

5127/13

Fascicolo interistituzionale: 2010/0232 (COD)
--

**EF 1
SURE 1
ECOFIN 6
CODEC 23**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	20 dicembre 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 785 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Revisione della direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 785 final.

All.: COM(2012) 785 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2012
COM(2012) 785 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Revisione della direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla
vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle
imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario**

1. INTRODUZIONE E OBIETTIVI

1.1. Contesto

Il rapido sviluppo dei mercati finanziari negli anni '90 ha portato alla creazione di gruppi finanziari in grado di offrire servizi e prodotti in vari settori finanziari: i cosiddetti conglomerati finanziari. Nel 1999 il piano d'azione per i servizi finanziari della Commissione europea sottolineava la necessità di vigilare sui conglomerati a livello di gruppo e annunciava l'elaborazione di una normativa prudenziale a integrazione della normativa settoriale in materia di banche, investimenti e assicurazioni. Questa vigilanza prudenziale supplementare è stata introdotta dalla direttiva sui conglomerati finanziari (di seguito FICOD) il 20 novembre 2002¹. La direttiva segue i principi sui conglomerati finanziari del forum congiunto² del 1999.

La prima revisione della FICOD (di seguito FICOD1) è stata adottata nel novembre 2011, facendo tesoro degli insegnamenti della crisi finanziaria del 2007-2009. La FICOD1³ ha modificato le direttive settoriali in modo tale da consentire alle autorità di vigilanza di esercitare la vigilanza bancaria su base consolidata e la vigilanza dei gruppi assicurativi a livello di capogruppo, anche nel caso in cui tale impresa sia una società di partecipazione finanziaria mista. Inoltre, la FICOD1 ha modificato le norme sull'identificazione dei conglomerati, ha introdotto l'obbligo di trasparenza sulle strutture legali e operative dei gruppi e ha esteso l'ambito di applicazione della vigilanza supplementare ai gestori dei fondi di investimento alternativi e alle società di gestione patrimoniale.

L'articolo 5 della FICOD1 impone alla Commissione di presentare una relazione di revisione entro il 31 dicembre 2012, in particolare sull'ambito di applicazione della direttiva, sulla sua estensione alle imprese non regolamentate, sui criteri di identificazione dei conglomerati finanziari di proprietà di ampi gruppi non finanziari, sui conglomerati finanziari di rilevanza sistemica e sull'introduzione di prove di stress obbligatorie. La revisione deve essere seguita, se necessario, da opportune proposte legislative⁴.

¹ 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 e che modifica le direttive 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE del Consiglio e le direttive 98/78/CE e 2000/12/CE.

² Il forum congiunto è l'organismo comune degli enti di normazione internazionali: il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, l'*International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) e l'*International Organisation of Securities Commissions* (IOSCO).

³ Direttiva 2011/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica le direttive 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE e 2009/138/CE per quanto concerne la vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato finanziario.

⁴ "La Commissione sottopone a revisione integrale la direttiva 2002/87/CE, compresi gli atti delegati e di esecuzione adottati a norma della stessa. A seguito di tale revisione, entro il 31 dicembre 2012 la Commissione invia al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che verta in particolare sull'ambito di applicazione di tale direttiva, esaminandone altresì un eventuale ampliamento mediante revisione dell'articolo 3, e sull'applicazione di tale direttiva alle imprese non regolamentate, in particolare alle società veicolo. La relazione riguarda anche i criteri di identificazione dei conglomerati finanziari di proprietà di ampi gruppi non finanziari, l'insieme delle cui attività nel settore bancario, nel settore assicurativo e nel settore dei servizi di investimento è di fatto rilevante nel mercato interno dei servizi finanziari.

È importante notare che dopo l'adozione della FICOD1 alcuni aspetti, quali l'importanza sistemica dei gruppi complessi, gli strumenti di risanamento e risoluzione, al di là dell'obbligo di dotarsi di "piani di emergenza e risoluzione" (i cd. "*living wills*") previsto dalla FICOD1, sono stati risolti in altri contesti, o lo saranno, e pertanto hanno minore rilevanza ai fini della presente revisione.

1.2. Scopo della revisione e i principi rivisti del forum congiunto

La presente revisione è guidata dall'obiettivo della FICOD, che mira a offrire una vigilanza supplementare sulle imprese appartenenti ad un conglomerato, concentrandosi in particolare sui potenziali rischi di contagio, complessità e concentrazione (i cosiddetti "rischi di gruppo"), nonché sulla rilevazione e sulla correzione del "doppio computo", ossia il computo multiplo del capitale. La revisione mira ad analizzare se le vigenti disposizioni della FICOD, unitamente alle norme settoriali rilevanti in materia di vigilanza di gruppo e di vigilanza consolidata, sono efficaci al di là delle disposizioni supplementari introdotte dalla FICOD1.

La revisione si è resa necessaria in considerazione della sostanziale evoluzione delle dinamiche di mercato in cui i conglomerati si sono trovati a operare dall'entrata in vigore della direttiva nel 2002. La crisi finanziaria ha mostrato come i rischi di gruppo si siano manifestati in tutto il settore finanziario, dimostrando l'importanza della vigilanza a livello di gruppo su tali interconnessioni all'interno dei gruppi finanziari e tra istituti finanziari, a integrazione dei requisiti prudenziali settoriali.

L'approccio ristretto della FICOD1 si basava in parte sull'anticipazione dei principi rivisti del forum congiunto, che sarebbero stati affrontati nella presente revisione. Tali principi sono stati pubblicati nel settembre 2012⁵ e i due aspetti principali riguardavano l'inclusione delle imprese non regolamentate nell'ambito di applicazione della vigilanza, allo scopo di coprire l'intero spettro di rischi a cui un gruppo finanziario è o potrebbe essere esposto, nonché la necessità di individuare l'entità responsabile del rispetto degli obblighi a livello di gruppo. La presente revisione tiene debitamente conto dei principi rivisti e dell'evoluzione del quadro legislativo settoriale, come di seguito descritto.

1.3. Evoluzione del contesto normativo e di vigilanza

Per loro natura, le disposizioni della FICOD hanno carattere supplementare e integrano quelle a cui sono soggetti gli enti creditizi, le imprese di assicurazione e le imprese di investimento in conformità alle rispettive norme prudenziali.

La Commissione valuta, inoltre, se le AEV debbano elaborare, tramite il comitato congiunto, orientamenti per la valutazione di tale rilevanza di fatto.

Nello stesso contesto, la relazione riguarda i conglomerati finanziari di rilevanza sistemica, le cui dimensioni, interconnessioni o complessità li rendono particolarmente vulnerabili, e che sono da individuare in analogia con le norme in evoluzione del Consiglio per la stabilità finanziaria e del Comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria. Tale relazione esamina inoltre la possibilità di introdurre prove di stress obbligatorie. La relazione è seguita, se necessario, dalle opportune proposte legislative."

⁵ Cfr.: <http://www.bis.org/publ/joint29.htm>.

Attualmente, questa normativa settoriale è in fase di profonda revisione e il contesto normativo è anch'esso in evoluzione.

Le proposte relative alla CRD IV⁶ e alla Omnibus II⁷ sono in corso di adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, mentre Solvibilità II include disposizioni rafforzate in materia di vigilanza di gruppo che non sono ancora applicabili. Una volta che queste disposizioni saranno applicabili, la Commissione sorveglierà da vicino l'attuazione dei nuovi quadri legislativi, che includono anche una serie di atti delegati e di atti di esecuzione, tra cui le norme tecniche di regolamentazione che la Commissione e le autorità europee di vigilanza devono dovranno nel corso di alcuni anni. Inoltre, le modifiche recentemente apportate alla FICOD non saranno effettive prima della metà del 2013 e, per questa ragione, non sarà possibile esaminarne pienamente gli effetti pratici prima della fine del 2014. Sono incluse le norme tecniche di regolamentazione e di attuazione, nonché gli orientamenti comuni che dovranno essere emanati dalle autorità europee di vigilanza. Infine, la proposta di regolamento relativo all'Unione bancaria⁸ invoca una modifica sostanziale nella vigilanza delle banche europee e avrà un impatto sulla vigilanza dei conglomerati, dal momento che alla Banca centrale europea verrebbe, tra l'altro, attribuito il compito di partecipare alla vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari.

Come dimostrato dalla presente relazione, vi sono aspetti della vigilanza supplementare che possono essere migliorati. Tuttavia, proprio come accade per qualsiasi legislazione, i vantaggi derivanti dalla modifica del quadro normativo devono sempre essere rapportati ai costi legati a tali modifiche. Secondo il parere espresso dal comitato congiunto sui conglomerati finanziari nella riunione del 21 settembre 2012, dalle autorità di vigilanza, attraverso il parere delle autorità europee di vigilanza indirizzato alla Commissione⁹, e dalle imprese dei settori interessati, nelle risposte fornite alla consultazione promossa dalla Commissione¹⁰,

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (COM(2011) 452 definitivo) e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alle attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 2002/87/CE sui conglomerati finanziari (COM(2011) 453 definitivo). Nel presente documento le proposte vengono denominate CRD IV.

⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), COM(2011) 8 definitivo.

⁸ Proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, COM(2012) 511 final.

⁹ Per avere un'opinione qualificata in materia di vigilanza, nel 2011 la Commissione ha inviato al comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza dedicato ai conglomerati finanziari una richiesta di parere. Al comitato congiunto sui conglomerati finanziari è stato chiesto di analizzare tre aspetti principali: 1) l'ambito di applicazione e, in particolare, l'inclusione delle imprese non regolamentate, 2) i requisiti di *governance* interna e le sanzioni, e 3) i poteri di vigilanza nel vigente quadro normativo. Il parere delle autorità europee di vigilanza indirizzato alla Commissione è integrato nella presente relazione e, dove opportuno, vi si fa riferimento. Cfr.: <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2012-closed-consultations/may-2012/eba-eiopa-and-esmas-joint-consultation-paper-on-its-proposed-response-to-the-european-commissions-call-for-advice-on-the-fundamental-review-of-the-financial-conglomerates-directive-jccp201201/index.html>.

per determinare il momento migliore per procedere alla revisione della FICOD bisognerà attendere che la normativa settoriale sia stata adottata e applicata.

2. AMBITO OGGETTIVO E SOGGETTIVO DELLA DIRETTIVA

2.1. Ambito di applicazione

2.1.1. Ambito di applicazione della FICOD e normativa settoriale

Gran parte dei gruppi operanti nel settore finanziario sono soggetti ad un'ampia gamma di autorizzazioni. Con l'attenzione posta sulla vigilanza di un solo tipo di impresa autorizzata, vengono di fatto ignorati altri fattori che potrebbero avere un impatto significativo sul profilo di rischio del gruppo nel suo complesso. Approcci frammentati alla vigilanza non sono sufficienti per affrontare le sfide in materia di vigilanza poste dalle attuali strutture di gruppo.

Il quadro di vigilanza supplementare per i conglomerati mira a rafforzare e completare l'insieme di norme applicabili ai gruppi finanziari, sia a livello settoriale che transfrontaliero. Tuttavia, da un punto di vista regolamentare è opportuno evitare livelli aggiuntivi di vigilanza nei casi in cui i requisiti settoriali coprano già tutti i tipi di rischio che possono emergere all'interno di un gruppo.

2.1.2. Estensione dell'ambito di applicazione alle imprese non regolamentate, incluse quelle che non svolgono attività finanziarie

Per poter affrontare i rischi di gruppo, che è l'obiettivo originario della FICOD e dei principi del forum congiunto, come ribadito nei principi rivisti, la vigilanza di gruppo dovrebbe esercitarsi su tutte le imprese del gruppo pertinenti per il profilo di rischio delle imprese regolamentate all'interno del gruppo stesso. Sono incluse le imprese non direttamente regolamentate a livello prudenziale, anche se svolgono attività esterne al settore finanziario, incluse le società di partecipazione non regolamentate e le imprese madri capogruppo. Ogni impresa non regolamentata può presentare vari rischi per un conglomerato, e ognuna può richiedere un'analisi e un trattamento distinti.

Tra le imprese non regolamentate rivestono una particolare importanza le società veicolo. Il numero di società veicolo e la loro complessità strutturale sono aumentati sensibilmente prima della crisi finanziaria, di pari passo con la crescita dei mercati delle cartolarizzazioni e dei prodotti finanziari strutturati, ma da allora hanno registrato un calo. Sebbene l'uso delle società veicolo offra dei vantaggi senza essere intrinsecamente problematico, la crisi ha mostrato come una gestione carente del rischio e l'erronea interpretazione dei rischi delle società veicolo possano generare perturbazioni e fallimenti. La relazione sulle società veicolo del 2009 del

¹⁰ Tra febbraio e aprile 2012 la Commissione ha effettuato una consultazione per raccogliere le opinioni dei portatori di interesse sul concetto generale di vigilanza supplementare dei gruppi, sulla prospettiva europea relativa ai principi del forum congiunto e su alcuni elementi specifici della FICOD. Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/call_for_evidence_en.htm.

forum congiunto¹¹ ha sottolineato la necessità di una sorveglianza rafforzata dei rapporti infragruppo con le società veicolo.

2.1.3. Estensione dell'ambito di applicazione ai conglomerati finanziari di rilevanza sistemica

Le sfide legate alla vigilanza dei conglomerati sono più evidenti per quei gruppi che, per dimensioni, interconnessioni e complessità, sono particolarmente vulnerabili e rappresentano una fonte di rischio sistemico.

Gli istituti finanziari di importanza sistemica dovrebbero essere innanzitutto soggetti a maggiore vigilanza attraverso l'applicazione del quadro della CRD IV e di Solvibilità II, sia a livello individuale che di gruppo/consolidato. Se poi gli istituti finanziari di importanza sistemica sono conglomerati, troverebbe applicazione anche la vigilanza supplementare ai sensi della FICOD. Anche se gran parte degli istituti finanziari di importanza sistemica sono conglomerati, non tutti lo sono. Inoltre, i rischi sistemici non equivalgono necessariamente ai rischi di gruppo. Pertanto, non sembra ragionevole cercare di estendere l'ambito di applicazione della FICOD a tutti gli istituti finanziari di importanza sistemica. Continuano inoltre le discussioni a livello internazionale sugli istituti finanziari di importanza sistemica nel settore assicurativo, e la normativa settoriale, inclusa quella relativa al trattamento degli istituti finanziari di importanza sistema nel settore bancario, non è ancora consolidata.

2.1.4. Soglie per identificare un conglomerato finanziario

Tutti gli aspetti summenzionati sono correlati alla definizione di conglomerato e alle soglie per identificarlo. Le due soglie definite all'articolo 3 della FICOD tengono conto della rilevanza e della proporzionalità per individuare i conglomerati che dovrebbero essere soggetti alla vigilanza supplementare dei rischi di gruppo. La prima soglia restringe la vigilanza supplementare ai conglomerati che svolgono attività nel settore finanziario, mentre la seconda ne limita l'applicazione ai gruppi molto grandi.

L'applicazione congiunta delle due soglie e il ricorso alla deroga da parte delle autorità di vigilanza hanno portato ad una situazione in cui i gruppi bancari molto grandi, che rivestono anche un ruolo di primo piano nel mercato assicurativo europeo, non sono soggetti a vigilanza supplementare. Inoltre, la formulazione della disposizione relativa all'identificazione potrebbe dar luogo a modalità divergenti per determinare l'importanza delle attività intersettoriali. Andrebbe pertanto migliorata in modo da garantirne un'applicazione uniforme a livello intersettoriale e transfrontaliero.

Per garantire la chiarezza del diritto, è importante disporre di soglie facilmente comprensibili e applicabili. Tuttavia, resta il problema di stabilire se, per consentire una vigilanza adeguata e basata sui rischi, le soglie e le deroghe debbano essere modificate o integrate.

¹¹ Cfr.: <http://www.bis.org/publ/joint23.pdf>.

2.1.5. Gruppi industriali che detengono conglomerati finanziari

Anche se vi è consenso sul fatto che le imprese finanziarie regolamentate sono esposte ai rischi di gruppo derivanti dal conglomerato industriale a cui appartengono, in questa fase non è possibile trarre conclusioni su come estendere in generale i requisiti imposti dalla FICOD ai gruppi non finanziari. La clausola di revisione della FICOD1 impone alla Commissione di valutare se sia opportuno che le autorità europee di vigilanza, tramite il comitato congiunto, emanino orientamenti per la valutazione della rilevanza oggettiva delle attività di tali conglomerati nel mercato interno per i servizi finanziari. Attualmente non esiste una normativa sulla vigilanza dei gruppi industriali che detengono conglomerati finanziari e le autorità europee di vigilanza non hanno alcun potere di emanare orientamenti in materia. Per questa ragione, anche se le autorità europee di vigilanza rivestiranno sicuramente un ruolo fondamentale nel garantire l'applicazione uniforme della FICOD, è prematuro trarre qualsiasi conclusione in merito alla necessità che queste emanino orientamenti a tale riguardo.

2.2. Entità responsabili dell'adempimento dei requisiti a livello di gruppo

Imporre requisiti a livello di gruppo non ne garantisce l'adempimento, a meno che non venga definita in maniera chiara l'entità all'interno del gruppo finanziario responsabile del controllo dei rischi a livello di gruppo e della conformità alla normativa in materia di requisiti di gruppo. In questo modo le autorità di vigilanza potrebbero applicare i requisiti in maniera più efficace (cfr. infra sezione 4). È necessario prendere in considerazione anche l'interazione con le disposizioni del diritto societario relative alle responsabilità dell'entità cui spetta la responsabilità ultima.

Questa responsabilità ultima potrebbe dover essere estesa alle società di partecipazione non operative alla guida di conglomerati, pur prevedendo un'estensione più limitata per le società di partecipazione la cui attività principale è esterna al settore finanziario.

3. DISPOSIZIONI NECESSARIE PER GARANTIRE LA RILEVAZIONE E IL CONTROLLO DEI RISCHI DI GRUPPO

L'obiettivo della vigilanza supplementare è rilevare, sorvegliare, gestire e controllare i rischi di gruppo. I requisiti attualmente imposti dalla FICOD in materia di adeguatezza patrimoniale (articolo 6), concentrazioni dei rischi (articolo 7), operazioni intragruppo (articolo 8) e *governance* interna (articoli 9 e 13) sono formulati per soddisfare questo obiettivo. In aggiunta agli altri criteri, questi requisiti dovrebbero essere valutati anche in base alla necessità di rafforzare la responsabilità dell'impresa madre capogruppo dei conglomerati.

3.1. Capitale (articolo 6)

I requisiti patrimoniali delle imprese autorizzate su base individuale e consolidata sono definiti dalla normativa settoriale in materia di autorizzazione delle imprese finanziarie. L'articolo 6 della FICOD dispone che le autorità di vigilanza controllino l'adeguatezza patrimoniale dei conglomerati. I metodi di calcolo definiti nello stesso articolo mirano a evitare il computo multiplo del capitale.

Il parere espresso in materia di capitale dal comitato congiunto su conglomerati finanziari nel 2007 e nel 2008¹² ha evidenziato una vasta gamma di pratiche messe in atto dalle autorità di vigilanza nazionali per calcolare il capitale disponibile e quello richiesto a livello di conglomerato. Il progetto di norma tecnica di regolamentazione, sviluppato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della FICOD e pubblicato a fini di consultazione il 31 agosto 2012¹³, definisce i metodi per calcolare il capitale. La norma tecnica dovrebbe affrontare in misura sufficiente l'assenza di metodi uniformi di calcolo del capitale ai fini dei requisiti patrimoniali di vigilanza, garantendo che soltanto il capitale trasferibile venga computato come capitale disponibile delle imprese regolamentate del gruppo. In realtà, poiché questa norma tecnica di regolamentazione deve garantire un valido metodo di calcolo del capitale che sia uniforme per tutti gli Stati membri, è emerso che non sono necessarie modifiche alla FICOD per realizzare gli obiettivi di Basilea III per quanto riguarda il possibile doppio computo degli investimenti nelle imprese di assicurazione controllate non rientranti nel consolidamento¹⁴.

Tuttavia, dalle discussioni che hanno accompagnato l'elaborazione di questa norma tecnica sono emerse ulteriori preoccupazioni per quanto riguarda le politiche relative al capitale a livello di gruppo. A volte le autorità di vigilanza non hanno un quadro completo della disponibilità di capitale a livello di conglomerato, un aspetto questo che potrebbe essere affrontato imponendo l'obbligo di informativa di vigilanza e di informativa al mercato in merito al capitale su base individuale o subconsolidata, oltre che a livello consolidato.

3.2. Concentrazioni dei rischi (articolo 7) e operazioni intragruppo (articolo 8)

Gli articoli 7 e 8 sulle concentrazioni dei rischi e sulle operazioni intragruppo definiscono gli obblighi di segnalazione a carico delle imprese. Assieme alla potenziale estensione della vigilanza alle imprese non regolamentate e all'identificazione dell'entità responsabile dell'adempimento dei requisiti imposti della FICOD, inclusi gli obblighi di segnalazione, questi requisiti dovrebbero creare un quadro adeguato per la vigilanza supplementare in materia di concentrazioni dei rischi e di operazioni intragruppo.

Gli orientamenti che saranno elaborati dalle autorità europee di vigilanza, come richiesto dalla FICOD1, garantiranno che la vigilanza in materia di concentrazioni dei rischi e di operazioni intragruppo venga effettuata in maniera uniforme.

3.3. Governance (articoli 9 e 13)

Data l'intrinseca complessità dei conglomerati finanziari, la *governance* societaria deve valutare e bilanciare attentamente la combinazione degli interessi delle parti riconosciute dell'impresa madre capogruppo e delle altre imprese del gruppo. Il sistema di *governance* deve garantire una strategia comune in grado di raggiungere questo equilibrio e di assicurare che le imprese regolamentate rispettino la regolamentazione a livello individuale e di gruppo.

¹² Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0087:20110104:EN:PDF>.

¹³ Cfr.: <http://www.eba.europa.eu/cebs/media/Publications/Consultation%20Papers/2012/JC%2002/JC-CP-2012-02-on-RTS-on-Article-6-2-FICOD.pdf>.

¹⁴ Cfr. considerando 56 della proposta di regolamento relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento.

La FICOD modificata prevede l'obbligo a carico dei conglomerati di dotarsi di adeguati meccanismi di gestione del rischio e di controllo interno, il requisito della competenza e dell'onorabilità per le persone che dirigono di fatto una società di partecipazione finanziaria mista, l'obbligo relativo ai piani di emergenza e di risoluzione, il requisito della trasparenza delle strutture legali e organizzative dei gruppi e l'obbligo a carico delle autorità di vigilanza di utilizzare al meglio i requisiti di *governance* previsti dalla CRD e da Solvibilità II.

La CRD III e la proposta relativa alla CRD IV, facendo tesoro degli insegnamenti della crisi, prevedono, al pari di Solvibilità II, un ulteriore rafforzamento delle politiche in materia di governo societario e di remunerazioni. L'obbligo relativo ai piani di emergenza e di risoluzione contenuto nella FICOD1 verrebbe rafforzato dal quadro normativo in materia di risanamento e risoluzione delle crisi bancarie¹⁵.

Tuttavia, questi quadri normativi non disciplinano ancora la responsabilità perseguibile della capogruppo né prevedono l'obbligo a carico della stessa di predisporre meccanismi di risoluzione e di garantire una struttura di gruppo solida e la gestione dei conflitti di interesse. Il quadro normativo in materia di risanamento e risoluzione delle crisi bancarie imporrebbe la predisposizione di piani di risoluzione a livello di gruppo che coprano complessivamente la società di partecipazione e il gruppo bancario.

4. STRUMENTI E POTERI DI VIGILANZA

4.1. Il regime vigente e la necessità di rafforzare gli strumenti e i poteri di vigilanza

L'articolo 14 consente alle autorità di vigilanza di accedere alle informazioni, anche relative a partecipazioni di minoranza, laddove richiesto a fini di vigilanza. L'articolo 16 autorizza il coordinatore a prendere misure nei confronti della società di partecipazione, e le autorità di vigilanza delle imprese regolamentate ad agire contro tali imprese in caso di mancata osservanza dei requisiti in materia di capitale, di concentrazioni dei rischi, di operazioni intragruppo e di *governance*. L'articolo prevede solo "provvedimenti necessari" per rimediare alla situazione senza specificarli. La Omnibus I ha attribuito alle autorità europee di vigilanza il potere di elaborare orientamenti riguardanti misure nei confronti delle società di partecipazione finanziaria mista, orientamenti che però non sono stati ancora elaborati. L'articolo 17 impone agli Stati membri di disporre l'applicazione di sanzioni o misure correttive a carico delle società di partecipazione finanziaria mista o dei loro dirigenti responsabili che violino le disposizioni adottate in applicazione della FICOD. Inoltre, lo stesso articolo impone agli Stati membri di attribuire alle autorità di vigilanza il potere di prevenire o porre rimedio a ogni elusione delle norme settoriali da parte delle imprese regolamentate appartenenti ad un conglomerato finanziario.

La formulazione dell'articolo 16 e la mancata emanazione degli orientamenti hanno generato una situazione caratterizzata dall'assenza di un quadro in materia di

¹⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/CE e il regolamento (UE) n. 1093/2010.

controllo del rispetto della normativa valido in tutta l'UE specificamente concepito per i conglomerati finanziari. Di conseguenza, la vigilanza dei conglomerati finanziari è essenzialmente settoriale e presenta differenze di attuazione a livello nazionale. Inoltre, le autorità europee di vigilanza sottolineano come l'inasprimento del regime sanzionatorio invocato nella proposta relativa alla CRD IV possa generare condizioni di concorrenza diseguali per i conglomerati finanziari, a seconda che questi siano guidati da banche o da assicurazioni. Al tempo stesso, secondo le autorità europee di vigilanza gran parte delle autorità di vigilanza nazionali ritengono che le misure di vigilanza settoriale siano adeguate anche per la vigilanza dei conglomerati finanziari. Pertanto, la vigilanza dei conglomerati finanziari potrebbe essere rafforzata migliorando l'uso degli strumenti esistenti.

Per quanto concerne l'obbligo previsto dall'articolo 17 a carico degli Stati membri di prevedere sanzioni credibili per rendere pienamente applicabili i requisiti, non si è a conoscenza di regimi sanzionatori di questo tipo per i conglomerati.

Le autorità europee di vigilanza hanno emanato otto raccomandazioni¹⁶ per rafforzare sia i poteri e gli strumenti a disposizione delle autorità di vigilanza che le misure intese a far rispettare la normativa, tenendo anche conto delle differenze di attuazione a livello nazionale. Queste raccomandazioni includono la definizione di un regime in materia di rispetto della normativa per la capogruppo e le rispettive imprese figlie. Ciò richiede un duplice approccio che preveda poteri per far rispettare la normativa esercitabili sia nei confronti dell'impresa madre capogruppo per i rischi a livello di gruppo sia nei confronti delle singole imprese per le loro responsabilità. Inoltre, l'autorità di vigilanza dovrebbe poter disporre di un insieme minimo di misure informative e investigative. Le autorità di vigilanza devono poter imporre sanzioni contro le società di partecipazione mista, le società di partecipazione assicurativa mista o le società di partecipazione finanziaria intermedia.

4.2. Possibilità di introdurre prove di stress obbligatorie

Un altro strumento supplementare di vigilanza per garantire la sorveglianza tempestiva ed efficace dei rischi all'interno di un conglomerato potrebbe essere la possibilità di imporre ai conglomerati di effettuare prove di stress. La FICOD1 ha introdotto la possibilità (ma non l'obbligo) per l'autorità di vigilanza di effettuare periodicamente prove di stress. Inoltre, in occasione delle prove di stress a livello UE, le autorità europee di vigilanza possono tener conto di parametri che rilevino i rischi specifici correlati ai conglomerati finanziari.

¹⁶ Cfr. nota 10.

5. CONCLUSIONE

I criteri per la definizione e l'identificazione dei conglomerati, l'individuazione dell'entità madre avente la responsabilità ultima dell'adempimento dei requisiti a livello di gruppo e il rafforzamento delle misure intese a garantire il rispetto della normativa in relazione a tale entità sono gli aspetti che meriterebbero in particolare di essere affrontati nell'ambito di una futura revisione della direttiva sui conglomerati finanziari. Inoltre, l'identificazione dell'entità madre responsabile contribuirebbe a rendere più efficace l'applicazione dei vigenti requisiti in materia di adeguatezza patrimoniale, concentrazioni dei rischi, operazioni intragruppo e *governance* interna.

Il contesto normativo e di vigilanza relativo agli enti creditizi, alle imprese di assicurazione e di investimento è in evoluzione. Negli ultimi anni tutta la normativa prudenziale settoriale è stata profondamente modificata a più riprese, e modifiche ancor più significative alle disposizioni regolamentari sono in fase di adozione da parte del legislatore. Inoltre, la proposta relativa all'Unione bancaria modificherà in misura sostanziale il contesto di vigilanza. Per questi motivi, e considerando anche la posizione espressa dal comitato congiunto sui conglomerati finanziari, dalle autorità di vigilanza e dalle imprese dei settori interessati, la Commissione ritiene opportuno non proporre modifiche legislative nel 2013. La Commissione sorveglierà da vicino l'evoluzione della situazione per decidere sul momento opportuno per procedere alla revisione.