



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 ottobre 2008 (09.10)
(OR. en)**

**13713/08
ADD 2**

**ECOFIN 376
EF 61
CODEC 1255**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 3 ottobre 2008

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Documento di lavoro dei servizi della Commissione- Documento di accompagnamento della proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto riguarda gli enti creditizi collegati a organismi centrali, taluni elementi dei fondi propri, i grandi fidi, i meccanismi di vigilanza e la gestione delle crisi

- SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2008) 2533.

All.: SEC(2008) 2533



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.10.2008
SEC(2008) 2533

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto riguarda gli enti creditizi collegati a organismi centrali, taluni elementi dei fondi propri, i grandi fidi, i meccanismi di vigilanza e la gestione delle crisi

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2008) 602 definitivo}
{SEC(2008) 2532}

1. MODIFICHE: RAGIONI E CONSULTAZIONE

L'accordo di Basilea II¹, del giugno 2004, e la revisione del portafoglio di negoziazione², del luglio 2005, sono stati modificati e adottati nella UE nel giugno 2006 come direttiva sui requisiti patrimoniali, comprendente le direttive 2006/48/CE³ e 2006/49/CE⁴.

Ragioni per modificare la direttiva sui requisiti patrimoniali

Benché tale direttiva sia entrata pienamente in vigore nel 2008, e nonostante la sua attuazione sia in una fase iniziale, è risultato necessario procedere alla revisione di alcune sue disposizioni.

- Le modifiche in ambiti "**lasciati aperti**" al momento dell'adozione della direttiva nel 2006 sono:
 - la revisione delle norme contenute in precedenti direttive, quali il *regime dei grandi fidi e le deroghe dagli obblighi prudenziali per le reti bancarie*;
 - la fissazione di principi e norme non formalizzate a livello UE, quali il trattamento degli *strumenti ibridi di capitale* nel quadro dei fondi propri di base.
- Devono essere risolte le incongruenze individuate nella fase di recepimento della direttiva sui requisiti patrimoniali per evitare che venga compromessa l'efficacia degli obiettivi che sottendono tale direttiva. La maggioranza di esse sono di carattere tecnico e, pertanto, non sono prese in considerazione nella valutazione dell'impatto. L'analisi prende tuttavia in considerazione alcune modifiche maggiormente significative attinenti al trattamento delle *polizze di assicurazione vita come garanzie reali idonee* e ai requisiti patrimoniali per gli *organismi di investimento collettivo nel quadro del metodo basato sui rating interni*⁵.
- La revisione di altri aspetti è stata determinata dalle turbolenze sui mercati finanziari iniziate nel 2007 e mira ad assicurare una tutela adeguata degli interessi dei creditori e la stabilità finanziaria generale. In questo ambito sono state riesaminate le norme relative ai *requisiti patrimoniali e alla gestione del rischio per le posizioni inerenti a cartolarizzazione* e le *questioni relative alla vigilanza nel paese di origine e nel paese ospitante e i meccanismi di gestione delle crisi*.

Consultazione delle parti interessate

Le consultazioni con i principali gruppi di parti in causa sono state condotte in larga misura tramite i comitati Lamfalussy. Il comitato bancario europeo (EBC) e il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) sono stati ampiamente consultati lungo tutto l'arco del progetto e le loro osservazioni hanno contribuito alla preparazione della presente valutazione dell'impatto.

CEBS

Il CEBS ha elaborato su richiesta della Commissione un parere tecnico sugli *strumenti ibridi di capitale e sui grandi fidi*, che ha consegnato nell'aprile 2008.

¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>

² <http://www.bis.org/publ/bcbs116.htm>

³ Direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio

⁴ Direttiva 2006/49/CE relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi

⁵ Il metodo basato sui rating interni (IRB) consente agli enti di utilizzare i propri dati relativi ai rischi – probabilità di inadempimento, stime di perdita, ecc. – nel calcolo dei requisiti patrimoniali.

Gruppo di lavoro CRD

I servizi della Commissione hanno costituito inoltre un gruppo di lavoro CRD (CRDWG) con membri nominati dall'EBC per discutere di possibili miglioramenti da apportare all'attuale testo legislativo. Il comitato si è riunito nel novembre 2007 e in gennaio, febbraio e marzo 2008.

Altre consultazioni pubbliche

Nel giugno 2007 i servizi della Commissione hanno organizzato una conferenza sulle sfide per i sistemi di vigilanza della UE in un contesto finanziario sempre più globalizzato. I principali soggetti interessati, quali rappresentanti del settore finanziario, autorità di vigilanza, banche centrali e autorità di regolamentazione, hanno discusso dell'efficacia e della solidità dei sistemi di vigilanza e hanno sottolineato la necessità di elaborare un quadro europeo ben definito per affrontare le crisi transfrontaliere. Essi hanno inoltre concordato sul fatto che è necessario aumentare l'efficacia dei vigenti sistemi di vigilanza.

Dal 16 aprile al 17 giugno 2008 è stata condotta una consultazione pubblica online sul progetto di modifiche da apportare alla legislazione in vigore.

Lungo tutto l'arco del progetto i servizi della Commissione sono stati presenti nei consessi internazionali e hanno seguito da vicino i lavori del comitato di Basilea.

Gruppo direttivo interservizi

È stato costituito un gruppo direttivo interservizi per seguire l'andamento dei lavori e contribuire a questi ultimi trasmettendo le valutazioni di altri servizi della Commissione, tra i quali le direzioni generali ENTR, ECFIN, COMP, SJ e il Segretariato generale, che si è riunito nel dicembre 2007 e nell'aprile 2008.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Grandi fidi

L'obiettivo del regime dei grandi fidi è impedire che un ente creditizio subisca perdite sproporzionatamente elevate in seguito al fallimento di un singolo cliente (o un gruppo di clienti collegati) dovuto al verificarsi di eventi imprevisti⁶. Il regime dei grandi fidi attualmente in vigore presenta le seguenti lacune:

- elevati costi per il settore;
- opacità;
- assenza di condizioni di parità;
- elevati oneri per i contribuenti e inefficienze di capitale.

Strumenti ibridi di capitale

Gli strumenti ibridi di capitale (ibridi) sono strumenti finanziari che presentano caratteristiche sia del capitale proprio che dei titoli di debito. Tali strumenti vengono emessi per soddisfare il fabbisogno di capitale delle banche e attirare le categorie di investitori che sono disposti ad

⁶ Gli "eventi imprevisti" sono eventi esterni ai parametri di allocazione del portafoglio che potrebbero, pertanto, provocare l'inadempimento inatteso di un ente o causargli difficoltà, a prescindere dal rendimento delle altre attività di portafoglio. Esempi di tali eventi possono essere l'improvvisa scarsità di liquidità sul mercato, una frode interna, interventi governativi, la perdita di un cliente o di un mercato di peso, che di solito non figurano nelle valutazioni ex ante del merito di credito.

assumere maggiori rischi che con i prodotti a reddito fisso e che pertanto si attendono rendimenti elevati. Dal punto di vista delle banche gli ibridi costituiscono una fonte supplementare di fondi e sono in genere concepiti in maniera da assicurarne la classificazione tra i "fondi propri di base" a fini di regolamentazione⁷. Gli ibridi sono inoltre vantaggiosi sul piano fiscale in quanto gli interessi erogabili sono fiscalmente deducibili.

Perché gli ibridi siano riconosciuti come "fondi propri di base" devono rispettare i criteri dell'*assorbimento delle perdite*⁸, della *flessibilità dei pagamenti*⁹ e della *permanenza*¹⁰, concordati a livello di G10 e annunciati nel comunicato stampa di Sydney¹¹ nel 1998, ma per diverse ragioni non ancora recepiti in direttive della UE. La mancanza di una legislazione a livello della UE ha determinato l'assenza di condizioni di parità e creato opportunità di arbitraggi normativi.

Questioni riguardanti il paese di origine e il paese ospitante e meccanismi di gestione delle crisi

La vigilanza sugli enti creditizi è effettuata sia dalle autorità di vigilanza dello Stato membro d'origine che da quelle dello Stato membro ospitante, benché le autorità del paese di origine (autorità di vigilanza su base consolidata) siano responsabili della vigilanza su base consolidata della solidità finanziaria di un gruppo finanziario, dell'impresa madre e delle sue succursali e controllate.

Negli enti creditizi paneuropei la gestione dei rischi, della liquidità e del capitale è effettuata sempre più frequentemente a livello centrale per tutte le unità organizzative e i gruppi sono organizzati in misura crescente per linee di attività. Di conseguenza diviene sempre più difficile organizzare la vigilanza su base prevalentemente nazionale. In tale contesto sono stati identificati i seguenti problemi:

- costi supplementari per l'osservanza della normativa e assenza di condizioni di parità per i gruppi finanziari transfrontalieri;
- rischi maggiori di instabilità finanziaria per gli Stati membri di origine di succursali importanti dal punto di vista dei rischi sistemici;
- efficacia ridotta nella prevenzione delle crisi transfrontaliere;
- costi per i creditori, i dipendenti e gli azionisti di gruppi transfrontalieri, nonché per i contribuenti in caso di fallimento di una banca, e
- costi diretti e indiretti potenzialmente più elevati per il settore e l'economia della UE in caso di crisi di portata maggiore.

⁷ I fondi propri di base costituiscono l'elemento più affidabile e liquido del capitale di una banca e comprendono azioni, utili portati a nuovo e strumenti ibridi di capitale che rispettano i requisiti concordati a livello di G10. Fatte salve differenze tecniche, i "fondi propri di base" corrispondono al "capitale di classe I" nella terminologia utilizzata nell'accordo di Basilea.

⁸ Assorbimento delle perdite: lo strumento deve essere disponibile per assorbire le perdite, sia nell'attività normale sia in liquidazione, e se necessario per sostenere i fondi dei depositari.

⁹ Flessibilità dei pagamenti: lo strumento deve presentare caratteristiche tali da permettere la proroga o la cancellazione non cumulative del pagamento di cedole e dividendi in periodi di stress.

¹⁰ Permanenza: lo strumento deve essere costantemente disponibile così da non lasciare dubbi sulla sua capacità di sostenere i depositari e altri creditori in periodi di stress.

¹¹ <http://www.bis.org/press/p981027.htm>

Deroghe a favore delle reti bancarie a taluni obblighi prudenziali

L'articolo 3 della direttiva 2006/48/CE consente agli Stati membri di concedere, a determinate condizioni, deroghe a taluni obblighi, tra cui quelli sui requisiti patrimoniali minimi stabiliti dalla direttiva per gli enti creditizi nazionali collegati permanentemente a un organismo centrale. Per beneficiare delle deroghe gli enti creditizi dovevano essere collegati permanentemente a un organismo centrale alla data del 15 dicembre 1977 e gli atti di recepimento nel diritto nazionale dovevano essere in vigore alla data del 15 dicembre 1979.

Le "date di ammissibilità" di cui sopra non sono state più modificate dal 1979 per tenere conto dei successivi allargamenti e hanno imposto costi ingiustificatamente elevati per il rispetto della normativa alle reti di banche cooperative nei paesi che hanno aderito alla UE dopo il 1979. Alcuni di questi Stati membri hanno tuttavia attuato le deroghe nel diritto nazionale sulla base di un'interpretazione secondo la quale per "date di ammissibilità" si potevano intendere la data della loro adesione o un'altra data differente da quella fissata nell'articolo. In caso di applicazione delle disposizioni della direttiva, le banche cooperative che si avvalevano delle deroghe vedrebbero aumentare i costi sostenuti per il rispetto della normativa.

Polizze di assicurazione vita come garanzie reali idonee

La direttiva sui requisiti patrimoniali consente di riconoscere le polizze di assicurazione vita costituite in garanzia a favore dell'ente creditizio che concede il prestito come garanzie reali, riducendo così l'esposizione netta e quindi il capitale necessario per il rischio di credito. Tale riconoscimento è tuttavia limitato a situazioni in cui l'impresa che ha emesso la polizza vita sia oggetto di un rating esterno grazie al quale gli venga attribuito un fattore di ponderazione del rischio pari o inferiore al 50%, se è utilizzato il metodo standardizzato¹², o un fattore di ponderazione equivalente se è utilizzato il metodo basato sui rating interni (metodo IRB). Una volta riconosciute, le polizze vita sono trattate alla stregua di garanzie fornite dall'impresa di assicurazione vita.

Alcune imprese di assicurazione vita, a prescindere dal loro effettivo merito di credito, presentano uno svantaggio competitivo se sono prive del rating richiesto e le loro polizze vita non possono essere utilizzate come garanzie reali ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali. A soffrirne sono in particolare le piccole imprese di assicurazioni, per le quali ottenere un rating esterno può rivelarsi proibitivo in termini di costi.

Requisiti patrimoniali per gli organismi di investimento collettivo nel quadro del metodo basato sui rating interni

Per le esposizioni sotto forma di organismo di investimento collettivo (OIC), quali i fondi di investimento, in linea di principio le banche dovrebbero tenere conto degli investimenti operati dall'OIC e applicarvi il metodo basato sui rating interni. Di norma, tuttavia, le banche non conoscono i singoli titoli presenti nell'OIC, ma anche quando li conoscono non sono in grado di fornire un rating interno per essi e ciò impone loro di sostenere costi elevati per il rispetto della normativa a causa di requisiti patrimoniali sproporzionatamente elevati rispetto al rischio. Le norme attualmente in vigore hanno inoltre implicazioni negative per i gestori degli OIC.

¹² Nel metodo standardizzato gli enti non sono tenuti ad utilizzare le proprie stime dei rischi nel calcolo dei requisiti patrimoniali.

Requisiti patrimoniali e gestione del rischio per le posizioni inerenti a cartolarizzazione

Le attuali turbolenze sui mercati hanno messo in luce la necessità di chiarire alcune disposizioni della direttiva sui requisiti patrimoniali, oltre a sollevare la questione se sia necessario imporre requisiti patrimoniali più rigorosi e restrittivi in relazione al modello "*originate to distribute*" (crea e distribuisci).

3. OBIETTIVI

Obiettivo prioritario della presente iniziativa è impedire che venga compromessa l'efficacia della direttiva sui requisiti patrimoniali. Ciò impone di facilitare il conseguimento dei quattro obiettivi strategici generali elencati di seguito:

- rafforzare la stabilità finanziaria;
- rafforzare la tutela degli interessi dei creditori;
- garantire la competitività del settore bancario della UE;
- promuovere ulteriormente l'integrazione del mercato bancario interno.

Alla luce dei problemi delineati sono stati identificati 17 obiettivi operativi per affrontare le alla radice tali problemi. Un'efficace realizzazione di tali obiettivi operativi dovrebbe contribuire al conseguimento degli obiettivi specifici di lungo termine intesi a aumentare la certezza del diritto e la cooperazione nel campo della vigilanza, a creare condizioni di parità, a ridurre gli oneri per il rispetto della normativa, a favorire la convergenza intersettoriale e a potenziare la gestione del rischio. Tutto questo, a sua volta, dovrebbe favorire il conseguimento degli obiettivi strategici generali.

4. IMPATTO DELLE OPZIONI STRATEGICHE PRESCELTE

Nel complesso sono state elaborate, sottoposte alla valutazione dell'impatto e confrontate tra loro, 60 differenti opzioni strategiche allo scopo di affrontare i diversi aspetti identificati nell'analisi. La presente sezione illustra esclusivamente le opzioni strategiche prescelte in ciascun settore e l'impatto che potrebbero avere sulle principali parti in causa.

Grandi fidi

Si ritiene che lo strumento più efficiente sia un regime basato su un limite, perché fatto su misura per rispondere in particolare alle carenze individuate del vigente regime. Inoltre la distribuzione dei costi e dei benefici tra i gruppi di parti in causa nel quadro di questa opzione è la più uniforme.

Strumenti ibridi di capitale

Un quadro regolamentare comune a livello europeo consentirebbe di colmare le lacune della situazione attuale facilitando la convergenza tra Stati membri e settori, e contribuendo pertanto a creare condizioni di parità nel quadro del mercato unico. Una chiara regolamentazione UE migliorerà la qualità del capitale sia dalla prospettiva delle imprese del settore che da quella della vigilanza, offrendo allo stesso tempo più scelta e più liquidità agli investitori.

Questioni riguardanti il paese di origine e il paese ospitante e meccanismi di gestione delle crisi

I collegi comprendenti le autorità di vigilanza dei gruppi in diversi Stati membri si occuperanno dei potenziali conflitti e delle sovrapposizioni in materia di vigilanza. In situazioni di crisi, le parti in causa beneficeranno di una migliore cooperazione in materia di

vigilanza e di una più chiara ripartizione delle responsabilità. I meccanismi di mediazione consentiranno la soluzione dei conflitti, mentre gli scambi regolari permetteranno di individuare in anticipo gli stress finanziari.

Deroghe a favore delle reti bancarie a taluni obblighi prudenziali

È opportuno "regolarizzare" la situazione negli Stati membri che hanno recepito nell'ordinamento interno le deroghe previste dall'articolo 3 dopo il termine prescritto. Ad altri Stati membri, ciò potrebbe offrire la possibilità di ammettere al trattamento prudenziale previsto dal predetto articolo le reti bancarie con un patrimonio superiore ai 311 miliardi di euro e con più di cinque milioni di membri.

Polizze di assicurazione vita come garanzie reali idonee

Il riconoscimento delle polizze vita come garanzie reali a prescindere dall'esistenza di un rating esterno delle imprese di assicurazioni creerebbe condizioni di maggiore parità per tali imprese.

Trattamento degli organismi di investimento collettivo nel quadro del metodo basato sui rating interni

Applicando aumenti più mirati dei fattori di ponderazione del rischio standardizzati si avrebbe un trattamento alternativo solido e più sensibile al rischio delle esposizioni in organismi di investimento collettivo, e l'aumento percentuale dei fattori di ponderazione del rischio sarebbe minore per le esposizioni con merito di credito buono e maggiore per le esposizioni prive di merito di credito.

Requisiti patrimoniali e gestione del rischio per le posizioni inerenti a cartolarizzazione

Chiarimenti e miglioramenti che tengano conto degli insegnamenti concreti derivanti dalla crisi garantirebbero che le banche:

- in quanto finanziatori, applichino maggiormente i criteri di "dovuta diligenza" quando erogano prestiti, anche se cedono il rischio agli investitori;
- in quanto investitori, siano tenute a migliorare la comprensione degli investimenti nelle cartolarizzazioni e dei rischi che essi comportano;
- in quanto promotori, migliorino la gestione del rischio di liquidità per quanto riguarda gli eventuali aiuti di tesoreria a enti che beneficiano del loro sostegno.

5. IMPATTO CUMULATIVO DELLE MODIFICHE PROPOSTE

I miglioramenti proposti hanno l'obiettivo di rendere più solido e reattivo agli sviluppi di mercato il quadro della direttiva sui requisiti patrimoniali.

È importante rilevare che esso è entrato pienamente in vigore nel gennaio 2008 mentre le turbolenze che agitano i mercati hanno avuto inizio nell'estate 2007, ovvero quando la direttiva non era stata ancora pienamente applicata. È tuttavia difficile ipotizzare che tali turbolenze non si sarebbero verificate se il quadro normativo fosse stato pienamente attuato. Le turbolenze sui mercati finanziari sono spesso risultato di una esuberanza irrazionale e di un eccessivo ottimismo nei momenti di ripresa economica.

I cambiamenti proposti si tradurrebbero in miglioramenti della gestione dei rischi, della qualità del capitale e della competitività delle banche delle strutture cooperative. Condizioni di parità e l'eliminazione delle opportunità di arbitraggio normativo all'interno della UE garantiranno una maggiore coerenza e, in ultima analisi, andranno a beneficio degli enti e delle parti in causa, quali clienti, debitori e altre controparti.

Nel caso dei gruppi transfrontalieri è importante che le autorità di vigilanza cooperino tra di loro e che si tengano al corrente degli sviluppi in giurisdizioni che vanno oltre le loro frontiere. La presente proposta tiene in debito conto l'attuale funzionamento delle prassi di vigilanza all'interno della UE e mira a rendere questo processo più "collegiale" e "cooperativo" per migliorare a termine la stabilità finanziaria del sistema e gli interessi di consumatori e contribuenti.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Le proposte di modifiche alla direttiva sui requisiti patrimoniali dovrebbero entrare in vigore nel 2010. Poiché esse sono strettamente connesse con altre disposizioni della direttiva che sono in vigore dal 2007/2008, una valutazione preliminare dell'impatto di alcune delle modifiche proposte potrebbe essere effettuata al momento della revisione della direttiva sui requisiti patrimoniali (ossia delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE) che deve essere effettuata entro il 1° gennaio 2012.

La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, opererà un monitoraggio dell'efficacia delle proposte una volta attuate e terrà conto inoltre degli indicatori macro-prudenziali già elaborati e utilizzati dalla BCE per monitorare la stabilità del sistema bancario.