IT 2020

21

Relazione speciale

Il controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie nell'UE: occorre verificarne l'adeguatezza

CURIA RATIONUM

CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 16
Il controllo degli aiuti di Stato ai sensi del TFUE	01 - 02
Controllo giurisdizionale da parte degli organi giudiziari dell'UE	03 - 06
Gli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie durante e dopo la crisi finanziaria mondiale	07 - 14
Gli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie: le norme in materia di aiuti di Stato	15 - 16
Estensione e approccio dell'audit	17 - 20
Osservazioni	21 - 70
Conseguimento degli obiettivi, valutazione dei rischi e valutazioni ex post	21 - 30
Fissazione degli obiettivi e misurazione della performance	22 - 25
Valutazione dei rischi	26 - 27
Valutazione d'impatto e valutazione ex post	28 - 30
Strutture di gestione, quadro etico e risorse	31 - 36
Strutture di gestione	32
Quadro etico	33 - 34
Risorse umane e informatiche	35 - 36
Quadro per il controllo degli aiuti di Stato e norme in materia di aiuti di Stato	37 - 50
Quadro procedurale per il controllo degli aiuti di Stato	38 - 42
Le norme in materia di aiuti di Stato	43 - 50
Esercizio del controllo sugli aiuti di Stato	51 - 70
Osservanza delle procedure e dei processi interni	52 - 63
Contenuto delle decisioni sugli aiuti di Stato per le istituzioni finanziarie	64 - 70

Conclusioni e raccomandazioni **71 - 74**

Glossario

Elenco delle abbreviazioni

Risposte della Commissione

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I Gli aiuti di Stato possono falsare la concorrenza conferendo un vantaggio ai beneficiari rispetto ai concorrenti. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea vieta gli aiuti di Stato, a meno che non siano giustificati da situazioni eccezionali chiaramente definite. Spetta alla Commissione fare in modo che tale principio sia rispettato.

II Allo scoppio della crisi finanziaria mondiale tra il 2007 e il 2008, gli interventi pubblici sono stati ritenuti necessari per contenere la minaccia costituita dalle banche per la stabilità finanziaria. Da allora, l'UE ha introdotto importanti riforme al proprio quadro di riferimento per il settore finanziario, onde far sì che i salvataggi bancari non siano più necessari in futuro. Vi sono tuttavia ancora casi in cui le banche percepiscono denaro dei contribuenti. La Commissione ha il compito di valutare la compatibilità di tali misure con il mercato interno dell'UE, in base alle norme stabilite durante la crisi e modificate da ultimo nel 2013.

III L'audit era teso a valutare se, durante il periodo esaminato, la Commissione abbia esercitato il proprio controllo sugli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie in maniera adeguata per far sì che gli aiuti fossero eccezionali e limitati al minimo necessario. La Corte ha constatato che la Commissione disponeva di risorse e strumenti adeguati per esercitare il controllo sugli aiuti di Stato, ma che non sempre è stata in condizione di sfruttarli al meglio.

IV L'audit della Corte ha riguardato il periodo tra agosto 2013, data di entrata in vigore delle attuali norme della Commissione in materia di aiuti di Stato al settore finanziario, fino alla fino alla fine del 2018. Sono state esaminate alcune parti del quadro di controllo interno (in particolare le modalità con cui la direzione generale della Concorrenza ha misurato la performance), l'assetto organizzativo (comprese le risorse) e il quadro (giuridico) per il controllo degli aiuti di Stato, comprese le norme applicabili in materia di aiuti di Stato. La Corte ha inoltre analizzato l'esecuzione, da parte della Commissione, del controllo sugli aiuti di Stato, verificando anche se avesse rispettato le procedure e i processi interni.

V La Corte ha constatato che la direzione generale della Concorrenza aveva fissato obiettivi per l'esercizio del controllo sugli aiuti di Stato con sufficiente chiarezza e individuato i rischi per il loro conseguimento. Aveva fissato indicatori per misurare la propria performance, come richiesto, ma questi non permettevano di conoscere appieno la performance della Commissione nel controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie. Inoltre, non aveva valutato formalmente se le norme previste in caso di crisi fossero state da essa efficacemente applicate durante il periodo oggetto del presente audit.

VI La Commissione disponeva di un adeguato assetto organizzativo per il controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie, che ha consentito un flusso delle informazioni e una supervisione dirigenziale adeguati. Aveva istituito un solido quadro etico e la direzione generale della Concorrenza ha promosso una forte cultura etica, comprendente l'impegno a rispettare i più elevati standard professionali. La Commissione aveva assegnato risorse umane sufficienti per il controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie ed era investita dei poteri necessari per esercitarlo in modo efficace ed efficiente. Disponeva pertanto dei mezzi per fare in modo che le proprie decisioni fossero basate su informazioni corrette.

VII Le norme della Commissione per il controllo degli aiuti di Stato al settore finanziario erano in genere ben redatte e chiare. La Commissione aveva riveduto e adattato dette comunicazioni man mano che le condizioni economiche erano migliorate nel 2010, nel 2011 e nel 2013, ma mai più da allora. La Corte ha rilevato un miglioramento delle condizioni dei mercati durante il periodo sottoposto ad audit e fino all'insorgere della pandemia di COVID-19 e ha osservato che, mentre il quadro di regolamentazione era cambiato, le norme stesse applicabili in materia di aiuti di Stato non hanno subìto modifiche dal 2013.

VIII Le attività della Commissione per la gestione dei casi erano in ampia misura conformi ai processi interni. La Commissione aveva valutato in modo molto rigoroso i piani di ristrutturazione, richiedendo informazioni dettagliate e vagliandole attentamente. Non aveva tuttavia sistematicamente contestato le dichiarazioni degli Stati membri indicanti il sussistere delle condizioni per l'approvazione eccezionale di aiuti di Stato. Parimenti, aveva stabilito misure volte a contenere le distorsioni della concorrenza senza analizzare gli impatti nelle decisioni pubblicate.

IX Potrebbe quindi essere necessario considerare una razionalizzazione del controllo esercitato dalla Commissione sugli aiuti di Stato al settore finanziario. Sulla base delle osservazioni contenute nella presente relazione, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- condurre una valutazione per stabilire se le norme sugli aiuti di Stato continuano a essere adeguate e, all'occorrenza, adottare azioni correttive;
- rafforzare ulteriormente l'osservanza dei processi interni e delle migliori pratiche;
- migliorare la misurazione della performance.

X Il presente controllo di gestione rientra nel lavoro svolto dalla Corte sulla governance economica e finanziaria. Integra le relazioni della Corte già pubblicate sulla vigilanza finanziaria e sulla politica della concorrenza e può contribuire al dibattito sul risanamento del settore bancario dell'UE. La decisione di effettuare il presente audit discende dall'osservazione che, a 10 anni dallo scoppio della crisi finanziaria, il settore bancario dell'UE è rimasto un importante beneficiario di aiuti di Stato, nonostante gli sforzi significativi compiuti dall'UE per far sì che non fossero più necessari i salvataggi delle banche. L'attività di audit della Corte è stata completata prima della pandemia di COVID-19 e la presente relazione non prende in considerazione nuovi sviluppi e cambiamenti alle politiche avvenuti in seguito ad essa. Tuttavia, trae insegnamenti che continuano ad essere pertinenti: a) è importante fare in modo che gli aiuti destinati ad attenuare una crisi siano limitati ai danni da questa causati e b) il ricorso a norme in caso di crisi andrebbe riconsiderato una volta che questa si attenua. Le norme in materia di aiuti di Stato relative alle banche, che formano l'oggetto del presente audit, restano applicabili contestualmente alle iniziative intraprese dalla Commissione dopo la fine dell'audit della Corte, come l'istituzione del quadro temporaneo.

Introduzione

Il controllo degli aiuti di Stato ai sensi del TFUE

01 Il controllo degli aiuti di Stato, competenza esclusiva della Commissione europea, è teso ad assicurare l'integrità del mercato interno proteggendo la concorrenza da distorsioni del mercato da parte degli Stati membri. Un'impresa che riceve sostegno dal proprio governo ottiene un vantaggio rispetto ai concorrenti. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vieta in genere gli aiuti di Stato, a meno che non siano giustificati da motivi di sviluppo economico generale o situazioni eccezionali ben definite, ad esempio per porre rimedio a un grave turbamento (detta anche grave perturbazione) dell'economia di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE (cfr. ***riquadro 1***).

Riquadro 1

Articolo 107 del TFUE (ex articolo 87 del trattato che istituisce la Comunità europea)

1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.
[…]

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:
[…]

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro […]

02 La Commissione europea ha il compito di provvedere a che detto divieto sia rispettato e le deroghe siano applicate in maniera efficace e uniforme in tutta l'UE. Dispone di un ampio potere discrezionale nell'assicurare l'osservanza dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE[1] e può esercitarlo adottando linee-guida che definiscono il modo in cui valuta la compatibilità di una misura. Questa valutazione della compatibilità deve essere basata sull'applicazione di solidi princìpi economici. A tale riguardo, nella comunicazione della Commissione dell'8 maggio 2012 sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE si affermava che la complessità delle norme esistenti rappresentava una sfida per il controllo degli aiuti di Stato e invocava l'individuazione e la definizione di princìpi comuni al fine di garantire la coerenza delle linee-guida e la parità di trattamento tra le misure e i settori economici[2]. La Commissione non ha potere discrezionale nel valutare se la misura di uno Stato membro costituisca aiuto di Stato, ad eccezione di eventuali valutazioni economiche complesse che potrebbe aver eseguito, ad esempio, per stabilire se la misura in esame conferisce al beneficiario un vantaggio.

Controllo giurisdizionale da parte degli organi giudiziari dell'UE

03 Le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato e le procedure da essa seguite per arrivarvi sono soggette al controllo giurisdizionale degli organi giudiziari dell'UE, nei termini descritti nel TFUE e nella giurisprudenza degli organi giudiziari dell'UE. Se si ritiene che un atto dell'UE violi i trattati dell'UE, il diritto derivato adottato ai fini della loro applicazione o i diritti fondamentali, se ne può chiedere l'annullamento alla Corte di giustizia. Ai sensi del secondo comma dell'articolo 263 del TFUE, un ricorso di annullamento può essere proposto da "ricorrenti privilegiati", come gli Stati membri e le istituzioni dell'UE, che non sono tenuti a dimostrare l'interesse ad agire. Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, del TFUE, anche le persone fisiche o giuridiche possono adire la Corte di giustizia per annullare un atto dell'UE che li riguarda direttamente e individualmente.

---

1 Cfr. causa C-290/07 P, *Commissione/Scott SA*, EU:C:2010:480, punti 64-66.

2 Cfr. paragrafo 6 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM(2012) 209 final: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:IT:PDF

04 Pertanto, gli Stati membri e i beneficiari possono impugnare una decisione in materia di aiuti di Stato. I concorrenti possono sostenere che i propri diritti procedurali sono stati violati qualora ritengano che la Commissione avrebbe dovuto avviare un'indagine formale. Per contestare la fondatezza di una decisione in materia di aiuti di Stato, i concorrenti non sono legittimati ad agire se non sono in grado di dimostrare che la loro posizione sul mercato ha subìto un pregiudizio sostanziale che rende il loro caso singolare. Le azioni di altre persone fisiche o giuridiche (compresi azionisti e obbligazionisti sottoposti a bail-in) sono generalmente inammissibili, a meno che possano dimostrare che una decisione in materia di aiuti di Stato li riguardi direttamente e individualmente.

05 Il grado di controllo giurisdizionale da parte degli organi giudiziari dell'UE varia per quanto concerne la sostanza delle decisioni in materia di aiuti di Stato. Per valutare se una misura costituisce un "aiuto" ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, il Tribunale deve esaminare in modo esaustivo se tale misura ricada nell'ambito di detto articolo. Tale disamina, invece, è più limitata se le valutazioni effettuate dalla Commissione sono tecniche o di natura complessa.

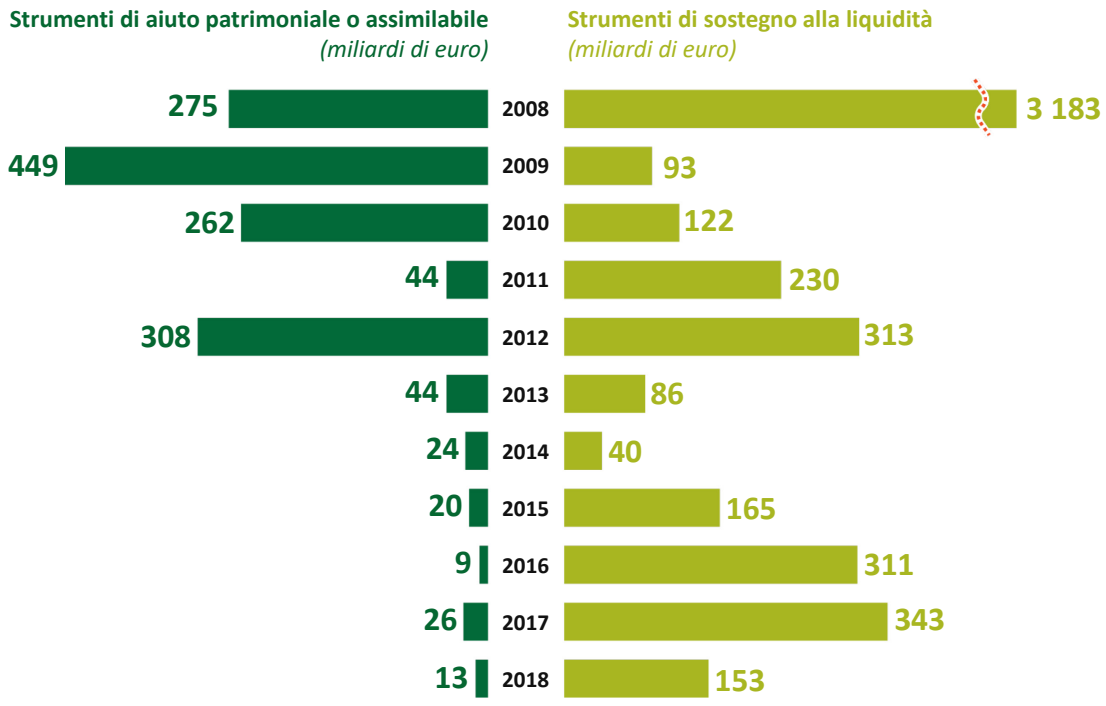
06 Quanto alla verifica della compatibilità in osservanza dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE, per la quale la Commissione gode di un ampio potere discrezionale, il controllo giurisdizionale si limita ad accertare il rispetto delle norme procedurali e di quelle relative all'obbligo di fornire motivazioni, nonché a verificare l'esattezza dei fatti in esame e che non vi sia stato un errore di diritto, un errore manifesto nella valutazione dei fatti o un abuso di potere. Inoltre, la Commissione sarebbe tenuta ad agire in modo coerente. La Corte di giustizia ha confermato, in particolare, che il controllo giurisdizionale esercitato dagli organi giudiziari dell'UE sulla valutazione con cui la Commissione stabilisce se un evento provochi un grave turbamento nell'economia risponde solo al criterio dell'errore manifesto, come descritto in precedenza[3].

[3] Cfr. cause riunite C-57/00 P e C-61/00 P, punti 99-100.

Gli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie durante e dopo la crisi finanziaria mondiale

07 La crisi finanziaria mondiale verificatasi tra il 2007 e il 2008 ha provocato negli anni successivi un aumento senza precedenti degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie. L'intervento pubblico è stato considerato necessario per limitare la minaccia rappresentata dalle banche per la stabilità finanziaria. Inoltre, è stato ritenuto cruciale per rispondere alla crisi sistemica bancaria e alla crisi del debito sovrano in vari paesi dell'UE. Il ricorso al denaro dei contribuenti per i salvataggi bancari è stato di gran lunga superiore agli aiuti di Stato a favore di altri settori durante la crisi finanziaria. Il settore bancario dell'UE, che stando alla Federazione bancaria europea ha contribuito al 4 % del PIL dell'insieme degli Stati membri dell'UE nel 2017[4], rimane un importante beneficiario di aiuti di Stato. La ***figura 1*** riporta gli importi degli aiuti di Stato approvati tra il 2008 e il 2018. In generale, l'ammontare degli aiuti di Stato approvati per il settore finanziario si è stabilizzato.

Figura 1 – Aiuti di Stato approvati tra il 2008 e il 2018



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione della Commissione europea.

[4] *Banking in Europe*: *EBF Facts & Figures 2018*, pag. 12 https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf

08 Negli anni recenti, la minore necessità di interventi pubblici nel settore bancario dell'UE ha inciso sulle attività di controllo degli aiuti di Stato svolte dalla Commissione. La riduzione degli importi degli aiuti si è riflessa nel numero di casi che la Commissione ha dovuto trattare. La Commissione ha adottato in media 57,5 decisioni all'anno dal 2009 al 2012, per poi scendere a otto decisioni nel 2016, a 21 nel 2017 e a sei nel 2018. Al momento dell'audit, la Commissione prevedeva un'ulteriore riduzione degli aiuti in futuro.

09 A seguito della crisi finanziaria, l'UE ha adottato una serie di misure volte ad assicurare la stabilità del settore finanziario. Nel marzo 2009 il Consiglio europeo ha riconosciuto la necessità di migliorare la regolamentazione e la vigilanza delle istituzioni finanziarie nell'UE e ha deciso in particolare, sulla base della "relazione de Larosière"[5], la creazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) responsabile della vigilanza macroprudenziale (per maggiori dettagli cfr. ***riquadro 2***).

Riquadro 2

Il monitoraggio del rischio sistemico nel settore finanziario dell'UE dopo la crisi finanziaria mondiale

Istituito nel 2010, il CERS ha il compito di monitorare e valutare i rischi sistemici allo scopo di limitare il rischio di dissesto delle componenti sistemiche e di accrescere la resilienza del sistema finanziario agli shock, attenuando così le ripercussioni negative sul mercato interno e sull'economia reale.

Se il CERS individua un rischio che potrebbe seriamente compromettere il regolare funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari e la stabilità dell'intero sistema finanziario o di parte di esso nell'Unione, è opportuno che informi senza indugio il Consiglio della situazione.

Qualora il CERS ritenga che possa insorgere una situazione di emergenza, è necessario che contatti il Consiglio fornendo una valutazione della situazione. Il Consiglio deve poi verificare se sia necessario adottare una decisione rivolta alle autorità europee di vigilanza che accerti l'esistenza di una situazione di emergenza.

---

[5] *Report – The High-Level Group on Financial Supervision*, Bruxelles, 25 febbraio 2009, https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_it.pdf

10 Il recupero post-crisi ha anche comportato una revisione del quadro microprudenziale dell'UE, stabilendo un quadro di gestione delle crisi a livello dell'UE e promuovendo approcci di vigilanza comuni. Nella primavera 2014 è stata adottata la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) al fine di fornire alle autorità meccanismi completi ed efficaci per gestire le banche in dissesto a livello nazionale, nonché meccanismi di cooperazione per far fronte ai dissesti bancari transfrontalieri. Finora, il quadro è stato applicato solo in un numero limitato di casi. Nella sua revisione dell'attuazione della BRRD e del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*, SRM), la Commissione ha individuato alcune carenze, in particolare nel coordinamento tra gli attori coinvolti, ma ha ritenuto prematuro elaborare e adottare proposte legislative[6].

11 La BRRD è stata introdotta nell'intento di evitare in futuro salvataggi bancari e di tutelare i contribuenti dell'UE[7], senza pregiudizio per la compatibilità di una misura con i trattati UE in forza delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. Ai sensi della BRRD, una banca che chiede sostegno pubblico straordinario è considerata in dissesto o a rischio di dissesto sulla scorta di una decisione adottata dalle autorità di vigilanza o di risoluzione, salvo in casi particolari previsti dalla direttiva, e deve essere liquidata con procedura ordinaria di insolvenza o, in circostanze eccezionali, sottoposta a risoluzione. In aggiunta, la BRRD stabilisce rigide condizioni per il ricorso al sostegno pubblico in caso di risoluzione. Per maggiori dettagli, cfr. ***riquadro 3***.

---

[6] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sulla revisione della direttiva 2014/59/UE (direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche) e del regolamento (UE) n. 806/2014 (regolamento sul meccanismo di risoluzione unico), pag. 5, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0213:FIN:IT:PDF

[7] Commissione europea, *Gestione delle crisi: nuove misure per evitare di dover ricorrere al salvataggio delle banche*, giugno 2012: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_12_570
Cfr. anche Consiglio europeo – Bruxelles – 12-13 dicembre 2012 – Conclusioni, punto 11.

Riquadro 3

Condizioni per il sostegno straordinario ai sensi della BRRD

Sostegno degli Stati membri alle istituzioni solvibili — misure precauzionali (articolo 32, paragrafo 4, lettera d), della BRRD):

- necessario per rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria,
- limitato alle istituzioni solvibili,
- con un carattere cautelativo e temporaneo,
- proporzionato per rimediare alle conseguenze della grave perturbazione,
- non utilizzato per compensare le perdite che l'istituzione ha accusato o rischia di accusare nel prossimo futuro.

Sostegno alle istituzioni in stato di dissesto – fondo di risoluzione e meccanismi di finanziamento alternativi (articolo 44, paragrafo 5 e articolo 101 della BRRD):

- le perdite non possono essere trasferite ad altri creditori,
- sono già state assorbite perdite almeno pari all'8 % delle passività totali (fondi propri compresi),
- le risorse erogate dal fondo di risoluzione si limitano al 5 % delle passività totali (fondi propri compresi) o, se inferiori, ai mezzi di cui dispone il fondo di risoluzione e all'importo che può essere raccolto mediante conferimenti ex post nell'arco di tre anni.

Sostegno alle istituzioni in stato di dissesto – Strumenti pubblici di stabilizzazione finanziaria (articolo 56 della BRRD):

- soluzione di ultima istanza dopo aver valutato e utilizzato, nella massima misura consentita dal mantenimento della stabilità finanziaria, gli altri strumenti di risoluzione.

12 Un'altra risposta alla crisi finanziaria è stata la creazione dell'unione bancaria. Sebbene ancora incompleta allo stato attuale, l'integrazione istituzionale tra gli Stati membri della zona euro si è spinta ancora oltre[8]. Sono stati istituiti i primi due pilastri dell'unione bancaria: il Meccanismo di vigilanza unico (MVU, noto anche come SSM, acronimo inglese di *Single Supervisory Mechanism*) e il meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*, SRM). Il terzo pilastro, un sistema comune per la tutela dei depositi, non è ancora posto in essere. Inoltre, a giudizio della Commissione, sono necessarie ulteriori misure per affrontare i restanti rischi del settore bancario (in particolare, per quanto concerne i crediti deteriorati oppure le iniziative per aiutare le banche a diversificare i propri investimenti in obbligazioni sovrane)[9].

13 Il clima economico è notevolmente migliorato nell'UE dalla crisi finanziaria mondiale ed è rimasto generalmente favorevole fino all'insorgenza della pandemia di COVID-19. È opinione diffusa che le banche in Europa siano divenute più resilienti, grazie alle misure adottate dopo la crisi finanziaria. Il loro livello di redditività rimane tuttavia basso. Ci sono troppe banche in Europa e il settore bancario dopo la crisi è più frammentato lungo le frontiere nazionali di quanto non lo fosse in precedenza[10]. In alcuni paesi permangono ancora problemi ereditati dal passato. Sono stati compiuti progressi per quanto riguarda la risoluzione dei crediti deteriorati, ma il livello di questi ultimi nell'UE è ancora superiore a quello che si osserva in altri importanti paesi

---

[8] Per una rassegna completa cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sulla revisione della direttiva 2014/59/UE (direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche) e del regolamento (UE) n. 806/2014 (regolamento sul meccanismo di risoluzione unico), Introduzione, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0213:FIN:IT:PDF

[9] Commissione europea, *Completing the banking union* alla pagina Internet: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en#completing-the-banking-union

[10] Cfr., ad esempio, Mario Draghi, Prefazione al Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2018: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.it.html
La relazione su *EUROFI FINANCIAL FORUM 2019* offre un resoconto dettagliato dei pareri espressi dai rappresentanti dei settori pubblico e privato sugli ultimi sviluppi in materia di regolamentazione nel settore finanziario e di come migliorare il funzionamento del mercato finanziario dell'UE: http://helsinki2019.eurofi.net

sviluppati[11]. Inoltre, detti crediti potrebbero nuovamente aumentare se non si riesce a mitigare le ricadute economiche della pandemia di COVID-19.

14 È stato osservato che il ruolo della Commissione in quanto istanza deputata al controllo degli aiuti di Stato non può essere considerato isolatamente per quanto concerne il settore finanziario. La Commissione è solo un anello importante di una catena costituita anche dagli Stati membri che decidono di offrire sostegno a una data banca, dai dirigenti delle banche, dai revisori esterni, dalle autorità di vigilanza bancaria e dalle autorità di risoluzione, tutti attori con un proprio ruolo da svolgere. Potrebbe quindi accadere che il controllo degli aiuti di Stato entri in gioco se il nuovo sistema istituito non ha assolto la propria funzione come previsto. In passate relazioni speciali pubblicate nel 2017[12] e nel gennaio 2018[13], la Corte ha individuato carenze nella preparazione della risoluzione (Comitato di risoluzione unico), nonché alcuni difetti di impostazione e indizi di attuazione inefficiente del quadro di gestione delle crisi (Banca centrale europea). In aggiunta, persiste il timore che il settore bancario possa non essere pronto per la nuova disciplina più rigorosa. Pertanto, il ruolo della Commissione continua a essere cruciale e difficile allo stesso tempo.

---

[11] L'ammontare (658 miliardi di euro) e l'incidenza dei crediti deteriorati (pari al 3,2 %) aveva raggiunto il livello più basso nel quarto trimestre del 2018, mentre la dispersione tra i paesi dell'UE/SEE era rimasta elevata (dallo 0,45 % al 41,2 %). Cfr. il quadro operativo dei rischi per il quarto trimestre 2018: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA Dashboard – Q4 2018.pdf

[12] Relazione speciale n. 23/2017: "Il Comitato di risoluzione unico: si è iniziato a lavorare al difficile compito di realizzare l'unione bancaria, ma resta ancora molta strada da fare", https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_IT.pdf

[13] Relazione speciale n. 02/2018: "L'efficienza operativa nella gestione delle crisi bancarie da parte della BCE", https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_IT.pdf

Gli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie: le norme in materia di aiuti di Stato

15 Il mandato della Commissione nell'attuazione degli articoli 107 e 108 del TFUE è di preservare la concorrenza nel mercato interno e condizioni di parità nell'UE. Durante la crisi finanziaria, il quadro per gli aiuti di Stato è stato adattato per focalizzarsi sulla stabilità finanziaria quale obiettivo generale, per il settore bancario, cercando nel contempo di garantire che gli aiuti e le distorsioni della concorrenza tra le banche e tra uno Stato membro e l'altro fossero mantenuti al minimo necessario. Quest'ultimo aspetto è fondamentale per evitare che gli aiuti di Stato annullino la parità di condizioni tra i beneficiari degli aiuti e i loro concorrenti e le imprese più sane, limitando al contempo anche l'ammontare di denaro dei contribuenti destinato alle istituzioni finanziarie in dissesto[14]. La Commissione ha stabilito norme specifiche in materia di aiuti di stato per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, per gli aiuti alle istituzioni finanziarie durante la crisi (di seguito "norme in caso di crisi"), che sono state modificate nel 2010, nel 2011 e nel 2013 (cfr. ***riquadro 4***). La comunicazione sul settore bancario del 2013 ha abrogato la comunicazione sul settore bancario del 2008 e apportato alcune modifiche alla comunicazione sulle attività deteriorate e alla comunicazione sulla ristrutturazione[15].

---

[14] Sito Internet della Commissione dedicato alla politica di concorrenza e alla ripresa economica, sezione sulle misure contro la crisi finanziaria, parte incentrata sugli aiuti di Stato: https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (ultimo aggiornamento: 16.4.2012).

[15] Cfr. sezione 7 della comunicazione sul settore bancario del 2013.

Riquadro 4

Comunicazioni della Commissione per le istituzioni finanziarie

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, 13 ottobre 2008 (cfr. IP/08/1495)

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, 5 dicembre 2008 (cfr. IP/08/1901)

Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario, 25 febbraio 2009 (cfr. IP/09/322)

Comunicazione della Commissione – Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, adottata il 17 dicembre 2008 (cfr. IP/08/1993) e modificata il 25 febbraio 2009.

Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato (cfr. IP/09/1180)

Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (cfr. IP/10/1636)

Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (cfr. IP/11/1488)

Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (cfr. IP/13/672)

16 Il 19 marzo 2020 la Commissione ha adottato un quadro di riferimento temporaneo per consentire agli Stati membri di sostenere ulteriormente l'economia a fronte della pandemia di COVID-19[16]. Per quanto concerne le banche, nella comunicazione si afferma che gli aiuti agli operatori non bancari non saranno considerati aiuti (indiretti) alle banche e che le misure a sostegno di queste ultime in caso di danni diretti subiti a seguito della pandemia di COVID-19 verrebbero considerate misure ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE e non sarebbero state valutate in base alle norme vigenti. Qualsiasi misura che non sia contemplata dalla comunicazione o non ricada nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE deve essere notificata alla Commissione e valutata ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato applicabili al settore bancario. Pertanto, le norme in materia di aiuti di Stato oggetto del presente audit rimangono d'applicazione.

[16] Comunicazione della Commissione – Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03)

Estensione e approccio dell'audit

17 La Corte, pur avendo espletato in passato audit sulla politica di concorrenza, ivi compreso il controllo degli aiuti di Stato, non ha mai svolto un controllo di gestione espressamente sull'applicazione della politica di concorrenza dell'UE per quanto riguarda gli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie. Ha deciso di effettuare il presente audit alla luce del nuovo quadro di regolamentazione per il settore bancario dell'UE e degli sviluppi del mercato.

18 La Corte ha incentrato l'audit sul periodo compreso tra agosto 2013 e la fine del 2018. Ha valutato se la Commissione abbia gestito il proprio controllo sugli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie in maniera adeguata per far sì che gli aiuti fossero eccezionali e limitati al minimo necessario. Prestando particolare attenzione alla DG COMP, sono stati posti i quesiti seguenti.

- La Commissione disponeva di strumenti e risorse adeguati per esercitare il controllo degli aiuti di Stato?
- La Commissione ha esercitato il controllo degli aiuti di Stato per accertare che questi ultimi fossero eccezionali e limitati al minimo necessario?

19 In termini di conseguimento degli obiettivi, la Corte ha verificato l'impostazione degli obiettivi della DG COMP, la valutazione dei rischi da questa effettuata, l'idoneità del quadro di misurazione della performance e se la DG COMP avesse condotto valutazioni ex post e valutazioni d'impatto. Ha analizzato la struttura organizzativa all'interno della DG COMP (compresi i controlli interni e l'adeguatezza delle risorse dispiegate) nonché il quadro etico di detta direzione generale. Inoltre, ha esaminato se la Commissione disponesse dei necessari poteri giuridici e se il quadro procedurale e i processi interni favorissero pratiche efficienti e trasparenti. Ha verificato se le norme sugli aiuti di Stato alle banche fossero basate su valutazioni ex ante, se le norme in vigore fossero adatte allo scopo e se riflettessero la realtà del mercato e della regolamentazione.

Per valutare se la Commissione sia stata efficace nell'esercizio del controllo degli aiuti di Stato, la Corte ha analizzato l'intera procedura relativa agli aiuti di Stato e ha anche esaminato se i processi e le procedure della Commissione assicurassero la fondatezza delle decisioni da essa adottate[17].

20 Il controllo ex ante degli aiuti di Stato da parte di un'autorità pubblica è una peculiarità dell'UE. Pertanto, la Corte ha ricavato i criteri di audit dai documenti dell'UE. Gli elementi probatori di audit sono stati raccolti analizzando i documenti forniti dalla DG COMP, nonché tramite colloqui con il personale. I principali risultati del lavoro condotto sono stati discussi con un gruppo di esperti.

[17] Un controllo di gestione consiste in un esame indipendente, obiettivo e attendibile volto a stabilire se le imprese, i sistemi, gli interventi, i programmi, le attività o le organizzazioni operino in conformità dei princìpi di economia, efficienza ed efficacia e se vi siano margini di miglioramento (ISSAI 300). La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) interpreta il diritto dell'UE onde far sì che sia applicato in modo uniforme in tutti i paesi dell'UE e dirime le controversie giuridiche tra governi nazionali e istituzioni dell'UE. Può essere adita, in determinate circostanze, anche da privati cittadini, imprese od organizzazioni allo scopo di intraprendere un'azione legale contro un'istituzione dell'UE, qualora ritengano che abbia violato in qualche modo i loro diritti.

Osservazioni

Conseguimento degli obiettivi, valutazione dei rischi e valutazioni ex post

21 Il quadro di controllo interno della Commissione impone la fissazione di obiettivi, la valutazione dei rischi ad essi connessi e la misurazione della performance. Salvo in caso di esenzione, le valutazioni d'impatto e la valutazione ex post della legislazione e delle attività diverse da quelle di spesa devono essere svolte conformemente ai princìpi guida degli orientamenti della Commissione per legiferare meglio, per valutare la performance degli interventi dell'UE e analizzare le opzioni e i relativi impatti sulle nuove iniziative.

Fissazione degli obiettivi e misurazione della performance

22 **La DG COMP fissa obiettivi con sufficiente chiarezza per individuare e valutare i rischi connessi, conformemente al quadro di controllo interno della Commissione[18].** Occorre stabilire obiettivi e definizioni dei mandati aggiornati a ogni livello per le attività più significative, fino ai compiti e agli obiettivi assegnati ai singoli agenti. Le definizioni dei mandati devono essere allineate alle responsabilità della Commissione in forza dei trattati e agli obiettivi per le politiche da essa perseguiti. Come richiesto, la DG COMP ha fissato obiettivi in modo sufficientemente chiaro per individuare i rischi per il loro conseguimento nel piano strategico per il periodo 2016-2020 e, in seguito, ha specificato e aggiornato questi obiettivi nei piani di gestione (annuali).

23 **La DG COMP ha stabilito indicatori di risultato e di realizzazione come richiesto. Tuttavia, gli indicatori usati non misurano l'effetto delle attività svolte dalla DG COMP, in parte a causa di fattori che esulano dal suo controllo.** Lo scopo degli indicatori di performance per gli obiettivi è di consentire il monitoraggio dei progressi verso il loro conseguimento[19]. La DG COMP ha riferito in merito al conseguimento dei

---

[18] Principio 6 esposto nel documento intitolato *Communication to the Commission from Commissioner Oettinger – Revision of the Internal Control Framework*: https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf

[19] Principio 6 del quadro di controllo interno: il monitoraggio.

propri obiettivi nelle relazioni annuali di attività (RAA). Nel ***riquadro 5*** sono riportati gli indicatori di cui al presente paragrafo per ciascun obiettivo pertinente.

Riquadro 5

Obiettivi e indicatori pertinenti (dai piani di gestione annuali della DG COMP[20])

Obiettivo specifico 7: aiuti più mirati che favoriscano la crescita (obiettivo riportato dal 2013 al 2015)

- **Indicatore di risultato 2:** livello globale di aiuti al settore finanziario contro la crisi effettivamente utilizzati dagli Stati membri, espresso in percentuale di PIL dell'UE-28 per il 2013

Obiettivo specifico 9: stabilità e promozione della concorrenza nel settore bancario (obiettivo introdotto nel 2016).

- **Indicatore di risultato 1 (2016):** per ciascuna prova di stress effettuata dall'MVU o dall'ABE, calcolo del rapporto tra a) gli aiuti di Stato e il sostegno erogato dal Fondo alle banche nel campione della prova per coprire le carenze individuate nella prova di stress e b) la carenza patrimoniale totale rilevata dalla prova di stress alla rispettiva data di osservazione.

- **Indicatore di risultato 2 (2016):** rapporto tra a) gli aiuti di Stato a tutte le banche dell'UE sotto forma di strumenti **relativi** al capitale e b) lo stock di capitale e riserve totali per tutte le banche dell'UE.

- **Indicatore di realizzazione (dal 2017): adozione di decisioni da parte della Commissione.**

Obiettivo specifico 12: strumenti giuridici dell'UE in materia di concorrenza mantenuti in linea con la realtà del mercato e il pensiero economico e giuridico contemporaneo.

- **Indicatore di risultato:** consultazione dei portatori di interessi sulle nuove norme (Eurobarometro 2014).

[20] Cfr. i piani di gestione annuali della DG COMP per gli anni 2013-2018.

24 Gli indicatori di risultato utilizzati, tuttavia, rispecchiano fattori esterni e sono privi di un chiaro nesso causale con le attività di controllo degli aiuti di Stato svolte dalla Commissione. Ad esempio, per l'obiettivo "aiuti più mirati che favoriscano la crescita", l'indicatore di risultato impiegato "percentuale degli aiuti rispetto al PIL"[21] riflette il fatto che vi è stato meno bisogno di aiuti e che il PIL è aumentato negli anni recenti. Gli indicatori di risultato utilizzati per misurare il conseguimento da parte della Commissione dell'obiettivo "stabilità e promozione della concorrenza nel settore bancario" rispecchia la maggiore resilienza delle banche in generale, in parte grazie al ricorso al denaro dei contribuenti, più che alle attività della Commissione[22]. Inoltre, l'indicatore per l'obiettivo di mantenere allineato il diritto dell'UE in materia di concorrenza alla realtà del mercato mostrava se i portatori di interessi erano soddisfatti del loro livello di coinvolgimento nelle consultazioni[23], ma non se le norme erano allineate alla realtà del mercato.

25 **Gli indicatori di performance della Commissione non misuravano la riuscita delle ristrutturazioni o l'impatto delle sue decisioni in materia di aiuti di Stato sui mercati bancari dell'UE.** La Commissione non aveva definito indicatori di performance che dimostrassero la riuscita delle ristrutturazioni, aspetto cruciale in considerazione del numero di casi in cui le banche sono successivamente risultate economicamente

---

[21] Cfr., ad esempio, i piani di gestione annuali della DG COMP 2013-2015.

[22] Cfr. piano di gestione annuale della DG COMP per il 2016, obiettivo specifico 9: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf

[23] Cfr. *Eurobarometer Standard Qualitative Study – DG Competition Stakeholder Survey, Aggregate Report*, 2014, pag. 27, dove si afferma che nel complesso si è osservato un livello elevato di soddisfazione riguardo alla consultazione della DG COMP sulle nuove norme, sebbene alcuni partecipanti ritenessero che non sempre le loro opinioni siano state prese in considerazione. http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html

non sostenibili[24]. Né c'erano indicatori per misurare l'impatto degli aiuti di Stato approvati dalla Commissione sull'integrità del mercato interno in generale e sulle attività transfrontaliere delle banche dell'UE in particolare.

Valutazione dei rischi

26 **La DG COMP aveva individuato e stabilito come affrontare i rischi per il conseguimento degli obiettivi fissati.** Il quadro di controllo interno della Commissione prevede anche la valutazione e la gestione dei rischi[25]. Il processo di valutazione dei rischi della DG COMP era basato sul processo corrispondente della Commissione e coerente con esso. La DG COMP aveva individuato e valutato i rischi nell'ambito di un esercizio dal basso che coinvolgeva le unità operative incaricate dell'applicazione delle politiche di concorrenza, delle unità di coordinamento e di altre unità orizzontali.

27 **Nella valutazione dei rischi da parte della DG COMP non rientravano però i rischi per il conseguimento degli obiettivi pertinenti al controllo degli aiuti al settore finanziario, né il rischio che le norme al riguardo non fossero più allineate alla realtà del mercato.** La valutazione dei rischi a cura della DG COMP non contemplava i potenziali rischi per il conseguimento degli obiettivi fissati specificamente per il controllo degli aiuti di Stato al settore finanziario. Inoltre, per assicurare un'applicazione efficace del diritto dell'UE in materia di concorrenza è essenziale mantenere allineate le norme sugli aiuti di Stato alla realtà del mercato[26]. A giudizio della Corte, ciò è tanto più vero per norme intese a ovviare alle circostanze eccezionali

---

[24] La finalità dell'obbligo imposto dalla Commissione di presentare piani di ristrutturazione e della loro valutazione ex ante è di garantire che il ripristino della redditività possa avvenire in tempi ragionevoli e in maniera solida e duratura (punto 8 della comunicazione sul settore bancario del 2013). Tuttavia, varie banche beneficiarie nel campione della Corte hanno necessitato di interventi pubblici aggiuntivi sotto forma di ulteriore liquidità o capitale azionario dopo essere state giudicate economicamente sostenibili dalla Commissione. Una banca, dopo due ricapitalizzazioni consecutive, ha avuto bisogno di sostegno supplementare per essere liquidata (al terzo anno del quinquennio previsto per la ristrutturazione). I livelli persistentemente elevati di crediti deteriorati e le esposizioni al rischio sovrano costituiscono ulteriori motivi per dubitare del successo delle ristrutturazioni.

[25] Principio 7 del quadro di controllo interno.

[26] Cfr. piano strategico 2016-2020 della DG COMP, pag. 10.

indotte dalla crisi finanziaria mondiale[27]. La Commissione, invece, non ha classificato il rischio che le norme in caso di crisi non riflettano più la realtà del mercato come un "rischio importante" per un'applicazione efficace del divieto di aiuti di Stato.

Valutazione d'impatto e valutazione ex post

28 **Gli orientamenti della Commissione per legiferare meglio prevedono un processo per la valutazione d'impatto al fine di suffragare la definizione delle politiche mediante la raccolta e l'analisi di riscontri empirici.** Conformemente agli orientamenti, l'elaborazione delle politiche dovrebbe essere corroborata sia da valutazioni ex post che da valutazioni d'impatto. In entrambe, si analizza come un problema sia o debba essere affrontato per conseguire gli obiettivi perseguiti[28]. La Commissione si avvale delle valutazioni ex post per stabilire se le politiche o gli atti legislativi dell'UE siano ancora giustificati, se vi sia bisogno di modifiche, o se debbano essere semplicemente eliminati. I princìpi per legiferare meglio sottolineano inoltre che la corretta attuazione delle politiche prevede anche il monitoraggio della loro applicazione sul campo. Ciò per verificare che conseguano i risultati auspicati e che, qualora così non fosse o si fossero prodotti effetti indesiderati, possano essere adottate misure correttive.

---

[27] Nella comunicazione sul settore bancario del 2008 si sottolineava che era possibile invocare l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato, solo in quelle circostanze veramente eccezionali (cfr. paragrafo ***44***).

[28] *Better Regulation guidelines*, sezione 3.3, pag. 8.

29 **In un documento di lavoro dei servizi della Commissione[29] e in uno studio esterno commissionato dal Parlamento europeo[30] si è analizzato se nel 2011 le norme in caso di crisi avessero conseguito gli obiettivi prefissati.** Il personale della DG COMP ha concluso che gli aiuti di Stato concessi e il controllo degli stessi da parte della Commissione avevano contribuito a preservare il mercato interno per l'intera durata della crisi. Gli autori hanno constatato che si erano verificate distorsioni della concorrenza in vari modi, ma hanno concluso che:

- la Commissione aveva adoperato con efficacia uno strumento di coordinamento che ha consentito un trattamento uniforme di tutti gli Stati membri e di tutte le banche;
- il mezzo più efficiente che aveva permesso alla Commissione di ridurre al minimo i rischi di distorsioni della concorrenza era consistito nell'imporre obblighi di profonda ristrutturazione.

Per il periodo fino al 2011, lo studio del Parlamento europeo ha riscontrato che una parte consistente delle misure per combattere la crisi finanziaria non rientrava nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato e che era difficile separare l'effetto degli aiuti di Stato da quello di altri fattori. Gli autori di tale studio hanno concluso che:

- la Commissione non era riuscita a mantenere un approccio uniforme tra i vari paesi e le diverse imprese;
- la differenza di pratiche tra gli Stati membri aveva indebolito il funzionamento del mercato interno, nonostante gli sforzi profusi dalla Commissione[31].

---

[29] Documento di lavoro della Commissione, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Bruxelles, 5.10.2011 SEC(2011) 1126 *final*: https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

[30] Parlamento europeo, direzione generale delle politiche interne, dipartimento tematico A: Politica economica e scientifica, *Economic and Monetary Affairs Study,* "State Aid Crisis Rules for the Financial Sector and the Real Economy": https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf (studio del Parlamento europeo).

[31] Studio del Parlamento europeo, sezione 2.4.2. "*Maintaining a consistent approach across countries and firms*" e capitolo 2.5 "*Main Findings*".

In aggiunta, nello studio è stata espressa preoccupazione per la scarsa trasparenza e si è sottolineata l'esigenza che le decisioni della Commissione vengano pubblicate in tempi più rapidi[32].

30 **Non ci sono state formali valutazioni ex post delle attuali norme in caso di crisi.** La Commissione, pur avendo consultato gli Stati membri e altri portatori di interessi prima della revisione del 2013, non aveva valutato formalmente l'efficacia delle norme in caso di crisi. La versione attuale della comunicazione sul settore bancario è stata pubblicata nell'agosto 2013, in seguito alla consultazione con gli Stati membri e al dialogo con il comitato economico e finanziario, con la partecipazione delle banche centrali. La Commissione ha apportato modifiche anche ad altre norme in caso di crisi, che erano ancora in vigore al momento dell'audit. Da allora, la Commissione non aveva valutato in modo formale il conseguimento degli obiettivi fissati né il valore aggiunto UE di dette norme, al fine di modificarle o sospenderle[33]. Non aveva neanche valutato formalmente l'impatto delle norme in caso di crisi e della loro applicazione sulla concorrenza nei mercati bancari dell'UE.

Strutture di gestione, quadro etico e risorse

31 **Il quadro di controllo interno della Commissione impone la creazione di strutture di gestione complete.** Le strutture di gestione devono consentire un'efficace supervisione interna di tutte le attività connesse e favorire il conseguimento degli obiettivi fissati. Devono essere delegati compiti adeguati, nonché definiti e posti in essere opportuni rapporti gerarchici che consentano l'esercizio dell'autorità, l'adempimento dei compiti e il flusso delle informazioni[34]. Inoltre, la Commissione dovrebbe disporre di personale competente e impiegare le proprie risorse in modo efficace a sostegno delle proprie priorità e delle attività principali[35].

---

[32] Studio del Parlamento europeo, pag. 39.

[33] L'unico documento disponibile che verta sugli impatti degli aiuti di Stato approvati dalla Commissione è un'edizione del periodico *Competition State aid brief* intitolata "State aid to European banks: returning to viability". Tale documento, che presenta esclusivamente il parere degli autori e non la posizione della Commissione, intende mostrare che i piani di ristrutturazione approvati dalla Commissione ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato hanno contribuito a salvare molte banche europee e a renderle nuovamente sostenibili sotto il profilo economico.

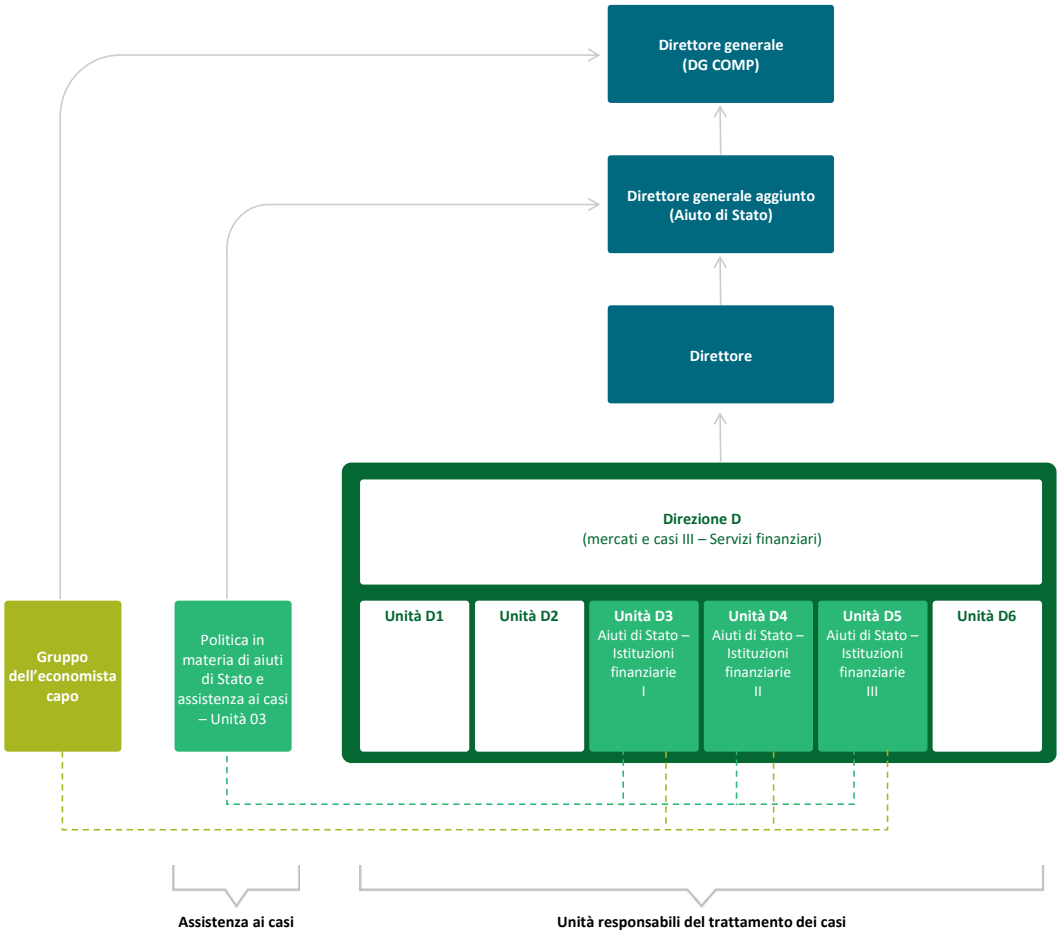
[34] Principio 3 del quadro di controllo interno.

[35] Piano di gestione annuale della DG COMP per il 2018, obiettivo 2.

Strutture di gestione

32 **Una struttura a matrice con opportuni rapporti gerarchici ha consentito un adeguato flusso di informazioni e una congrua supervisione interna da parte degli alti dirigenti.** La DG COMP aveva creato una struttura a matrice basata su strumenti e settori, studiata per promuovere la conoscenza degli strumenti e dei settori. Tre unità ad hoc sono state incaricate del trattamento dei casi di aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie. Un'unità di coordinamento forniva assistenza per le questioni sostanziali e procedurali e nella procedura veniva coinvolto il gruppo dell'economista capo, di cui però non erano documentati i contributi in termini di analisi economica dettagliata sulle risultanti distorsioni della concorrenza o sulla presenza di fallimenti del mercato nei singoli casi. Nella ***figura 2*** è illustrata la struttura organizzativa competente per il controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie.

Figura 2 – Struttura organizzativa per il controllo degli aiuti di Stato al settore finanziario



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'organigramma della DG COMP.

Quadro etico

33 **La DG COMP ha promosso una forte cultura etica, incentrata sulla prevenzione.** Conformemente alla politica della Commissione di promuovere una cultura etica istituzionale, la DG COMP si è concentrata sulla prevenzione attraverso l'istruzione e la formazione. Gli agenti devono presentare ogni anno una dichiarazione in cui affermano che si atterranno alle norme etiche. Gli incaricati del trattamento dei casi devono sottoscrivere un modulo sul conflitto di interessi per ogni caso di cui si sono occupati. I potenziali conflitti sono valutati singolarmente.

34 **Il quadro etico della DG COMP fa riferimento agli obblighi generali che incombono sul personale UE e sottolinea che la divulgazione di informazioni privilegiate nonché l'abuso delle stesse costituiscono reati penali.** A differenza del personale di altri dipartimenti della Commissione, il personale della DG COMP, al pari di qualsiasi altro agente della Commissione che si occupa di casi di aiuti di Stato, può avere un accesso privilegiato a informazioni sui singoli operatori di mercato e in grado di influenzare quest'ultimo. Inoltre, le decisioni adottate in casi di aiuti di Stato hanno un impatto significativo sui mercati finanziari, specie sulle quotazioni azionarie e obbligazionarie dei beneficiari. Ciò nonostante, la DG COMP non aveva posto in essere un sistema di monitoraggio o di altro tipo per verificare che il personale rispettasse le norme nell'effettuare operazioni finanziarie.

Risorse umane e informatiche

35 **La Commissione aveva assegnato risorse umane sufficienti, ma era diventato più difficile attrarre e mantenere i talenti necessari.** Il personale in genere proviene da un solido percorso di istruzione e dispone di conoscenze specialistiche, nonché di esperienza di lavoro pertinente. Grazie a una formazione sul posto di lavoro e a un programma di tutoraggio ben concepiti nonché a uno strumento Intranet per la condivisione delle conoscenze, i neoassunti hanno potuto impratichirsi nei compiti loro assegnati e i responsabili più esperti del trattamento dei casi mantenere aggiornate le proprie conoscenze. La direzione D aveva registrato un'ondata di partenze nel 2015 e nel 2016, nonché vari agenti di grande esperienza se ne erano andati di recente[36]. La DG COMP aveva faticato a trovare candidati idonei, ma aveva adottato misure di mitigazione. Nel complesso, la Commissione era ben attrezzata per trattare un numero di casi ampiamente ridotto durante il periodo sottoposto ad audit.

---

[36] Piano di gestione dei casi, aprile e novembre 2018, pag. 23.

36 **La Commissione prevede di introdurre nuovi sistemi informatici per aiutare i dirigenti e gli agenti a eseguire, documentare e monitorare le proprie attività con maggiore efficienza.** I sistemi informatici della Commissione sono tesi a contribuire alla gestione sicura, efficiente e integrata dei casi in materia di concorrenza e forniscono un sostegno essenziale alle sue operazioni ordinarie. La DG COMP non disponeva di un unico sistema per raccogliere e archiviare automaticamente tutti i documenti relativi a un caso, avvalendosi invece di varie applicazioni. Aveva deciso, però, di guidare lo sviluppo di un nuovo sistema comune di gestione dei casi per sostituire i sistemi di gestione dei casi e dei documenti ormai obsoleti. Intende così modernizzare i propri sistemi informatici e scongiurare il rischio di non essere più in grado di mantenere la propria capacità di imporre il rispetto della normativa a causa di una performance insufficiente del suo attuale sistema informatico[37].

Quadro per il controllo degli aiuti di Stato e norme in materia di aiuti di Stato

37 **Poteri e strumenti procedurali adeguati sono un presupposto essenziale per un controllo efficiente ed efficace degli aiuti di Stato.** Le norme in materia di aiuti di Stato dovrebbero essere ben redatte per far sì che rispecchino adeguatamente gli obiettivi del trattato e promuovano un'interpretazione restrittiva della deroga alla regola che vieta gli aiuti di Stato. A tal fine, è altresì cruciale che riflettano le condizioni del mercato (comprese le modifiche pertinenti apportate al quadro di regolamentazione) in un determinato arco temporale.

Quadro procedurale per il controllo degli aiuti di Stato

38 **La Commissione era investita dei poteri necessari per esercitare il controllo degli aiuti di Stato in modo efficace ed efficiente.** Ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, gli Stati membri sono tenuti a notificare le misure previste alla Commissione e non possono porle in atto senza previa autorizzazione di quest'ultima. Il principio di leale cooperazione stabilisce che l'UE e gli Stati membri si assistano reciprocamente. Inoltre, gli Stati membri devono adottare qualsiasi misura atta ad assicurare l'assolvimento degli obblighi che a loro incombono in virtù dei trattati e facilitare l'adempimento dei compiti e il conseguimento degli obiettivi dell'UE[38].

---

[37] Tabella del registro dei rischi: rischio mitigabile numero 22.

[38] Articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE).

39 **Il regolamento di procedura fornisce un quadro appropriato per l'esercizio dei poteri della Commissione.** Il regolamento di procedura in vigore e quelli che l'hanno preceduto stabiliscono le regole per le procedure relative agli aiuti di Stato. Gli Stati membri devono notificare alla Commissione in tempo utile qualsiasi progetto di concessione di aiuti e fornire, nella notifica, tutte le informazioni necessarie per consentire alla Commissione di adottare una decisione[39]. La Commissione deve procedere all'esame della notifica non appena questa le è pervenuta. Dopo un esame preliminare, entro due mesi dalla ricezione della notifica completa[40], la Commissione:

- se constata che la misura notificata non costituisce un aiuto, adotta una decisione in tal senso;
- se non ha dubbi sulla compatibilità della misura con il mercato interno, decide che la misura è compatibile ("decisione di non sollevare obiezioni")[41];
- se nutre dubbi in ordine alla compatibilità della misura con il mercato interno, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE ("decisione di avviare il procedimento d'indagine formale")[42].

Qualora la Commissione non adotti una decisione suddetta, l'aiuto sarà considerato autorizzato[43].

---

[39] Articolo 2 del regolamento di procedura.

[40] Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento di procedura, "[la] notifica è ritenuta completa se entro due mesi dalla sua ricezione, o dalla ricezione di ogni informazione supplementare richiesta, la Commissione non richiede ulteriori informazioni. Il termine può essere prorogato con il consenso della Commissione e dello Stato membro interessato. Se opportuno, la Commissione può fissare scadenze più ravvicinate".

[41] Articolo 4 del regolamento di procedura.

[42] Articolo 4, paragrafo 4, del regolamento di procedura.

[43] Articolo 4, paragrafo 6, del regolamento di procedura (cosiddetta anche "procedura Lorenz").

40 **In particolare, la Commissione ha il potere giuridico per fare in modo che le sue decisioni siano basate su informazioni complete e corrette.** Le richieste di informazioni previste dal regolamento di procedura servono a far sì che la Commissione disponga delle informazioni necessarie per condurre una valutazione. A norma dell'articolo 5 del regolamento di procedura, la Commissione può chiedere informazioni agli Stati membri notificanti in qualsiasi fase della procedura. Se la Commissione avvia un procedimento d'indagine formale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento di procedura, le parti interessate possono formulare osservazioni e, in determinate circostanze, la Commissione può chiedere informazioni di mercato ad altre fonti[44]. Inoltre, nei casi in cui informazioni inesatte dello Stato membro notificante abbiano costituito un fattore determinante ai fini della decisione, l'articolo 11 del regolamento di procedura conferisce alla Commissione la facoltà di revocarla.

41 **Oltre alle procedure e ai poteri formali sanciti dal regolamento di procedura, la Commissione aveva sviluppato procedure di cooperazione volontaria, in particolare i "contatti pre-notificazione" descritti in un codice delle migliori pratiche.** Il codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (di seguito, il "codice delle migliori pratiche")[45] era stato aggiornato nel 2018[46] previa consultazione degli Stati membri e di altri portatori di interessi. Secondo la Commissione, la fase di "pre-notificazione" offre l'opportunità di discutere l'estensione delle informazioni da presentare e di fornire orientamenti a uno Stato membro per fare in modo che una notifica sia completa. Nella revisione del 2018 del codice delle migliori pratiche si è riconosciuto che, come migliore pratica, i contatti pre-notificazione possono includere la discussione di aspetti giuridici ed economici della misura in modo informale e riservato prima che sia formalmente notificata, per affrontare in particolare gli aspetti che potrebbero non essere pienamente in linea con le norme sugli aiuti di Stato, anche nei casi in cui sono necessarie modifiche significative della misura[47]. La ***figura 3*** offre una panoramica delle differenze tra i procedimenti formali e quelli informali.

---

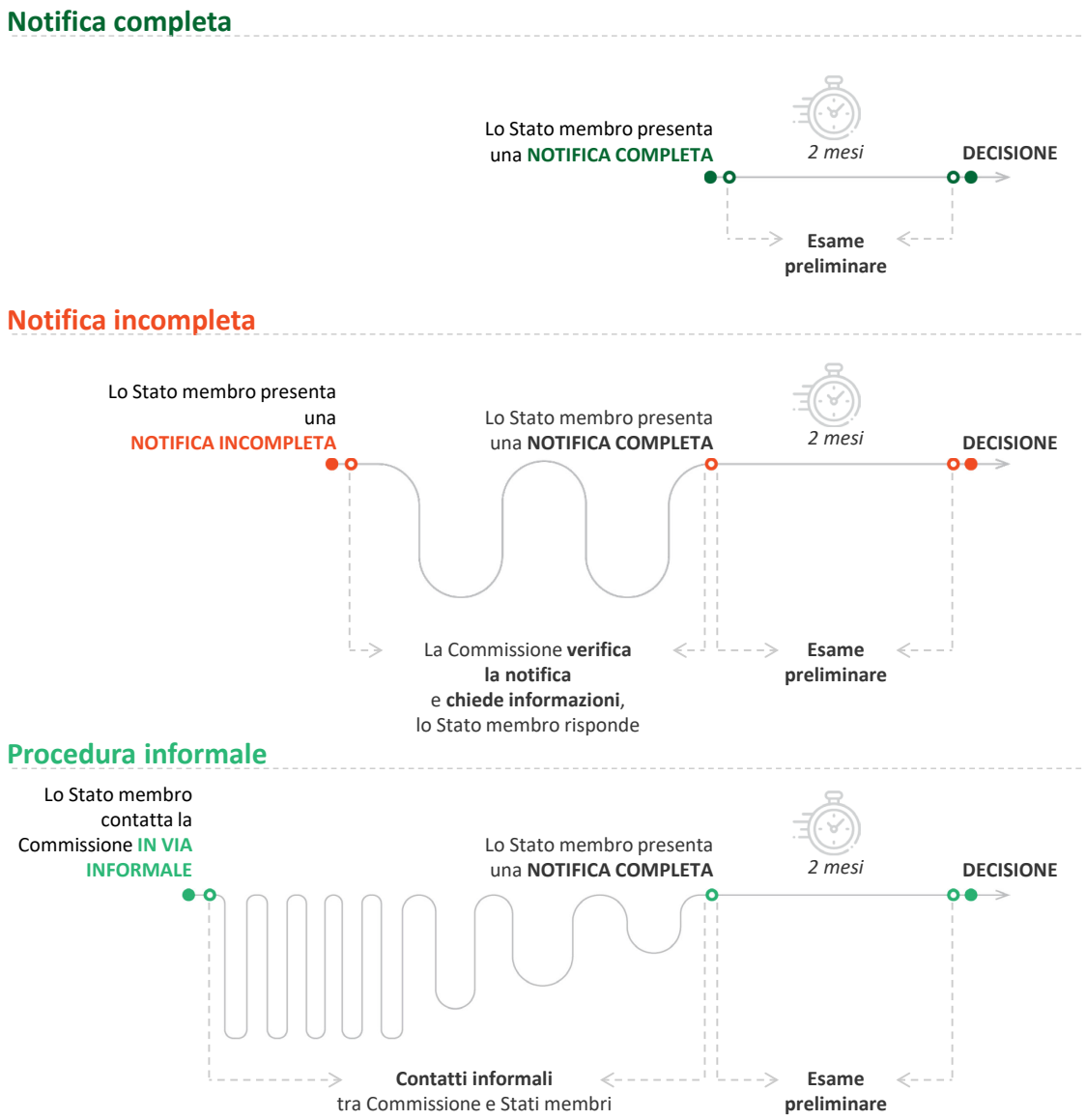
[44] Cfr. articolo 7 del regolamento di procedura.

[45] Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (2009/C 136/04): https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:IT:PDF

[46] Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (2018/C 253/05): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=IT

[47] Cfr. paragrafo 11 del codice delle migliori pratiche del 2018.

Figura 3 – Procedimenti riguardanti un aiuto notificato



Fonte: Corte dei conti europea.

42 **La Commissione aveva deciso di riconoscere come migliore pratica una portata più ampia e una durata maggiore dei contatti pre-notificazione.** La revisione del 2018 ha quindi esteso da due a sei mesi la tempistica indicativa raccomandata per i contatti pre-notificazione. La sintesi delle risposte alla consultazione pubblica[48] ha mostrato che gli Stati membri apprezzavano in genere la conduzione di questa consultazione informale. Alcuni, tuttavia, ritenevano che la durata fosse eccessiva. In due delle 21 risposte si invocava una maggiore trasparenza. A giudizio della Corte, la durata della

[48] *Summary of submissions in response to the Public Consultation on the Code of Best Practice on the conduct of State aid control proceedings*: https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf

fase di pre-notificazione, potenziale indicatore dei dubbi dopo la notifica, potrebbe anche aumentare il rischio di contenziosi.

Le norme in materia di aiuti di Stato

43 **Le norme della Commissione per il controllo degli aiuti di Stato al settore finanziario sono in genere ben redatte e chiare.** La comunicazione sul settore bancario del 2013 è redatta in modo chiaro e semplice ed è sostanzialmente in linea con le precedenti comunicazioni in caso di crisi. Segue la stessa struttura della comunicazione sul settore bancario del 2008, il che semplifica la comprensione della logica generale e del funzionamento delle norme. Tuttavia, l'assenza di criteri espliciti per determinare l'eventuale presenza di gravi perturbazioni lascia alla Commissione un ampio margine di discrezionalità.

44 **La Commissione si impegna a far sì che le norme sugli aiuti di Stato siano adatte allo scopo, nonché allineate alla realtà del mercato e al pensiero economico e giuridico contemporaneo.** Il principio che le norme sugli aiuti di Stato debbano essere mantenute aggiornate è stato altresì esplicitamente sottolineato nella comunicazione sul settore bancario del 2013[49]. Le norme in caso di crisi iniziali, compresa la comunicazione sul settore bancario del 2008, seguivano le conclusioni di un Consiglio ECOFIN e rispecchiavano la realtà del mercato di allora. Nel 2008, spinto dall'impatto della crisi finanziaria mondiale, il Consiglio ECOFIN aveva deciso di adottare tutte le misure necessarie per accrescere la solidità e la stabilità del sistema bancario onde ripristinare la fiducia nel corretto funzionamento del settore finanziario, quando neanche le banche fondamentalmente sane avevano accesso ai finanziamenti a causa delle turbolenze generali sui mercati. All'epoca, nella comunicazione sul settore bancario del 2008, la Commissione prendeva in considerazione le circostanze effettivamente eccezionali per consentire l'applicazione dell'allora articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del TCE, ossia l'attuale articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE (cfr. ***riquadro 6***). Anche l'attuale comunicazione sul settore bancario del 2013 sottolinea che la deroga all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE rimane possibile solo fino a quando persiste tale situazione di crisi, ma non è così specifica a tale riguardo[50].

---

[49] Punto 93 della comunicazione sul settore bancario del 2013: "La Commissione procederà alla revisione della presente comunicazione ove opportuno, in particolare per tener conto di modifiche delle condizioni di mercato o della situazione normativa che possano incidere sulle norme ivi stabilite".

[50] Punto 6 della comunicazione sul settore bancario del 2013.

Riquadro 6

Grave turbamento ai sensi della comunicazione sul settore bancario del 2008

"Va sottolineato tuttavia che le considerazioni di cui sopra implicano che in linea di principio non si possa prevedere il ricorso all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), in situazioni di crisi di altri singoli settori, se non sussiste un rischio analogo che tali situazioni abbiano un effetto sull'economia di uno Stato membro nel suo insieme. Per quanto riguarda il settore finanziario, è possibile ricorrere a questa disposizione soltanto in circostanze effettivamente eccezionali in cui l'intero funzionamento dei mercati finanziari sia messo a repentaglio.

Qualora vi sia un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro del genere sopra descritto, è possibile ricorrere all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), non per una durata indeterminata, ma soltanto fino a quando la situazione di crisi ne giustifichi l'applicazione".

45 **La Commissione aveva riveduto e adattato le proprie comunicazioni al graduale migliorare della congiuntura economica nel 2010 e nel 2011.** La Commissione aveva riveduto la comunicazione sul settore bancario del 2008 nel 2010 e di nuovo nel 2011, stabilendo in entrambe le occasioni che rimaneva applicabile l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato. Stando alle comunicazioni rivedute, la Commissione ha giustificato il ricorso a tale articolo alla luce di una ripresa economica più rapida del previsto e le ha adattate per preparare la transizione al regime post-crisi e per definire norme permanenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle banche in normali condizioni di mercato. Nel 2011 la Commissione ha spiegato che l'acuirsi delle tensioni nei mercati del debito sovrano osservato nel corso dello stesso anno aveva sottoposto il settore bancario dell'Unione a pressioni crescenti.

46 **La Commissione aveva modificato le norme in caso di crisi nel 2013 previa consultazione degli Stati membri e di altri portatori di interessi.** La versione attuale della comunicazione sul settore bancario è stata pubblicata nell'agosto 2013, in seguito alla consultazione con gli Stati membri e al dialogo con il comitato economico e finanziario. A differenza delle norme in caso di crisi originarie, quest'ultima versione non ha preso le mosse da una risoluzione del Consiglio ECOFIN.

47 **Non vi è stata però alcuna revisione dell'ultima versione del 2013, né al momento dell'audit ne era prevista una.** La comunicazione sul settore bancario del 2013 riportava esplicitamente che "[la] Commissione procederà alla revisione della presente comunicazione ove opportuno, in particolare per tener conto di modifiche

delle condizioni di mercato o della situazione normativa che possano incidere sulle norme ivi stabilite". Il Parlamento europeo ha invitato ripetutamente la Commissione a valutare nuovamente con cadenza annuale se, nel settore finanziario, continuino a essere soddisfatti i requisiti per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE[51]. La Commissione non ha valutato formalmente la comunicazione sul settore bancario del 2013 né ha verificato che l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) fosse ancora giustificata dopo il 2013 e fino alla fine del periodo sottoposto ad audit. Al momento dell'audit, una valutazione formale non era neanche prevista nel prossimo futuro. Secondo la Commissione, non sussisteva alcun obbligo di procedere a un riesame a una data prestabilita, né alcun meccanismo che lo attivasse automaticamente.

48 **Le norme in caso di crisi continuavano a essere applicabili senza modifiche sebbene la congiuntura economica e i mercati finanziari nell'UE fossero cambiati dall'ultima revisione delle norme sugli aiuti di Stato del 2013 e siano stati in genere favorevoli fino all'insorgenza della pandemia di COVID-19.** Le sfide alle quali il settore bancario dell'UE era ancora confrontato erano divenute meno diffuse. Altre istituzioni dell'UE preposte alla stabilità finanziaria non hanno stabilito, nel corso del periodo sottoposto ad audit, che rischi sistemici continuavano a mettere gravemente a repentaglio l'ordinato funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità dell'intero sistema finanziario dell'UE o di una sua parte. Inoltre, nella comunicazione sul settore bancario del 2013, la Commissione aveva sottolineato la necessità di agevolare la transizione al futuro regime della BRRD e l'interazione tra i vari ruoli e responsabilità di tutte le autorità coinvolte[52]. Le norme in caso di crisi non sono state rivedute a seguito del recepimento della BRRD a decorrere dal gennaio 2015 e dal gennaio 2016.

49 **In aggiunta, le norme in caso di crisi non comprendevano disposizioni specifiche per stabilire se gli interventi pubblici costituissero aiuti di Stato compatibili con la BRRD.** Le misure precauzionali e temporanee ammissibili ai sensi dell'articolo 32 della BRRD sono limitate alle istituzioni solvibili (cfr. ***riquadro 3***). Nella comunicazione sul settore bancario del 2013, la Commissione ha riconosciuto che, a causa delle specificità degli enti creditizi e in assenza di meccanismi che ne consentano la risoluzione senza minacciare la stabilità finanziaria, potrebbe non essere possibile procedere alla liquidazione di un ente creditizio secondo le procedure di insolvenza ordinarie. Per questo motivo, le misure statali volte a sostenere la liquidazione di enti creditizi in

---

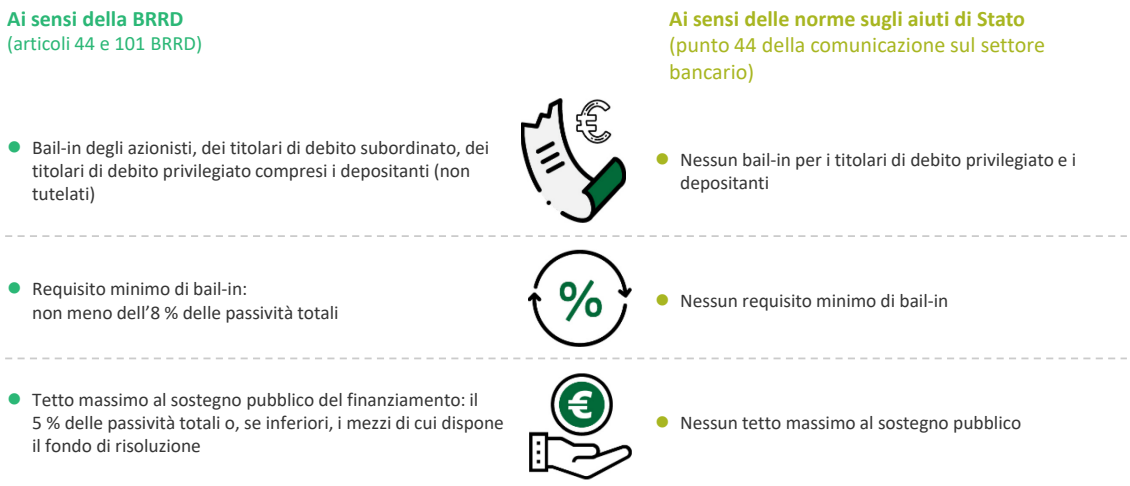
[51] Ad esempio, punto 33 della risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile 2018 sulla relazione annuale sulla politica di concorrenza (2017/2191(INI)).

[52] Punti 13 e 14 della comunicazione sul settore bancario del 2013.

dissesto possono essere considerate aiuti compatibili a condizione che siano rispettate le disposizioni di cui al punto 44. Tali meccanismi dovevano essere posti in essere, sotto forma di strumenti di risoluzione, entro il 1° gennaio 2016. La Commissione riteneva ancora appropriato il proprio approccio.

50 **Per quanto riguarda la ripartizione degli oneri, la BRRD impone vincoli più restrittivi rispetto alla comunicazione sul settore bancario del 2013.** A partire dal recepimento della BRRD, il sostegno pubblico doveva rispettare i requisiti di tale direttiva per il bail-in, oltre a essere compatibile con le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. Inoltre la Commissione, qualora proceda a valutare, sotto il profilo degli aiuti di Stato, gli strumenti pubblici di stabilizzazione quali indicati nella BRRD, dovrebbe verificare separatamente se siano stati soddisfatti i requisiti previsti dalla direttiva stessa, in particolare quelli relativi all'obbligo di un assorbimento minimo delle perdite pari all'8 %, nonché se si configuri una situazione assolutamente straordinaria di crisi sistemica che giustifica il ricorso a tali strumenti[53] La BRRD prevede obblighi di bail-in più stringenti rispetto alla comunicazione sul settore bancario del 2013 per conseguire uno degli scopi dei legislatori, ossia tutelare le finanze pubbliche riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario per gli enti creditizi in dissesto[54]; tali obblighi non sono stati rispecchiati nelle norme in materia di aiuti di Stato. Per maggiori dettagli, cfr. ***figura 4***.

Figura 4 – Requisiti di bail-in per il sostegno pubblico nella fase di risoluzione



Fonte: Corte dei conti europea.

[53] Considerando 57 della BRRD.

[54] Considerando 45 della BRRD.

Esercizio del controllo sugli aiuti di Stato

51 **Il rispetto delle procedure e dei processi interni assicura il conseguimento degli obiettivi e facilita l'assolvimento dell'obbligo di rendiconto.** L'applicazione dei più elevati standard di professionalità e di rigore intellettuale (anche per l'analisi economica e giuridica) nonché l'osservanza dei debiti processi e dei princìpi di trasparenza rivestono un'importanza cruciale per la qualità dell'esercizio delle attività di controllo sugli aiuti di Stato. Secondo il quadro di controllo interno, la Commissione dovrebbe definire politiche aziendali che stabiliscano cosa si prevede e le procedure per mettere in atto le politiche[55]. Le attività di controllo devono verificarne il rispetto e quindi assicurare il conseguimento degli obiettivi.

Osservanza delle procedure e dei processi interni

52 **Il controllo sugli aiuti di Stato è stato espletato dalla Commissione nel rispetto delle strutture, delle linee gerarchiche, delle autorità e delle responsabilità stabilite a tal fine, assicurando una sorveglianza dirigenziale e politica adeguata.** Il processo interno di elaborazione delle decisioni, che ha luogo prima che una decisione venga proposta al commissario responsabile per la concorrenza, è sottoposto a svariati controlli, bilanci e verifiche. Coadiuvati da altri attori coinvolti, i dirigenti decidono la linea da adottare e le opzioni preferibili. Molteplici riunioni a livello dirigenziale e operativo offrono l'opportunità di discutere ed esaminare gli aspetti essenziali, nonché di prendere decisioni al riguardo. Le riunioni volte alla definizione dei casi consentono il coinvolgimento in uno stadio iniziale del direttore generale aggiunto responsabile, a seconda della complessità e della fase in cui si trova il caso. Il collegio dei commissari adotta congiuntamente le decisioni su ogni singolo caso, assumendosene quindi la responsabilità politica complessiva.

53 **Il processo decisionale offriva alle altre DG la possibilità di esprimere i propri timori.** La consultazione finale tra i vari dipartimenti della Commissione prima dell'adozione di una decisione è la consultazione interservizi. La sua finalità è di allineare le loro posizioni e trovare un approccio comune prima di presentare una proposta al collegio. Se tale consultazione desse luogo a un giudizio negativo sulla proposta, quest'ultima andrebbe modificata prima di essere presentata al collegio. Se il giudizio è positivo con osservazioni, la proposta è accettata e spetta al dipartimento capofila, ossia la DG COMP, prendere in considerazione le osservazioni.

---

[55] Principio 12 del quadro di controllo interno sulle attività di controllo espletate dalla Commissione mediante le politiche e le procedure.

54 **In tutti i casi del campione, gli altri dipartimenti della Commissione avevano approvato le proposte della DG COMP come richiesto.** Gli altri dipartimenti della Commissione, in particolare la direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali (DG FISMA) nonché il servizio giuridico, erano stati consultati e avevano espresso il proprio giudizio in tutti i casi. Il campione della Corte non comprendeva casi in cui altre DG avevano espresso un giudizio negativo. In alcuni casi, i giudizi positivi erano corredati di osservazioni e domande riguardanti, ad esempio, la motivazione addotta, la logica sottostante e la valutazione economica.

55 **Le attività della Commissione connesse al trattamento dei casi ne hanno rispettato in ampia misura gli orientamenti interni non vincolanti e in costante aggiornamento.** Strumenti interni di lavoro come il manuale delle procedure[56] forniscono istruzioni operative su come condurre un'indagine, nonché stabiliscono disposizioni interne come le linee gerarchiche e, nel dettaglio, le fasi amministrative nel trattamento dei casi, onde far sì che siano assolti gli obblighi procedurali. Il manuale delle procedure copre ogni potenziale fase nel ciclo di vita di un caso per assicurare un processo ineccepibile nel suo trattamento.

56 **La Commissione si adopera per assicurare una gestione uniforme dei documenti al fine di agevolarne l'accesso da parte del pubblico.** L'accesso ai documenti è una componente essenziale della politica di trasparenza attuata dalle istituzioni europee. In forza del trattato, tutti i cittadini e i residenti dell'UE hanno diritto a tale accesso[57]. La Commissione ha adottato norme standard per poter fornire informazioni, in qualsiasi momento, sulle questioni per le quali è chiamata a rispondere. Dal momento che il reperimento di documenti importanti spesso richiedeva troppo tempo a causa di una loro inadeguata registrazione, archiviazione e conservazione, il 16 gennaio 2015 il segretariato generale ha emanato una nota sulla gestione documentale e sull'accesso ai documenti. Vi si sottolineava che una corretta gestione documentale in seno alla Commissione era essenziale per l'efficienza e l'efficacia dell'istituzione, per agevolare lo scambio delle informazioni e il loro reperimento, nonché per assicurare la

---

[56] Sul sito Internet della Commissione è disponibile una versione pubblica, *EU Competition law – State Aid Manual of Procedures – Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU*, revisione del 10.7.2013: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf

[57] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145 del 31.5.2001, pagg. 43-48).

conformità ai regolamenti applicabili relativi, fra l'altro, all'accesso ai documenti. Per maggiori dettagli sulla gestione dei documenti alla Commissione, cfr. ***riquadro 7***.

Riquadro 7

Gestione dei documenti alla Commissione[58]

Conformemente alle linee-guida della Commissione sulla gestione documentale e l'accesso ai documenti nonché alla decisione della Commissione relativa alla gestione documentale, un documento redatto o ricevuto dalla Commissione deve essere registrato se contiene informazioni importanti, che non hanno un carattere di breve durata e/o che possono comportare un'azione o un follow-up da parte della Commissione o di uno dei suoi dipartimenti. Dal momento che tenere i documenti in uno spazio di lavoro come i *drive* condivisi o le cartelle di posta elettronica non ne assicura l'integrità, conservazione e reperimento, risulta quindi indispensabile che tutti i documenti che soddisfano i criteri di registrazione definiti nelle regole eDomec siano effettivamente registrati in Ares o in un altro sistema di gestione documentale della Commissione.

Le linee-guida comprendono un elenco non esaustivo di documenti che richiedono un'azione o un follow-up oppure che impegnano la responsabilità dell'istituzione e che pertanto sono importanti e vanno registrati:

- note/comunicazioni formali, sia ricevute che inviate;
- documenti finanziari (conformemente alle linee-guida BUDG);
- verbali di riunioni, specie se tenute con altre istituzioni o portatori di interessi esterni, e per riunioni importanti *briefing*/discorsi/controargomentazioni ecc.;
- informazioni ricevute da o inviate ad altre istituzioni o portatori di interessi esterni;
- contributi a consultazioni interservizi o consultazioni preliminari;

---

[58] Segretariato generale, *Note to directors general, heads of cabinet and directors of executive agencies – Subject: Document management and access to documents*: https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015 %20182108 %20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1
Queste linee-guida sono state rivedute nel 2018 per fornire orientamenti aggiornati su quanto vada registrato, compresi riveduti criteri pratici di registrazione onde far in modo che tutti i documenti pertinenti siano registrati e possano essere recuperati. L'elenco aggiornato comprende tutti i documenti contemplati dall'elenco del 2015.

- documenti, anche informali (e-mail o note al fascicolo) che attestano situazioni o eventi, giustificano decisioni assunte o spiegano altrimenti l'evolversi di azioni ufficiali;
- istruzioni, linee-guida.

Tra i documenti che non occorre registrare si annoverano:

- bozze e progetti (ossia documenti non ancora convalidati dal futuro firmatario o da colui che ne assumerà la responsabilità);
- e-mail e altri testi trasmessi nell'ambito di uno scambio informale di opinioni tra colleghi;
- scambi su questioni di breve durata (ad esempio inviti);
- informazioni sulla propria situazione personale.

57 **La gestione documentale della DG COMP era ampiamente conforme alle norme.** Il manuale delle procedure per gli aiuti di Stato della DG COMP fissa requisiti per la gestione documentale di quest'ultima che integrano e precisano ulteriormente le norme uniformi della Commissione[59]. Il manuale delle procedure stabilisce che tutte le informazioni "pertinenti" relative a un caso devono essere archiviate in ISIS[60]. Aggiunge che l'obbligo di registrazione si applica, in particolare, a tutti i documenti che potrebbero essere rilevanti in caso di controversia. I documenti non sono registrati automaticamente, ma su richiesta da parte dei responsabili del trattamento dei casi, a meno che non siano presentati tramite SANI, lo strumento di notifica ufficiale. La Commissione, in genere, ha registrato sistematicamente i documenti in ISIS come richiesto. Tuttavia, i *briefing* (connessi ai casi) e i verbali delle riunioni di coordinamento e delle riunioni con il commissario non sono stati registrati nei fascicoli

[59] Manuale delle procedure, sezione 2.2 sulla gestione dei documenti e ISIS.

[60] ISIS è il sistema di gestione documentale utilizzato per le attività di trattamento dei casi. La DG COMP utilizza svariate applicazioni per raccogliere e archiviare i documenti. ISIS è solo uno di tali sistemi. Fra le altre applicazioni si annoverano DECIDE, per il monitoraggio e la registrazione del processo decisionale a livello di Commissione, e SANI, per la trasmissione dei moduli di notifica degli aiuti di Stato da parte degli Stati membri. Se non sono direttamente pertinenti, i documenti e i fascicoli di lavoro connessi ai casi e prodotti dalle équipe addette sono conservati nell'archivio elettronico dei casi dell'unità (*drive* condiviso).

dei casi, bensì in fascicoli distinti[61]. Per la maggior parte delle riunioni con gli Stati membri sono stati redatti e registrati verbali. Tuttavia, vi sono state anche rare circostanze in cui ciò non è avvenuto[62]. Inoltre, gli auditor della Corte hanno rilevato elementi attestanti contatti precedenti alla fase di pre-notifica che non erano documentati in ISIS.

58 **Il manuale interno delle procedure per gli aiuti di Stato e il codice delle migliori pratiche sullo stesso tema forniscono esaustivi orientamenti non vincolanti per i contatti pre-notifica, che non sono stati sempre seguiti pienamente.** Secondo il manuale delle procedure[63], i contatti pre-notifica devono avere luogo, in linea di principio, solo sulla base di un progetto di notifica scritto. Questo progetto di notifica deve essere trasmesso tramite posta elettronica protetta ed essere registrato in ISIS. Nel campione esaminato dalla Corte, sono stati rinvenuti fascicoli di pre-notifica distinti per ciascuna procedura relativa ad aiuti di Stato. Nella maggior parte dei casi, vi figuravano parti della verifica della compatibilità, come l'analisi dei piani di ristrutturazione e la negoziazione degli impegni, ma non erano presenti i progetti di notifica scritti.

59 **Contrariamente alle attese, la fase di pre-notifica non ha sempre portato a procedure nel complesso più brevi.** Secondo il manuale delle procedure, idealmente la fase di pre-notifica, nei casi ordinari, non dovrebbe durare più di due mesi e ad essa dovrebbe seguire la notifica completa. In casi più complessi, può essere opportuno estendere la fase di pre-notifica[64]. In 11 casi su 23, la fase di pre-notifica non ha superato i due mesi. Nei casi in cui ha richiesto più tempo, però, vi sono stati notevoli ritardi: in 9 casi su 12, tali contatti pre-notifica sono durati oltre 150 giorni (fino a 1 181 giorni). Nella maggior parte dei casi in cui ci sono stati contatti pre-notifica (18 su 23), la Commissione ha potuto adottare una decisione entro due mesi dalla notifica ufficiale. Tuttavia, la durata media delle procedure, compresi i contatti pre-notifica, è stata di 253 giorni e la procedura più lunga ha richiesto 1 350 giorni, il che potrebbe essere ricondotto alla complessità tecnica dei casi riguardanti le banche. La Commissione, previa consultazione con gli Stati membri,

---

[61] Questi fascicoli non rientravano nell'esame della Corte che era limitato ai fascicoli dei casi.

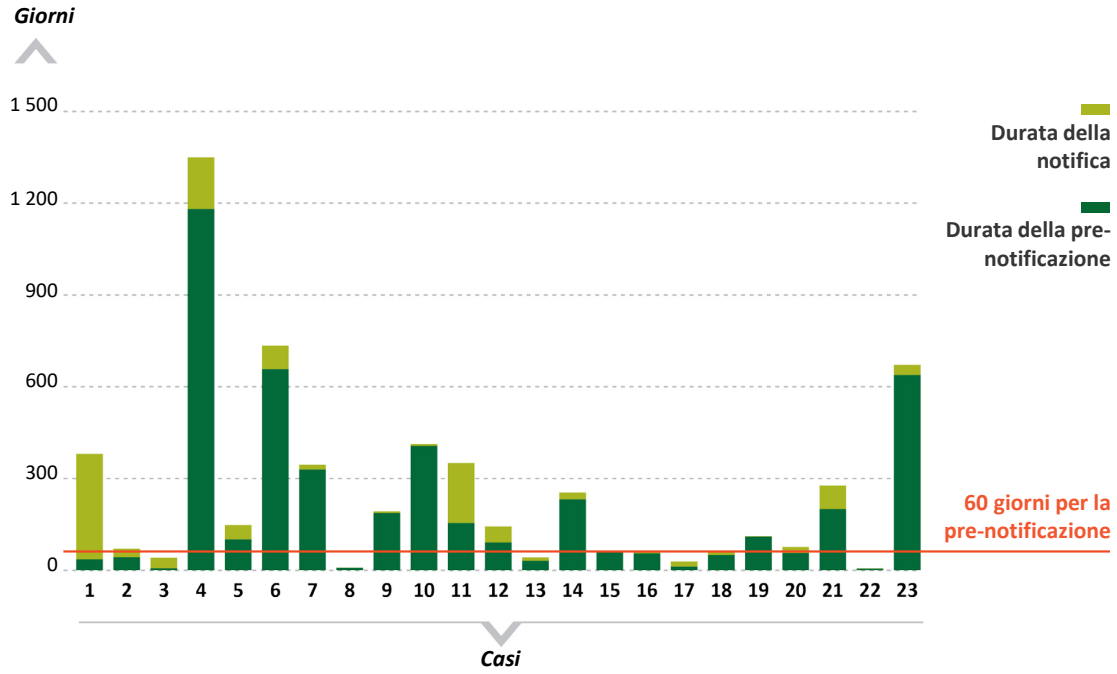
[62] Ciò non è conforme alle linee-guida della Commissione, in cui si sottolinea che i verbali delle riunioni, specie se tenute con altre istituzioni o portatori di interessi esterni, e, per le riunioni importanti, *briefing*/discorsi/argomentazioni ecc. sono documenti di rilievo e vanno registrati. La Commissione ha obiettato che si trattava di informazioni non pertinenti e con carattere di breve durata, e ha fornito spiegazioni per ciascuno dei casi in questione.

[63] Manuale delle procedure, sezione 5.3 sulle fasi della pre-notifica.

[64] Manuale delle procedure, sezione 5.4 sulla tempistica della pre-notifica.

aveva rivisto il codice delle migliori pratiche nel 2018, prevedendo una durata indicativa di sei mesi per il periodo di pre-notificazione. Nella ***figura 5*** è possibile osservare la durata delle procedure per tutti i casi del campione della Corte.

Figura 5 – Durata delle procedure per gli aiuti di Stato



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla DG COMP.

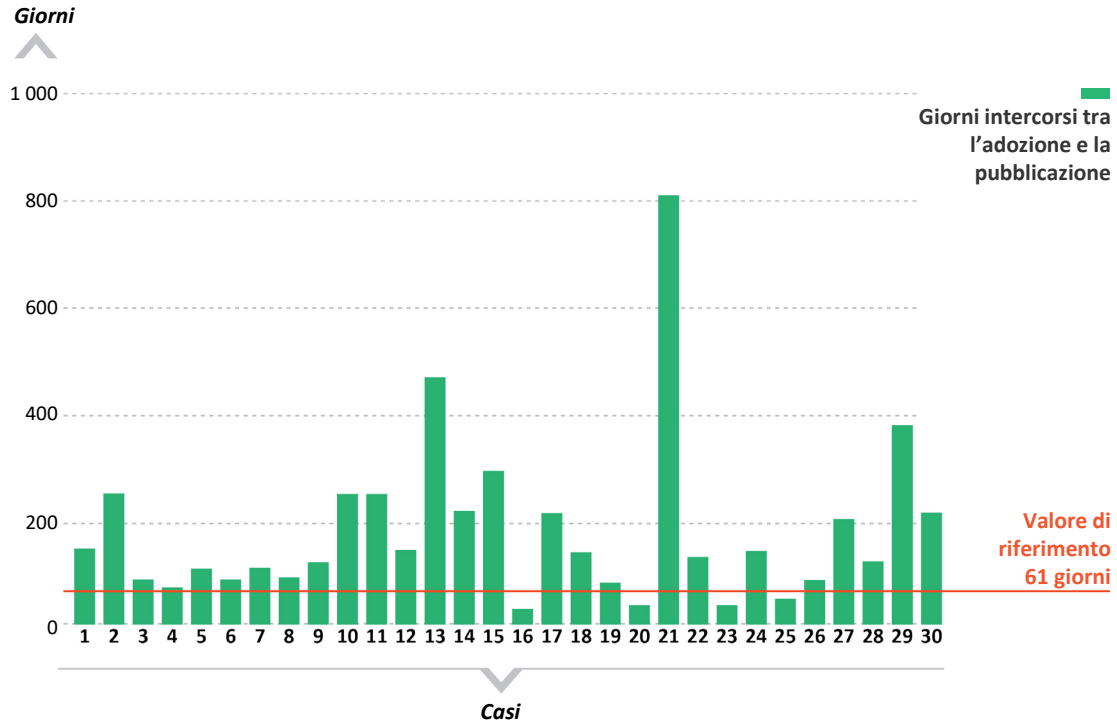
60 **La pubblicazione delle decisioni ha richiesto molto tempo e alcune informazioni pertinenti non sono state pubblicate.** La Commissione è tenuta a pubblicare le proprie decisioni o un avviso sintetico nella Gazzetta ufficiale. Gli Stati membri, tuttavia, possono chiedere che alcune informazioni coperte dal segreto d'ufficio non siano divulgate. Solitamente, gli Stati membri dispongono di 15 giorni lavorativi per presentare tale richiesta. Se tale richiesta non viene presentata, sarà normalmente pubblicato il testo integrale della decisione[65]. In tali casi, la pubblicazione dovrebbe avvenire entro due mesi, stando al manuale delle procedure[66]. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che, in 19 dei 29 casi del campione, la Commissione aveva impiegato più di 100 giorni per pubblicare la versione non riservata della decisione nella Gazzetta

[65] Sezione 4.2 della comunicazione della Commissione del 1° dicembre 2003 relativa al segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=IT

[66] Manuale delle procedure, sezione 1.1.1-1.2 sulla versione non riservata.

ufficiale[67]. Per maggiori dettagli, cfr. ***figura 6***. È stato constatato che in alcuni casi in cui i ritardi erano imputabili agli Stati membri, la Commissione aveva cercato di accelerare il processo, talvolta pubblicando le decisioni senza il consenso di questi ultimi[68].

Figura 6 – Tempo impiegato per la pubblicazione delle decisioni



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla DG COMP.

61 La Commissione ha respinto richieste ingiustificate di mantenere riservate le informazioni, ma raramente ha pubblicato il testo integrale delle proprie decisioni. Il manuale delle procedure per gli aiuti di Stato descrive i princìpi generali per la pubblicazione delle decisioni contenuti nella comunicazione della Commissione del 1° dicembre 2003 relativa al segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato ed evidenzia l'interesse prevalente di rendere pubblico il contenuto integrale delle decisioni adottate, seppur nel debito rispetto della riservatezza dei segreti

---

[67] Vi sono stati casi in cui la pubblicazione ha richiesto oltre un anno, tra cui un caso in cui la Commissione ha impiegato oltre due anni per pubblicare una decisione che aveva adottato in soli due mesi.

[68] Punto 26 della comunicazione sul segreto d'ufficio: "Se lo Stato membro interessato non indica entro il termine prescritto dalla Commissione quali informazioni considera coperte dal segreto d'ufficio, la decisione è generalmente pubblicata nella versione integrale".

commerciali. Di conseguenza, la Commissione ha raramente accettato di mantenere riservate tutte le informazioni richieste. Nondimeno, nella maggior parte delle decisioni sugli aiuti di Stato sono state omesse delle parti e non sono state divulgate integralmente informazioni importanti per comprendere le implicazioni delle decisioni stesse[69]. Spesso gli Stati membri non avevano indicato per tempo quali informazioni consideravano riservate o non aveva fornito motivazioni adeguate. Di fatto, la Corte ha riscontrato che in una serie di casi i responsabili del trattamento dei casi avevano ritenuto che tali richieste non soddisfacessero i criteri stabiliti nella comunicazione (per alcuni esempi di cosa la Commissione reputa essere un segreto commerciale cfr. ***riquadro 8***). Inoltre, non sempre la Commissione ha adottato un approccio coerente. Ad esempio, ha pubblicato dati parziali o intervalli di dati oppure non ha fornito alcuna informazione.

Riquadro 8

I segreti commerciali secondo il manuale delle procedure

Esempi tipici di segreti commerciali sono i seguenti:

- metodi di valutazione dei costi di fabbricazione e di distribuzione;
- secreti e processi di produzione;
- fonti di approvvigionamento;
- quantitativi prodotti e venduti;
- quote di mercato;
- elenchi di clienti e distributori;
- strategie commerciali;
- struttura dei costi;
- politica delle vendite;
- informazioni sull'organizzazione interna dell'impresa.

Di solito, il fatturato non è considerato un segreto commerciale, dal momento che è pubblicato nei conti annuali oppure è altrimenti noto nel mercato; le richieste di

[69] Ad esempio, le informazioni sui target di ristrutturazione, ad esempio sulla futura redditività del capitale proprio (*Return on Equity*) da conseguire, sono raramente divulgate in modo tale da consentire alle parti interessate di valutare se detti target siano stati conseguiti.

riservatezza in relazione a fatturati che non sono di dominio pubblico dovrebbero essere motivati e valutati caso per caso.

Dati di questo tipo possono essere considerati un segreto commerciale solo se sono “segreti”, ossia non sono pubblicamente disponibili (cfr. paragrafo 14, lettera a) della comunicazione).

62 **La Commissione ha monitorato l’attuazione delle proprie decisioni mediante fiduciari di controllo.** Per ogni caso la Commissione nomina fiduciari, remunerati dalle banche, per monitorare l’esecuzione degli impegni. Gli impegni possono essere assunti per limitare le distorsioni della concorrenza o per ripristinare la redditività economica delle banche oggetto di salvataggio. Pertanto, il monitoraggio comprendeva la performance finanziaria dei beneficiari e il rispetto di altri impegni assunti. Inoltre, questo processo di monitoraggio offre alla Commissione molte informazioni preziose, anche su eventuali insuccessi nell’attuazione di misure precedenti, nonché su eventuali nuove misure di aiuto previste dagli Stati membri senza informare la Commissione, contrariamente a quanto stabilito.

63 **I risultati del monitoraggio non sono stati pubblicati e gli impegni sono stati talvolta modificati.** La Commissione non ha pubblicato informazioni o stilato statistiche sul numero di casi in cui gli impegni sono o non sono stati rispettati. La Commissione ha talvolta approvato modifiche agli impegni e prorogato i termini ultimi per il loro adempimento, benché tali modifiche, secondo quanto stabilito dalla Commissione, debbano essere eccezionali e limitate ai casi di nuovi sviluppi fattuali significativi. La Commissione ha sottolineato che, in tali occorrenze, fa sempre in modo che i nuovi impegni proposti preservino l’equilibrio della decisione iniziale. Tuttavia, non è stato illustrato con sufficienti dettagli, a giudizio della Corte, come si sarebbe ottenuto questo effetto e, per alcune delle decisioni pubblicate della Commissione, non sono state fornite spiegazioni sufficientemente circostanziate.

Contenuto delle decisioni sugli aiuti di Stato per le istituzioni finanziarie

64 **Le decisioni in materia di aiuti di Stato devono essere basate su valutazioni solide sotto il profilo economico e giuridico.** Come regola generale, il trattato e il regolamento interno della Commissione[70] impongono a quest'ultima di esporre le ragioni, ossia motivare le proprie decisioni. Ciò significa anche che le decisioni devono fondarsi su valutazioni solide sotto il profilo economico e giuridico, nonché corroborate da fatti alla loro base. I princìpi fondamentali della DG COMP sottolineano che, per la qualità delle proprie valutazioni, è essenziale puntare al massimo rigore e al più alto livello qualitativo nella valutazione giuridica e nell'analisi economica. Per la Commissione, la sua prassi consolidata e la giurisprudenza degli organi giudiziari dell'UE costituiscono la più importante fonte di orientamenti al riguardo. Il processo decisionale coordinato, le verifiche e i bilanci nonché i controlli di qualità che la Commissione ha posto in essere sono tesi a far sì che la valutazione di quest'ultima sia conforme a tali requisiti in ogni singolo caso.

65 **La Commissione ha valutato in modo molto rigoroso i piani di ristrutturazione, richiedendo informazioni dettagliate e vagliandole attentamente.** La comunicazione sulle ristrutturazioni stabilisce obblighi molto precisi sulle informazioni da includere in un piano di ristrutturazione. La Commissione esige che i piani di ristrutturazione siano completi, dettagliati e basati su un concetto coerente. Dovrebbero dimostrare in che modo la banca intende ripristinare la propria redditività a lungo termine senza gli aiuti di Stato. L'ampiezza e il livello di dettaglio delle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a presentare illustra quanto sia attenta la disamina a cui la Commissione sottopone i piani di ristrutturazione (cfr. ***riquadro 9***). Nei casi analizzati dalla Corte, la Commissione aveva chiesto all'occorrenza informazioni aggiuntive o più pertinenti.

---

[70] Al regolamento interno della Commissione è allegato il Codice di buona condotta amministrativa.

Riquadro 9

Informazioni da includere in un piano di ristrutturazione ai sensi della comunicazione sulle ristrutturazioni[71]

- Qualora, sulla base di precedenti orientamenti o decisioni della Commissione, uno Stato membro abbia l'obbligo di presentare un piano di ristrutturazione, tale piano dovrebbe essere completo, dettagliato e basato su un concetto coerente.
- Esso dovrebbe dimostrare in che modo la banca intende ripristinare non appena possibile la redditività a lungo termine senza aiuti di Stato.
- La notifica di eventuali piani di ristrutturazione dovrebbe comprendere un raffronto con opzioni alternative, compresi lo scorporo (*break-up*) o l'assorbimento da parte di un'altra banca, in modo da consentire alla Commissione di valutare se siano disponibili soluzioni più orientate al mercato, meno costose o che causino minori distorsioni e coerenti con il mantenimento della stabilità finanziaria.
- Nel caso in cui non sia possibile ripristinare la redditività della banca, il piano di ristrutturazione dovrebbe indicare in che modo essa possa essere liquidata a condizioni normali.
- Il piano di ristrutturazione dovrebbe individuare le cause delle difficoltà e le debolezze della banca stessa e illustrare il modo in cui le misure di ristrutturazione proposte pongono rimedio ai problemi sottesi della banca.
- Il piano di ristrutturazione dovrebbe fornire informazioni sul modello aziendale del beneficiario compresi, in particolare:
  - struttura organizzativa;
  - finanziamento (dimostrando la redditività della struttura di finanziamento a breve e a lungo termine);
  - governo societario (dimostrando la prevenzione di conflitti di interessi nonché i necessari cambiamenti di gestione);
  - gestione dei rischi (compresa l'informativa in merito alle attività deteriorate e la costituzione di riserve adeguate a fronte delle attività deteriorate attese);

[71] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819(03)&from=IT

— gestione delle attività/passività;

— generazione di flussi finanziari (che dovrebbero raggiungere livelli sufficienti senza sostegno da parte dello Stato);

— impegni fuori bilancio (dimostrandone la sostenibilità e il consolidamento quando la banca vanta un'esposizione significativa);

— effetto leva;

— adeguatezza patrimoniale attuale e in prospettiva in linea con il regolamento di vigilanza applicabile (in base ad una valutazione prudente e a una costituzione adeguata di riserve);

— struttura di incentivi retributivi (dimostrando come promuove la redditività a lungo termine del beneficiario)

o La redditività di ogni settore di operatività e centro di profitto dovrebbe essere analizzata con la necessaria ripartizione […]

[…] I risultati attesi della ristrutturazione prevista devono essere dimostrati nel quadro sia di uno scenario di base ("*base case*") che di scenari di stress. A tale scopo, i piani di ristrutturazione devono tenere conto, tra l'altro, dello stato attuale e delle prospettive future dei mercati finanziari, riflettendo ipotesi *base case* e *worst case*. La prova di stress dovrebbe tener conto di una serie di scenari […].

— Dovrebbe essere effettuato un confronto tra le varie ipotesi con parametri settoriali adeguati, debitamente modificati per tenere conto dei nuovi elementi dell'attuale crisi sui mercati finanziari […].

66 **La Commissione ha competenza esclusiva per quanto concerne la valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato e, in questa veste, ritiene che in tutti i casi fossero soddisfatte le condizioni relative all'esistenza di una grave perturbazione nello Stato membro in questione.** Nel valutare l'eventuale presenza di una grave perturbazione in ogni singolo caso, la Commissione ha tenuto conto della richiesta dello Stato membro. Adottando la comunicazione sul settore bancario, la Commissione si è impegnata a valutare gli aiuti di Stato volti a sostenere la liquidità, la redditività o l'ordinata uscita dal mercato delle banche ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, a fronte della situazione di crisi e del rischio per la stabilità finanziaria nel suo complesso, fattori che costituiscono un grave turbamento dell'economia. La Commissione ha ritenuto allora che gli Stati membri si trovassero nella posizione migliore per valutare in via preliminare se l'uscita incontrollata dal mercato di una particolare banca avrebbe rappresentato una minaccia per la stabilità finanziaria (o causato altre gravi perturbazioni nello Stato membro). La Commissione non ha pertanto sistematicamente contestato l'esistenza di una grave perturbazione. Inoltre, le norme

in caso di crisi non precisano quali informazioni debba presentare uno Stato membro. Tranne che per i casi in paesi soggetti a un programma di aggiustamento economico, gli auditor della Corte hanno raramente rinvenuto nei fascicoli dei casi dati economici o altri dati (a loro giudizio) pertinenti che confermassero l'esistenza di questa asserita perturbazione.

67 **Non tutte le decisioni pubblicate riportavano particolari di tali valutazioni circa l'esistenza di una grave perturbazione**[72]**.** Spesso, la Commissione ha fatto riferimento in generale alla comunicazione sul settore bancario del 2013 senza contestare le argomentazioni dello Stato membro circa le singole circostanze del caso specifico in questione (cfr. ***riquadro 10***). Tale riferimento generale, però, non spiega il motivo per cui la Commissione abbia ritenuto che esistesse una grave perturbazione nei casi in questione, fatta eccezione per i paesi sottoposti a un programma di aggiustamento economico. A giudizio della Corte, tali conclusioni non erano neppure suffragate da valutazioni corrispondenti eseguite dal Consiglio o dal CERS (per ulteriori dettagli sulla missione del CERS cfr. ***riquadro 2***)[73].

[72] Compresi casi in cui un paese non aveva registrato una crescita negativa e le sue banche non avevano avuto gravi problemi durante la crisi finanziaria.

[73] Nell'ambito della sua competenza esclusiva per il controllo degli aiuti di Stato, per la Commissione dette valutazioni non costituiscono un vincolo né sono un presupposto imprescindibile per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE.

Riquadro 10

Esempi di come la Commissione ha giustificato l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), in singole decisioni di ristrutturazione

"La Commissione ha riconosciuto che la crisi finanziaria mondiale può generare un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, a cui è possibile ovviare mediante interventi di Stato a sostegno delle istituzioni finanziarie. Ciò è stato successivamente precisato e sviluppato nelle sei comunicazioni relative alla crisi, nonché nella comunicazione sul settore bancario del 2013" *[traduzione a cura della Corte]*.

"La Commissione ricorda che, sin dall'inizio della crisi finanziaria, ha fatto sistematico ricorso all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE come base giuridica per valutare qualsiasi aiuto alla ristrutturazione o alla liquidazione a favore di banche in difficoltà. La valutazione delle presenti misure a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE è pertanto pienamente coerente con i casi precedenti" *[traduzione a cura della Corte]*.

68 **Per i casi di aiuto alla liquidazione, la Commissione non ha contestato le affermazioni degli Stati membri secondo cui l'eventuale fallimento della banca avrebbe costituito una minaccia per la stabilità finanziaria.** La comunicazione sul settore bancario del 2013 non definisce le situazioni in cui potrebbe non essere possibile procedere alla liquidazione di un ente creditizio secondo le procedure di insolvenza ordinarie; né specifica quali informazioni gli Stati membri debbano presentare a dimostrazione di tale minaccia. Le decisioni in merito ad aiuti alla liquidazione nel campione della Corte erano basate sulle dichiarazioni rese dagli Stati membri in merito alle potenziali minacce per la stabilità finanziaria[74] (cfr. ***riquadro 11***). Tutte le decisioni riguardavano banche con quote di mercato comprese tra lo 0,02 % e il 2 %. Vi è una serie di potenziali motivi per cui il fallimento di una banca, sia pur non significativa a livello sistemico, potrebbe rappresentare una potenziale minaccia per la

[74] Secondo la Commissione, le autorità degli Stati membri sono nella posizione migliore per valutare se un'uscita incontrollata dal mercato di una determinata banca possa minacciare la stabilità finanziaria, in quanto sono gli Stati membri a conoscere i dati sull'esposizione verso altre banche, sulle interconnessioni o sugli effetti di ricaduta.

stabilità finanziaria. Per i casi esaminati, la Corte reputa che la Commissione non abbia illustrato questi motivi nelle decisioni pubblicate[75].

Riquadro 11

Esempi di come la Commissione ha giustificato l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), in singole decisioni sugli aiuti alla liquidazione

"Nella comunicazione sul settore bancario del 2013 la Commissione ha riconosciuto che gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'uscita di operatori non efficienti, permettendo altresì al processo di uscita di svolgersi in maniera ordinata in modo da preservare la stabilità finanziaria. Poiché le misure […] sono tese a consentire l'esito positivo di una vendita che assicuri l'uscita ordinata dal mercato delle […] banche […] in quanto entità autonome attraverso il loro assorbimento da parte di un eventuale acquirente, la Commissione ritiene di valutare la compatibilità delle misure […] facendo riferimento alla comunicazione sul settore bancario del 2013" *[traduzione a cura della Corte]*.

"Nella comunicazione sul settore bancario del 2013 la Commissione ha riconosciuto che gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'uscita di operatori non efficienti, permettendo altresì al processo di uscita di svolgersi in maniera ordinata in modo da preservare la stabilità finanziaria. Come indicato al considerando […], l'autorità di risoluzione sostiene che la procedura ordinaria di insolvenza non sarebbe idonea a conseguire gli obiettivi della risoluzione, e soprattutto l'obiettivo generale di preservare la stabilità finanziaria, tanto quanto le misure proposte" *[traduzione a cura della Corte]*.

[75] Si trattava anche di casi in cui il Comitato di risoluzione unico aveva in passato respinto l'affermazione che le banche non potevano essere liquidate con procedura ordinaria di insolvenza senza costituire una minaccia per la stabilità finanziaria e si era rifiutato di applicare gli strumenti di risoluzione.

"Con lettera del […], la […] ha dichiarato che la situazione della banca minacciava la stabilità finanziaria e che era pertanto necessario un intervento urgente per evitare un grave turbamento dell'economia […]. La […] ha indicato che la liquidazione con procedura ordinaria di insolvenza non sarebbe nell'interesse pubblico, in quanto metterebbe a repentaglio la stabilità finanziaria, interromperebbe la prestazione di funzioni essenziali, pregiudicherebbe la tutela dei depositanti e comporterebbe la distruzione di valore. Inoltre, la […] ha affermato che, in caso di liquidazione regolare della banca, il sistema di garanzia dei depositi […] sarebbe chiamato a rimborsare immediatamente i depositi coperti. Ciò provocherebbe una notevole pressione aggiuntiva sul sistema bancario, data l'esigenza di raccogliere tali importi dai contribuenti al sistema stesso, ossia le banche […]" *[traduzione a cura della Corte]*.

"Stando alle autorità […] non sarebbe possibile evitare un grave turbamento dell'economia nei settori in cui […] e […] operano con un particolare impatto sull'interruzione delle attività commerciali delle PMI e dei prestiti alle famiglie" *[traduzione a cura della Corte]*.

69 **Le norme in caso di crisi richiedono l'adozione di misure efficaci per limitare le distorsioni della concorrenza.** La comunicazione sul settore bancario del 2013 stabilisce i requisiti per far sì che gli importi degli aiuti siano limitati al minimo necessario. Tali requisiti comprendono la ripartizione degli oneri tra azionisti e titolari di obbligazioni subordinate, il divieto di deflussi di cassa e l'imposizione di restrizioni ai pagamenti a favore di azionisti e obbligazionisti, nonché massimali per le retribuzioni. Prevedono anche il divieto di acquisizione e di *dumping* sui prezzi, al fine di limitare le distorsioni della concorrenza. Dall'analisi condotta dalla Corte sulle decisioni emerge che gli Stati membri si sono impegnati ad attuare tali misure. Non era sempre chiaro, però, come tali impegni fossero calibrati in base all'effetto distorsivo della misura specifica[76]. Nelle decisioni pubblicate prese in esame, la Corte non ha riscontrato che la Commissione avesse analizzato l'impatto delle misure sulle strutture di mercato e sulle barriere all'ingresso, come invece prevede la comunicazione sul settore bancario

[76] Punto 20 della comunicazione sul settore bancario del 2013: "In ogni caso, le misure volte a limitare le distorsioni della concorrenza dovrebbero essere ponderate in modo tale da riprodurre il più possibile la situazione di mercato che si sarebbe concretizzata se il beneficiario degli aiuti fosse uscito dal mercato in assenza di aiuti".

del 2013[77]. Secondo la Commissione, tali valutazioni non sono obbligatorie né vengono eseguite per altri settori.

70 **La comunicazione sulle ristrutturazioni prevede esplicitamente che "la notifica di eventuali piani di ristrutturazione [comprenda] un raffronto con opzioni alternative, compresi lo scorporo (*break-up*) o l'assorbimento da parte di un'altra banca, in modo da consentire alla Commissione di valutare se siano disponibili soluzioni più orientate al mercato, meno costose o che causino minori distorsioni e coerenti con il mantenimento della stabilità finanziaria"[78]. Nel campione esaminato, la Corte ha constatato che la Commissione non aveva verificato se, in alternativa a una misura, vi fossero soluzioni meno costose o che causassero minori distorsioni.** La Commissione ha segnalato che, conformemente alla giurisprudenza, non può imporre agli Stati membri misure alternative, ma poteva solo verificare la compatibilità della misura proposta.

---

[77] Punto 11 della comunicazione sul settore bancario del 2013: "Inoltre, nella valutazione della ripartizione degli oneri e delle misure per limitare le distorsioni della concorrenza, la Commissione valuta la fattibilità delle misure proposte, comprese le cessioni, e il loro impatto sulla struttura del mercato e sulle barriere all'ingresso. Al tempo stesso, la Commissione deve garantire la coerenza tra le soluzioni individuate in un particolare caso o per un determinato Stato membro e l'obiettivo di evitare forti asimmetrie tra gli Stati membri che potrebbero frammentare ulteriormente il mercato unico e causare instabilità finanziaria, ostacolando la ripresa all'interno dell'Unione".

[78] Punto 9 della comunicazione sulle ristrutturazioni.

Conclusioni e raccomandazioni

71 **La Commissione disponeva di risorse e strumenti adeguati per garantire un controllo efficace degli aiuti di Stato.** La Commissione applica procedure e processi interni ben definiti, che favoriscono il conseguimento degli obiettivi e facilitano l'assolvimento dell'obbligo di rendiconto. Si avvale di congrue strutture organizzative, con opportune linee gerarchiche, che permettono un adeguato flusso di informazioni e un'appropriata supervisione interna da parte degli alti dirigenti (cfr. paragrafi ***31***-***32***). Dispone di un solido quadro etico, nonostante alcune debolezze relative al trattamento di informazioni in grado di influenzare i mercati, e di un insieme completo di princìpi fondamentali che promuovono l'integrità e l'applicazione dei più elevati standard professionali (cfr. paragrafi ***33***-***34***). Erano presenti le necessarie risorse umane e informatiche per assicurare un'efficace applicazione della normativa (cfr. paragrafi ***35*** -***36***). La Commissione è investita dei poteri necessari ai fini di un controllo efficace degli aiuti di Stato, nonché si avvale di un quadro procedurale adeguato (cfr. paragrafi ***37***-***42***). Pertanto, la Commissione disponeva di tutti i mezzi per far sì che le proprie decisioni fossero basate su informazioni esatte.

72 **La Corte ritiene che le norme sugli aiuti di Stato non fossero del tutto idonee ai fini del controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie in linea con gli obiettivi del trattato durante il periodo oggetto dell'audit** (cfr. paragrafo ***48***). Le norme in materia di aiuti di Stato per il settore finanziario intendono assicurare la stabilità finanziaria, mantenendo al contempo al minimo le distorsioni della concorrenza. Le norme in caso di crisi sono in genere ben redatte e chiare, sebbene non definiscano criteri per accertare un grave turbamento dell'economia (cfr. paragrafo ***43***). Tali norme, però, non sono state riviste a seguito dei miglioramenti registrati nelle condizioni di mercato durante il periodo sottoposto ad audit e della profonda revisione del quadro di regolamentazione dopo la crisi finanziaria, tra cui anche il fatto che la BRRD ha limitato le possibilità di concedere aiuti alle banche senza che ciò ne determini la risoluzione (cfr. paragrafi ***48***-***50***).

Raccomandazione 1 – Condurre una valutazione per stabilire se le norme sugli aiuti di Stato continuano a essere adeguate e, all'occorrenza, adottare azioni correttive

Per far sì che le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato per il settore finanziario continuino ad essere adeguate rispetto alla realtà del mercato e al quadro di regolamentazione in vigore,

1) la Commissione dovrebbe condurre una valutazione delle vigenti norme in caso di crisi (compreso l'effetto complessivo del controllo degli aiuti di Stato sulla concorrenza nei mercati bancari dell'UE) al fine di stabilire misure appropriate.

2) Se la valutazione evidenziasse la necessità di rivedere dette norme, la Commissione dovrebbe fra l'altro riflettere sull'opportunità di:

   a) fissare criteri per accertare l'esistenza di un "grave turbamento" ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE;

   b) integrare i princìpi comuni di valutazione;

   c) adeguare le condizioni per la compatibilità delle misure precauzionali e degli aiuti in fase di risoluzione;

   d) precisare ulteriormente il livello di dettaglio delle informazioni da presentare.

Termine di attuazione: 2023 (per la valutazione)

73 **La Commissione ha gestito le procedure in materia di aiuti di Stato con modalità sostanzialmente in linea con i propri processi interni (a carattere non vincolante).** Il controllo sugli aiuti di Stato è stato esercitato dalla Commissione nel rispetto delle strutture, delle linee gerarchiche, delle autorità e delle responsabilità stabilite a tal fine (cfr. paragrafo ***52***). Il collegio dei commissari ha adottato le decisioni dopo che altre DG avevano avuto l'opportunità di sollevare obiezioni (cfr. paragrafi ***53***-***54***). Le attività della Commissione connesse al trattamento dei casi hanno rispettato in ampia misura i processi interni (cfr. paragrafo ***55***). La gestione documentale è stata sostanzialmente conforme alle norme della Commissione (cfr. paragrafi ***56***-***57***). Tuttavia, le procedure relative agli aiuti di Stato erano lunghe e non sempre del tutto trasparenti, in parte a causa del fatto che gli Stati membri si sono ampiamente avvalsi dei contatti pre-notificazione informali prima di presentare la notifica (cfr. paragrafi ***58***-***59***). La pubblicazione delle decisioni ha subìto spesso ritardi a causa delle discussioni con gli Stati membri sul diritto di omettere informazioni riservate nella versione pubblica delle decisioni (cfr. paragrafi ***60***-***61***).

Raccomandazione 2 – Rafforzare ulteriormente il rispetto dei processi interni e delle migliori pratiche

Per accrescere l'efficienza, la rendicontabilità e la trasparenza, la Commissione dovrebbe:

1) migliorare la gestione documentale e provvedere affinché tutti i documenti pertinenti siano registrati;

2) incoraggiare gli Stati membri a fare in modo che i contatti pre-notificazione non si protraggano oltre il limite temporale indicativo di sei mesi stabilito nel codice delle migliori pratiche e siano basati su progetti di notifica scritti;

3) rafforzare la cooperazione con gli Stati membri in modo da accelerare la pubblicazione delle versioni non riservate delle decisioni e assicurare un approccio coerente per quanto concerne le informazioni omesse.

Termine di attuazione: 2022

74 Le decisioni in materia di aiuti di Stato devono essere basate su valutazioni solide sotto il profilo economico e giuridico (cfr. paragrafo *64*). La Commissione ha analizzato con rigore i piani di ristrutturazione (cfr. paragrafo *65*), ma non ha sistematicamente contestato le dichiarazioni degli Stati membri riguardanti l'esistenza di un grave turbamento comportante minacce per la stabilità finanziaria (cfr. paragrafi *66* -*67*). La Commissione ha imposto misure volte a limitare le distorsioni della concorrenza, ma non ha analizzato gli impatti effettivi di ciascuna misura sulla concorrenza (cfr. paragrafo *69*). Gli indicatori di performance non erano del tutto adatti allo scopo, in quanto rispecchiavano fattori esterni che esulavano dal controllo della Commissione e non riflettevano sempre le attività della Commissione (cfr. paragrafi *23*-*24*). La Commissione non ha neppure verificato formalmente l'efficacia della propria disciplina settoriale in materia di aiuti di Stato o l'eventuale necessità di cambiare o semplicemente abbandonare l'approccio adottato (cfr. paragrafi *28*-*30*).

Raccomandazione 3 – Migliorare la misurazione della performance

Per dimostrare l'effetto del controllo sugli aiuti di Stato, accrescere la trasparenza e meglio assolvere l'obbligo di rendiconto nei confronti del Parlamento europeo e dei cittadini dell'UE, la Commissione dovrebbe:

1) definire indicatori idonei e pertinenti per il controllo degli aiuti di Stato a favore delle istituzioni finanziarie, che riflettano i risultati delle attività della DG COMP, al fine di monitorare efficacemente i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi nel contesto della rendicontazione annuale; nonché monitorare l'adeguatezza dell'indicatore o degli indicatori.

Termine di attuazione: 2022

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 28 luglio 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Glossario

Abuso di informazioni privilegiate (*insider trading*): compravendita di azioni effettuata allo scopo di realizzare un profitto o contenere al minimo una perdita avvalendosi di informazioni che, se pubblicamente note, ne modificherebbero il valore.

Aiuto di Stato: sostegno pubblico diretto o indiretto a un'impresa od organizzazione, che la pone in condizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Bail-in: strumento per scongiurare il fallimento di una banca, in virtù del quale quest'ultima viene ricapitalizzata tramite gli azionisti esistenti (anziché essere salvata con denaro pubblico).

Codice unico: insieme di testi legislativi che tutte le istituzioni finanziarie dell'UE devono rispettare.

Comitato di risoluzione unico: autorità centrale di risoluzione in seno all'unione bancaria, incaricata di assicurare la risoluzione ordinata delle istituzioni finanziarie in dissesto a costi minimi per i contribuenti e per il resto dell'economia.

Credito deteriorato: credito per il quale i pagamenti sono scaduti da un determinato periodo di tempo (in genere 90 giorni) o è dimostrato che sarà improbabile un rimborso integrale.

Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Banking Recovery and Resolution Directive*, BRRD): direttiva che stabilisce norme e procedure per il risanamento e la risoluzione di vari tipi di istituzioni finanziarie.

Fondo di risoluzione: fondo istituito per concorrere al finanziamento della risoluzione ordinata delle istituzioni finanziarie in stato di dissesto.

Gruppo dell'economista capo: gruppo all'interno della direzione generale Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI della Commissione che sviluppa, coordina e produce analisi economiche onde far sì che le iniziative della direzione generale siano fondate su solidi riscontri economici.

Legiferare meglio: concetto guida della politica e del processo legislativo dell'UE, fondato sul principio che la regolamentazione dovrebbe conseguire i propri obiettivi al minor costo possibile ed essere elaborata all'insegna della trasparenza, sulla base di riscontri empirici e con il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi.

Meccanismo di risoluzione unico: meccanismo in base al quale il Comitato di risoluzione unico e le autorità nazionali di risoluzione dispongono di un potere di

risoluzione centralizzato, essendo direttamente responsabili della risoluzione di tutte le istituzioni finanziarie degli Stati membri partecipanti all'unione bancaria.

Meccanismo di vigilanza unico: sistema UE di vigilanza sulle istituzioni finanziarie, che comprende la BCE e le autorità nazionali di vigilanza dei paesi partecipanti.

Obbligazione sovrana: titolo di debito emesso da un'amministrazione pubblica a sostegno della spesa pubblica.

Relazione de Larosière: relazione del febbraio 2009 che invocava una profonda revisione del sistema di regolamentazione finanziaria in Europa.

Risoluzione: ordinata liquidazione di un'istituzione finanziaria in dissesto al fine di assicurare la continuità delle sue funzioni essenziali, preservare la stabilità finanziaria e salvaguardare i fondi pubblici riducendo al minimo la necessità di un sostegno finanziario pubblico.

Unione bancaria: una delle componenti fondamentali per il completamento dell'Unione economica e monetaria costituita da un quadro finanziario integrato con un meccanismo di vigilanza unico, un meccanismo di risoluzione unico e un codice unico europeo.

Elenco delle abbreviazioni

ABE: Autorità bancaria europea

BCE: Banca centrale europea

BRRD: direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche

CERS: Comitato europeo per il rischio sistemico

DG COMP: direzione generale della Concorrenza

DG FISMA: direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali

ECOFIN: Consiglio "Economia e finanza"

MVU: Meccanismo di vigilanza unico

RAA: Relazione annuale di attività

SRM: meccanismo di risoluzione unico

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

RISPOSTE FINALI DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"IL CONTROLLO DEGLI AIUTI DI STATO ALLE ISTITUZIONI FINANZIARIE NELL'UE: OCCORRE VERIFICARNE L'ADEGUATEZZA"

SINTESI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da I a X.

Dal 2008 la Commissione europea applica al settore finanziario norme sugli aiuti di Stato ai sensi del trattato sulla base di orientamenti specifici. Nell'ultimo decennio la Commissione ha adottato più di 500 decisioni sulla base di questi orientamenti.

Durante il periodo sottoposto ad audit (2013-2018) e insieme all'attuazione del quadro di risoluzione dell'UE dal 2015, l'applicazione uniforme del controllo sugli aiuti di Stato esercitata dalla Commissione nel settore finanziario ha contribuito a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Unione evitando il fallimento disordinato di banche altrimenti redditizie e agevolando l'uscita ordinata dal mercato di entità non redditizie. Ha contribuito a rendere il settore bancario dell'UE più solido grazie al risanamento dei bilanci delle banche, all'avvio di profonde ristrutturazioni e all'uscita dal mercato degli attori meno efficienti. Ha inoltre preservato una concorrenza leale, imponendo alle banche beneficiarie di un aiuto di attuare misure volte a mitigare le distorsioni della concorrenza. Infine, ha richiesto la condivisione delle perdite sul mercato privato da parte degli azionisti delle banche beneficiarie dell'aiuto e dei creditori subordinati. La Commissione ritiene di aver utilizzato le proprie risorse e i propri strumenti in modo efficiente e in linea con le proprie norme e procedure.

Come riconosciuto dalla Corte dei conti europea ("la Corte dei conti"), il trattato conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale nell'interpretazione dei criteri sulla base dei quali può giudicare compatibili le misure di aiuto di Stato. A tal fine la Commissione deve esaminare attentamente vari elementi economici e giuridici prima di concludere che una situazione specifica giustifichi aiuti di Stato a favore di un determinato beneficiario. Il trattato ha affidato alla Commissione il potere di valutare se l'aiuto sia giustificato per il conseguimento di un obiettivo di comune interesse europeo, ivi compresa la necessità di porre rimedio a un grave turbamento dell'economia.

Nel 2013, nell'ambito di tale valutazione e previa consultazione delle parti interessate, compresi gli Stati membri in qualità di erogatori di aiuti, la Commissione ha rivisto i propri orientamenti che definiscono i criteri per gli aiuti compatibili agli istituti finanziari interessati dagli effetti della crisi. Questi criteri rimangono validi fino ad oggi, poiché gli effetti della crisi persistono nel settore bancario in tutta l'UE. La ripresa economica è stata debole in diversi Stati membri e la situazione del settore bancario non è ritornata ad essere quella precedente al 2008. Inoltre fino a poco tempo fa alcuni Stati membri facevano parte di programmi di aggiustamento economico.

Nel 2014 è stato introdotto un nuovo quadro di regolamentazione del sistema bancario dell'UE, ossia la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD)[1], il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR)[2] e la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (DGSD)[3].

In questo nuovo quadro normativo i nuovi attori hanno assunto le proprie responsabilità nell'unione bancaria, in particolare la Banca centrale europea (BCE) quale autorità centrale di vigilanza delle

1 GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190.
2 GU L 225 del 30.7.2014, pag. 1.
3 GU L 173 del 12.6.2014, pag. 149.

banche nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico (SSM) e il Comitato di risoluzione unico (SRB) nel suo ruolo nel meccanismo di risoluzione unico (SRM)[4]. È opportuno osservare che, sebbene dal 2015 siano stati compiuti molti progressi, l'attuazione della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario è ancora in corso[5], ad esempio per quanto riguarda l'accumulo di strumenti di "bail-in". Inoltre ancora oggi vi sono sacche di vulnerabilità in alcune parti del settore bancario europeo, ad esempio a causa dei livelli elevati di crediti deteriorati e della bassa redditività nel settore.

Gli Stati membri devono presentare ogni progetto di concessione di aiuti alla Commissione. Analogamente, qualora l'SRB intenda ricorrere al Fondo unico di risoluzione delle crisi, il SRMR[6] prevede che l'SRB presenti alla Commissione, per approvazione, la sua proposta al Fondo di concedere un aiuto. Il ruolo della Commissione in materia di concorrenza consiste nel valutare se gli effetti positivi dell'aiuto prevalgano sugli effetti negativi sulla concorrenza. La Commissione effettua tale valutazione *ex ante*, ossia quando la proposta di aiuto è notificata prima della sua attuazione da parte dello Stato membro interessato. Ciò implica che i risultati degli istituti finanziari *ex post*, ossia dopo aver ricevuto aiuti di Stato, non possono essere attribuiti esclusivamente alla Commissione in quanto altri attori e altri fattori svolgono un ruolo importante, il che rende difficile definire indicatori di performance che riflettano in modo inequivocabile il contributo del controllo degli aiuti di Stato. Gli Stati membri possono decidere di concedere aiuti di Stato per contribuire a prevenire o attenuare le possibili conseguenze negative delle banche in difficoltà, nel pieno rispetto del quadro di risoluzione dell'UE.

Riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza quando è fornito un sostegno pubblico, gli orientamenti sugli aiuti di Stato per il settore finanziario tutelano la parità di condizioni a livello dell'ambito di applicazione, indipendentemente dal fatto che gli Stati membri partecipino o no all'unione bancaria. Nel nuovo quadro normativo i colegislatori hanno affidato importanti responsabilità ad altri attori, ad esempio la supervisione quotidiana delle banche, la fissazione dei requisiti patrimoniali, il funzionamento dei test di resistenza e i riesami della qualità degli attivi, la decisione di stabilire se una banca sia "in dissesto o a rischio di dissesto", se una banca sia fatta oggetto di risoluzione o meno. Infine spetta allo Stato membro decidere se concedere un aiuto e definire una misura di aiuto. Il ruolo della Commissione era ed è quello di limitarsi a valutare la compatibilità con il mercato interno della misura di aiuto di Stato notificata.

La Commissione ritiene che le norme sugli aiuti di Stato concepite in modo specifico per affrontare gli effetti della crisi finanziaria sulle banche fossero ancora in linea con le realtà del mercato durante il periodo oggetto di audit. È importante che la Commissione applichi le stesse norme a tutti gli Stati membri. Per questi motivi la Commissione ha ritenuto prematuro avviare una valutazione formale degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il settore finanziario. Ciò è tuttora rilevante nel breve termine, dato che gli effetti economici dell'attuale crisi dovuta alla COVID-19, anche per quanto riguarda le banche, costituiscono chiaramente un grave turbamento dell'economia degli Stati membri.

Le norme in materia di aiuti di Stato dovrebbero riflettere le realtà del mercato e al tempo stesso fornire una guida stabile per i partecipanti al mercato in merito all'esercizio del controllo sugli aiuti di Stato. Se necessario, la Commissione adeguerà rapidamente le proprie norme in materia di aiuti di Stato al fine di rispecchiare i profondi cambiamenti del contesto economico, come ha già fatto in

---

[4] Inoltre la Commissione approva e attribuisce valore giuridico ai programmi di risoluzione delle crisi delle banche dell'SRB, nei casi in cui quest'ultimo stabilisca che la risoluzione di una banca in difficoltà sia nell'interesse pubblico.

[5] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione e sulla revisione della direttiva 2014/59/UE (direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche) e del regolamento (UE) n. 806/2014 (regolamento sul meccanismo di risoluzione unico), COM(2019)213 final del 30.4.2019. Disponibile alla seguente pagina web: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190430-report-bank-recovery-resolution_en.pdf.

[6] In particolare l'articolo 19.

risposta alla pandemia di COVID-19. Il quadro di riferimento temporaneo per l'economia reale è stato adottato rapidamente ed è entrato in vigore il 19 marzo 2020. Tra le altre misure, tale quadro consente agli Stati membri di convogliare gli aiuti verso l'economia reale attraverso le banche. Nei primi tre mesi successivi all'entrata in vigore del presente quadro temporaneo, la Commissione ha già adottato oltre 160 decisioni[7] che approvano oltre 200 misure nazionali notificate da tutti i 27 Stati membri e dal Regno Unito. Su tale base gli Stati membri sono in grado di concedere un aiuto stimato a 2,2 bilioni di EUR per aiutare le imprese a gestire l'impatto della COVID-19 sulla loro attività. In questo modo il controllo degli aiuti di Stato contribuisce in misura significativa agli sforzi globali dell'UE volti ad attenuare gli effetti economici della pandemia di COVID-19 e a consentire una forte ripresa, salvaguardando nel contempo le condizioni di parità.

Per quanto riguarda le norme sugli aiuti di Stato per il settore finanziario, la Commissione ha applicato le proprie norme comuni in modo coerente alle circostanze specifiche di circa 200 casi durante tutto il periodo sottoposto ad audit. Gli interventi della Commissione, fatti talvolta in momenti di grandi pressioni temporali per preservare la fiducia dei depositanti e la stabilità finanziaria, hanno contribuito notevolmente a mantenere condizioni di parità nel settore finanziario dell'UE e a limitare le distorsioni della concorrenza. Nelle singole decisioni adottate la Commissione, sulla base dei criteri equilibrati enunciati negli orientamenti, ha verificato ogni volta se fossero soddisfatte le condizioni per l'approvazione degli aiuti di Stato proposti dallo Stato membro, se le misure di aiuto da essa valutate fossero necessarie e se l'importo dell'aiuto fosse limitato al minimo necessario per raggiungere gli obiettivi di interesse comune in questione. Da tutte le decisioni in materia di aiuti di Stato risulta che la Commissione ha tenuto conto del nuovo contesto normativo nelle sue valutazioni degli aiuti di Stato, ogniqualvolta ciò fosse giuridicamente necessario.

Le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato sono soggette a una serie di controlli interni ed esterni. In particolare, il riesame sostanziale della compatibilità con il trattato dell'applicazione da parte della Commissione delle norme sugli aiuti di Stato è di competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea, come previsto agli articoli 263 e 267 TFUE. Nell'esercizio di tale competenza, spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea giudicare il ragionamento giuridico, le procedure e i fatti sottesi all'azione della Commissione.

Alla luce di quanto precede, in risposta alle raccomandazioni della Corte dei conti, la Commissione:

- accetta la raccomandazione di valutare le norme sugli aiuti di Stato alle banche in linea con i propri orientamenti per legiferare meglio. L'impatto economico della crisi creata dalla pandemia di COVID-19 costituisce un grave turbamento dell'economia degli Stati membri e sulle prospettive economiche regna un elevato grado di incertezza. La Commissione effettuerà pertanto una valutazione nel momento in cui l'economia si sarà ripresa e al più tardi nel 2023;

- accetta la raccomandazione di aumentare ulteriormente l'efficienza delle procedure interne e, se del caso, la Commissione ricorderà agli Stati membri il rispetto delle migliori pratiche;

- accetta la raccomandazione di definire indicatori di performance adeguati e pertinenti, che possano essere inclusi nel proprio piano annuale di gestione per riflettere i risultati delle attività della DG Concorrenza, e di verificarne l'idoneità.

INTRODUZIONE

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi da 1 a 16.

[7] Un elenco di tutte le decisioni in materia di aiuti di Stato adottate riguardo alle misure relative alla COVID-19 è disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

L'aiuto di Stato è una nozione oggettiva definita dal trattato, la cui interpretazione spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea e da cui la Commissione è vincolata[8]. D'altro canto, il trattato attribuisce alla Commissione la competenza esclusiva di valutare la compatibilità con il mercato interno di una misura di aiuto di Stato proposta da uno Stato membro. Ai fini di tale valutazione la Commissione effettua una "valutazione comparativa" degli effetti positivi e negativi di una misura sugli scambi e sulla concorrenza nel mercato comune.

I principi generali della suddetta valutazione comparativa sono descritti in dettaglio, tenendo conto del contesto settoriale, in una serie di orientamenti relativi a determinate categorie di aiuti. Valutando una misura di aiuto sulla base degli orientamenti pertinenti (alla luce degli obiettivi degli aiuti) la Commissione effettua una valutazione comparativa di ciascun caso. La Commissione ricorda in questo contesto che se una determinata misura di aiuto rientra, per sua natura, nell'ambito di applicazione degli orientamenti esistenti e deve pertanto essere valutata ai sensi di questi ultimi, sono applicabili solo i criteri di valutazione definiti in tali orientamenti.

Per gli aiuti di Stato alle banche la Commissione ha recentemente ripreso i principi della valutazione comparativa nella comunicazione sul settore bancario del 2013. Poiché sono destinati a far fronte a situazioni molto diverse, tali orientamenti stabiliscono principi che la Commissione applica coerentemente in tutti gli Stati membri, tenendo conto delle pertinenti specificità del caso. I criteri di valutazione della compatibilità possono essere raggruppati in tre "pilastri principali":

1) la riduzione al minimo delle distorsioni della concorrenza in seguito alla concessione di aiuti per preservare la leale concorrenza nella massima misura possibile (ad esempio limitando la crescita del bilancio delle banche beneficiarie di aiuti, richiedendo la vendita di determinate attività o beni o vietando pratiche commerciali aggressive);

2) la condivisione degli oneri per limitare l'importo degli aiuti di Stato necessari, riducendo in tal modo il rischio morale (ad esempio attraverso la partecipazione alle perdite degli azionisti e dei creditori subordinati delle banche, ma anche le cessioni e le remunerazioni o i requisiti in materia di prezzi) e, in via incidentale, anche la riduzione dell'onere per i contribuenti;

3) la dimostrazione della redditività a lungo termine delle banche, tenendo conto delle misure previste dagli altri due pilastri. Nel caso non sia possibile dimostrare la redditività, la banca è tenuta a uscire dal mercato in modo ordinato.

Le valutazioni della compatibilità effettuate dalla Commissione sono sempre valutazioni *ex ante*, basate sui dati di cui dispone la Commissione al momento della valutazione della misura notificata.

Le norme sugli aiuti di Stato applicabili al settore bancario distinguono tre tipi di aiuti:

1) "sostegni alla liquidità" per affrontare problemi temporanei di liquidità di entità altrimenti solvibili;

2) "aiuto alla ristrutturazione" per aiutare le entità in difficoltà a ripristinare la loro redditività a lungo termine e quindi sostenerle nella conservazione della loro attività economica;

3) "aiuti alla liquidazione" per sostenere l'uscita ordinata dal mercato di entità in difficoltà per le quali non sia possibile ripristinare la redditività a lungo termine.

Dopo la loro entrata in vigore, il nuovo quadro normativo dell'UE per la risoluzione delle crisi bancarie e le norme specifiche in materia di aiuti di Stato per il settore bancario sono stati applicati coerentemente senza discriminazioni da parte della Commissione. In linea con la giurisprudenza del

[8] La Commissione ha illustrato la sua interpretazione della giurisprudenza da parte dei giudici dell'UE nella comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato. GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1.

Tribunale e della Corte di giustizia dell'Unione europea, in cui le disposizioni delle norme UE di risoluzione delle banche sono intrinsecamente legate all'obiettivo dell'aiuto tanto da non poter essere valutate separatamente, la Commissione ha effettuato una valutazione di tali disposizioni nella rispettiva decisione in materia di aiuti di Stato. Inoltre, poiché le norme dell'UE in materia di risoluzione delle banche e i regolamenti sui requisiti patrimoniali sono attuati da altre autorità, la Commissione lavora in stretta collaborazione con la BCE, l'SRB e le autorità nazionali di vigilanza e di risoluzione[9]. Sebbene ciascuno dei soggetti citati operi nell'ambito del proprio mandato, tutti condividono l'obiettivo comune di garantire un settore finanziario solido e stabile. La Commissione interagisce e si coordina regolarmente con le autorità di vigilanza e di risoluzione a livello nazionale e dell'UE per affrontare situazioni complesse e urgenti ed evitare dissesti bancari disordinati che comportino rischi per la stabilità finanziaria. Vi è tuttavia una divisione dei ruoli e delle responsabilità nel nuovo contesto normativo che dovrebbe essere presa in considerazione al momento di discutere il controllo degli aiuti di Stato nel settore bancario.

In particolare, spetta alla BCE o all'autorità nazionale di vigilanza dichiarare il dissesto o il rischio di dissesto di una banca. A seguito di tale dichiarazione l'autorità di risoluzione responsabile (nell'unione bancaria è l'SRB per gli enti significativi[10]) deve decidere se è nell'interesse pubblico mettere la banca in risoluzione o se una banca possa essere liquidata secondo il diritto fallimentare nazionale. Se l'SRB o l'autorità nazionale di risoluzione ritiene che l'azione di risoluzione non sia di interesse pubblico, il diritto dell'UE prevede che la banca sia liquidata conformemente al diritto fallimentare nazionale. La Commissione interviene nel suo ruolo di autorità garante della concorrenza quando la risoluzione di una banca comporta l'utilizzo, ad esempio, del Fondo di risoluzione unico[11] o, in alternativa, quando in una procedura di insolvenza nazionale lo Stato membro ritiene necessario concedere aiuti di Stato[12]. In entrambe le situazioni, le misure di aiuto devono essere notificate alla Commissione ai fini della valutazione ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato.

Dal 2008 la Commissione applica l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, quale base giuridica per le sue decisioni in materia di aiuti di Stato riguardanti le banche[13]. Questa base giuridica rimane una valida giustificazione, in quanto esistono ancora prove che dimostrano che il settore finanziario non ha completato il ciclo di adeguamento dalla crisi, che le sacche di vulnerabilità sono ancora presenti e che sono emersi nuovi rischi per il settore.

OSSERVAZIONI

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 21 a 25 (Fissazione degli obiettivi e misurazione delle prestazioni)

Ciascun servizio della Commissione elabora un piano di gestione annuale per l'anno successivo, che riflette le attività del servizio e il modo in cui ciascun servizio contribuisce al conseguimento degli obiettivi della Commissione indicati nel piano strategico del servizio. Gli indicatori di performance servono a monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi nel contesto della sua relazione annuale. La Commissione sottolinea come essa cerchi sempre di ottenere i migliori

---

9 Il CERS ha un obiettivo e un mandato diversi, che la Commissione ritiene non essere rilevante ai fini specifici della valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE.

10 Al di fuori dell'unione bancaria e per le entità meno significative all'interno dell'unione bancaria, la decisione è presa dalle autorità nazionali di risoluzione.

11 Prima che il Fondo di risoluzione unico (o i fondi nazionali di risoluzione delle crisi) possa essere utilizzato, il quadro di risoluzione dell'UE richiede che le perdite della banca siano coperte dal bail-in degli azionisti e dei creditori e, ove necessario, anche del debito senior.

12 Quando gli Stati membri concedono aiuti nelle procedure nazionali di insolvenza, si applicano gli obblighi di ripartizione degli oneri, vale a dire che gli azionisti e i detentori di strumenti subordinati devono contribuire pienamente al costo delle misure, ma i depositanti e i creditori privilegiati non sono tenuti a contribuire.

13 Nel marzo del 2020, in considerazione dell'attuale pandemia COVID-19, la Commissione ha adottato un quadro di riferimento temporaneo con la stessa base giuridica (GU C 911 del 20.3.2020, pag. 1).

indicatori di performance possibili nei limiti dei vincoli esistenti, ad esempio la disponibilità dei dati più recenti, affidabili e coerenti, metodologie comunemente riconosciute e una consolidata relazione di causalità unica sulla base degli indicatori. La Commissione è disposta a migliorare la misurazione delle performance, ma gli indicatori di risultato dovrebbero essere adeguati allo scopo di un piano di gestione annuale. Ritiene pertanto che esistano molte sfide alla misurazione semplice, operativa e mirata dei risultati annuali delle prestazioni relativi a fenomeni generali, come l'"*integrità del mercato interno in generale*" evidenziata dalla Corte dei conti europea.

Di conseguenza la Commissione non ritiene possibile sintetizzare il successo delle ristrutturazioni bancarie con un semplice e adeguato indicatore per le relazioni annuali sulla gestione dei servizi della Commissione. La Commissione, in qualità di autorità per l'esecuzione degli aiuti di Stato, valuta necessariamente la redditività e i relativi impegni da parte dello Stato membro da una prospettiva *ex ante*. La Commissione è inoltre tenuta al corrente dell'attuazione degli impegni specifici che lo Stato membro può aver assunto mediante apposite relazioni di controllo redatte dai fiduciari indipendenti nominati dallo Stato membro stesso. Tuttavia gli impegni giuridicamente controllabili che si riferiscono ad azioni specifiche sono diversi dai numerosi fattori che possono influenzare il successo di un periodo di ristrutturazione di cinque anni, in particolare sviluppi macroeconomici o commerciali che non sono coperti dagli impegni. La Commissione non si occupa del controllo delle imprese beneficiarie di aiuti e l'esecuzione degli impegni resta di competenza dello Stato membro. Inoltre la Commissione non agisce in veste di autorità di vigilanza e, di conseguenza, non può controllare le prestazioni quotidiane delle banche e i più ampi sviluppi del mercato.

Nel periodo sottoposto ad audit la Commissione ha approvato aiuti individuali alla ristrutturazione in oltre 25 casi e solo pochi hanno goduto ripetutamente di un sostegno al capitale. Secondo la Corte dei conti, diverse banche del loro campione che avevano ricevuto un aiuto di questo tipo hanno successivamente richiesto ulteriori interventi pubblici dopo essere stati giudicati redditizi dalla Commissione. Senza entrare nei dettagli dei singoli casi, è opportuno sottolineare che ogni caso presenta una complessa valutazione in circostanze molto diverse[14]. Inoltre, per un campione di 175 banche, i servizi della Commissione hanno valutato il ripristino della redditività delle banche beneficiarie di aiuti confrontandole con le banche non beneficiarie di aiuti. Le conclusioni pubblicate nel 2015 mostrano che, in media, il rendimento[15] delle banche ristrutturate converge verso i valori delle banche che non hanno beneficiato di aiuti, ma solo alla fine del periodo di ristrutturazione[16]. Per tali motivi, ulteriori interventi dei governi in una fase successiva non dovrebbero essere interpretati in contraddizione con la valutazione della redditività effettuata *ex ante* dalla Commissione.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 26 e 27 (Valutazione dei rischi)

La Commissione sottolinea che il processo di individuazione e selezione dei rischi in atto nella DG Concorrenza è neutro dal punto di vista del settore e mette in evidenza rischi significativi mitigabili, per i quali sono necessarie azioni di attenuazione, e rischi accettati, per i quali sono già in atto azioni

[14] Nei casi in cui lo Stato membro sosteneva la necessità di un ulteriore intervento governativo intervenivano molti fattori. In alcuni casi, l'aiuto iniziale è stato fornito nel corso di un programma di adeguamento macroeconomico, in una situazione di elevata volatilità. In altri, gli aiuti ripetuti sono stati concessi prima del 2013 o rimborsati prima di un intervento successivo. In una serie di casi, il ripetuto sostegno al capitale ha comportato l'uscita dal mercato delle banche in questione, il che rappresenta un risultato importante dal punto di vista della concorrenza. Dal punto di vista della concorrenza, è significativo il fatto che le banche ricevano o no un sostegno al capitale per la ristrutturazione o la liquidazione. Può fare la differenza anche il fatto che le banche ricevano un sostegno al capitale o un sostegno di liquidità (sotto forma di garanzie sui finanziamenti di alto livello). Non è possibile determinare se i livelli di credito non performante o l'esposizione sovrana incidano sul successo delle ristrutturazioni, senza guardare ai singoli casi.

[15] Misurazione effettuata utilizzando indicatori operativi e di rischio, redditività, e posizioni di finanziamento e solvibilità.

[16] Commissione europea: Competition State aid Brief (2015/1): State aid to European banks: returning to viability, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf.

di attenuazione in linea con gli orientamenti interni della Commissione applicabili a tutti i suoi servizi.

Al fine di garantire la concorrenza nell'UE, la Commissione mantiene i propri strumenti giuridici in linea con le realtà del mercato e con il pensiero economico e giuridico contemporaneo, valutando e riesaminando tali strumenti. Ciò avviene secondo quanto previsto nello strumento giuridico o nel quadro stesso o, in alternativa, valutando, sulla base delle sue conoscenze di mercato e dell'interazione con le parti interessate, e oggi nel contesto del quadro per legiferare meglio, quando avviare una valutazione ed eventualmente un riesame delle norme, a meno che non si applichi un'esenzione. Il mantenimento degli strumenti giuridici in linea con le realtà del mercato e con il pensiero economico e giuridico contemporaneo si applica come principio generale; orientamenti politici specifici di settore, come nel caso degli aiuti di Stato a favore degli istituti finanziari non sono stati identificati espressamente come un rischio significativo. Tuttavia gli sviluppi del mercato sono tenuti sotto costante osservazione. Occorre anche tener presente che le norme in materia di concorrenza, in particolare gli orientamenti, garantiscono stabilità e certezza del diritto agli operatori del mercato e agli Stati membri e che, di conseguenza, le modifiche delle norme devono essere esaminate con attenzione.

Come già indicato, la Commissione dispone di un quadro strategico globale per gli aiuti di Stato nel settore finanziario, che ha applicato in modo coerente. La DG Concorrenza non ha avuto pertanto alcun motivo per discostarsi dal suo approccio neutro sul piano settoriale e qualificare questo settore e/o strumento in modo diverso rispetto ad altri settori e/o strumenti, come un rischio significativo con un potenziale di rischio per il conseguimento degli obiettivi della DG.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 28 a 30 (Valutazione d'impatto e valutazione)

Il quadro per legiferare meglio è uno strumento importante all'interno dello sviluppo politico della Commissione. È entrato in vigore nel 2015, dopo l'adozione della comunicazione sul settore bancario nel 2013. Tuttavia, nel 2013 la Commissione aveva già acquisito una notevole esperienza nell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato specifiche per il settore finanziario e ha valutato attentamente i fattori pertinenti, che sono stati consultati con tutti gli Stati membri e con altre parti interessate. La Commissione rileva inoltre che gli orientamenti per legiferare meglio non stabiliscono il momento specifico in cui le politiche dovrebbero essere valutate, ma descrivono come effettuare una valutazione laddove sia stata adottata una decisione politica di avviare la valutazione su determinate politiche o nei casi in cui la legislazione preveda disposizioni per effettuare le valutazioni.

In ogni caso, la Commissione ritiene che le proprie norme applicabili alla valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato nel settore finanziario siano, e siano state nel periodo sottoposto ad audit, adeguate e idonee allo scopo. Come già chiarito, non è stato necessario valutare formalmente la comunicazione sul settore bancario del 2013 nel periodo sottoposto ad audit e la Commissione ritiene che le norme siano state allineate alle realtà del mercato, fornendo al contempo una guida stabile e comprovata a tutti gli Stati membri e ai partecipanti al mercato.

Risposta della Commissione al paragrafo 32 (Strutture di gestione)

La Commissione prende positivamente nota della valutazione della Corte dei conti in base alla quale le strutture di gestione della DG Concorrenza erano adeguate. Il capo economista e la sua squadra in seno alla DG Concorrenza contribuiscono notevolmente al controllo sugli aiuti di Stato della Commissione; tali contributi sono presi in considerazione dalla DG Concorrenza nella preparazione delle sue decisioni in questo ambito.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 33 a 34 (Quadro etico)

La Commissione accoglie con favore il riconoscimento generale di un solido quadro etico e ritiene che le sue norme siano adeguate anche al personale che si occupa di informazioni sensibili al mercato.

La Commissione sottolinea che gli articoli da 11 a 26 bis del suo statuto costituiscono il quadro etico stabilito dai colegislatori per il personale delle istituzioni europee. Su tale base, le istituzioni adottano norme più dettagliate per il loro personale. In base alla valutazione dei rischi effettuata presso la DG Concorrenza, l'obbligo per il personale di richiedere l'autorizzazione preventiva per talune transazioni finanziarie private sarebbe un controllo sproporzionato, anche in considerazione del trattamento di dati personali (sensibili) ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento 2018/1725, secondo il quale il trattamento dei dati personali deve essere adeguato, pertinente e limitato a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati ("minimizzazione dei dati").

Inoltre la Commissione osserva che in un recente audit preliminare relativo al quadro etico delle istituzioni dell'UE la Corte dei conti ha formulato osservazioni positive in merito agli orientamenti e alle procedure della DG Concorrenza in materia di etica[17].

La Commissione sottolinea infine che nei casi bancari (o più in generale) non sono stati segnalati casi di illeciti da parte delle autorità competenti designate a tal fine nell'UE.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 35 e 36 (Risorse umane e informatiche)

La Commissione accoglie la conclusione della Corte dei conti per quanto riguarda la qualità del personale operativo della Commissione in questo settore che è stato oggetto di audit. La Commissione ricorda che, grazie alle misure di mitigazione adottate, la DG Concorrenza ha avuto in ogni momento (e ha tuttora) personale altamente qualificato e capace per svolgere i suoi compiti.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 38 a 42 (Quadro procedurale per il controllo degli aiuti di Stato)

La Commissione e i suoi servizi esercitano il controllo sugli aiuti di Stato in base al mandato conferito loro dal trattato e con l'ausilio di procedure formali e informali. Le procedure formali sono stabilite nei regolamenti del Consiglio[18], mentre la Commissione e gli Stati membri, in quanto erogatori di aiuti, hanno anche riconosciuto le migliori pratiche in materia di cooperazione informale, stabilite nel codice delle migliori pratiche[19] in modo trasparente. Tale cooperazione informale, detta fase di pre-notifica, offre agli Stati membri la possibilità di consultare la Commissione in merito alle misure previste su base informale e non vincolante. La durata e la profondità di tali scambi informali dipendono da quanto è avanzato il piano di uno Stato membro. Naturalmente, un'idea più vaga di una potenziale misura comporta di solito maggiori scambi fino a quando la Commissione non è in grado di ottenere un adeguato livello di dettaglio per fornire un feedback significativo allo Stato membro. In effetti, i risultati della consultazione pubblica condotta nell'ambito della revisione del 2018 del codice delle migliori pratiche (che non è specifica per nessun settore) mostrano che la maggior parte dei rispondenti ha ricevuto una proroga della fase di pre-notifica e costituisce di fatto una migliore pratica. Inoltre la Commissione non può rifiutarsi di avviare tali discussioni informali con gli Stati membri anche se questi ultimi scelgono di non seguire le migliori pratiche indicate nel codice delle migliori pratiche. Infine, poiché anche in presenza di tali contatti informali di pre-notifica può essere adottata qualsiasi decisione della Commissione in merito a una misura di aiuto solo dopo una notifica formale, i diritti procedurali di terzi stabiliti nel regolamento di procedura[20] sono tutelati allo stesso

[17] Si vedano i punti 37 e 71 della relazione speciale n. 13/2019 della Corte dei conti europea: I quadri etici delle istituzioni dell'UE controllate: vi sono margini di miglioramento. Disponibile alla seguente pagina web: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_IT.pdff.

[18] In particolare, il "regolamento di procedura" (regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9) e il "regolamento di esecuzione" (regolamento (UE) 2015/2282 della Commissione, del 27 novembre 2015, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 per quanto riguarda i moduli di notifica e le schede di informazioni, GU L 325 del 10.12.2015, pag. 1).

[19] Comunicazione della Commissione su un codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (GU C 253 del 19.7.2018, pag. 14).

[20] Si veda la nota a piè di pagina **Error! Bookmark not defined.**.

modo di una procedura di aiuto di Stato senza questa fase informale di pre-notifica. In tale contesto la Commissione osserva che il Tribunale dell'Unione europea ha constatato che solo la durata dei contatti pre-notifica non può essere considerata un indicatore di dubbi circa la compatibilità.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 43 a 50 (Le norme in materia di aiuti di Stato)

La Commissione afferma che l'elaborazione di orientamenti per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato in un determinato settore rientra nella sua competenza esclusiva in materia di controllo degli aiuti di Stato prevista dal trattato. La scelta della base giuridica rientra nell'esercizio di tale competenza e la Commissione ritiene che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE sia rimasto la base giuridica appropriata per valutare la compatibilità delle misure di aiuto a favore degli istituti finanziari durante il periodo soggetto ad audit. Ciò è particolarmente vero oggi alla luce del grave shock per le economie dell'UE a causa della pandemia di COVID-19.

In particolare, la Commissione ritiene che le proprie decisioni i) di mantenere l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE quale base giuridica per gli aiuti di Stato alle banche nel periodo soggetto ad audit e ii) di non sottoporre a riesame la comunicazione sul settore bancario del 2013, siano state adeguate alla luce delle seguenti considerazioni:

- nel periodo soggetto ad audit erano presenti debolezze non trascurabili delle economie che persistono ancora oggi,, anche se non influenzano tutti gli Stati membri allo stesso modo[21]. Ad esempio, in diversi Stati membri sono ancora presenti gli effetti negativi della crisi (ad esempio sotto forma di un numero notevole di crediti deteriorati). Va osservato che questi problemi ereditati dal passato costituiscono una minaccia per la redditività delle banche. La Commissione ritiene che, qualora gli Stati membri decidano che le misure di aiuto siano necessarie per affrontare tali questioni, esse sono ancora una conseguenza della crisi. La Commissione ritiene pertanto ancora valida la valutazione da essa effettuata nel 2013 in merito all'applicazione generale dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE al momento dell'adozione dei suoi orientamenti e che è sintetizzata al punto 6 della comunicazione sul settore bancario del 2013. Inoltre l'applicazione degli stessi principi della comunicazione sul settore bancario del 2013 ha garantito parità di trattamento tra tutti gli Stati membri. Ovviamente il quadro normativo in materia di risoluzione è applicabile dalla sua entrata in vigore.
- Sarebbe utile una valutazione, ed eventualmente un e riesame della comunicazione sul settore bancario del 2013, di come vengono trattate le banche in difficoltà nell'ambito del quadro di risoluzione. È opportuno osservare che il quadro dell'UE per la risoluzione delle crisi e in particolare l'SRB sono diventati pienamente operativi nel 2016, ma finora si sono verificati soltanto pochi casi[22].

Le norme sugli aiuti di Stato e il quadro per la risoluzione delle crisi delle banche si applicano in parallelo. Il controllo degli aiuti di Stato è una competenza esclusiva attribuita alla Commissione dal trattato, su cui non ha alcuna incidenza diretta l'adozione del diritto derivato nel settore dei requisiti prudenziali e della risoluzione. Inoltre la Commissione non può utilizzare le sue competenze in materia di controllo degli aiuti di Stato per far rispettare altre disposizioni del diritto dell'Unione, salvo nei casi in cui tali disposizioni si applichino e siano intrinsecamente connesse alla compatibilità di una misura di aiuto concreta. Il testo della BRRD fa riferimento diretto al quadro degli aiuti di Stato dell'UE ed è chiaro dal testo della BRRD che i colegislatori hanno riconosciuto l'applicabilità del quadro degli aiuti di Stato (e della comunicazione sul settore bancario del 2013), pur stabilendo le condizioni della BRRD sull'utilizzo di un sostegno pubblico straordinario in casi eccezionali (ad esempio, per la ricapitalizzazione precauzionale e gli strumenti di stabilizzazione finanziaria del governo) nell'ambito del nuovo quadro di risoluzione. Inoltre la BRRD non preclude la concessione di aiuti ai meccanismi di finanziamento della risoluzione delle crisi o degli aiuti di Stato al di fuori della risoluzione (ad esempio nell'ambito di procedure di insolvenza nazionali). Il tipo di procedura seguita (ossia la procedura di risoluzione o la procedura nazionale di insolvenza) è, in ultima analisi, di

[21] Si veda ad esempio la sezione 4.1 del semestre europeo 2020, disponibile alla seguente pagina web: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150.

competenza delle autorità di vigilanza e di risoluzione delle crisi, sebbene rimangano importanti le competenze della Commissione in materia di concorrenza.

In generale, la comunicazione sul settore bancario del 2013 opera una distinzione tra le banche per le quali può essere dimostrato un ritorno alla redditività e quelle per le quali non può essere dimostrato e che, dal punto di vista della concorrenza, dovrebbero uscire dal mercato. Nelle norme sugli aiuti di Stato è quindi importante separare i concetti di "aiuto alla ristrutturazione" (per le banche che sono redditizie a lungo termine) e di "aiuto alla liquidazione" (per facilitare l'uscita ordinata dal mercato delle banche che non sono redditizie a lungo termine). Per quanto riguarda la possibilità di concedere aiuti per facilitare l'uscita dal mercato di una banca, le disposizioni pertinenti della comunicazione sul settore bancario del 2013 si concentrano sulla riduzione delle distorsioni della concorrenza. Le disposizioni in materia di aiuti alla liquidazione, per essere compatibili in termini di norme sulla concorrenza, non dipendono da alcun particolare regime giuridico e pertanto si applicano sia nella risoluzione che nella gestione dei fondi gestiti pubblicamente e in una risoluzione esterna (vale a dire nelle procedure nazionali di insolvenza).

In risposta all'osservazione secondo cui i requisiti di bail-in più rigorosi previsti dalla BRRD non si riflettono nelle norme sugli aiuti di Stato, è importante notare che nelle decisioni sugli aiuti di Stato adottate durante il periodo soggetto ad audit la Commissione ha valutato le disposizioni intrinsecamente connesse della BRRD nell'ambito della valutazione della compatibilità. Ciò includerebbe anche il requisito del bail-in in caso di intervento del Fondo di risoluzione unico o dei fondi nazionali di risoluzione[23].

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 52 a 63 (Osservanza delle procedure e dei processi interni)

La consultazione interservizi è un elemento importante del processo decisionale della Commissione. Mentre la DG Concorrenza prepara il progetto di decisione (che è un progetto di documento interno e quindi di lavori in corso), la consultazione interservizi assicura il coinvolgimento di altri servizi della Commissione per quanto riguarda i rispettivi ambiti di competenza. Secondo le norme procedurali interne della Commissione, un parere favorevole sulle osservazioni di un altro servizio implica il raggiungimento di un accordo tenendo conto delle osservazioni. Il servizio capofila (DG Concorrenza) rivede poi il progetto di decisione rispondendo alle osservazioni fornite e la decisione viene presentata alla Commissione solo dopo che è stato raggiunto un accordo con i servizi competenti circa le osservazioni. In tale contesto la Commissione osserva che le osservazioni di cui al paragrafo 54 sono poche e naturalmente molto specifiche per il contesto delle rispettive cause. In ogni caso, le osservazioni costruttive reciproche fatte dai servizi della Commissione sono una normale parte del processo decisionale della Commissione che ne tiene adeguatamente conto. In ciascuno dei casi sottoposti ad audit, il progetto definitivo della decisione relativa agli aiuti di Stato è stato concordato con i servizi consultati, in modo da poter essere presentato al collegio dei commissari per l'adozione formale.

Per quanto riguarda la registrazione dei documenti, la politica di gestione dei documenti della Commissione prevede che i documenti pertinenti per il processo decisionale debbano essere registrati. La registrazione è effettuata in uno dei sistemi di gestione dei documenti della DG Concorrenza. La Commissione ritiene che non manchino documenti pertinenti su base sistematica e che l'ammodernamento in corso dell'infrastruttura di registrazione dei casi della DG Concorrenza faciliterà la conformità con le linee guida interne interni in questo settore.

Il manuale delle procedure della DG Concorrenza contiene orientamenti non vincolanti che definiscono internamente i principi delle modalità operative per il proprio personale. Come già indicato in precedenza, il codice delle migliori pratiche stabilisce le migliori pratiche in materia di cooperazione informale con gli Stati membri. Anche se in base alle migliori pratiche gli Stati membri

[23] La Commissione osserva che finora non vi sono stati casi in cui tale obbligo dovesse essere verificato.

dovrebbero presentare un progetto di notifica nella fase informale di pre-notifica, la Commissione non può rifiutare le discussioni con uno Stato membro se ciò non avviene. Ciò vale in particolare per i casi di banche, in cui possono essere utili contatti informali anche se le misure sono ancora in fase di programmazione e di pianificazione precoce. Non è necessario spiegare ulteriormente che ciò dovrebbe avvenire sotto stretta riservatezza. Tuttavia, se gli Stati membri scelgono di non applicare queste migliori pratiche non vincolanti, ciò non costituisce una violazione delle norme procedurali della DG Concorrenza.

La Commissione desidera qualificare l'affermazione di cui al paragrafo 60 secondo cui "*alcune informazioni pertinenti non sono state pubblicate*". La Commissione deve conciliare due obblighi, ossia l'obbligo di motivare le proprie decisioni ai sensi dell'articolo 296, TFUE e di garantire di conseguenza che le sue decisioni contengano tutti gli elementi essenziali su cui si fondano e quello di salvaguardare il segreto professionale[24]. Ciò implica che vi possono essere informazioni rilevanti per la valutazione della Commissione, che non possono essere divulgate integralmente al pubblico. Tuttavia nell'esperienza della Commissione il processo di concordare con gli Stati membri le informazioni riservate può risultare difficile talvolta.

La Commissione sottolinea che non vi è alcun obbligo giuridico di pubblicare i risultati del monitoraggio delle azioni specifiche. Gli impegni formano parte della notifica da parte dello Stato membro e sono valutati e pubblicati nell'ambito delle decisioni. Il successivo monitoraggio degli impegni, di norma con il sostegno di un esperto indipendente, funge da fonte di informazioni riservate per la Commissione. Se la violazione degli impegni impone alla Commissione di intraprendere ulteriori azioni, la sua decisione diventa pubblica. In alternativa, in assenza di violazioni, la Commissione osserva che le informazioni ottenute tramite il monitoraggio sono protette da riservatezza.

Analogamente, uno Stato membro può sempre proporre una modifica successiva degli impegni che aveva presentato per consentire alla Commissione di eseguire la valutazione comparativa di una misura di aiuto. La Commissione valuterà quindi se la modifica proposta negli impegni lascia inalterato il saldo della decisione originaria e adotta e pubblica una decisione motivata in tal senso. La Commissione non condivide il parere della Corte dei conti europea espresso al paragrafo 63. Essa ritiene che le decisioni della Commissione abbiano spiegato in modo adeguato le ragioni per le quali la modifica degli impegni non altera il saldo della decisione iniziale.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi da 64 a 70 (contenuto delle decisioni sugli aiuti di Stato per le istituzioni finanziarie)

La Commissione ritiene di aver sempre verificato l'esistenza di un grave turbamento. Con l'adozione di orientamenti (ossia la comunicazione sul settore bancario del 2013), la Commissione si è impegnata a valutare gli aiuti di Stato a sostegno delle banche ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, alla luce della situazione di crisi e del rischio per la stabilità finanziaria in generale, che costituiscono un grave turbamento dell'economia. Per quanto riguarda l'applicazione dei presenti orientamenti in un determinato caso, la Commissione sottolinea che spetta alle autorità degli Stati membri decidere se intendono concedere aiuti per impedire un'uscita incontrollata dal mercato di una particolare banca che minaccerebbe la stabilità finanziaria. Qualora uno Stato membro decida che sia opportuno concedere tale aiuto, esso notifica l'aiuto previsto alla Commissione e spetta quindi alla Commissione valutare la compatibilità di tali aiuti con il mercato interno. La Commissione osserva che è lo Stato membro interessato a dover dimostrare la necessità di un aiuto a causa di una minaccia alla stabilità finanziaria in assenza di aiuti di Stato. In tale contesto la Commissione ha valutato se le argomentazioni addotte dalle autorità nazionali fossero valide o, laddove applicabile e necessario, qualora fossero necessari ulteriori elementi di prova. La Commissione ritiene inoltre che le conseguenze della crisi persistano almeno in alcune parti del settore bancario dell'UE e ha pertanto

[24] Punto 18 della comunicazione della Commissione C(2003) 4582 del 1° dicembre 2003 relativa al segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato (GU C 297 del 9.12.2003, pag. 6).

continuato ad applicare le stesse norme in tutti gli Stati membri. In tale contesto la Commissione sottolinea il dovere di leale cooperazione dello Stato membro interessato ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE. La Commissione osserva inoltre che nessuna delle sue decisioni è stata impugnata per questi motivi.

Alla luce di quanto precede, la Commissione conferma di aver tenuto conto degli argomenti presentati dallo Stato membro per valutare la grave perturbazione di ogni singolo caso. Essa ha unito ciò alla propria conoscenza della situazione economica generale nello Stato membro interessato, che non deve essere registrata nel fascicolo[25]. Inoltre la Commissione sottolinea che il Consiglio ha riconosciuto l'esistenza di rischi per la stabilità finanziaria quando approva (o modifica) un programma di adeguamento economico (ad esempio per la Grecia).

Per quanto riguarda specificamente gli aiuti alla liquidazione, la Commissione osserva che la Corte riconosce che anche il fallimento disordinato di una banca di piccole dimensioni può rappresentare un rischio per la stabilità finanziaria. Per le misure di aiuto alla liquidazione notificate, la Commissione ha ritenuto sufficienti gli elementi di prova forniti dagli Stati membri. Se del caso, tali elementi di prova sono stati abbinati alla conoscenza della situazione economica generale da parte della Commissione nello Stato membro interessato. La Commissione riconosce che la comunicazione sul settore bancario del 2013 non descrive gli elementi di prova che devono essere presentati dagli Stati membri quando intendono concedere un aiuto alla liquidazione. Tuttavia la Commissione ritiene che non sia necessario includere tali prescrizioni dettagliate nei propri orientamenti. In effetti, il regolamento di procedura è sufficiente per consentire alla Commissione di chiedere agli Stati membri ulteriori informazioni di cui ha bisogno per effettuare la valutazione della compatibilità. La Commissione ha spiegato sopra che valuta se le argomentazioni presentate dalle autorità nazionali sono valide e, se necessario, chiede ulteriori elementi di prova.

Gli impegni sono proposti dagli Stati membri e rispondono alle circostanze specifiche del caso. Tali impegni sono valutati nelle decisioni sugli aiuti di Stato nell'ambito della valutazione comparativa, al fine di garantire che le indebite distorsioni della concorrenza derivanti dalla misura di aiuto proposta siano attenuate. Un certo numero di impegni sono binari (ad esempio la possibile applicazione di un divieto di distribuzione di dividendi o di un divieto di acquisizione). Altri impegni (come cessioni o l'uscita da linee di business) rendono chiaramente libero lo spazio di mercato per i concorrenti e la Commissione valuta se l'impegno sia proporzionato all'importo dell'aiuto. È altresì evidente l'effetto di mitigazione degli impegni sul beneficiario di comportarsi in linea con la prassi di mercato, ad esempio per quanto riguarda la determinazione dei prezzi. Sebbene la Commissione controlli la conformità alle specifiche azioni impegnate, questa è legata alla validità dell'aiuto, ma non alla valutazione *ex post* degli effetti di mercato delle misure attuate. È già stato spiegato che la valutazione della compatibilità è una valutazione *ex ante*, ossia avviene prima che la misura di aiuto sia attuata dallo Stato membro, sulla base delle informazioni disponibili in quel momento. L'adeguamento degli impegni all'effetto distorsivo è stata pertanto effettuata in ciascun caso e la Commissione ritiene di avere fornito una valutazione sufficiente nelle sue decisioni.

Il punto 9 della comunicazione sulla ristrutturazione del 2009, concernente il confronto con le opzioni alternative, compresa la scissione o l'acquisizione da parte di un'altra banca, si riferisce ai possibili contenuti della notifica per un piano di ristrutturazione, ossia una presentazione da parte dello Stato membro, e non costituisce un obbligo per la Commissione. In linea con la giurisprudenza dei giudici dell'UE[26], la Commissione è tenuta a valutare soltanto la misura notificata dallo Stato membro. Essa non è in grado di analizzare tutte le possibili misure alternative in grado di conseguire lo stesso obiettivo al fine di dichiarare la misura notificata compatibile. *A maggior ragione*, la Commissione

[25] La Commissione osserva che il CERS non ha indirizzato alcuna raccomandazione alla Commissione concernente l'eventuale esistenza di una grave perturbazione di una banca in difficoltà e quindi non è quindi in grado di presentare osservazioni in merito.

[26] cause T-135/17 SCOR/Commissione, punti 94 e 123; T-57/11 Castelnou Energía/Commissione, punto 171 e C-159/94, Commissione/Francia, punto 101.

non ha il potere di sostituire la misura notificata con una misura alternativa che ritenga più appropriata, più proporzionata o meno distorsiva. Inoltre, la scelta di una particolare misura di aiuto è effettuata spesso in funzione dei requisiti di vigilanza o della decisione di un'autorità di risoluzione (nel caso di fondi provenienti dall'SRF o da un fondo nazionale di risoluzione), che la Commissione valuta nella sua qualità di autorità di aiuto di Stato per quanto riguarda la sua compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Risposta della Commissione al paragrafo 71

La Commissione ritiene che il suo quadro etico, che secondo la Corte dei conti è solido, sia anche appropriato per ridurre al minimo il rischio di una gestione inadeguata delle informazioni sensibili al mercato per i motivi esposti nella reazione di cui ai paragrafi da 33 a 34.

Risposta della Commissione al paragrafo 72

La Commissione ritiene che le norme in materia di aiuti di Stato fossero pienamente idonee ai fini del controllo degli aiuti di Stato a favore degli istituti finanziari durante il periodo sottoposto ad audit e che pertanto non dovessero essere riviste per le ragioni sopra esposte nella prima sezione e nella reazione dettagliata di cui ai paragrafi 30 e da 43 a 50.

Raccomandazione 1 – Condurre una valutazione per stabilire se le norme sugli aiuti di Stato continuano a essere adeguate e, all'occorrenza, adottare azioni correttive

La Commissione accetta la raccomandazione.

In relazione alla raccomandazione 1, la Commissione accetta di avviare una valutazione, in linea con i suoi orientamenti per legiferare meglio. L'impatto economico della crisi creata dalla pandemia di COVID-19 costituisce un grave turbamento dell'economia degli Stati membri e regna un elevato grado di incertezza sulle prospettive economiche. Pertanto, la Commissione effettuerà una valutazione nel momento in cui l'economia si sarà ripresa e al più tardi nel 2023.

Risposta della Commissione al paragrafo 73

La Commissione sottolinea il rispetto del regolamento di procedura vincolante e del regolamento di esecuzione in ogni momento. Ciò deve essere rigorosamente distinto dal documento interno (non vincolante) della Commissione contenente orientamenti più dettagliati per il personale. Tuttavia, qualsiasi deviazione da tali linee guida interne non era rilevante e non incideva sull'esito delle valutazioni della Commissione. La durata delle procedure in materia di aiuti di Stato in alcuni casi bancari è il risultato della sensibilità e della complessità di tali misure di aiuto, che dipendono da decisioni di altri soggetti. In particolare, tali soggetti comprendono le autorità di vigilanza e le autorità di risoluzione che, come la Commissione in questi casi, devono proteggere le discussioni riservate e le informazioni sensibili al mercato. È opportuno inoltre ricordare che la Commissione non può rifiutarsi di fornire consulenza agli Stati membri sulle implicazioni degli aiuti di Stato dei potenziali piani in qualsiasi fase del processo, anche se gli Stati membri non sempre rispettano pienamente il codice delle migliori pratiche. Infine, la Commissione ricorda che la pubblicazione delle decisioni deve evitare di divulgare segreti aziendali, garantendo al contempo la massima trasparenza, come spiegato in precedenza nella reazione ai paragrafi da 58 a 61, e che la tempestività di questa pubblicazione dipende soprattutto dalla buona cooperazione degli Stati membri.

Raccomandazione 2 – Rafforzare ulteriormente il rispetto delle procedure e dei processi interni

La Commissione accetta la raccomandazione.

Per quanto riguarda il punto 1 della raccomandazione 2, la Commissione osserva che intende introdurre un nuovo strumento di gestione dei casi (Case@EC), che agevolerà la gestione dei documenti anche per i casi di aiuti di Stato. In tale contesto la Commissione ricorderà anche al proprio personale le norme applicabili in materia di registrazione dei documenti e rivedrà le proprie linee guida interne in linea con il nuovo strumento di gestione dei documenti.

Per quanto riguarda il punto 2 della raccomandazione 2, la Commissione ricorderà agli Stati membri le migliori pratiche per i contatti pre-notifica descritti nel codice delle migliori pratiche, in particolare nell'ambito del gruppo di lavoro sulla modernizzazione degli aiuti di Stato con gli Stati membri.

In relazione al punto 3 della raccomandazione 2, la Commissione ricorda che dipende fortemente dalla cooperazione degli Stati membri per garantire la pubblicazione tempestiva della sua decisione, come riconosciuto dalla Corte dei conti. Sebbene la Commissione abbia utilizzato gli strumenti disponibili per pubblicare le decisioni in materia di aiuti di Stato senza il consenso degli Stati membri, sarebbe sproporzionato utilizzarli immediatamente e in tutti i casi. La Commissione non è pertanto in grado di impegnarsi da sola affermando che questo processo possa essere accelerato nella pratica. La Commissione ricorderà tuttavia agli Stati membri la procedura relativa alle richieste di riservatezza nel gruppo di lavoro sulla modernizzazione degli aiuti di Stato con gli Stati membri. La Commissione valuterà inoltre la possibilità di fornire ulteriori linee guida interne al personale per garantire un trattamento efficace e coerente delle richieste di riservatezza da parte degli Stati membri.

Risposta della Commissione al paragrafo 74

La Commissione conferma che le proprie decisioni in materia di aiuti di Stato sono tutte basate su valutazioni giuridicamente ed economicamente valide e accoglie con favore le conclusioni della Corte in merito all'analisi rigorosa dei piani di ristrutturazione. La Commissione ritiene che il suo approccio volto a valutare l'esistenza di un grave turbamento fosse appropriato per i motivi esposti nella risposta dettagliata di cui ai paragrafi da 64 a 70. Per quanto riguarda l'impatto delle misure destinate a limitare le distorsioni della concorrenza, la Commissione sottolinea di aver calibrato tali misure (che si concretizzano sotto forma di impegni) all'effetto distorsivo in ciascun caso nella valutazione comparativa. La Commissione ritiene di avere fornito una motivazione sufficiente in ciascuna decisione. Per quanto riguarda gli indicatori di performance ai fini della gestione annuale, la Commissione ricorda che vi sono molte difficoltà a sviluppare indicatori affidabili e pertinenti, come illustrato in precedenza nella risposta dettagliata di cui ai paragrafi da 21 a 25. Infine, la Commissione ha già spiegato che non vi era motivo per avviare una valutazione formale della comunicazione sul settore bancario del 2013 nel periodo sottoposto ad audit. A tale proposito la Commissione rinvia alle argomentazioni esposte nella sintesi e alle risposte ai paragrafi da 28 a 30 e ai paragrafi da 43 a 50.

Raccomandazione 3 – Migliorare la misurazione della performance

La Commissione accetta la raccomandazione.

Per quanto riguarda questa raccomandazione, la Commissione conviene di rivedere i suoi indicatori di performance nel contesto del piano strategico 2020-2024 e del piano di gestione 2020, attualmente in fase di preparazione. Tali indicatori riguardano necessariamente i risultati derivanti dalle attività della DG Concorrenza, di cui la DG Concorrenza può avere il controllo e che sono misurabili in modo affidabile ed efficiente. La Commissione verificherà se questi indicatori di performance rimangono adeguati.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte "Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva", presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Mihails Kozlovs, Membro della Corte, coadiuvato da Edīte Dzalbe, capo di Gabinetto, e Laura Graudiņa, attaché di Gabinetto; Zacharias Kolias, primo manager; Jörg Genner, capoincarico; Giorgos Tsikkos, Vasileia Kalafati, Marc Hertgen e Maria Isabel Quintela, auditor. Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica.

A seguito della pandemia di COVID-19 e delle strette misure di confinamento, non è stato possibile fornire una foto dell'équipe di audit.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	22.1.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	14.5.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	28.7.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	27.8.2020

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Figure 3 e 4: pittogrammi realizzati da Pixel perfect e disponibili su https://flaticon.com.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-5141-9	1977-5709	doi:10.2865/6057	QJ-AB-20-018-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5116-7	1977-5709	doi:10.2865/55844	QJ-AB-20-018-IT-Q

Dall'audit della Corte è emerso che, per il periodo compreso fra agosto 2013 e la fine del 2018, la Commissione disponeva di risorse e strumenti adeguati, compreso un opportuno assetto organizzativo, per esercitare il proprio controllo sugli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie. Tuttavia, non è sempre stata in condizione di sfruttarli al meglio.

La performance della Commissione non si è rispecchiata interamente negli appositi indicatori. La Corte ha rilevato un miglioramento delle condizioni dei mercati durante il periodo sottoposto ad audit e fino all'insorgere della pandemia di COVID-19 e ha osservato che, mentre il quadro di regolamentazione era cambiato, le norme stesse applicabili in materia di aiuti di Stato non hanno subìto modifiche dal 2013.

Inoltre, secondo quanto constatato dalla Corte, l'efficacia del controllo della Commissione sugli aiuti di Stato può essere stata occasionalmente compromessa dal fatto che la Commissione non aveva sistematicamente contestato le dichiarazioni degli Stati membri indicanti il sussistere delle condizioni per l'approvazione eccezionale di aiuti di Stato.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors