settore dei servizi finanziari garantendo la coerenza delle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate introdotte dagli Stati membri e resistendo al protezionismo finanziario;
  - d) garantire la conformità con le disposizioni in materia di controllo degli aiuti di Stato e con tutte le altre disposizioni giuridiche, assicurando una migliore coerenza tra le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate e riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza e il rischio morale (*moral hazard*).
14. Il coordinamento fra gli Stati membri sarebbe necessario solo a livello generale e potrebbe essere garantito mantenendo una flessibilità che consenta di adattare le misure alle situazioni specifiche delle singole banche. In mancanza di un coordinamento sufficiente ex ante, molti di questi obiettivi potranno essere realizzati solo imponendo un controllo supplementare ex post degli aiuti. Orientamenti comuni sulle caratteristiche di base delle misure di sostegno in questione contribuirebbero quindi a limitare al massimo la necessità di correzioni e adeguamenti a seguito di una valutazione di conformità rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato. Questi orientamenti figurano nelle sezioni seguenti.

#### 5. ORIENTAMENTI SULL'APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO ALLE MISURE DI SOSTEGNO A FRONTE DI ATTIVITÀ DETERIORATE

15. Di norma, le banche sono tenute a valutare il rischio delle attività che acquisiscono e ad accertarsi di poter coprire le eventuali perdite connesse <sup>(1)</sup>. Tuttavia, per sostenere la stabilità finanziaria è possibile ricorrere a misure di sostegno a fronte di attività deteriorate. Le misure pubbliche di sostegno a fronte di attività deteriorate costituiscono aiuti di Stato, in quanto esonerano la banca beneficiaria dalla (o compensano la) necessità di registrare una perdita o una riserva per un'eventuale perdita sulle sue attività deteriorate e/o liberano capitale obbligatorio per altri usi. Questo succederebbe, in particolare, laddove le attività deteriorate venissero acquistate o assicurate a un valore superiore al prezzo di mercato o laddove il prezzo della garanzia non compensasse lo Stato per la sua possibile passività massima a titolo della garanzia <sup>(2)</sup>.
16. Qualsiasi aiuto per misure di sostegno a fronte di attività deteriorate deve comunque rispettare i principi generali di necessità, di proporzionalità e di riduzione al minimo delle distorsioni della concorrenza. Questa assistenza implica gravi distorsioni della concorrenza sia fra banche beneficiarie e non beneficiarie che fra banche beneficiarie con gradi di necessità diversi. Le banche non beneficiarie che sono fondamentalmente sane possono sentirsi obbligate a chiedere l'intervento dello Stato per mantenere la loro posizione competitiva sul mercato. Possono verificarsi distorsioni analoghe della concorrenza fra Stati membri, con il rischio di una gara di sovvenzioni fra gli Stati membri (che cercano di salvare le proprie banche senza curarsi degli effetti sulle banche di altri Stati membri) e una tendenza al protezionismo finanziario e alla frammentazione del mercato interno. La partecipazione al regime di sostegno a fronte di attività deteriorate deve pertanto essere subordinata a criteri obiettivi e chiaramente definiti, onde evitare che le singole banche traggano vantaggi ingiustificati.
17. I principi che disciplinano l'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato, in particolare l'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del trattato, a qualsiasi misura di sostegno alle banche nell'ambito della crisi finanziaria globale vengono definiti nella comunicazione della Commissione «L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale» <sup>(3)</sup>. Orientamenti più dettagliati per l'applicazione pratica di questi principi alla ricapitalizzazione sono stati successivamente forniti nella comunicazione della Commissione «La 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» <sup>(4)</sup>. Analogamente, gli orientamenti della presente comunicazione, basati sugli stessi principi, individuano le caratteristiche principali delle misure o dei regimi di sostegno a fronte di attività deteriorate, che ne determinano l'efficacia e gli effetti sulla concorrenza. Tali orientamenti si applicano a tutte

<sup>(1)</sup> Le banche detengono in genere una vasta gamma di attività, tra cui: contanti, attività finanziarie (buoni del Tesoro, obbligazioni, titoli di capitale, crediti negoziati e materie prime), derivati (*swap*, *option*), prestiti, investimenti finanziari, attività immateriali, proprietà, impianti e macchinari). Possono essere sostenute perdite quando le attività sono vendute al di sotto del loro valore contabile, quando il loro valore è sceso e vengono costituite riserve su eventuali perdite o ex post quando i flussi di entrate alla scadenza sono inferiori al loro valore contabile.

<sup>(2)</sup> Si presume che una garanzia costituisca un aiuto di Stato quando la banca beneficiaria non riesce a reperire sul mercato un operatore privato indipendente che sia disposto a fornire una garanzia analoga. L'importo dell'aiuto di Stato è fissato al livello della passività netta massima per lo Stato.

<sup>(3)</sup> GU C 270 del 25.10.2008, pag. 8.

<sup>(4)</sup> GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2.

le banche cui viene concesso un sostegno a fronte di attività deteriorate, a prescindere dalla loro situazione specifica, ma le implicazioni pratiche della loro applicazione possono variare a seconda del profilo di rischio e della redditività del beneficiario. I principi degli orientamenti si applicano, *mutatis mutandis*, quando due o più Stati membri coordinano le misure adottate per fornire un sostegno a fronte di attività deteriorate a banche transfrontaliere.

18. La presente comunicazione mira a definire principi e condizioni coordinati per garantire per quanto possibile l'efficacia delle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate nel mercato unico, tenendo conto dell'obiettivo di lungo periodo di un ritorno a normali condizioni di mercato, ma mantenendo una flessibilità sufficiente per gestire caratteristiche specifiche o prevedere misure/procedure supplementari a livello individuale o nazionale per motivi di stabilità finanziaria. Per risultare efficaci, le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate devono avere come effetto il mantenimento dell'erogazione di prestiti all'economia reale.

#### **5.1. Debita individuazione del problema e soluzioni possibili: piena trasparenza e informativa completa in materia di attività deteriorate ex ante e valutazione iniziale delle banche ammissibili**

19. Qualsiasi misura di sostegno a fronte di attività deteriorate deve basarsi su una precisa valutazione dell'entità dei problemi della banca connessi alle sue attività, della sua solvibilità intrinseca anteriormente al sostegno pubblico e delle sue possibilità di ridiventare redditizia, tenendo in debita considerazione tutte le alternative possibili onde agevolare il necessario processo di ristrutturazione, prevenire distorsioni negli incentivi di tutti i soggetti interessati ed evitare che si sprechino risorse pubbliche senza contribuire al ripristino del normale flusso di credito all'economia reale.
20. Per ridurre al minimo il rischio di una necessità ricorrente di un intervento pubblico a favore degli stessi beneficiari, l'ammissibilità alle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate deve essere subordinata al rispetto dei seguenti criteri:
  - a) le richieste di aiuto devono rispettare l'obbligo di piena trasparenza e di trasmissione di un'informativa completa ex ante, da parte delle banche ammissibili, in merito alle attività deteriorate cui si applicheranno le misure di sostegno, sulla base di una valutazione adeguata, certificata da esperti indipendenti riconosciuti e convalidata dall'autorità di vigilanza competente, in linea con i principi di valutazione di cui alla sezione 5.5 <sup>(1)</sup>. Tale comunicazione delle informazioni in merito alle attività deteriorate deve avvenire prima dell'intervento dello Stato, per consentire di stabilire l'importo dell'aiuto e l'entità delle perdite sostenute dalla banca per il trasferimento delle attività <sup>(2)</sup>;
  - b) le domande di aiuto delle singole banche devono essere seguite da un esame completo delle attività svolte dalla banca e del bilancio della banca stessa, onde valutarne l'adeguatezza patrimoniale e le prospettive di redditività futura (valutazione della capacità di ritorno a normali condizioni di redditività o «*viability review*»). Tale esame deve svolgersi contestualmente alla certificazione delle attività deteriorate coperte dal programma di sostegno ma, considerata la sua portata, può essere completato dopo l'ingresso della banca nel programma. L'esito dell'esame di redditività deve essere comunicato alla Commissione e sarà tenuto in considerazione nel valutare le necessarie misure di *follow-up* (vedi sezione 6).

#### **5.2. Ripartizione dei costi connessi alle attività deteriorate fra Stato, azionisti e creditori**

21. Come regola generale, le banche dovrebbero sostenere per quanto possibile le perdite associate alle attività deteriorate. Ciò comporta anzitutto l'obbligo di piena trasparenza e di informativa completa ex ante, seguito da una corretta valutazione delle attività prima dell'intervento dello Stato e da una corretta remunerazione dello Stato per la misura di sostegno, indipendentemente dalla sua forma, onde garantire una responsabilità equivalente degli azionisti e una condivisione degli oneri a prescindere dal modello specifico scelto. Combinando tali elementi si dovrebbe ottenere una coerenza globale per

<sup>(1)</sup> Ferma restando la necessità di rendere pubblica l'incidenza sul bilancio di una misura di sostegno a fronte di attività deteriorate che implichi un'adeguata condivisione degli oneri, i termini «trasparenza» e «informativa completa» indicano la trasparenza nei confronti delle autorità nazionali, degli esperti indipendenti e della Commissione.

<sup>(2)</sup> L'importo dell'aiuto corrisponde alla differenza tra il valore di trasferimento delle attività (basato di norma sul loro valore economico reale) e il prezzo di mercato. Nel presente documento, le perdite sostenute corrispondono alla differenza tra il valore di trasferimento e il valore contabile delle attività. Di norma, le perdite effettive sono note solo ex post.

quanto riguarda la condivisione degli oneri tra le diverse forme di sostegno pubblico, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei vari tipi di assistenza <sup>(1)</sup>.

22. Al termine della valutazione corretta delle attività e delle perdite <sup>(2)</sup>, e qualora da questa valutazione risulti una situazione di insolvenza tecnica in assenza d'intervento dello Stato, la banca dovrebbe essere posta in amministrazione controllata o liquidata in conformità del diritto comunitario e nazionale. In una situazione di questo genere, potrebbe essere opportuno prevedere una tutela o garanzie per i detentori di titoli <sup>(3)</sup>.
23. Qualora, per motivi di stabilità finanziaria <sup>(4)</sup>, non si ritenga opportuno porre una banca in amministrazione controllata o procedere alla sua liquidazione, possono essere concessi alle banche aiuti sotto forma di garanzie o di acquisizione di attività, limitati allo stretto indispensabile, affinché possano continuare a funzionare durante il periodo necessario per elaborare un piano di ristrutturazione o di liquidazione. In questi casi, ci si dovrebbe inoltre aspettare che gli azionisti coprano le perdite, perlomeno fintanto che non vengono raggiunti i limiti prescritti per l'adeguatezza patrimoniale. Possono essere valutate anche le possibilità di nazionalizzazione.
24. Qualora una condivisione totale degli oneri non sia realizzabile ex ante, si potrebbe chiedere alla banca di coprire in parte la perdita o di contribuire alla copertura del rischio in una fase successiva, ad esempio sotto forma di clausole di recupero (*claw-back*) oppure, nel caso di un regime di assicurazione, mediante una clausola «*first loss*», a carico della banca (di norma con un minimo del 10 %), e una clausola di «*residual loss sharing*», mediante la quale la banca copre una percentuale (di norma con un minimo del 10 %) delle eventuali perdite supplementari <sup>(5)</sup>.
25. Di norma, più il contributo iniziale è limitato più il contributo degli azionisti in una fase successiva dovrà essere elevato, sotto forma di una conversione delle perdite dello Stato in azioni bancarie e/o sotto forma di misure compensative supplementari per limitare la distorsione della concorrenza nel valutare la necessaria ristrutturazione.

### 5.3. Allineare con gli obiettivi strategici pubblici gli incentivi per le banche ad aderire al sostegno a fronte di attività deteriorate

26. Di norma, il termine di adesione ai programmi di sostegno a fronte di attività deteriorate dovrebbe essere di sei mesi dal varo del programma da parte del governo. Questo dovrebbe limitare la possibilità che le banche siano spinte a rinviare la necessaria trasmissione di informazioni nella speranza che i livelli di sostegno vengano aumentati in una fase successiva e agevolare la rapida soluzione dei problemi bancari prima che il rallentamento dell'economia aggravi ulteriormente la situazione. Durante questi sei mesi, le banche potrebbero presentare categorie di attività ammissibili da coprire con le misure di sostegno, con possibilità di riporto <sup>(6)</sup>.
27. Si potrebbero predisporre meccanismi adeguati per garantire che le banche più bisognose di un sostegno a fronte di attività deteriorate partecipino alla misura dello Stato. Tali meccanismi potrebbero prevedere la partecipazione obbligatoria al programma e dovrebbero comprendere almeno l'obbligo di informativa alle autorità di vigilanza. L'obbligo per tutte le banche di rivelare l'entità dei loro problemi connessi alle attività faciliterà la precisa definizione del fabbisogno e della portata necessaria del regime di sostegno a fronte di attività deteriorate a livello degli Stati membri.

<sup>(1)</sup> Le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate possono essere paragonate, in un certo qual modo, a conferimenti di capitale, in quanto procurano un meccanismo di assorbimento delle perdite e hanno un'incidenza sul capitale obbligatorio. Le misure di sostegno comportano tuttavia un rischio maggiore per lo Stato, legato a un portafoglio specifico di attività deteriorate senza contributi diretti delle attività e dei fondi generatori di reddito di altre banche e oltre la sua possibile partecipazione nella banca. Considerati i maggiori svantaggi e i minori lati positivi, di norma la remunerazione per il sostegno a fronte di attività deteriorate dovrebbe essere superiore a quella per i conferimenti di capitale.

<sup>(2)</sup> Confrontando il valore contabile delle attività con il loro valore di trasferimento (ossia il loro valore economico reale).

<sup>(3)</sup> Va comunque di norma esclusa una tutela degli azionisti. Vedi le decisioni NN 39/08 (Danimarca, aiuto per la liquidazione della Roskilde Bank) e NN 41/08 (Regno Unito, aiuti per il salvataggio a favore di Bradford & Bingley).

<sup>(4)</sup> Ad esempio, quando le dimensioni o il tipo di attività della banca non possano essere gestite nell'ambito di una procedura amministrativa o giudiziaria o mediante una liquidazione senza avere implicazioni sistemiche pericolose per altre istituzioni finanziarie o per l'erogazione di prestiti all'economia reale. In tale contesto occorrerebbe una giustificazione da parte dell'autorità monetaria e/o di vigilanza.

<sup>(5)</sup> Il livello appropriato può essere stabilito anche in base ad altri fattori, come una remunerazione più elevata. Va osservato inoltre che le compensazioni ex post possono intervenire solo dopo molti anni dall'introduzione della misura, prolungando quindi l'incertezza legata alla valutazione delle attività deteriorate. Questo problema non si porrebbe con clausole di recupero basate su una valutazione ex ante.

<sup>(6)</sup> Caso di attività che rientrano nel programma e che possono arrivare a scadenza in una fase successiva.

28. Laddove la partecipazione non sia obbligatoria, il regime potrebbe comprendere incentivi adeguati (come il conferimento di *warrant* o di diritti agli azionisti esistenti perché possano partecipare alla futura raccolta di capitale privato a condizioni preferenziali) onde agevolare l'adesione delle banche senza derogare ai principi di trasparenza, informativa, equa valutazione e condivisione degli oneri.
29. Una volta scaduto il termine di sei mesi per l'adesione, la partecipazione dovrebbe essere possibile solo in circostanze eccezionali e imprevedibili di cui la banca non sia responsabile <sup>(1)</sup> e a condizioni più rigorose, come una remunerazione più elevata per lo Stato e/o misure compensative di maggiore entità.
30. L'accesso alle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate deve essere sempre subordinato a un certo numero di vincoli comportamentali adeguati. In particolare, alle banche beneficiarie vanno applicate norme di salvaguardia per garantire che gli effetti del sostegno sul capitale vengano usati per l'erogazione di credito finalizzato a soddisfare opportunamente la domanda secondo criteri commerciali, senza discriminazioni e non per il finanziamento di una strategia di crescita (segnatamente con acquisizione di banche sane) a scapito dei concorrenti.
31. Si dovrebbero inoltre prendere in considerazione restrizioni alla politica dei dividendi e massimali per la remunerazione dei dirigenti. La struttura specifica dei vincoli comportamentali dovrebbe essere determinata in base a una valutazione della proporzionalità, tenendo conto dei diversi fattori che possono comportare la necessità di una ristrutturazione (vedi sezione 6).

#### 5.4. Ammissibilità delle attività

32. Nel determinare la gamma delle attività ammissibili al sostegno, è necessario conciliare l'obiettivo della stabilità finanziaria immediata con la necessità di ripristinare, a medio termine, il normale funzionamento del mercato. Le attività generalmente definite «tossiche» (ad esempio i titoli statunitensi garantiti da ipoteca, le coperture e i derivati associati), che hanno provocato la crisi finanziaria e sono diventate per la maggior parte illiquide o soggette a forti riduzioni di valore, sono apparentemente la principale fonte di incertezza e di scetticismo circa la redditività delle banche. Limitando l'ammissibilità alle attività di questo tipo, si ridurrebbe il rischio di perdite per lo Stato e si contribuirebbe a prevenire distorsioni della concorrenza <sup>(2)</sup>. Vi è però il rischio che una misura di sostegno troppo restrittiva non basti a ristabilire la fiducia nel settore bancario, considerate le differenze tra i problemi specifici incontrati negli Stati membri e nelle singole banche e la misura in cui il problema della riduzione di valore (*impairment*) si è esteso ad altre attività. Questo giustificerebbe un approccio più pragmatico, contenente elementi di flessibilità, per consentire l'applicazione delle misure di sostegno anche ad altre attività, nella misura appropriata e se debitamente giustificato.
33. Per individuare le attività ammissibili alle misure di sostegno occorre un approccio comunitario comune e coordinato, che da un lato impedisca distorsioni di concorrenza fra Stati membri e nel settore bancario comunitario e dall'altro limiti gli incentivi per le banche transfrontaliere ad operare «arbitraggi» tra varie misure di sostegno nazionali. Per garantire coerenza nell'identificazione delle attività ammissibili in tutti gli Stati membri, occorre definire categorie di attività («basket») che riflettano la gravità della riduzione di valore. L'allegato III contiene orientamenti più dettagliati per la definizione di queste categorie, il cui uso faciliterebbe il confronto tra le banche e i loro profili di rischio nell'intera Comunità. Gli Stati membri dovrebbero poi decidere quale categoria di attività sostenere e in quale misura, fatto salvo l'esame della Commissione relativo al grado di deterioramento delle attività selezionate.
34. Si dovrebbe definire una strategia adeguata per consentire a uno Stato membro il cui settore bancario risenta anche di altri fattori di entità tale da compromettere la stabilità finanziaria (come lo scoppio della bolla immobiliare sul mercato nazionale) di estendere l'ammissibilità a categorie di attività ben definite corrispondenti alla minaccia sistemica, con le debite giustificazioni e senza restrizioni quantitative.

<sup>(1)</sup> Per circostanza imprevedibile si intende una circostanza che non poteva essere in alcun modo prevista dai dirigenti dell'impresa quando hanno deciso di non aderire al programma di sostegno a fronte di attività deteriorate durante il termine previsto e che non sia dovuta a negligenza o a errori dei dirigenti dell'impresa o a decisioni del gruppo cui l'impresa appartiene. L'espressione «circostanze eccezionali» va intesa come eccezionali al di là della crisi attuale. Gli Stati membri che intendono invocare tali circostanze devono fornire alla Commissione tutte le informazioni necessarie.

<sup>(2)</sup> Questa sarebbe la strategia adottata negli Stati Uniti per Citigroup e Bank of America.

35. Si potrebbe introdurre una flessibilità supplementare prevedendo la possibilità per le banche che esulano dai criteri di ammissibilità di cui ai punti 32, 33 e 34 di fruire di un sostegno a fronte di attività deteriorate, senza bisogno di una giustificazione specifica, per non oltre il 10-20 % delle attività globali di una data banca beneficiaria di un meccanismo di sostegno, considerate le diverse situazioni individuali degli Stati membri e delle banche. Non dovrebbero però rientrare in un programma di sostegno le attività che attualmente non possono essere considerate deteriorate. Il sostegno a fronte di attività deteriorate non dovrebbe costituire un'assicurazione illimitata contro le future conseguenze della recessione.
36. In linea di massima, più i criteri di ammissibilità sono ampi e più la quota delle attività interessate nel portafoglio della banca è rilevante, più la ristrutturazione e le misure correttive dovranno essere di ampia portata onde evitare indebite distorsioni di concorrenza. In ogni caso, la Commissione non considererà ammissibili alle misure di sostegno le attività iscritte nel bilancio della banca beneficiaria dopo una data limite specificata prima che fosse annunciato il programma di sostegno <sup>(1)</sup>. Un diverso modo di procedere potrebbe dar luogo a un arbitraggio delle attività e provocherebbe un danno morale inammissibile, fornendo alle banche incentivi ad evitare una corretta valutazione dei rischi per prestiti e altri investimenti futuri con l'esatto ripetersi degli errori che hanno causato la crisi attuale <sup>(2)</sup>.

#### 5.5. Valutazione delle attività ammissibili al sostegno e fissazione del prezzo

37. Un approccio corretto e coerente in materia di valutazione delle attività, comprese quelle più complesse e meno liquide, riveste un'importanza fondamentale per prevenire indebite distorsioni di concorrenza ed evitare gare di sovvenzioni fra Stati membri. La valutazione dovrebbe seguire una metodologia generale definita a livello comunitario ed essere strettamente coordinata ex ante dalla Commissione tra tutti gli Stati membri per ottimizzare l'efficacia delle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate e ridurre i rischi di distorsioni e di arbitraggi dannosi, specialmente per le banche transfrontaliere. Non è escluso che si debbano utilizzare metodi alternativi per tener conto di circostanze specifiche riguardanti, ad esempio, la tempestiva disponibilità dei dati pertinenti, purché garantiscano la stessa trasparenza. In ogni caso, le banche dovrebbero valutare i propri portafogli su base giornaliera e procedere alla trasmissione regolare e frequente dell'informativa alle autorità nazionali e alle loro autorità di vigilanza.
38. Laddove la valutazione delle attività risulti particolarmente complessa, si potrebbero prendere in considerazione soluzioni alternative come la creazione di una «good bank», mediante la quale lo Stato acquisterebbe le attività «buone» anziché quelle deteriorate. In alternativa, si potrebbe optare per la proprietà pubblica di una banca (compresa la nazionalizzazione), nell'intento di eseguire la valutazione a tempo debito, nell'ambito di una ristrutturazione o di una liquidazione, in modo da fugare qualsiasi incertezza circa il valore effettivo delle attività interessate <sup>(3)</sup>.
39. In una prima fase, le attività dovrebbero essere valutate, per quanto possibile, sulla base del loro valore corrente di mercato. In linea di massima, qualsiasi trasferimento di attività cui si applica un regime e la cui valutazione superi il prezzo di mercato costituirà un aiuto di Stato. Il valore corrente di mercato, tuttavia, può discostarsi notevolmente dal valore contabile di queste attività nelle circostanze attuali o può essere inesistente in mancanza di un mercato (per determinate attività, il valore può effettivamente essere nullo).
40. In una seconda fase, il valore attribuito alle attività deteriorate nell'ambito di un programma di sostegno («valore di trasferimento») supererà inevitabilmente i prezzi correnti di mercato per ottenere l'effetto di sostegno. Per garantire coerenza nel valutare la compatibilità dell'aiuto, la Commissione considererebbe un valore di trasferimento che rifletta il valore economico a lungo termine («valore economico reale») delle attività, sulla base dei flussi di cassa sottostanti e di orizzonti temporali più ampi, un parametro accettabile da cui risulti la compatibilità dell'importo dell'aiuto in quanto minimo necessario. Si dovranno prendere in considerazione scarti di garanzia («haircut») uniformi applicabili a determinate categorie di attività per avvicinarsi al valore economico reale di attività talmente complesse da rendere impossibile una proiezione affidabile degli sviluppi nel prossimo futuro.

<sup>(1)</sup> In linea di massima, la Commissione ritiene che una data limite uniforme e obiettiva, come la fine del 2008, garantirà condizioni di parità tra le banche e gli Stati membri.

<sup>(2)</sup> All'occorrenza, il sostegno pubblico in relazione ai rischi di attività future può essere gestito conformemente alla comunicazione sugli aiuti concessi sotto forma di garanzie e al quadro temporaneo.

<sup>(3)</sup> Questo avverrebbe, ad esempio, se lo Stato scambiasse attività contro titoli di Stato in base al loro valore nominale ma ricevesse *contingent warrants* sul capitale della banca, il cui valore dipende dal prezzo di vendita finale delle attività deteriorate.



41. Il valore di trasferimento per le misure di acquisizione o di assicurazione delle attività <sup>(1)</sup> dovrebbe quindi basarsi sul loro valore economico reale. Si garantirà inoltre un'adeguata remunerazione per lo Stato. Laddove gli Stati membri ritengano necessario — segnatamente per evitare un'insolvenza tecnica — utilizzare un valore di trasferimento delle attività superiore al loro valore economico reale, l'elemento di aiuto contenuto nella misura aumenterà proporzionalmente. Questo può essere accettato solo se accompagnato da una ristrutturazione approfondita e dall'introduzione di condizioni che consentano il recupero di questo aiuto supplementare in una fase successiva, ad esempio mediante meccanismi di recupero.
42. Il processo di valutazione riguardante il valore di mercato, il valore economico reale e la remunerazione dello Stato dovrebbe seguire i principi e i processi elencati nell'allegato IV.
43. Nel valutare i metodi di valutazione presentati dagli Stati membri per le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate e la loro applicazione nei singoli casi, la Commissione consulterà gruppi di esperti in materia di valutazione <sup>(2)</sup>. La Commissione si avvarrà inoltre dell'esperienza degli organismi esistenti a livello comunitario per garantire la coerenza dei metodi di valutazione.

#### 5.6. Gestione delle attività oggetto di misure di sostegno

44. Spetta agli Stati membri scegliere, fra le opzioni elencate nella sezione 3 e nell'allegato II, il modello più adatto per liberare le banche dalle attività deteriorate tenendo conto della gravità del problema, della situazione delle singole banche e delle considerazioni di bilancio. Scopo del controllo degli aiuti di Stato è garantire che le caratteristiche del modello selezionato siano tali da assicurare parità di trattamento ed evitare indebite distorsioni della concorrenza.
45. Per quanto le modalità specifiche di fissazione del prezzo possano variare, le loro caratteristiche non dovrebbero incidere in misura considerevole sull'adeguata condivisione degli oneri tra Stato e banche beneficiarie. Sulla base di una valutazione corretta, il meccanismo di finanziamento globale di una società di gestione delle attività, un'assicurazione o una soluzione ibrida dovrebbero garantire che la banca assuma la stessa proporzione delle perdite. In questo contesto possono essere prese in considerazione clausole di recupero. In generale, tutti i regimi devono garantire che le banche beneficiarie coprano le spese sostenute nel trasferimento delle attività (vedi punto 50 e nota 10).
46. A prescindere dal modello, per aiutare la banca a concentrarsi sul ripristino della redditività ed evitare conflitti di interessi, occorre garantire una chiara separazione funzionale e organizzativa tra la banca beneficiaria e le sue attività deteriorate, in particolare per quanto riguarda gestione, personale e clientela.

#### 5.7. Aspetti procedurali

47. L'allegato V contiene ulteriori precisazioni sulle implicazioni dei presenti orientamenti per le procedure relative agli aiuti di Stato, per quanto riguarda sia la notifica iniziale dell'aiuto che la valutazione, se necessario, dei piani di ristrutturazione.

### 6. MISURE DI FOLLOW-UP — RISTRUTTURAZIONE E RITORNO ALLA REDDITIVITÀ

48. I principi e le condizioni della sezione 5 costituiscono un quadro per la definizione di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate in conformità delle norme in materia di aiuti di Stato. Nel contesto attuale, le norme in materia di aiuti di Stato mirano a garantire il sostegno minimo e meno distorsivo per liberare le banche beneficiarie dai rischi legati a una categoria separata di attività, onde creare solide basi per il ritorno alla redditività a lungo termine senza il sostegno dello Stato. Pur essendo una tappa obbligata per ripristinare la redditività delle banche, il trattamento delle attività deteriorate secondo i principi di cui sopra non basta, di per sé, a conseguire questo obiettivo. A seconda della situazione e delle caratteristiche specifiche, le banche dovranno prendere misure appropriate nel loro stesso interesse, onde evitare che si ripetano problemi di questo tipo e garantire una redditività sostenibile.

<sup>(1)</sup> Nel caso delle misure di assicurazione, per valore di trasferimento si intende l'importo assicurato.

<sup>(2)</sup> La Commissione utilizzerà il parere espresso da tali gruppi di esperti in materia di valutazione in modo simile a quello applicato in altri procedimenti in materia di aiuti di Stato nei quali può fare ricorso ad una consulenza esterna.

49. In conformità delle norme in materia di aiuti di Stato, in particolare quelle sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione, il sostegno a fronte di attività deteriorate costituisce un'operazione strutturale e richiede un'attenta valutazione di tre condizioni: i) un contributo adeguato del beneficiario ai costi del programma per le attività deteriorate; ii) un'azione appropriata per garantire il ripristino della redditività; iii) le misure necessarie per ovviare alle distorsioni di concorrenza.
50. Di norma, per rispettare la prima condizione si dovrebbero soddisfare le disposizioni indicate nella sezione 5, in particolare in termini di informativa, valutazione, fissazione del prezzo e condivisione degli oneri. Ciò dovrebbe garantire che il beneficiario copra perlomeno la totalità delle perdite sostenute nel trasferimento delle attività allo Stato. Quando ciò non sia materialmente possibile, l'aiuto può comunque essere autorizzato, in via eccezionale, applicando in modo più rigoroso le altre due condizioni.
51. I requisiti necessari per ripristinare la redditività e la necessità di misure correttive per ovviare alle distorsioni di concorrenza saranno stabiliti di volta in volta. Per quanto riguarda la condizione della necessità di ripristinare la redditività a lungo termine, va osservato che il sostegno a fronte di attività deteriorate può contribuire a tale obiettivo. La valutazione della redditività dovrebbe certificare l'adeguatezza patrimoniale effettiva e prospettica della banca dopo una valutazione completa e una considerazione approfondita dei possibili fattori di rischio <sup>(1)</sup>.
52. Dopo l'autorizzazione iniziale delle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, la Commissione valuterà la portata della ristrutturazione necessaria sulla base dei seguenti criteri: i criteri indicati nella comunicazione della Commissione «La 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», la quota delle attività della banca cui si applica il sostegno; il prezzo di trasferimento di queste attività rispetto al prezzo di mercato; le caratteristiche specifiche del sostegno concesso a fronte di attività deteriorate; l'entità complessiva dell'esposizione dello Stato relativa alle attività ponderate per il rischio di una banca; la natura e l'origine dei problemi della banca beneficiaria; la solidità del modello operativo e della strategia d'investimento della banca. La Commissione terrà conto anche di eventuali concessioni supplementari di garanzie dello Stato o ricapitalizzazioni da parte dello Stato, in modo da avere un quadro completo della situazione della banca beneficiaria <sup>(2)</sup>.
53. La redditività a lungo termine implica che la banca sia in grado di sopravvivere senza alcun sostegno da parte dello Stato, il che significa che occorrono piani ben definiti per rimborsare tutto il capitale ricevuto dallo Stato e rinunciare alle garanzie statali. In funzione dell'esito della valutazione, la ristrutturazione dovrà comprendere un'analisi approfondita della strategia e dell'attività della banca riguardante, ad esempio, le attività operative principali, il riorientamento dei modelli operativi, la chiusura o cessione di divisioni aziendali/controllate, i cambiamenti nella gestione delle attività/passività e altri cambiamenti.
54. Si presumerà che occorra una ristrutturazione approfondita quando una valutazione appropriata delle attività deteriorate secondo i principi esposti nella sezione 5.5 e nell'allegato IV indichi un capitale netto negativo/un'insolvenza tecnica in assenza di un intervento dello Stato. Di norma, le richieste ripetute di aiuto e l'allontanamento dai principi generali indicati nella sezione 5 denotano la necessità di tale ristrutturazione approfondita.
55. È necessaria una ristrutturazione approfondita anche quando la banca ha già ricevuto aiuti di Stato sotto qualsiasi forma che contribuiscano a coprire o a evitare perdite o che superino complessivamente il 2 % delle attività totali della banca ponderate per il rischio, tenendo conto al tempo stesso della situazione specifica di ciascun beneficiario <sup>(3)</sup>.
56. Nel definire la tempistica di qualsiasi misura necessaria per ripristinare la sostenibilità si terrà conto sia della situazione specifica della banca interessata che della situazione complessiva del settore bancario, evitando di ritardare indebitamente gli adeguamenti necessari.
57. In terzo luogo, si dovrebbe esaminare la portata delle misure compensative necessarie, basandosi sulle distorsioni di concorrenza derivanti dall'aiuto. Questo può comportare il ridimensionamento o la cessione di unità aziendali o di controllate redditizie, o l'assunzione di impegni comportamentali per limitare l'espansione commerciale.

<sup>(1)</sup> Se del caso, si dovrebbe garantire anche la conformità con i criteri indicati al punto 40 della comunicazione della Commissione 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.

<sup>(2)</sup> Nel caso delle banche già soggette all'obbligo di un piano di ristrutturazione in seguito alla concessione di un precedente aiuto di Stato, questo piano dovrebbe tenere debitamente conto del nuovo aiuto e prendere in considerazione tutte le opzioni, dalla ristrutturazione alla liquidazione a condizioni normali.

<sup>(3)</sup> Ai fini del presente punto non va presa in considerazione la partecipazione a un regime autorizzato di garanzia del credito quando non sia stato necessario invocare la garanzia per coprire le perdite.

58. La necessità di misure compensative sarà presunta se la banca beneficiaria non soddisfa le condizioni indicate nella sezione 5, in particolare quelle relative a informativa, valutazione, fissazione del prezzo e condivisione degli oneri.
59. La Commissione valuterà la portata delle misure compensative necessarie, basandosi sulla propria valutazione delle distorsioni di concorrenza derivanti dall'aiuto e in particolare sui seguenti fattori: l'importo totale dell'aiuto, comprese le garanzie e le misure di ricapitalizzazione; il volume delle attività deteriorate beneficiarie della misura; la quota delle perdite risultanti dall'attività; la solidità generale della banca; il profilo di rischio delle attività cui si applica il sostegno; la qualità della gestione del rischio da parte della banca; il livello dei coefficienti di solvibilità in assenza dell'aiuto; la posizione di mercato della banca beneficiaria e le distorsioni di concorrenza derivanti dal proseguimento delle attività di mercato della banca; incidenza dell'aiuto sulla struttura del settore bancario.

#### **7. DISPOSIZIONI FINALI**

60. La Commissione applica la presente comunicazione a partire dal 25 febbraio 2009, data in cui ne è stato adottato il contenuto in linea di principio, visto il contesto finanziario ed economico, che richiede un'azione immediata.
-

## ALLEGATO I

**Orientamenti dell'Eurosistema sulle misure di sostegno a fronte di attività a favore delle banche**

L'Eurosistema ha individuato sette principi guida per le misure di sostegno a fronte di attività a favore delle banche:

- 1) *l'ammissibilità degli istituti*, che dovrebbe essere volontaria; eventualmente, in caso di difficoltà, la priorità dovrebbe essere accordata agli istituti con notevoli concentrazioni di attività deteriorate;
  - 2) una *definizione* relativamente ampia *delle attività* ammissibili al sostegno;
  - 3) una *valutazione delle attività ammissibili* trasparente, basata preferibilmente su un insieme di approcci e di criteri comuni a tutti gli Stati membri, su pareri di esperti indipendenti, sull'uso di modelli che utilizzano elementi del microlivello per la stima del valore economico delle perdite attese e della loro probabilità, e degli scarti di garanzia (*haircut*) sui valori contabili delle attività quando la valutazione del valore di mercato è particolarmente difficile, o quando la situazione richiede un'azione rapida;
  - 4) un grado adeguato di *condivisione dei rischi*, come elemento necessario di ogni sistema, al fine di limitare i costi per i governi, dare i giusti incentivi agli istituti partecipanti e mantenere condizioni di parità tra tutti gli istituti;
  - 5) una *durata* sufficientemente lunga dei regimi di sostegno a fronte di attività, eventualmente equivalente alla struttura di scadenza delle attività ammissibili;
  - 6) la *governance degli istituti*, che dovrebbero continuare ad attenersi ai principi di comportamento, con regimi che prevedano strategie di uscita ben definite; e
  - 7) la *subordinazione* della partecipazione ai regimi di sostegno pubblico al rispetto di alcuni criteri misurabili, quali l'impegno di continuare ad offrire credito per soddisfare in misura adeguata la domanda sulla base di criteri commerciali.
-

## ALLEGATO II

**I diversi approcci in materia di sostegno a fronte di attività ed esperienze di soluzioni che prevedono il ricorso a «bad banks» negli Stati Uniti, in Svezia, Francia, Italia, Germania, Svizzera e Repubblica ceca****I. Approcci possibili**

In linea di principio si possono considerare due approcci generali alla gestione delle attività soggette a misure di sostegno:

- 1) la separazione tra attività deteriorate e attività «buone» nell'ambito di una banca o nel settore bancario nel suo complesso. È possibile contemplare diverse varianti di tale approccio. Per ogni banca si potrebbe creare una società di gestione delle attività (*bad bank* o *risk shield*) e le attività deteriorate verrebbero trasferite ad un soggetto giuridico distinto, pur continuando a essere gestite dalla banca in difficoltà o da un soggetto separato e le possibili perdite verrebbero ripartite tra la banca «buona» e lo Stato. In alternativa, lo Stato potrebbe creare un istituto indipendente (una cosiddetta «banca aggregatrice») che acquisti le attività deteriorate di una singola banca o del settore bancario nel suo complesso, consentendo in tal modo alle banche di tornare alla normale attività di prestito, libere dal rischio di rettifiche di valore delle attività. Questo approccio potrebbe anche richiedere la preventiva nazionalizzazione, con la quale lo Stato assume il controllo di alcune o di tutte le banche prima di procedere alla separazione delle loro attività buone e cattive;
- 2) un regime di assicurazione delle attività, secondo il quale le banche conserverebbero le attività deteriorate nei rispettivi bilanci, ma verrebbero indennizzate dallo Stato in caso di perdite. Nel caso dell'assicurazione delle attività, le attività deteriorate rimangono iscritte nei bilanci delle banche che lo Stato indennizza per alcune o per tutte le perdite. Un aspetto specifico relativo all'assicurazione delle attività riguarda la fissazione del premio idoneo per attività eterogenee e complesse, che in linea di principio dovrebbe riflettere alcune combinazioni di valutazione e di caratteristiche di rischio delle attività assicurate. Un altro aspetto è relativo al fatto che i regimi assicurativi sono tecnicamente difficili da gestire quando le attività assicurate sono distribuite tra un numero cospicuo di banche piuttosto che essere concentrate in alcune banche più grandi. Infine, il fatto che le attività assicurate rimangano iscritte nei bilanci delle banche potrebbe favorire conflitti di interesse e annullare l'importante effetto psicologico di separare chiaramente le banche «buone» dalle attività «cattive».

**II. Esperienze con le bad bank**

Negli Stati Uniti nel 1989 è stata creata la *Resolution Trust Corporation* (RTC), una società di gestione delle attività di proprietà pubblica. La RTC è stata incaricata di provvedere alla liquidazione delle attività (principalmente attività immobiliari, tra cui mutui ipotecari) appartenenti ad associazioni di risparmio e di credito dichiarate insolventi dall'*Office of Thrift Supervision*, a seguito della crisi dei risparmi e dei crediti (1989-1992). La RTC ha anche ripreso le funzioni di assicurazione del vecchio *Federal Home Loan Bank Board*. Tra il 1989 e la metà del 1995 la *Resolution Trust Corporation* ha chiuso o altrimenti liquidato 747 casse di risparmio per un valore totale delle attività pari a 394 Mrd USD. Nel 1995 le funzioni della RTC sono state trasferite al *Savings Association Insurance Fund* della *Federal Deposit Insurance Corporation*. In totale i costi per il contribuente sono stati stimati a 124 Mrd USD al valore del 1995.

La RTC funzionava tramite i cosiddetti «*equity partnership programs*». Tutte le *equity partnership* prevedevano l'acquisto da parte di un partner privato di una quota di un pool di attività. Dato che conservava una quota dei portafogli di attività, la RTC era in grado di partecipare ai rendimenti estremamente elevati realizzati dagli investitori di portafoglio. Inoltre le *equity partnership* consentivano alla RTC di beneficiare degli sforzi di gestione e di liquidazione profusi dai partner privati, e la struttura contribuiva ad assicurare un allineamento degli incentivi superiore a quello che esiste tradizionalmente in un rapporto committente/contraente. Le varie forme di *equity partnership program* comprendono: *Multiple Investment Fund* (*partnership* limitate e selezionate, portafoglio di attività non identificato), *N-series* e *S-series Mortgage Trusts* (offerta competitiva per un portafoglio di attività identificato), *Land fund* (per trarre vantaggio dalla ripresa e dallo sviluppo a lungo termine di attività fondiarie), e *JDC Partnership* (scelta di un partner generale sulla base di una procedura di tipo «*beauty-contest*» per i crediti non garantiti o di valore dubbio).

In Svezia sono state create due società di gestione di attività bancarie, *Securum* e *Retriva*, per gestire i prestiti in sofferenza degli istituti finanziari, come parte della politica per risolvere la crisi finanziaria del 1992/1993. Le attività delle banche in difficoltà sono state suddivise tra attività «buone» e «cattive», e le attività cattive sono state poi trasferite ad una delle società di gestione delle attività, principalmente *Securum*. Una caratteristica importante del programma svedese era quella di costringere le banche a rendere pubbliche tutte le perdite previste sui prestiti e ad attribuire valori realistici ai beni immobili e alle altre attività. A questo scopo, l'autorità di vigilanza dei mercati finanziari aveva inasprito le norme in materia di definizione delle perdite probabili sui prestiti e di valutazione dei beni immobili. Per ottenere una valutazione uniforme delle partecipazioni immobiliari delle banche che chiedevano il sostegno, l'autorità aveva creato un comitato di valutazione, composto di esperti immobiliari. I bassi valori di mercato attribuiti alle attività nel processo di dovuta diligenza (*due diligence*) hanno contribuito efficacemente a fissare un livello minimo per il valore delle attività. Dato che i

partecipanti al mercato non si attendevano una discesa dei prezzi al di sotto di tale livello, gli scambi sono continuati <sup>(1)</sup>. Nel lungo periodo, le due società di gestione delle attività delle banche si sono rivelate efficienti, nel senso che i costi a carico del bilancio del sostegno al sistema finanziario sono stati approssimativamente compensati dai proventi conseguiti dalle società di gestione delle attività delle banche con la liquidazione delle loro partecipazioni.

In Francia negli anni '90 è stato istituito un organismo pubblico, dotato di garanzia statale illimitata, con il compito di rilevare e di liquidare gradualmente le attività cattive del Crédit Lyonnais. La *bad bank* ha finanziato l'acquisizione delle attività mediante un prestito del Crédit Lyonnais. Quest'ultimo, pertanto, ha potuto evitare l'iscrizione in bilancio delle perdite sulle attività e ha potuto liberare capitale per un importo equivalente di attività ponderate per il rischio, dato che il prestito a favore della *bad bank* poteva beneficiare di una ponderazione del rischio pari allo 0 % grazie alla garanzia statale. La Commissione ha approvato la *bad bank* come aiuto alla ristrutturazione. Una caratteristica del modello era la netta separazione tra la *bad bank* e la *good bank* al fine di evitare conflitti di interessi e la clausola di ritorno a miglior fortuna sui profitti della banca «buona» a beneficio dello Stato. Dopo alcuni anni la banca è stata privatizzata con successo. Tuttavia, il trasferimento delle attività alla *bad bank* al valore contabile ha esonerato gli azionisti da ogni responsabilità per le perdite e nel tempo ha comportato costi elevati per lo Stato.

Alcuni anni dopo in Italia, il Banco di Napoli è stato scorporato in una *bad bank* e in una banca «buona» dopo l'assorbimento delle perdite da parte degli azionisti esistenti e dopo la ricapitalizzazione del Tesoro per l'importo necessario a tenere in vita la banca. Il Banco di Napoli ha finanziato l'acquisizione delle attività scontate ma pur sempre deteriorate da parte della *bad bank* mediante un prestito a tasso agevolato della Banca centrale, controgarantito dal Tesoro. La banca così pulita è stata privatizzata un anno dopo. Né nel caso del Crédit Lyonnais né in quello del Banco di Napoli vi è stata una spesa di bilancio immediata da parte del Tesoro per l'acquisizione delle attività deteriorate oltre il conferimento di capitale alle banche.

Una forma attenuata di *bad bank* è stata utilizzata di recente dalla Germania per le attività deteriorate delle *Landesbanken*. Nel caso della SachsenLB, il beneficiario è stato venduto come impresa in attività dopo che le attività cattive, per un valore di circa 17,5 Mrd EUR, erano state trasferite ad una società veicolo avente il compito di detenere le attività fino a scadenza. Il precedente proprietario, il Land di Sassonia, ha concesso una garanzia sulle perdite di circa il 17 % del valore nominale, percentuale stimata come possibile perdita massima assoluta a seguito di una prova di stress (il caso base è stato stimato ad appena il 2 %). Il nuovo proprietario si è assunto gran parte del rifinanziamento e ha coperto il rischio restante. Si è ritenuto che l'importo dell'aiuto ammontasse almeno alla stima per il caso peggiore pari a circa il 4 %. Nel caso della WestLB, un portafoglio di attività di 23 Mrd EUR è stato trasferito ad una società veicolo e dotato di una garanzia governativa di 5 Mrd EUR per coprire eventuali perdite e proteggere il bilancio a seguito dell'aggiustamento del valore delle attività conformemente agli IFRS. Ciò ha consentito a WestLB di rimuovere la volatilità di mercato delle attività dal bilancio. Allo Stato è stata corrisposta una commissione di garanzia dello 0,5 %. La protezione contro i rischi è ancora valida e viene considerata un aiuto di Stato.

In Svizzera il governo ha creato un nuovo fondo al quale l'UBS ha trasferito un portafoglio di attività tossiche valutato da un terzo prima del trasferimento. Per assicurare il finanziamento del fondo, la Svizzera ha prima conferito capitale all'UBS (in forma di titoli convertibili in azioni UBS) che l'UBS ha immediatamente stornato e trasferito al fondo. Il resto del finanziamento del fondo è stato assicurato tramite un prestito della Banca nazionale svizzera.

Alla fine degli anni '90 le banche ceche offrivano alle imprese condizioni di prestito eccessivamente generose. Le banche ceche sono state gravemente danneggiate da questa prassi e verso la fine degli anni '90 il governo è dovuto intervenire in loro soccorso. A varie riprese si è intervenuto per ripulire i bilanci delle banche al fine di creare un settore bancario sano.

Nel febbraio 1991 il governo ceco ha creato una banca di consolidamento (Konsolidační banka, KOB), istituita al fine di rilevare i prestiti «cattivi» dal settore bancario accumulati prima del 1991, quali i debiti ereditati dall'economia centralizzata e pianificata, specialmente quelli relativi agli scambi commerciali all'interno del blocco sovietico. Nel settembre 2001 la banca speciale si è trasformata in un'agenzia, che ha dovuto anche assorbire i prestiti cattivi connessi a prestiti «nuovi e innovativi» (in particolare i prestiti per le privatizzazioni, i prestiti in sofferenza e i prestiti fraudolenti).

A partire dal 1991 le banche più grandi sono state liberate dai prestiti «cattivi», e dal 1994 l'attenzione si è spostata sulle piccole banche. In particolare il fallimento della Kreditní banka nell'agosto 1996 e l'assalto parziale all'Agrobanka che ne è seguito hanno messo sotto pressione il sistema bancario ceco. I programmi in oggetto hanno portato unicamente ad un aumento temporaneo della partecipazione dello Stato nella proprietà delle banche nel 1995 e nuovamente nel 1998, a causa della revoca della licenza di Agrobanka. Nel complesso la quota del governo nel settore bancario è aumentata dal 29 % del 1994 al 32 % alla fine del 1995.

Inoltre, nel 1997 per sostenere le piccole banche è stato varato un altro programma: il programma di stabilizzazione. Questo consisteva essenzialmente nel sostituire attività di cattiva qualità con liquidità fino al 110 % del capitale di ogni banca partecipante, tramite l'acquisto di attività di cattiva qualità della banca da parte di una società ad hoc denominata Česká finanční, e il successivo riacquisto dell'importo residuo di dette attività in un arco di tempo di 5-7 anni. Sei banche hanno aderito al programma, ma cinque di queste sono state escluse per non aver rispettato i criteri e successivamente hanno cessato l'attività. Pertanto, il programma di stabilizzazione non ha avuto successo ed è stato soppresso.

<sup>(1)</sup> Ciò contrasta fortemente con la politica seguita in Giappone di fissare valori troppo elevati per le attività «cattive», il che ha congelato il mercato immobiliare per più di un decennio.

Alla fine del 1998 erano state concesse 63 licenze bancarie (60 delle quali prima della fine del 1994). Alla fine del settembre 2000, restavano in attività 41 banche e filiali di banche straniere; 16 erano in regime straordinario (8 in liquidazione e 8 in procedimento fallimentare), 4 erano state fuse con altre banche, e la licenza di una banca straniera era stata revocata, perché la banca non era stata in grado di avviare l'attività. Dei 41 istituti rimasti (compresa la CKA), 15 erano banche controllate da soggetti nazionali e 27 erano banche controllate da soggetti esteri, ivi comprese filiali e succursali di banche estere.

Nel maggio 2000 sono entrate in vigore le modifiche alla legge in materia di fallimento e liquidazione e alla legge sulle aste pubbliche, miranti ad accelerare i procedimenti fallimentari e a equilibrare i diritti dei creditori e dei debitori, consentendo a imprese specializzate o a persone giuridiche di fungere da fiduciari nei procedimenti fallimentari e offrendo la possibilità di negoziare una risoluzione extra-giudiziale.

---

## ALLEGATO III

**Definizione di categorie («basket») di attività ammissibili e comunicazione completa di informazioni sulle attività deteriorate e sull'intero settore di operatività della banca****I. La definizione di categorie («basket») di attività ammissibili**

La definizione dei *basket* di attività finanziarie deteriorate delle banche dovrebbe essere un denominatore comune basato sulle categorie che sono già utilizzate per:

- 1) l'informativa (*reporting*) e la valutazione a fini prudenziali [terzo pilastro di Basilea = allegato XII della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD); FINREP e COREP];
- 2) l'informativa (*reporting*) e la valutazione a fini di bilancio (in particolare lo IAS 39 e l'IFRS 7);
- 3) l'informativa (*reporting*) specializzata ad hoc sulla crisi creditizia: lavori in materia di trasparenza di FMI, FSF, Roubini e CEBS.

L'uso di un denominatore comune basato sulle categorie esistenti in materia di informativa (*reporting*) e valutazione per definire i *basket* di attività consentirà di:

- 1) evitare di imporre alle banche oneri aggiuntivi in materia di informativa (*reporting*);
- 2) consentire di valutare il *basket* di attività deteriorate delle singole banche in base alle stime comunitarie e internazionali (il che può essere rilevante per determinare il «valore economico» in un determinato momento); e
- 3) disporre di punti di partenza oggettivi (certificati) per la valutazione delle attività deteriorate.

Alla luce di quanto precede la Commissione suggerisce i seguenti *basket* di attività finanziarie come classificazione iniziale per determinare il «valore economico» e le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate:

Tabella 1

I. Prodotti finanziari strutturati/cartolarizzati						
	Tipo di prodotto	Categoria a fini contabili	Base di valutazione del regime di aiuti			Osservazioni
			Valore di mercato	Valore economico	Valore di trasferimento	
1	RMBS	FVPL/AFS (*)				Ulteriore ripartizione per area geografica; grado di subordinazione delle diverse tranches; rating; <i>subprime</i> , Alt-A o altre attività sottostanti; scadenza/ <i>vintage</i> ; accantonamenti e rettifiche di valore
2	CMBS	FVPL/AFS				
3	CDO	FVPL/AFS				
4	ABS	FVPL/AFS				
5	Crediti nei confronti di imprese	FVPL/AFS				
6	Altri prestiti	FVPL/AFS				
Totale						
II. Prestiti non cartolarizzati						
	Tipo di prodotto	Categoria a fini contabili	Base di valutazione del regime di aiuti			Osservazioni
			Costo (**)	Valore economico	Valore di trasferimento	
7	Prestiti ad imprese	HTM/L&R (*)	Costo (**)			Ulteriore ripartizione per: area geografica; rischio di controparte (PD); attenuazione del rischio di credito (garanzie) e strutture per scadenza; accantonamenti e rettifiche di valore
8	Prestiti per acquisto abitazioni	HTM/L&R	Costo			
9	Altro	HTM/L&R	Costo			
Totale						

(\*) FVPL = *Fair value through profit and loss* [fair value (valore equo) rilevato a conto economico] = (portafoglio di negoziazione + *fair value option*); AFS = *available for sale* (disponibili per la vendita), HTM = *Held to Maturity* (detenuti fino a scadenza), L&R = *loans and receivables* (prestiti e crediti).

(\*\*) Per costo si intende il valore contabile dei prestiti meno la riduzione di valore (*impairment*).



## II. Informativa completa in merito alle attività deteriorate e al relativo settore di operatività

Sulla base dei *basket* di attività di cui alla tabella 1, le informazioni fornite sulle attività deteriorate di una banca che dovrebbero beneficiare di una misura di sostegno dovrebbero essere presentate con un maggior grado di dettaglio come suggerito nella colonna «Osservazioni» della tabella 1.

Sulla base delle buone pratiche (*good practice*) osservate dal comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) <sup>(1)</sup> per quanto riguarda l'informativa sui settori di operatività colpiti dalle turbolenze sui mercati, le informazioni sui settori di operatività bancari relativi alle attività deteriorate che confluirebbero nella valutazione della redditività (*viability review*) di cui alla sezione 5.1 potrebbero essere strutturate come segue:

Tabella 2

Buone pratiche ( <i>good practice</i> ) osservate dal CEBS	Senior Supervisors Group (SSG): Informazioni in merito alle pratiche principali
<b>Modello aziendale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Descrizione del modello aziendale (ovvero delle ragioni per l'avvio delle attività aziendali e del contributo al processo di creazione di valore) e, se applicabile, di qualsiasi modifica operata (ad esempio a seguito della crisi).</li> <li>— Descrizione delle strategie e degli obiettivi.</li> <li>— Descrizione dell'importanza delle attività e del relativo contributo all'impresa (compresa una discussione in termini quantitativi).</li> <li>— Descrizione del tipo di attività compresa una descrizione degli strumenti nonché del loro funzionamento e dei criteri qualificanti che i prodotti/gli investimenti debbono soddisfare.</li> <li>— Descrizione del ruolo e della portata della partecipazione dell'istituto, ovvero impegni ed obblighi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Attività aziendali (SPE) (*).</li> <li>— Natura dell'esposizione (promotore, fornitore di liquidità e/o supporto di credito) (SPE).</li> <li>— Discussione qualitativa della politica (LF)</li> </ul>
<b>Rischi e gestione del rischio</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Descrizione della natura e della portata dei rischi sostenuti in relazione alle attività aziendali e agli strumenti.</li> <li>— Descrizione delle pratiche di gestione del rischio di rilevanza per le attività aziendali, di qualsiasi carenza identificata o di qualsiasi misura correttiva adottata per farvi fronte.</li> <li>— Nella crisi attuale occorre riservare particolare attenzione al rischio di liquidità</li> </ul>	
<b>Impatto della crisi sui risultati</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Descrizione qualitativa e quantitativa dei risultati, incentrata sulle perdite (laddove applicabile) e le rettifiche di valore che influiscono sui risultati.</li> <li>— Ripartizione delle rettifiche di valore/perdite per tipo di prodotti e strumenti colpiti dalla crisi (CMBS, RMBS, CDO, ABS e LBO ulteriormente suddivisi in funzione di diversi criteri).</li> <li>— Descrizione delle ragioni e dei fattori responsabili degli effetti esercitati.</li> <li>— Raffronto di i) effetti tra periodi (rilevanti) e ii) risultati di conto economico prima e dopo l'impatto della crisi.</li> <li>— Distinzione delle rettifiche di valore tra importi realizzati e non realizzati.</li> <li>— Descrizione dell'influenza esercitata dalla crisi sul prezzo delle azioni dell'istituto.</li> <li>— Informativa sul rischio di perdita massima e descrizione di come la situazione dell'istituto potrebbe essere influenzata dall'aggravamento della crisi o da una ripresa del mercato.</li> <li>— Informativa sull'impatto di oscillazioni dei differenziali di credito riguardanti le proprie passività sui risultati e sui metodi utilizzati per determinare tale impatto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Variazione dell'esposizione rispetto al periodo precedente, incluse vendite e rettifiche di valore (CMB/LF)</li> </ul>

<sup>(1)</sup> Fonte: CEBS (Committee of European Banking Supervisors) report on banks' transparency on activities and products affected by the recent market turmoil, 18 giugno 2008.

Buone pratiche ( <i>good practice</i> ) osservate dal CEBS	Senior Supervisors Group (SSG): Informazioni in merito alle pratiche principali
<p><b>Livelli e tipi di esposizioni</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Importo nominale (o costo ammortizzato) e <i>fair value</i> delle esposizioni in essere.</li> <li>— Informazioni sulla protezione del credito (ad esempio tramite <i>credit default swap</i>) e sui suoi effetti sulle esposizioni.</li> <li>— Informazioni sul numero di prodotti.</li> <li>— Informazioni dettagliate in merito alle esposizioni ripartite in funzione degli elementi seguenti: <ul style="list-style-type: none"> <li>— grado di subordinazione delle tranches,</li> <li>— livello di qualità del credito (ad esempio rating, <i>investment grade</i>, <i>vintage</i>),</li> <li>— origine geografica,</li> <li>— se l'ente creditizio è all'origine delle esposizioni, le ha mantenute, <i>warehoused</i> o acquistate,</li> <li>— caratteristiche dei prodotti: ad esempio rating, quota di mutui ipotecari <i>sub-prime</i>, tassi di sconto, <i>attachment point</i>, <i>spread</i>, finanziamento (<i>funding</i>),</li> <li>— caratteristiche delle attività sottostanti: ad esempio <i>vintage</i>, rapporti <i>loan-to-value</i>, informazioni sui diritti di prelazione, vita media ponderata del sottostante, ipotesi in materia di velocità del rimborso anticipato, perdite creditizie previste.</li> </ul> </li> <li>— Prospetti sui movimenti delle esposizioni tra periodi di riferimento e ragioni sottostanti (vendite, cessioni, acquisti, ecc.).</li> <li>— Discussione delle esposizioni che non sono state consolidate (o che sono state rilevate contabilmente nel corso della crisi) e delle relative ragioni.</li> <li>— Esposizione nei confronti di assicuratori <i>monoline</i> e qualità delle attività assicurate: <ul style="list-style-type: none"> <li>— importi nominali (o costo ammortizzato) delle esposizioni assicurate nonché dell'importo della protezione del credito acquistata,</li> <li>— <i>fair value</i> delle esposizioni in essere e della relativa protezione del credito,</li> <li>— importo delle rettifiche di valore e delle perdite, differenziate tra importi realizzati e non realizzati,</li> <li>— ripartizione delle esposizioni in funzione dei rating o della controparte</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Dimensioni del veicolo a fronte dell'esposizione totale dell'istituto (SPE/CDO).</li> <li>— Garanzie: tipo, tranches, rating del credito, settore, distribuzione geografica, scadenza media, <i>vintage</i> (SPE/CDO/CMB/LF).</li> <li>— Coperture, comprese le esposizioni nei confronti di <i>monoline</i>, altre controparti (CDO). Merito di credito delle controparti di copertura (CDO).</li> <li>— Prestiti integrali, RMBS, derivati, altro (O).</li> <li>— Informazioni dettagliate sulla qualità del credito (ad esempio rating del credito, rapporti <i>loan-to-value</i>, misure di <i>performance</i>) (O).</li> <li>— Variazione dell'esposizione rispetto al periodo precedente, incluse vendite e rettifiche di valore (CMB/LF).</li> <li>— Distinzione tra veicoli consolidati e non consolidati. Ragione del consolidamento (se applicabile) (SPE).</li> <li>— Esposizione finanziata e impegni non finanziati (<i>unfunded commitments</i>) (LF)</li> </ul>
<p><b>Principi contabili e aspetti inerenti alla valutazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Classificazione delle operazioni e dei prodotti strutturati per fini contabili e relativo trattamento contabile.</li> <li>— Consolidamento delle SPE e di altri veicoli (quali i VIE) e riconciliazione di questi ai prodotti strutturati colpiti dalla crisi dei <i>sub-prime</i>.</li> <li>— Informazioni dettagliate sul <i>fair value</i> degli strumenti finanziari: <ul style="list-style-type: none"> <li>— strumenti finanziari ai quali è applicato il <i>fair value</i>,</li> <li>— gerarchia del <i>fair value</i> (ripartizione di tutte le esposizioni misurate al <i>fair value</i> in funzione dei diversi livelli della gerarchia del <i>fair value</i> e ripartizione tra strumenti a pronti e strumenti derivati nonché informazioni sui trasferimenti tra i diversi livelli),</li> <li>— trattamento dei <i>day 1 profit</i> (comprese informazioni quantitative),</li> <li>— uso della <i>fair value option</i> (comprese le condizioni di uso) e relativi importi (con ripartizioni appropriate).</li> </ul> </li> <li>— Informazioni dettagliate sulle tecniche di modellizzazione utilizzate per la valutazione degli strumenti finanziari, compresa la discussione dei seguenti punti: <ul style="list-style-type: none"> <li>— descrizione delle tecniche di modellizzazione e degli strumenti ai quali sono applicate,</li> <li>— descrizione dei processi di valutazione (in particolare discussione delle ipotesi e dei fattori di input su cui si basano i modelli),</li> <li>— tipo di aggiustamenti applicati per riflettere il rischio del modello ed altre incertezze in materia di valutazione,</li> <li>— sensibilità dei <i>fair value</i>, e</li> <li>— scenari di stress</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Metodologie di valutazione e determinanti principali (CDO).</li> <li>— Aggiustamento della valutazione del credito per controparti specifiche (CDO).</li> <li>— Sensibilità della valutazione alle variazioni delle ipotesi di base e degli input (CDO)</li> </ul>

Buone pratiche ( <i>good practice</i> ) osservate dal CEBS	<i>Senior Supervisors Group (SSG):</i> Informazioni in merito alle pratiche principali
<b>Altri aspetti inerenti all'informativa</b> — Descrizione delle politiche di informativa e dei principi che sono utilizzati per l'informativa e i dati di bilancio	
<b>Aspetti inerenti alla presentazione</b> — Le informazioni rilevanti per la comprensione della partecipazione di un istituto ad una determinata attività aziendale dovrebbero essere fornite per quanto possibile in un unico luogo. — Quando le informazioni sono distribuite tra diverse parti o fonti occorre fornire riferimenti incrociati chiari che consentano al lettore interessato di navigare tra le parti. — A fini di maggiore chiarezza le informazioni di carattere discorsivo dovrebbero essere integrate per quanto possibile da tabelle e quadri illustrativi. — Gli istituti dovrebbero garantire che la terminologia utilizzata per descrivere operazioni e strumenti finanziari complessi sia accompagnata da spiegazioni chiare ed adeguate	
(*) Nella relazione dell'SSG, ciascun elemento si riferisce ad un tipo specifico di SPE, o a tutte nel complesso; abbreviazioni utilizzate: SPE ( <i>Special Purpose Entities</i> , società veicolo in generale), LF ( <i>Leveraged Finance</i> ), CMB ( <i>Commercial Mortgage-Backed Securities</i> ), O (Altre esposizioni <i>sub-prime</i> e Alt-A), CDO ( <i>Collateralised Debt Obligations</i> )	

## ALLEGATO IV

**Valutazione e principi e processi per la fissazione dei prezzi****I. Metodologia di valutazione e procedura**

Ai fini delle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, le attività dovrebbero essere classificate secondo quanto risulta dalle tabelle illustrative 1 e 2 dell'allegato III.

La determinazione del valore economico reale ai fini della presente comunicazione (vedi sezione 5.5) dovrebbe essere basata su dati rilevabili di mercato e su ipotesi realistiche e prudenti relativamente a flussi finanziari futuri.

Il metodo di valutazione da applicare alle attività ammissibili dovrebbe essere convenuto a livello comunitario e potrebbe variare a seconda delle singole attività o *basket* di attività in questione. Per quanto possibile, tale valutazione dovrebbe essere riconsiderata con riferimento al mercato ad intervalli regolari per tutta la durata dell'attività in questione.

In passato sono state applicate diverse opzioni di valutazione, con risultati più o meno positivi. Semplici procedure di asta inversa si sono rivelate utili nel caso di categorie di attività nelle quali i valori di mercato sono ragionevolmente certi. Questo approccio non è stato tuttavia efficace nella valutazione di attività più complesse negli Stati Uniti. Procedure d'asta più sofisticate sono più adatte qualora vi sia una minore certezza circa i valori di mercato e sarebbe necessario un metodo più preciso per determinare i prezzi di ciascuna attività. La loro concezione non è purtroppo agevole. L'alternativa di calcoli basati su modelli per attività complesse presenta lo svantaggio di essere sensibile alle ipotesi sottostanti <sup>(1)</sup>.

L'opzione di applicare scarti di garanzia (*haircut*) uniformi a tutte le attività complesse semplifica il processo di valutazione in generale, anche se determina una fissazione del prezzo meno precisa per le singole attività. Le banche centrali hanno una notevole esperienza in merito ad eventuali criteri e parametri da applicare per garanzie reali costituite per il rifinanziamento, che potrebbe rappresentare un utile riferimento.

Qualunque sia il modello scelto, il processo di valutazione e, in particolare, l'analisi della probabilità di perdite future dovrebbero basarsi su una prova di stress rigorosa nel contesto di una recessione globale prolungata.

La valutazione deve basarsi su standard e *benchmark* riconosciuti a livello internazionale. Una metodologia comune di valutazione concordata a livello comunitario e coerentemente applicata dagli Stati membri potrebbe contribuire notevolmente a ridurre le riserve sollevate in merito al rischio della mancanza di parità di condizioni dovuta alle significative conseguenze potenziali di sistemi di valutazione divergenti. Nell'esaminare i metodi di valutazione presentati dagli Stati membri per le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, la Commissione, in linea di principio, consulterà gruppi di esperti in materia di valutazione <sup>(2)</sup>.

**II. La fissazione del prezzo del sostegno statale sulla base della valutazione**

La valutazione delle attività va distinta dalla fissazione del prezzo di una misura di sostegno. Un acquisto o un'assicurazione sulla base del valore corrente di mercato stabilito o del «valore economico reale», considerando le proiezioni dei flussi finanziari futuri basandosi su una situazione di detenzione fino alla scadenza, supererà spesso in pratica le attuali capacità di condivisione degli oneri delle banche beneficiarie <sup>(3)</sup>. L'obiettivo della fissazione del prezzo deve basarsi su un valore di trasferimento il più vicino possibile al valore economico reale individuato. Pur implicando un vantaggio rispetto al valore attuale di mercato e dunque aiuti di Stato, la fissazione del prezzo sulla base del «valore economico reale» può essere considerata come un controbilanciamento delle attuali esagerazioni del mercato alimentate dalle correnti condizioni di crisi che hanno causato un deterioramento o addirittura un collasso di determinati mercati. Quanto più il valore di trasferimento si discosta dal «valore economico reale», e pertanto aumenta l'importo dell'aiuto, tanto maggiore è la necessità di misure correttive per garantire nel tempo la fissazione accurata del prezzo [ad esempio, attraverso clausole relative agli utili futuri («miglior fortuna»)] e di ristrutturazioni più approfondite. Lo scarto ammissibile dal risultato della valutazione dovrebbe essere più limitato per le attività il cui valore può essere stabilito sulla base di dati di mercato affidabili rispetto a quelli per i quali i mercati sono illiquidi. Il mancato rispetto di tali principi costituirebbe una forte indicazione della necessità di un'ampia ristrutturazione e di misure compensative o addirittura di una liquidazione.

In ogni caso, la fissazione del prezzo del sostegno a fronte di attività deteriorate deve comprendere una remunerazione per lo Stato che tenga debitamente conto del rischio di future perdite superiori a quelle previste nella determinazione del «valore economico reale» e di tutti i rischi supplementari derivanti da un valore di trasferimento superiore al valore economico reale.

Questa remunerazione può essere garantita fissando un prezzo di trasferimento delle attività che sia inferiore al «valore economico reale» in misura sufficiente per fornire una compensazione adeguata per il rischio sotto forma di un aumento commisurato o adeguando opportunamente la commissione di garanzia.

<sup>(1)</sup> Un'asta sarebbe comunque possibile soltanto per classi omogenee di attività e quando esiste un numero sufficientemente elevato di venditori potenziali. Dovrebbe inoltre essere introdotto un prezzo di riserva per garantire la tutela degli interessi dello Stato nonché un meccanismo di recupero in caso le perdite finali superino il prezzo di riserva, in modo da assicurare un contributo sufficiente da parte della banca beneficiaria. Per valutare tali meccanismi, vanno presentati scenari comparativi con modelli alternativi di garanzia/acquisto, comprendenti prove di stress, per garantirne l'equivalenza finanziaria globale.

<sup>(2)</sup> La Commissione utilizzerà il parere espresso di tali gruppi di esperti in materia di valutazione in modo simile a quello applicato in altri procedimenti relativi ad aiuti di Stato nei quali può fare ricorso ad una consulenza esterna.

<sup>(3)</sup> Vedi sezione 5.2.

Per stabilire il necessario rendimento da fissare come obiettivo ci si potrebbe basare sulla remunerazione che sarebbe stata richiesta per misure di ricapitalizzazione conformemente agli effetti sul capitale del proposto sostegno a fronte di attività deteriorate. Questo processo deve essere conforme alla comunicazione della Commissione «La 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» e tener conto, al tempo stesso, delle caratteristiche specifiche delle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, in particolare del fatto che queste misure possono comportare un'esposizione maggiore rispetto ai conferimenti di capitale <sup>(1)</sup>.

Il sistema di fissazione del prezzo potrebbe comprendere anche *warrant* per azioni nelle banche di valore equivalente alle attività (il che significa che il pagamento di un prezzo più alto si tradurrà in una maggiore partecipazione azionaria potenziale). Uno dei possibili modelli per questo sistema di fissazione del prezzo è l'acquisizione delle attività. In questo caso, i *warrant* saranno restituiti alla banca dopo la vendita delle attività da parte della *bad bank* e solo se sarà stato raggiunto il necessario rendimento fissato come obiettivo. Qualora le attività non procurino questo rendimento, la banca dovrebbe pagare la differenza in contanti per arrivare al rendimento fissato come obiettivo. Se la banca non versa i contanti, lo Stato venderà i *warrant* per arrivare al rendimento fissato come obiettivo.

Nel caso di garanzia delle attività, la commissione di garanzia potrebbe essere versata sotto forma di azioni con un interesse cumulativo fisso corrispondente al rendimento da fissare come obiettivo. Qualora si debba fare ricorso alla garanzia, lo Stato membro potrebbe usare i *warrant* per acquistare azioni corrispondenti agli importi coperti dalla garanzia.

Qualsiasi sistema di fissazione del prezzo dovrebbe garantire che il contributo complessivo delle banche beneficiarie riduca la portata dell'intervento netto dello Stato al minimo indispensabile.

---

<sup>(1)</sup> Nel caso della garanzia delle attività, si dovrebbe tener conto anche del fatto che, contrariamente alle misure di ricapitalizzazione, non viene fornita alcuna liquidità.

## ALLEGATO V

**Procedura relativa agli aiuti di Stato**

Gli Stati membri che notificano le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate forniranno alla Commissione informazioni complete e dettagliate su tutti gli elementi significativi per la valutazione delle misure di aiuto pubblico in conformità alle norme sugli aiuti di Stato come precisato nella presente comunicazione <sup>(1)</sup>. Tra tali informazioni sono comprese, in particolare, la descrizione dettagliata della metodologia di valutazione e la sua prevista applicazione, con una perizia di una terza parte indipendente <sup>(2)</sup>. La Commissione darà la propria approvazione per un periodo di 6 mesi, subordinata all'impegno di presentare un piano di ristrutturazione o una valutazione della redditività per ogni istituzione beneficiaria entro 3 mesi dalla sua adesione al programma di sostegno a fronte di attività deteriorate.

Qualora una banca riceva aiuti come misura individuale o a norma di un regime approvato di sostegno a fronte di attività deteriorate, lo Stato membro fornisce alla Commissione, al più tardi nella notifica individuale relativa al piano di ristrutturazione o alla valutazione della redditività, informazioni dettagliate relative alle attività interessate e alla loro valutazione al momento in cui vengono concessi tali aiuti individuali, nonché i risultati certificati e convalidati dell'informativa relativa al deterioramento delle attività alle quali si applicano le misure di sostegno <sup>(3)</sup>. Verrà fornita quanto prima la valutazione completa delle attività svolte dalla banca e del bilancio della banca onde avviare discussioni sul carattere e la portata opportuni della ristrutturazione ben prima della presentazione formale di un piano di ristrutturazione, allo scopo di accelerare tale processo e permettere di avere chiarezza e certezza del diritto il più rapidamente possibile.

Per quanto riguarda le banche che hanno già beneficiato di altre forme di aiuto di Stato (sotto forma di garanzia approvata, swap di attività, regimi di ricapitalizzazione o misure individuali), tutte le misure di assistenza concesse nell'ambito di un regime di sostegno a fronte di attività deteriorate vanno comunicate innanzitutto in base ad obblighi esistenti di presentare relazioni, in modo che la Commissione abbia un quadro completo delle molteplici misure di aiuto di Stato ricevute da un singolo beneficiario e possa valutare meglio l'efficacia delle misure precedenti e il contributo che lo Stato membro propone di introdurre effettuando una valutazione complessiva.

La Commissione rivaluterà gli aiuti concessi con approvazione temporanea alla luce dell'adeguatezza delle misure proposte di ristrutturazione e delle misure correttive <sup>(4)</sup> e si esprimerà sulla loro compatibilità per un periodo superiore a 6 mesi mediante una nuova decisione.

Gli Stati membri presenteranno inoltre alla Commissione relazioni semestrali sul funzionamento dei programmi di sostegno a fronte di attività deteriorate e sugli sviluppi dei piani di ristrutturazione delle banche. Qualora gli Stati membri siano già tenuti alla presentazione di relazioni per altre forme di aiuto a favore delle proprie banche, tali relazioni verranno integrate con le necessarie informazioni relative alle misure di sostegno a fronte di attività deteriorate e ai piani di ristrutturazione delle banche.

---

<sup>(1)</sup> Sono incoraggiati i contatti pre-notifica.

<sup>(2)</sup> Vedi sezione 5.5 e allegato IV.

<sup>(3)</sup> Verrà fornita una lettera del capo dell'autorità di vigilanza che certifichi i risultati particolareggiati.

<sup>(4)</sup> Onde facilitare il lavoro degli Stati membri e della Commissione, la Commissione sarà disposta a esaminare notifiche raggruppate per casi simili di ristrutturazione/liquidazione. La Commissione può ritenere che non sia necessario presentare un piano per la mera liquidazione dell'istituzione o se le dimensioni dell'istituto sono trascurabili.