

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4551

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LETTIERI, BENVENUTO

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2002/87/CE, relativa alla vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari

Presentata il 10 dicembre 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge reca la delega al Governo per il recepimento della direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativa alla vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari.

La proposta di legge intende porre rimedio all'assenza di specifici principi e criteri per il recepimento della citata direttiva nella legge comunitaria per il 2003, legge n. 306 del 2003, nel cui allegato B, recante indicazione delle direttive per la cui attuazione il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi dopo aver acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, è inserita appunto la direttiva 2002/87/CE.

La necessità di indicare precisi principi e criteri di delega discende dalla importanza e dalla delicatezza della materia che

costituisce oggetto della direttiva e dal profondo impatto che essa determinerà sul nostro ordinamento.

Con riguardo al primo aspetto, occorre considerare che una delle caratteristiche principali della recente evoluzione dei mercati finanziari è la creazione di conglomerati finanziari polifunzionali, vale a dire di gruppi in grado di offrire servizi e prodotti in vari settori finanziari.

Lo sviluppo di tale tipologia di gruppi finanziari multinazionali e di grandi dimensioni, operanti su scala europea o addirittura mondiale, pone rilevanti problemi ai fini della vigilanza. Qualora, infatti, gli enti creditizi, le imprese di investimento e le imprese di assicurazione che ne fanno parte dovessero incontrare difficoltà finanziarie, ne deriverebbero gravi effetti destabilizzanti sull'intero conglomerato, la cui crisi potrebbe avere conse-

guenze negative sul sistema finanziario nel suo complesso e sugli investitori.

La normativa comunitaria e nazionale anteriore alla direttiva 2002/87/CE già conteneva una disciplina specifica per la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento su base individuale e sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento che fanno rispettivamente parte di un gruppo bancario di imprese di investimento ovvero di un gruppo assicurativo, vale a dire gruppi che esercitano attività finanziarie omogenee.

Non era presente, invece, alcuna disposizione che prevedesse la vigilanza sui conglomerati polifunzionali, vale a dire dei gruppi finanziari in grado di offrire servizi e prodotti in vari settori finanziari, in particolare per quanto riguarda la solvibilità e la concentrazione dei rischi a livello di conglomerato, le operazioni intragrupo, le procedure di gestione del rischio interno a livello di conglomerato e la competenza e l'onorabilità dei dirigenti.

La direttiva 2002/87/CE detta norme intese, appunto, a superare questa lacuna, attribuendo alle autorità di vigilanza competenti strumenti che consentano loro di espletare efficacemente le loro funzioni di vigilanza supplementare.

In primo luogo, la direttiva definisce criteri per l'individuazione dell'autorità competente preposta all'esercizio della vigilanza supplementare, il cosiddetto « coordinatore », al quale sono attribuiti compiti di pianificazione e coordinamento delle attività di vigilanza, nonché di valutazione complessiva della situazione finanziaria, della struttura, dell'organizzazione e del sistema di controllo interno di un conglomerato finanziario, dell'osservanza delle disposizioni in materia di adeguatezza patrimoniale, di concentrazione dei rischi e di operazioni intragrupo.

In secondo luogo, si prevedono obblighi di cooperazione, sia a livello nazionale che europeo tra tutte le autorità competenti alla vigilanza sulle imprese regolamentate.

In terzo luogo, si dispone l'integrazione delle norme settoriali di disciplina degli

enti creditizi, delle imprese di assicurazione e delle imprese di investimento in modo da raggiungere un livello minimo comune, in particolare per evitare che si verifichino fenomeni di arbitraggio normativo tra le norme settoriali e le norme sui conglomerati finanziari.

Si tratta di disposizioni il cui recepimento presenta una particolare delicatezza e complessità, incidendo sull'assetto delle funzioni in materia di vigilanza negli ordinamenti nazionali.

Appare quindi evidente la necessità di inserire nella legge comunitaria adeguati principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2002/87/CE.

Sarebbe grave se il Parlamento rimettesse integralmente alla mera discrezionalità del Governo l'adozione di disposizioni che implicano importanti scelte politiche atte ad incidere sull'assetto complessivo dei mercati finanziari.

La mancata previsione di appositi principi e criteri di delega è altresì in contrasto con la prassi consolidata; ogni qualvolta il Governo è stato delegato a recepire nel nostro ordinamento direttive comunitarie di particolare rilevanza relative ai mercati finanziari, le Camere hanno sempre provveduto ad indicare con chiarezza l'oggetto e i criteri per l'esercizio dei poteri delegati.

Occorre rilevare, in effetti, che la presente proposta di legge ha una importanza che trascende la questione specifica, concernendo più generale il metodo e i rapporti tra il Parlamento e il Governo nelle materie relative all'assetto dei mercati finanziari.

Il Parlamento deve « riappropriarsi », almeno attraverso la definizione di puntuali principi e criteri di delega, della competenza a legiferare nelle materie in questione, superando l'errata convinzione per cui l'alta tecnicità e complessità della disciplina dei servizi finanziari non rendono possibili od opportune iniziative legislative parlamentari.

Proprio in un settore quale quello dei mercati finanziari, caratterizzato da un sistema policentrico di fonti normative e dalla presenza di diverse autorità di vigilanza, occorre riaffermare la centralità

della funzione parlamentare in quanto idonea a garantire la coerenza, la trasparenza e la tenuta complessiva del sistema, stabilendo, attraverso la definizione di principi e regole generali, il quadro unitario nel quale devono esplicarsi le competenze normative del Governo e delle competenti autorità di settore.

Per quanto attiene al contenuto delle singole disposizioni della presente proposta di legge, il comma 2 dell'articolo 25-*bis* della citata legge n. 306 del 2003, legge comunitaria 2003, introdotto dall'articolo 1 della proposta di legge, intende prevenire il rischio di un futuro inadempimento degli obblighi comunitari in relazione alla direttiva.

L'articolo 20 della direttiva, infatti, delega alla Commissione europea, in coerenza con il cosiddetto « modello decisionale Lamfalussy », l'adozione di orientamenti tecnici e misure di attuazione delle norme stabilite dalla direttiva stessa, anche al fine di tenere conto dei nuovi sviluppi sui mercati finanziari.

La legge comunitaria 2003 non contiene alcuna disposizione che consenta di modificare i decreti legislativi con i quali sarà recepita la direttiva 2002/87/CE per tenere conto delle norme poste in essere dalla Commissione europea.

Sussiste quindi il rischio di un mancato o tardivo adeguamento del nostro ordinamento a quello comunitario. A tale situazione pone appunto rimedio il citato comma 2, stabilendo che entro tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento della direttiva, il Governo possa emanare disposizioni correttive ed integrative, anche al fine di tenere conto delle eventuali disposizioni di attuazione della direttiva stessa adottate dalla Commissione europea.

Il comma 3 reca i principi e i criteri di delega specifici per il recepimento delle disposizioni della direttiva riguardanti l'esercizio della vigilanza supplementare sulle imprese incluse in un conglomerato finanziario.

In particolare, la lettera *a)* prevede l'introduzione delle norme necessarie affinché le autorità italiane competenti, d'in-

tesa tra loro e con le autorità competenti di altri Stati membri dell'Unione europea, individuino i conglomerati nell'ambito dei quali le imprese finanziarie regolate sono sottoposte a vigilanza supplementare e il coordinatore unico responsabile per l'esercizio di tale attività.

La lettera *b)* demanda alla legislazione delegata la definizione dei compiti e delle funzioni del coordinatore unico, come previsto dall'articolo 11 della direttiva. Si precisa che restano fermi i compiti e i poteri di vigilanza attribuiti alle competenti autorità dalla normativa nazionale in vigore.

La lettera *c)* prevede che la vigilanza supplementare sui conglomerati sia esercitata dalle autorità italiane in stretta collaborazione tra di loro e, ove necessario, con le autorità di altri Stati membri.

La collaborazione tra autorità deve essere realizzata prevalentemente attraverso lo scambio di informazioni e la conclusione di accordi di coordinamento. Tali accordi, come previsto dalla direttiva, stabiliscono le procedure da seguire per realizzare lo scambio informativo, per attuare la consultazione tra autorità e per assumere decisioni nelle materie disciplinate dalla direttiva. Gli stessi accordi possono inoltre attribuire al coordinatore unico compiti ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti dalla direttiva, ai sensi del richiamato articolo 11, paragrafo 1, ultimo capoverso, della direttiva stessa.

La lettera *d)* prevede l'adozione delle norme necessarie affinché le autorità di vigilanza italiane, ciascuna con riferimento al proprio settore di competenza ed in coerenza con le decisioni assunte in sede di coordinamento tra autorità di vigilanza competenti, possano adottare nei confronti delle imprese che appartengano a un conglomerato finanziario le disposizioni, anche di carattere generale, riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, la concentrazione del rischio, le operazioni intra-gruppo, la gestione del rischio e i controlli interni, che si rendano necessarie per l'attuazione della direttiva. Si precisa anche in questo caso che resta ferma la

normativa nazionale riguardante le citate materie.

La lettera *e*) definisce i criteri per consentire l'esercizio, sul piano informativo, della vigilanza supplementare disciplinando, in particolare, gli obblighi informativi delle singole imprese facenti parte del conglomerato. In particolare, la legislazione delegata dovrà assicurare che la trasmissione e lo scambio delle informazioni utili alla vigilanza supplementare all'interno di un conglomerato non incontrino ostacoli (ad esempio, con riferimento agli ostacoli di natura giuridica, in tema di segreto professionale).

La lettera *f*) demanda al legislatore delegato le modifiche da apportare alle disposizioni vigenti in materia di accertamenti ispettivi per dare attuazione alla direttiva (in particolare, articolo 15), anche al fine di estendere gli accertamenti ispettivi a soggetti non vigilati sulla base della normativa vigente di settore ma facenti parte del conglomerato finanziario.

La lettera *g*) individua i criteri per la disciplina dei provvedimenti necessari ad assicurare l'osservanza delle norme di legge e degli atti delle autorità che recepiscono la direttiva, il rispetto della vigilanza supplementare ovvero a rimediare a situazioni di pregiudizio o crisi di un'impresa vigilata che emergano in sede di vigilanza supplementare. Per quanto riguarda le imprese finanziarie vigilate, i provvedimenti e le misure saranno disposti o promossi dall'autorità di vigilanza settoriale. Al fine di assicurare coerenza e organicità al quadro normativo, i provvedimenti da applicare in sede di vigilanza supplementare dovranno essere individuati tra quelli già previsti per ciascun settore dalla normativa vigente. In sostanza, il legislatore delegato non potrà assoggettare le imprese vigilate a misure diverse da quelle che sinora sono state loro applicate in situazioni simili. Quanto alla società di partecipazione finanziaria mista, i provvedimenti in esame saranno promossi o applicati dal coordinatore.

La lettera *h*) prevede la definizione dei requisiti di onorabilità e professionalità che devono essere posseduti da coloro che

svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso una società di partecipazione finanziaria mista, secondo quanto disposto dall'articolo 13 della direttiva, al fine di assicurare che la dirigenza di tali società sia affidata a soggetti aventi sufficienti esperienza e onorabilità.

La lettera *i*) concerne l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli esponenti della società di partecipazione finanziaria mista in caso di violazione delle norme legislative di recepimento e delle relative disposizioni di attuazione in materia di vigilanza supplementare.

La lettera *l*) prevede l'inclusione delle società di gestione del risparmio (SGR) nell'ambito della vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari.

Nel nostro ordinamento, le SGR sono attualmente sottoposte a vigilanza individuale e, qualora siano comprese in un gruppo bancario ovvero di società di intermediazione mobiliare (SIM), rientrano nella vigilanza consolidata sul gruppo bancario ovvero nella vigilanza consolidata sul gruppo di SIM.

Con la lettera *l*) in esame si stabilisce l'assoggettamento delle SGR che siano parte di un conglomerato alla vigilanza supplementare in coerenza con il dettato della direttiva.

Il comma 4 prevede l'emanazione delle norme necessarie a dare attuazione alle disposizioni della direttiva sui conglomerati che modificano precedenti direttive settoriali.

Si intende in tal modo assicurare coerenza al complesso delle fonti normative che regolano i diversi settori finanziari.

Per il recepimento delle norme che modificano le direttive in materia assicurativa, precedentemente recepite con norme di rango primario, si prevede che la scelta in merito ad alcune opzioni che la direttiva lascia allo Stato membro sia rinviata ad apposite determinazioni dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo.

In tal modo si tende a rendere coerenti le modalità e gli strumenti di recepimento delle modifiche alle discipline settoriali introdotte dalla direttiva.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 25 della legge 31 ottobre 2003, n. 306, è aggiunto il seguente:

« ART. 25-bis. — (*Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2002/87/CE, relativa alla vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari*). 1. Il Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, è delegato ad adottare, entro il 31 luglio 2004, uno o più decreti legislativi al fine di dare organica attuazione alla direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario, anche apportando le necessarie integrazioni o modificazioni alle leggi vigenti in materia di intermediazione creditizia, finanziaria e assicurativa.

2. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 3 e con la procedura prevista dall'articolo 1, comma 3, può emanare disposizioni correttive ed integrative, anche al fine di tenere conto delle eventuali disposizioni di attuazione adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 20 della direttiva.

3. I decreti legislativi di cui ai commi 1 e 2 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che, ai fini dell'esercizio della vigilanza supplementare e sulla base dei criteri previsti dalla direttiva, le autorità italiane competenti d'intesa tra loro e, ove necessario, con quelle di altri Stati membri, individuino il conglomerato finanziario e il coordinatore unico;

b) fermi restando i compiti e i poteri attribuiti alle autorità competenti in base alla normativa vigente, definire i compiti del coordinatore unico, ai sensi dell'articolo 11 della direttiva;

c) prevedere che le autorità italiane competenti esercitino la vigilanza supplementare sui conglomerati in stretta collaborazione tra di loro e, ove necessario, con le autorità di altri Stati membri, mediante lo scambio informazioni e la conclusione di accordi di coordinamento, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, ultimo capoverso della direttiva. Tali accordi, in particolare, stabiliscono le procedure per lo scambio di informazioni, per la consultazione e per l'adozione delle decisioni nelle materie previste dalla direttiva. Le autorità italiane competenti, ai fini previsti dall'articolo 12, scambiano informazioni con le banche centrali, il Sistema europeo di banche centrali e la Banca centrale europea;

d) ferma restando la normativa vigente, prevedere che le autorità di vigilanza italiane, ciascuna nei confronti delle imprese del proprio settore di competenza incluse in un conglomerato finanziario, emanino in materia di adeguatezza patrimoniale, concentrazione del rischio, operazioni intragruppo, gestione del rischio e controlli interni le disposizioni di carattere generale o particolare necessarie all'attuazione della direttiva e delle decisioni prese in base agli accordi di coordinamento di cui alla lettera c);

e) disciplinare, in conformità ai contenuti della direttiva, gli obblighi di informazione cui sono tenute le imprese appartenenti a un conglomerato finanziario e rimuovere ogni ostacolo che impedisca, anche all'interno di un conglomerato, la trasmissione o lo scambio di informazioni rilevanti per la vigilanza supplementare;

f) adeguare la normativa vigente in materia di accertamenti ispettivi, estendendone ove necessario la portata, al fine di dare attuazione alle previsioni della direttiva;

g) stabilire, individuandoli tra quelli previsti dalle disposizioni vigenti, i prov-

vedimenti che ciascuna autorità italiana competente può promuovere o assumere nei confronti delle imprese da essa vigilate e appartenenti a un conglomerato finanziario, in caso di mancata osservanza delle norme di legge e dei provvedimenti delle autorità che recepiscono la direttiva, dei requisiti di vigilanza supplementare ovvero quando, sulla base delle valutazioni effettuate in sede di vigilanza supplementare, risulti che la solvibilità, la situazione patrimoniale dell'impresa vigilata siano compromesse; stabilire altresì i provvedimenti che, nelle medesime situazioni, il coordinatore unico può promuovere o assumere nei confronti della società di partecipazione finanziaria mista di cui all'articolo 2, punto 15, della direttiva;

h) stabilire i requisiti di onorabilità e professionalità che devono possedere coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso una società di partecipazione finanziaria mista;

i) stabilire le sanzioni amministrative pecuniarie applicabili agli esponenti della società di partecipazione finanziaria mista in caso di violazione delle disposizioni emanate in attuazione della direttiva;

l) prevedere che le società di gestione del risparmio siano incluse nell'ambito della vigilanza supplementare sui conglomerati e adeguare la normativa vigente al fine di dare attuazione alle previsioni della direttiva in materia.

4. Il Governo è altresì delegato a emanare le norme necessarie a dare attuazione alle disposizioni della direttiva 2002/87/CE che modificano altre direttive settoriali. Il recepimento delle disposizioni che modificano le direttive 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE e 98/78/CE, già recepite con normativa primaria, è effettuato prevedendo:

a) che le imprese di assicurazioni soggette alla vigilanza supplementare ai sensi della direttiva 98/78/CE ovvero della direttiva 2002/87/CE non siano tenute a dedurre gli elementi di cui agli articoli 16, paragrafo 1, quarto comma, lettere *a)* e *b)*,

della direttiva 73/239/CEE e 18, paragrafo 2, terzo comma, lettere *a)* e *b)*, della direttiva 79/267/CEE, come modificati dagli articoli 22 e 23 della direttiva 2002/87/CE, detenuti in enti creditizi, enti finanziari imprese di investimento, imprese di assicurazione o di riassicurazione, società di partecipazione assicurativa inclusi nella vigilanza supplementare;

b) l'attribuzione all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo del potere di emanare disposizioni regolamentari in merito alla possibilità di applicare i metodi recati dalla direttiva 2002/87/CE, in alternativa al metodo della deduzione totale previsto dall'articolo 16, paragrafo 1, quarto comma, lettere *a)* e *b)*, della direttiva 73/239/CEE e dall'articolo 18, paragrafo 2, terzo comma, lettere *a)* e *b)*, della direttiva 79/267/CEE, come modificati dagli articoli 22 e 23 della direttiva 2002/87/CE, nonché dall'allegato I, punto 2.4-*bis*, della direttiva 98/78/CE, introdotto dall'articolo 28 della citata direttiva 2002/87/CE».

