

Bruxelles, 24 agosto 2015
(OR. en)

11495/15

ECOFIN 670
DELECT 105
EF 163

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	5 agosto 2015
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 388 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulle norme che disciplinano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali bancari

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 388 final.

All.: COM(2015) 388 final



Bruxelles, 5.8.2015
COM(2015) 388 final

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

sulle norme che disciplinano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali bancari

INDICE

<u>1.</u>	<u>Introduzione</u>	4
<u>2.</u>	<u>Panoramica delle norme che disciplinano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali stabiliti dalla CRD e dal CRR</u>	5
<u>2.1.</u>	<u>La norma generale del doppio livello di vigilanza</u>	5
<u>2.1.1.</u>	<u>Una norma generale coerente con le norme del BCBS</u>	5
<u>2.1.2.</u>	<u>Entrambi i livelli di applicazione si completano a vicenda</u>	5
<u>2.2.</u>	<u>Eccezioni alla norma generale</u>	6
<u>2.3.</u>	<u>Giustificazioni alle eccezioni</u>	7
<u>2.4.</u>	<u>L'uso delle deroghe nell'UE</u>	8
<u>3.</u>	<u>Problemi individuati nelle norme che disciplinano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali</u>	9
<u>3.1.</u>	<u>Differenze nelle deroghe applicate agli enti creditizi e alle imprese di investimento</u> .	9
<u>3.2.</u>	<u>La risoluzione non è integrata nelle norme</u>	9
<u>3.3.</u>	<u>Esistenza di deroghe con ambito di applicazione inadeguato</u>	10
<u>3.4.</u>	<u>Condizioni incomplete per l'applicazione di deroghe</u>	10
<u>3.5.</u>	<u>Disallineamento delle norme di esenzione fra la CRD e il CRR</u>	10
<u>3.6.</u>	<u>Insufficiente monitoraggio delle entità escluse dall'ambito di applicazione dei requisiti prudenziali</u>	11
<u>3.7.</u>	<u>Individuazione di problemi di interpretazione</u>	11
<u>3.7.1.</u>	<u>Rischio di interpretazioni divergenti sulle modalità di applicazione delle norme in materia di remunerazione su base consolidata</u>	11
<u>3.7.2.</u>	<u>Rischio di interpretazioni divergenti delle condizioni per l'applicazione di deroghe</u>	12
<u>3.7.3.</u>	<u>Scarsa chiarezza nel trattamento di enti che detengono partecipazioni in entità finanziarie stabilite in paesi terzi</u>	12
<u>4.</u>	<u>Conclusione</u>	12

1. Introduzione

La vigilanza di un gruppo bancario che si compone di diversi enti creditizi o imprese di investimento (in prosieguo "enti") avviene a due livelli: a livello dell'intero gruppo bancario e a livello di ciascun ente del gruppo. Il primo livello corrisponde alla vigilanza su base consolidata e il secondo alla vigilanza su base individuale. Secondo questo principio di doppio livello di vigilanza, le norme prudenziali bancarie previste dalla direttiva 2013/36/UE¹ (in prosieguo "CRD") e dal regolamento (UE) n. 575/2013² (in prosieguo "CRR") si applicano a livello sia individuale che consolidato. Tuttavia, tale principio è soggetto a una serie di eccezioni.

Lo scopo della presente relazione è quello di valutare l'adeguatezza delle norme che disciplinano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali stabiliti dalla CRD e dal CRR, in particolare il regime di esenzione. La relazione riguarda congiuntamente due mandati conferiti alla Commissione dal Parlamento europeo e dal Consiglio di cui all'articolo 161, paragrafo 4, della CRD, e all'articolo 508, paragrafo 1, del CRR:

- il primo mandato impone che entro il 31 dicembre 2014 la Commissione proceda ad un riesame dell'applicazione degli articoli 108 e 109, della CRD, che specificano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali di cui agli articoli da 73 a 96, della CRD, per quanto riguarda il processo interno di determinazione dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP), i dispositivi di governance, la gestione dei rischi e le politiche di remunerazione, e ne riferisca in una relazione che presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, corredata, se opportuno, di una proposta legislativa;
- il secondo mandato impone alla Commissione di riesaminare l'applicazione della parte uno, titolo II, e dell'articolo 113, paragrafi 6 e 7, del CRR e di riferirne in una relazione. La parte uno, titolo II del CRR specifica le norme per l'applicazione, su base individuale o consolidata, di tutti gli altri requisiti prudenziali previsti dalla CRD e dal CRR agli enti, compresi quelli che fanno parte di reti di cooperative e di sistemi di tutela istituzionale (IPS). L'articolo 113, paragrafi 6 e 7, del CRR, specifica le condizioni da soddisfare per esentare dagli obblighi di liquidità, su base individuale, gli enti che sono membri dello stesso IPS o quelli che sono legati da una relazione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 83/349/CEE³.

La relazione si basa sul parere emesso dall'Autorità bancaria europea (ABE), in consultazione con le autorità nazionali competenti, il 31 ottobre 2014⁴.

¹ Direttiva 2013/36/EU del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

² Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

³ Settima direttiva 83/349/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1983, basata sull'articolo 54, paragrafo 3, lettera g), del Trattato e relativa ai conti consolidati (GU L 193 del 18.7.1983, pag. 1).

⁴ Parere dell'ABE sull'applicazione degli articoli 108 e 109 della direttiva 2013/36/UE e della parte uno, titolo II e articolo 113, paragrafi 6 e 7 del regolamento (UE) n. 575/2013, del 29 ottobre 2013.

La sezione successiva fornisce una panoramica delle diverse norme che disciplinano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali, iniziando da una chiara valutazione delle questioni in gioco. La terza sezione identifica le differenze, le incoerenze e i problemi di interpretazione di tali norme. La conclusione propone una via da seguire per affrontare i problemi identificati.

2. PANORAMICA DELLE NORME CHE DISCIPLINANO I LIVELLI DI APPLICAZIONE DEI REQUISITI PRUDENZIALI STABILITI DALLA CRD E DAL CRR

2.1. La norma generale del doppio livello di vigilanza

Di norma, un gruppo bancario che si compone di uno o più enti è soggetto a requisiti prudenziali su base sia individuale che consolidata. A livello individuale, ogni ente all'interno del gruppo bancario deve conformarsi ai requisiti prudenziali sulla base della propria situazione ai sensi dell'articolo 6 del CRR. A livello consolidato, l'entità a capo del gruppo bancario è tenuta a rispettare i requisiti prudenziali sulla base della situazione consolidata del gruppo bancario ai sensi dell'articolo 11 del CRR.

2.1.1. Una norma generale coerente con le norme del BCBS

La norma del doppio livello di vigilanza è un elemento chiave dei Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria, rivisti dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) nel settembre 2012. Tali principi sottolineano l'importanza che riveste la vigilanza esercitata dalle autorità competenti su ogni banca del gruppo separatamente, oltre alla vigilanza su base consolidata.

La norma generale del doppio livello di vigilanza è inoltre coerente con il quadro del BCBS del giugno 2006⁵, che raccomanda di applicare le norme prudenziali a qualsiasi gruppo bancario attivo a livello internazionale su base consolidata, nonché a livello di ciascuna filiazione bancaria attiva in ambito internazionale all'interno di detto gruppo bancario.

2.1.2. Entrambi i livelli di applicazione si completano a vicenda

I livelli di applicazione sono complementari. L'applicazione su base individuale consente alle autorità competenti di concentrarsi sull'ente in sé, mentre l'applicazione su base consolidata permette una valutazione globale dell'intero gruppo cui l'ente appartiene. La vigilanza consolidata aiuta le autorità competenti a individuare e monitorare meglio le minacce che le altre entità del gruppo possono rappresentare per ciascun ente all'interno del gruppo, il che a sua volta rafforza la vigilanza degli enti su base individuale.

L'applicazione su base individuale è coerente con il fatto che le passività devono essere rimborsate dalle singole entità giuridiche, il che significa che in generale le imprese madri non sono giuridicamente responsabili delle passività a carico delle filiazioni. D'altra parte, l'applicazione su base consolidata aiuta a evitare il doppio conteggio di capitale qualora un'entità detenga capitale emesso da un'altra entità all'interno dello stesso gruppo. L'applicazione a livello individuale, a sua volta, aiuta le autorità di vigilanza a garantire che i

⁵ Quadro del BCBS di giugno 2006 - *Basilea II: Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali - Nuovo schema di regolamentazione. Versione integrale.*

fondi propri siano adeguatamente distribuiti all'interno del gruppo bancario e siano disponibili per proteggere risparmi o investimenti.

L'applicazione a livello consolidato consente alle autorità competenti di sottoporre a vigilanza le entità finanziarie che non sono vigilate direttamente su base individuale. Nell'applicazione su base consolidata rientrano tutte le entità che svolgono attività di natura bancaria o finanziaria, comprese quelle che non sono qualificate come enti, come ad esempio le società di gestione del risparmio, gli istituti di pagamento o le società di partecipazione finanziaria. D'altra parte, l'applicazione dei requisiti prudenziali su base individuale aiuta le autorità competenti a individuare meglio i rischi infragruppo, che non possono essere rilevati attraverso l'applicazione su base consolidata da sola.

2.2. Eccezioni alla norma generale

Il principio del doppio livello di vigilanza è soggetto alle seguenti eccezioni:

- le autorità competenti di uno Stato membro possono esentare una filiazione o la sua impresa madre dai requisiti di solvibilità su base individuale, qualora la filiazione e la sua impresa madre siano stabilite in detto Stato membro, siano vigilate su base consolidata e siano soggette allo stesso quadro di gestione del rischio senza ostacoli al trasferimento di fondi, ai sensi delle condizioni previste dall'articolo 7 del CRR; tale esenzione può essere estesa ai requisiti prudenziali di cui agli articoli da 74 a 96 della CDR, a norma dell'articolo 109, paragrafo 1, della CRD;
- le autorità competenti di uno Stato membro possono esentare un organismo centrale e gli enti creditizi affiliati permanentemente a quest'ultimo dall'osservanza di tutti i requisiti prudenziali su base individuale, qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 10 del CRR; tale esenzione può essere estesa ai requisiti interni di capitale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, della CRD;
- le autorità competenti possono esentare l'impresa madre e la sua filiazione dagli obblighi di informativa e dai requisiti di solvibilità (ad eccezione dei requisiti di leva finanziaria) su base individuale, consentendo all'impresa madre di includere la filiazione nel calcolo dei suoi requisiti di solvibilità, qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 9 del CRR;
- le autorità competenti possono esentare un gruppo di enti dagli obblighi di liquidità su base individuale e vigilarlo come un singolo sottogruppo di liquidità qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 8 del CRR⁶; tale esenzione si può anche applicare agli enti che sono membri dello stesso IPS e a quelli che sono legati da una relazione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 83/349/CEE, purché soddisfino le condizioni previste ai paragrafi 6 e 7 dell'articolo 113 del CRR;
- conformemente all'articolo 6, paragrafi 4 e 5, del CRR, le imprese di investimento con autorizzazioni limitate per fornire servizi di investimento non sono soggette a obblighi di liquidità e a requisiti di leva finanziaria su base individuale; le autorità competenti possono esentare le imprese di investimento anche dall'adempimento

⁶ Qualora gli enti siano autorizzati in diversi Stati membri, le autorità competenti dei vari Stati membri devono raggiungere un accordo comune ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, e dell'articolo 21 del CRR.

degli obblighi di liquidità su base individuale, tenendo conto della natura, dimensione e complessità delle loro attività; l'articolo 11, paragrafo 3, del CRR estende tale esenzione agli obblighi di liquidità su base consolidata qualora il gruppo sia costituito esclusivamente da imprese di investimento;

- ai sensi dell'articolo 16 del CRR, un gruppo di imprese di investimento può non conformarsi ai requisiti di leva finanziaria su base consolidata, purché tutte le entità del gruppo siano imprese di investimento non soggette a requisiti di leva finanziaria su base individuale;
- ai sensi dell'articolo 15 del CRR e dell'articolo 108, paragrafo 1, della CRD, l'autorità di vigilanza su base consolidata può esentare un gruppo di imprese di investimento dai requisiti di capitale e dai requisiti ICAAP su base consolidata, purché il gruppo non comprenda enti creditizi e tutte le imprese di investimento del gruppo svolgano attività o forniscano servizi di investimento limitati;
- ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, o dell'articolo 13 del CRR, nessun ente incluso in un consolidamento prudenziale, ad eccezione delle filiazioni più importanti, è tenuto a conformarsi a requisiti di informativa su base individuale; gli enti sono esenti da requisiti di informativa su base consolidata qualora l'impresa madre stabilita in un paese terzo fornisca informative consolidate equivalenti;
- ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del CRR, nessun ente incluso in un consolidamento prudenziale è tenuto ad applicare su base individuale i trattamenti prudenziali sanciti negli articoli 89, 90 e 91 del CRR a partecipazioni qualificate in imprese che svolgono attività non finanziarie;
- le entità di un gruppo bancario possono essere escluse dall'ambito del consolidamento prudenziale in determinate circostanze, come descritto nell'articolo 19 del CRR.

2.3. Giustificazioni alle eccezioni

L'esenzione di enti appartenenti a un gruppo bancario dai requisiti di solvibilità su base individuale ai sensi degli articoli 7, 9 e 10 del CRR è giustificata qualora tali enti possano essere considerati come un'unica entità. Ciò può accadere se tutte le entità del gruppo sono collegate tra loro da forti rapporti di controllo, se sono vigilate su base consolidata dalla medesima autorità e, al tempo stesso, sono soggette a un quadro di gestione del rischio a livello di gruppo con solidi impegni infragruppo e senza ostacoli ai movimenti di capitali. In tale situazione, l'applicazione dei requisiti prudenziali su base individuale non aggiunge valore alla vigilanza su base consolidata.

L'esenzione di enti appartenenti a un gruppo bancario da obblighi di liquidità su base individuale ai sensi dell'articolo 8 del CRR contribuisce ad agevolare la gestione del rischio di liquidità a livello di gruppo e ad evitare il blocco di serbatoi di liquidità a causa delle restrizioni sui trasferimenti di liquidità all'interno del gruppo, derivanti dall'applicazione di obblighi di liquidità per ciascun ente all'interno del gruppo bancario.

Si ritiene opportuno escludere entità di un gruppo bancario dal consolidamento prudenziale a norma dell'articolo 19 del CRR qualora le entità madri siano soggette a restrizioni che

ostacolano sensibilmente l'esercizio dei loro diritti in quanto tali sulle filiazioni, o qualora le attività svolte da un'entità del gruppo siano così diverse da quelle di altre entità del gruppo stesso che la sua inclusione non dà alle autorità di vigilanza una corretta visione del gruppo bancario.

Le esenzioni di cui all'articolo 6, paragrafo 3, e all'articolo 13 del CRR si basano sul principio secondo cui imporre alle filiazioni meno importanti l'obbligo di fornire informazioni prudenziali a livello individuale non contribuisce in modo significativo alla disciplina di mercato, dal momento che vengono comunicate informazioni prudenziali già a livello di gruppo.

Le esenzioni di cui all'articolo 6, paragrafi 4 e 5, e all'articolo 16 del CRR sono dovute al fatto che, originariamente, i coefficienti di liquidità e di leva finanziaria sono stati sviluppati dal BCBS al fine di applicarli agli enti creditizi e non alle imprese di investimento, e senza tener conto delle specificità delle attività e dei servizi forniti da queste ultime.

L'esenzione di cui all'articolo 15 del CRR mira a evitare che gruppi di imprese di investimento con servizi o attività di investimento limitati debbano essere gravati con requisiti patrimoniali sproporzionati. Tuttavia, per preservare la solvibilità di questi gruppi finanziari, la concessione di tale esenzione è abbinata all'imposizione di condizioni aggiuntive in termini di calcolo dei requisiti patrimoniali, fondi propri e controllo interno.

2.4. L'uso delle deroghe nell'UE

L'utilizzo di alcune deroghe appare relativamente limitato in tutta l'UE:

- solo 5 dei 28 Stati membri concedono la deroga ai sensi dell'articolo 7 del CRR;
- solo tre Stati membri consentono alle imprese madri di consolidare filiazioni ai sensi dell'articolo 9 del CRR;
- solo un numero ridotto di entità del gruppo è escluso dall'ambito del consolidamento prudenziale ai sensi dell'articolo 19 del CRR;
- solo due Stati membri esentano gli enti dai requisiti in materia di governance, retribuzione e gestione del rischio a norma dell'articolo 109, paragrafo 1, della CRD.

La deroga ai sensi dell'articolo 8 del CRR si applica in un contesto transfrontaliero solo dal 1° gennaio 2015.

Al contrario, l'applicazione della deroga ai sensi dell'articolo 10 del CRR per reti cooperative è relativamente estesa, poiché un gran numero di organismi centrali e di enti creditizi affiliati in almeno sei Stati membri beneficiano di tale esenzione, che a sua volta può consentire loro di essere esentati dai requisiti ICAAP ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, della CRD.

Sebbene sembri che le deroghe abbiano un'importanza relativa, esse possono influenzare fortemente la struttura e l'organizzazione interna dei gruppi bancari dell'UE nonché le modalità di vigilanza delle autorità competenti sui gruppi bancari. Eventuali modifiche alle norme attuali potrebbero comportare aggiustamenti e costi di vasta portata per gli enti, le autorità competenti e l'ABE. Tuttavia, potrebbe essere utile rivedere il regime di deroga in

futuro, per tenere conto degli insegnamenti tratti dall'applicazione del requisito di copertura della liquidità e del meccanismo di vigilanza unico (SSM).

3. PROBLEMI INDIVIDUATI NELLE NORME CHE DISCIPLINANO I LIVELLI DI APPLICAZIONE DEI REQUISITI PRUDENZIALI

Dall'analisi delle norme che disciplinano i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali emergono differenze, incoerenze e problemi di interpretazione che meritano un ulteriore approfondimento.

3.1. Differenze nelle deroghe applicate agli enti creditizi e alle imprese di investimento

Gli enti creditizi e le imprese di investimento sono soggetti a requisiti prudenziali su base sia individuale che consolidata, a meno che ne siano stati esentati. Tuttavia, il regime di deroga non è simile per entrambi i tipi di enti. A differenza degli enti creditizi, le imprese di investimento possono essere esentate dall'adempimento degli obblighi di liquidità o dal rispetto dei requisiti di leva finanziaria su base individuale a norma dell'articolo 6 del CRR, senza essere tenute a soddisfare condizioni specifiche. Contrariamente ai gruppi di enti creditizi, le autorità competenti possono esentare gruppi di imprese di investimento dal rispettare i requisiti prudenziali su base consolidata ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, e degli articoli 15 o 16 del CRR.

Può essere utile mantenere norme meno rigide per le imprese di investimento, data la loro dimensione, la natura della loro attività o i profili di rischio. È quindi importante comprendere se tale trattamento differenziato potrebbe dar luogo a effetti negativi. La Commissione riesaminerà il regime di deroga applicabile alle imprese di investimento nell'ambito della revisione generale dell'intero regime prudenziale applicabile alle imprese di investimento, che la Commissione dovrà realizzare nel 2015 a norma dell'articolo 508, paragrafi 2 e 3, del CRR.

3.2. La risoluzione non è integrata nelle norme

Le condizioni per l'esenzione degli enti dai requisiti prudenziali su base individuale non tengono conto della risoluzione. Queste condizioni potrebbero essere riviste alla luce dei nuovi requisiti introdotti nella direttiva 2014/59/UE⁷ (in appresso "BRRD"), per mantenere la coerenza tra risoluzione bancaria e modalità di vigilanza dei gruppi bancari. In particolare, nel valutare se esistono ostacoli alla libera circolazione di fondi all'interno del gruppo bancario si potrebbe tenere conto dell'esistenza di un accordo di sostegno finanziario di gruppo come specificato al titolo II, capitolo III, della BRRD.

3.3. Esistenza di deroghe con ambito di applicazione inadeguato

Le autorità competenti possono esentare gli enti dai requisiti prudenziali di cui agli articoli da 74 a 96 della CRD su base individuale, conformemente all'articolo 109, paragrafo 1, della

⁷ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

CRD. Tuttavia, gli articoli da 74 a 96 coprono requisiti prudenziali fondamentali, come ad esempio l'attuazione di solidi dispositivi di governance, di processi efficaci di gestione del rischio e di validi meccanismi di controllo interno. Le autorità competenti sono quindi riluttanti a concedere tale esenzione, dal momento che tali requisiti sono considerati essenziali per una vigilanza prudenziale efficace. È più prudente, pertanto, limitare la portata di tale esenzione ai casi in cui l'applicazione di questi requisiti su base individuale non sia essenziale e possa essere adeguatamente sostituita con un'applicazione su base consolidata.

Inoltre, l'articolo 9 del CRR non consente di esentare gli enti dai requisiti di leva finanziaria, cosa che è invece consentita ai sensi dell'articolo 7 del CRR. Potrebbe essere utile valutare la possibilità di allineare meglio questi due articoli.

3.4. Condizioni incomplete per l'applicazione di deroghe

Le imprese madri e le loro filiazioni possono essere esentate dai requisiti prudenziali su base individuale ai sensi dell'articolo 7 del CRR, purché siano soddisfatte determinate condizioni ivi specificate. Tuttavia, potrebbe essere utile integrare le condizioni attuali con ulteriori specifiche, come indicato di seguito:

- si deve presumere che esistano rapporti di controllo tra l'impresa madre e le filiazioni se la prima ha il potere di dare istruzioni vincolanti alle seconde; tale condizione esiste già nell'articolo 10 del CRR;
- si potrebbe presumere che il quadro di gestione del rischio dell'impresa madre viene attuato nelle filiazioni qualora venga creato un quadro di gestione del rischio integrato e uniforme sia nell'impresa madre che nelle filiazioni.

3.5. Disallineamento delle norme di esenzione fra la CRD e il CRR

Il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) si applica allo stesso livello dei requisiti prudenziali sanciti dal CRR. Poiché l'ICAAP, ai sensi dell'articolo 73 della CRD, è il punto di partenza dello SREP e quest'ultimo copre gli obblighi di cui agli articoli da 74 a 96 della CRD, i livelli di applicazione dei requisiti prudenziali specificati negli articoli 108 e 109 della CRD possono portare alle seguenti incongruenze:

- i requisiti ICAAP e i requisiti prudenziali di cui agli articoli da 74 a 96 della CRD potrebbero non essere applicabili allo stesso livello in cui gli enti sono esentati in virtù dell'articolo 108, paragrafo 1, e dell'articolo 109, paragrafo 1, della CRD;
- gli enti che beneficiano delle deroghe di cui all'articolo 8 o 9 del CRR possono essere tenuti ad applicare le norme prudenziali sancite dagli articoli da 73 a 96 su base individuale;
- la concessione dell'esenzione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, della CRD non è determinata dalla concessione dell'esenzione ai sensi dell'articolo 10 del CRR, il che significa che gli enti creditizi affiliati permanentemente a un organismo centrale possono essere esentati dai requisiti patrimoniali su base individuale, pur essendo soggetti a requisiti patrimoniali interni;

- gli enti appartenenti a gruppi bancari non sono tenuti all'attuazione dell'ICAAP su base individuale, mentre sono soggetti a requisiti di solvibilità a questo livello.

I livelli di applicazione del processo ICAAP e delle norme prudenziali sui dispositivi di governance, la gestione del rischio e le politiche di remunerazione stabilite negli articoli 108 e 109 della CRD potrebbero quindi essere resi coerenti con i livelli di applicazione degli altri requisiti prudenziali di cui al CRR e alla CRD. Richiedere un ICAAP per ogni ente in un grande gruppo bancario potrebbe tuttavia essere considerato eccessivamente gravoso, soprattutto per quegli enti che non rivestono un ruolo di grande importanza in relazione al resto del gruppo. Unitamente ai requisiti ICAAP su base consolidata, se del caso, il processo ICAAP potrebbe quindi applicarsi su base individuale a qualsiasi ente, compresi quelli appartenenti a gruppi bancari, a meno che le autorità competenti facciano uso delle deroghe di cui agli articoli 7, 9 o 10 del CRR, tenendo conto dell'importanza dell'ente rispetto al resto del gruppo.

3.6. Insufficiente monitoraggio delle entità escluse dall'ambito di applicazione dei requisiti prudenziali

I gruppi bancari sono autorizzati ad escludere entità del gruppo dall'ambito del consolidamento prudenziale ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, del CRR senza consultare le loro autorità competenti. Tuttavia, potrebbe essere utile valutare i costi e i benefici nel caso in cui si imponga ai gruppi bancari di notificare l'uso della deroga prevista dal medesimo articolo alle loro autorità competenti, in modo tale che queste ultime possano concedere l'autorizzazione alle banche prima di eventuali esclusioni e monitorare il numero di entità e il volume di attività coperte dalla deroga.

3.7. Individuazione di problemi di interpretazione

3.7.1. Rischio di interpretazioni divergenti sulle modalità di applicazione delle norme in materia di remunerazione su base consolidata

L'articolo 92, paragrafo 1, della CRD impone alle autorità competenti di garantire che i principi e le norme in materia di remunerazione di cui agli articoli da 92 a 95 della CRD si applichino agli enti a livello di gruppo, di impresa madre e di filiazioni, comprese quelle site in centri finanziari off-shore. Il considerando 67 della CRD chiarisce che lo scopo è quello di proteggere e promuovere la stabilità finanziaria nell'Unione e di evitare qualsiasi possibile elusione dei requisiti sanciti dalla CRD.

Diversi requisiti in materia di remunerazione, contenuti nell'articolo 92 della CRD, si applicano solo al personale le cui attività hanno un impatto significativo sul profilo di rischio di un ente. Il regolamento delegato (UE) n. 604/2014 della Commissione⁸ stabilisce i criteri per identificare tale categoria di personale a livello di gruppo, impresa madre e filiazioni.

⁸ Cfr. l'articolo 1 del regolamento delegato (UE) n. 604/2014 della Commissione, del 4 marzo 2014, che integra la direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione relative ai criteri qualitativi e quantitativi adeguati per identificare le categorie di personale le cui attività professionali hanno un impatto sostanziale sul profilo di rischio dell'ente (GU L 167 del 6.6.2014, pag. 30).

Inoltre, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 2, della CRD, i requisiti in materia di remunerazione vanno applicati in un modo e in una misura adeguati alle dimensioni, all'organizzazione interna e alla natura degli enti, nonché alla portata e alla complessità delle loro attività. Gli orientamenti dell'ABE sull'applicazione delle norme in materia di remunerazione conterranno ulteriori indicazioni sulla portata della nozione di "gruppo" e sull'applicazione del principio di proporzionalità, che aiuteranno ad affrontare i rischi di interpretazione e applicazione divergenti delle norme in materia di remunerazione.

Va inoltre rilevato che l'articolo 161, paragrafo 2, della CRD, prevede che la Commissione, in stretta collaborazione con l'ABE, riveda le disposizioni in materia di remunerazione entro il 30 giugno 2016. Tale revisione valuterà, tra l'altro, l'efficienza, l'attuazione e l'applicazione delle disposizioni in materia di remunerazione, inclusa l'individuazione di eventuali lacune derivanti dall'applicazione del principio di proporzionalità.

3.7.2. Rischio di interpretazioni divergenti delle condizioni per l'applicazione di deroghe

Gli enti possono essere esentati dai requisiti di solvibilità o dagli obblighi di liquidità ai sensi degli articoli 7, 8 o 9 del CRR, a condizione che non vi sia alcun ostacolo ai movimenti di fondi. Tuttavia, le autorità di vigilanza potrebbero incontrare difficoltà a identificare eventuali ostacoli. Chiarire questo punto potrebbe contribuire ad aumentare la convergenza delle prassi di vigilanza sull'applicazione delle deroghe. Più in generale, le condizioni stabilite in questi tre articoli, in particolare all'articolo 8 del CRR, potrebbero trarre giovamento dall'ulteriore specificazione su come ridurre il rischio di interpretazioni divergenti da parte di autorità diverse.

3.7.3. Scarsa chiarezza nel trattamento di enti che detengono partecipazioni in entità finanziarie stabilite in paesi terzi

L'articolo 22 del CRR e l'articolo 108, paragrafo 4, della CRD stipulano che una filiazione che detiene partecipazioni in un'entità finanziaria stabilita in un paese terzo debba applicare su base sub-consolidata i requisiti patrimoniali e i requisiti in materia di grandi esposizioni, nonché le norme relative alle partecipazioni qualificate e quelle relative all'ICAAP. Tuttavia, lo scopo di questi due articoli è soggetto a diverse interpretazioni possibili. Di conseguenza, si potrebbe chiarire il trattamento da applicare agli enti che detengono partecipazioni in entità finanziarie stabilite in paesi terzi.

4. CONCLUSIONE

Non sembra appropriato proporre modifiche alle norme esistenti sulla scorta della relazione, in quanto la Commissione deve riflettere ulteriormente e valutare se, e con quali modalità, mantenere queste eccezioni e le condizioni per la loro applicazione. Alcune di queste considerazioni saranno particolarmente appropriate nel contesto dell'SSM. Inoltre, dal momento che alcune norme sono nuove o non sono ancora state utilizzate ampiamente, occorre acquisire una certa esperienza nella loro applicazione prima che la Commissione possa valutare attentamente se la modifica delle norme attuali è un approccio possibile.

Sembra anche particolarmente importante tener conto delle conclusioni della relazione sul regime prudenziale per le imprese di investimento europee, che la Commissione pubblicherà a

norma dell'articolo 508, paragrafi 2 e 3, del CRR, prima di prendere in considerazione la possibilità di modificare le norme applicabili a questa categoria di imprese.

Infine, l'esperienza acquisita dalle autorità competenti nell'attuazione del requisito di copertura della liquidità e nell'applicazione delle disposizioni previste dalla BRRD contribuirà alla riflessione della Commissione sull'opportunità di modificare il regime di applicazione dei requisiti prudenziali bancari.