



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 agosto 2010 (30.08)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2010/0232(COD)**

**12940/10
ADD 2**

**EF 86
SURE 36
ECOFIN 484
CODEC 747**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	16 agosto 2010
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

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 98/78/CE, 2002/87/CE e 2006/48/CE per quanto concerne la vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato finanziario
----------	--

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2010) 981 definitivo.

All.: SEC(2010) 981 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.8.2010
SEC(2010) 981 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica le direttive 98/78/CE, 2002/87/CE e 2006/48/CE per quanto concerne la
vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato
finanziario**

COM(2010) 433
SEC(2010) 979

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica le direttive 98/78/CE, 2002/87/CE e 2006/48/CE per quanto concerne la
vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato
finanziario**

1. CONTESTO

All'inizio degli anni Novanta si è evidenziata la tendenza alla costituzione e allo sviluppo di gruppi grandi e complessi, che combinano diverse autorizzazioni bancarie e assicurative. A seguito delle raccomandazioni del Forum congiunto, l'organismo delle autorità di vigilanza del G10, nel 2002 è stata adottata la direttiva sui conglomerati finanziari¹ (FICOD), intesa a disciplinare la vigilanza supplementare delle imprese regolamentate appartenenti a un conglomerato finanziario, concentrandosi sui potenziali rischi di doppio computo (ossia l'utilizzo multiplo di capitali) e sui cosiddetti "rischi di gruppo", quali rischi di contagio, complessità gestionale, concentrazione del rischio e conflitti di interesse.

Dal 2002, i mercati si sono ulteriormente sviluppati in una direzione in cui la distinzione tra attività bancaria e assicurativa non è sempre facilmente discernibile e dove i maggiori gruppi sono attivi in molti paesi. Il quadro normativo si è sviluppato con la revisione, nel 2004, dell'accordo di Basilea del 1988, attuata nell'UE con la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD)² nel 2006, e con l'introduzione di una serie completa di disposizioni sulle imprese di assicurazione con la direttiva Solvibilità II (S2)³; tuttavia questi sviluppi hanno interessato i conglomerati solo nella misura in cui le persone giuridiche appartenenti a un gruppo operano nello stesso settore, bancario o assicurativo. Il quadro normativo supplementare creato dalla FICOD, che affronta l'ulteriore complessità e i rischi aggiuntivi derivanti dalle combinazioni di autorizzazioni, non è ancora stato oggetto di valutazione.

Alla fine del 2009, la direttiva copriva 69 gruppi europei e 6 gruppi di paesi terzi. In circa 35 casi, si tratta di piccoli gruppi che operano principalmente a livello nazionale con alcune autorizzazioni. Benché la revisione sia anche intesa a semplificare la vigilanza dei piccoli conglomerati, nello specifico riguarda la vigilanza dei circa 30 maggiori gruppi finanziari europei. Il loro patrimonio complessivo alla fine del 2009 superava i 25 000 miliardi di euro, rappresentando una quota sostanziale del mercato bancario dell'UE pari a circa 42 000 miliardi di euro e del mercato assicurativo dell'UE pari a circa 10 000 miliardi di euro. Tipicamente, un grande conglomerato possiede oltre 400 autorizzazioni in numerosi paesi e in diversi settori: banche, assicurazioni vita e/o non vita, gestione patrimoniale.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La Commissione ha discusso i possibili miglioramenti all'attuale testo legislativo tre volte in seno al comitato europeo per i conglomerati finanziari (EFCC)⁴ e tre volte nel gruppo di lavoro FICOD. Il riesame della FICOD si è avvalso di due precedenti valutazioni in materia di regolamentazione dei conglomerati finanziari, condotte dal cosiddetto Gruppo tecnico misto nel 2005 e dal gruppo di lavoro ad interim sui conglomerati finanziari, un predecessore del

¹ Direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario

² Direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e direttiva 2006/49/CE relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi

³ Direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II) (rifusione), ma fino all'attuazione della Solvibilità II la FICOD integra le direttive attualmente in vigore in materia di assicurazioni

⁴ Comitato consultivo per i conglomerati finanziari.

comitato congiunto sui conglomerati finanziari (JCFC)⁵, nel 2008 (*"Capital Advice"*). Nell'aprile 2008 l'EFCC ha approvato il varo del riesame della FICOD con una richiesta di parere al JCFC.

Il settore è stato coinvolto – mediante il primo bollettino dell'EFCC e l'apertura di dialoghi – dal maggio 2008, e da allora ha anche espresso il suo parere in quattro occasioni pubbliche.

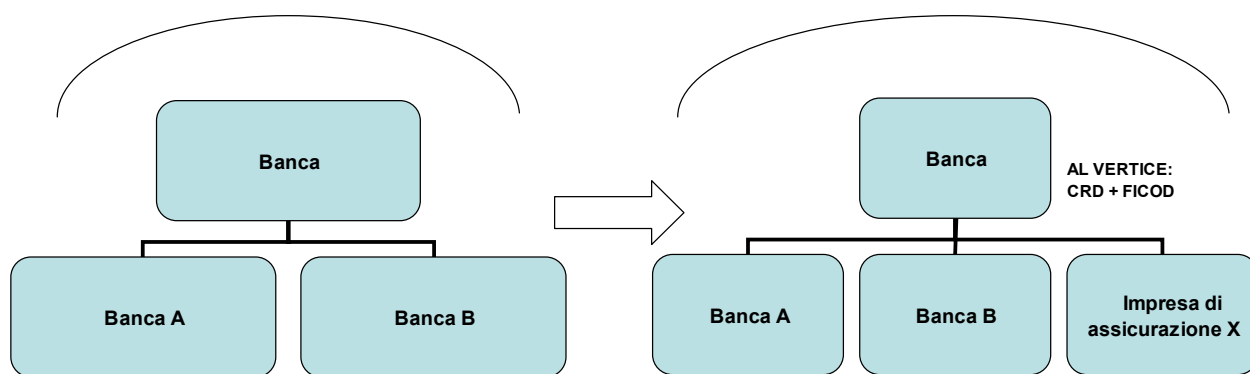
Dopo il ricevimento del parere del JCFC finale nell'ottobre 2009, dal 6 novembre 2009 al 15 gennaio 2010 si è tenuta una consultazione pubblica sulle questioni rimanenti e sulle potenziali alternative politiche in esame. Dalle risposte alla consultazione pubblica⁶, provenienti da una varietà di conglomerati guidati da banche e assicurazioni e di dimensioni diverse, è emerso un ampio consenso per i suggerimenti dei servizi della Commissione.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Vigilanza al livello di società di partecipazione

La vigilanza al livello delle società di partecipazione è disciplinata dalla combinazione delle disposizioni vigenti della FICOD, della CRD e della direttiva sui gruppi assicurativi⁷ (IGD). Queste direttive fanno riferimento rispettivamente a "società di partecipazione finanziaria mista" (MFHC), "società di partecipazione finanziaria" (FHC) e "società di partecipazione assicurativa" (IHC). Gli strumenti di vigilanza che si possono applicare ad alto livello cambiano quando la società al vertice diventa una MFHC e cessa di essere una FHC o una IHC. Le figure 1 e 2⁸ qui di seguito dimostrano che l'identificazione di un conglomerato finanziario può incidere in modo diverso sull'applicazione della vigilanza settoriale, a seconda della struttura del gruppo.

Figura 1: la FICOD integra e in parte sostituisce la vigilanza settoriale se un gruppo bancario o assicurativo diventa un conglomerato. Prima dell'acquisizione da parte di una società di partecipazione, la banca o assicurazione è soggetta alla vigilanza consolidata come disposto dalla CRD o dalla IGD. Dopo l'acquisizione, la vigilanza consolidata si può applicare solo a un'impresa bancaria o assicurativa di alto livello ed è integrata dalla FICOD.



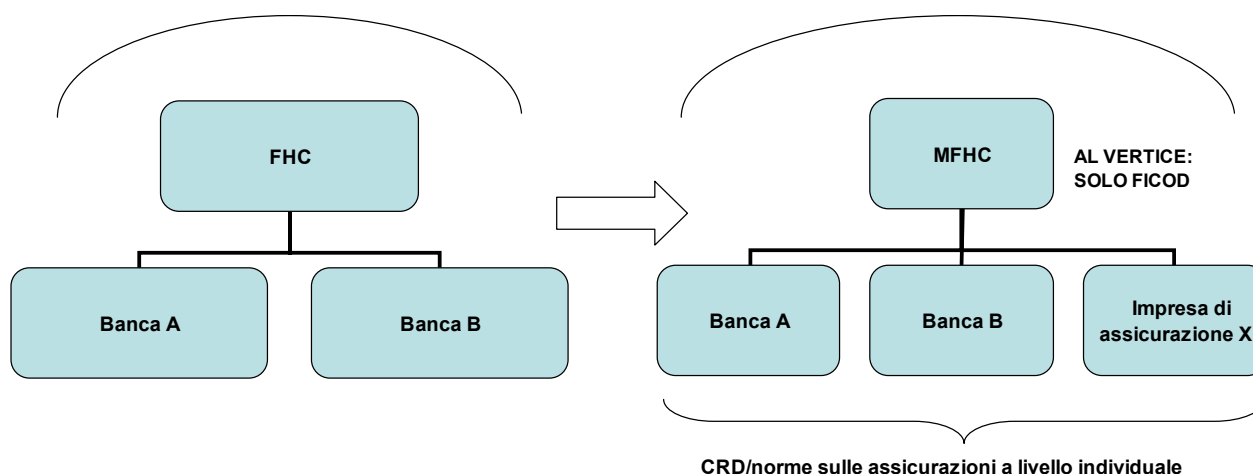
⁵ Comitato di livello 3 sui conglomerati finanziari nell'ambito della procedura Lamfalussy

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/ficod/feedback_document_en.pdf

⁷ Direttiva 98/78/CE relativa alla vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo

⁸ Le figure 1 e 2 fanno l'esempio di un gruppo bancario a titolo illustrativo, ma lo stesso vale per i gruppi assicurativi, sostituendo con la IGD il riferimento all'applicazione della CRD

Figura 2: La FICOD sostituisce la vigilanza settoriale a livello di gruppo. Se una MFHC sostituisce una FHC e/o una IHC e in assenza di un'impresa bancaria o assicurativa ai vertici (ossia tutte le autorizzazioni sono possedute direttamente da una MFHC), non è più possibile applicare la vigilanza di gruppo settoriale.



In conseguenza dell'interazione illustrata nella Figura 2, certi strumenti di vigilanza di gruppo settoriale che si possono applicare al livello di una FHC o di una IHC non si possono applicare all'intero gruppo quando la società di partecipazione è una MFHC. Questi strumenti comprendono la rinuncia alla vigilanza individuale delle controllate e l'applicazione delle disposizioni in materia di informativa (pilastro 3) e autovalutazione e riesame delle autorità di vigilanza (pilastro 2) su base consolidata. La conseguenza anomala che ne deriva è che se un gruppo acquista un'autorizzazione in un altro settore, per cui la società di partecipazione si trasforma in una MFHC, è soggetto a un regime normativo meno completo di quello che si applicava prima dell'acquisizione, anche se il gruppo è cresciuto in termini di dimensioni e di complessità e pertanto può rappresentare un rischio più elevato per il sistema finanziario.

Di conseguenza, il ricorso all'opzione dell'esclusione da parte delle autorità di vigilanza nel determinare se un gruppo è un conglomerato finanziario è influenzato dalla valutazione in merito all'eventualità che l'applicazione della vigilanza settoriale possa essere più valida in termini prudenziali. Tuttavia, continuando ad applicare la vigilanza settoriale è probabile che non si affrontino adeguatamente i rischi prudenziali aggiuntivi derivanti dall'aumento della dimensione e della complessità del gruppo – rischi affrontati dagli aspetti supplementari della FICOD; inoltre, possono sorgere differenze nel regime di vigilanza (basato sulla struttura invece che sul profilo di rischio) applicato ai conglomerati.

3.2. Coordinamento della vigilanza

La FICOD integra la CRD e le direttive sulle assicurazioni per quanto concerne la vigilanza supplementare ai vertici di un gruppo. A tale proposito, contiene anche disposizioni per il coordinamento tra le diverse autorità di vigilanza di un gruppo. La FICOD definisce le "autorità competenti rilevanti" (RCA), e richiede al coordinatore (l'autorità di vigilanza che si occupa del livello più elevato) di consultarle su determinate questioni di vigilanza. Tuttavia, le disposizioni vigenti lasciano spazio a varie interpretazioni in merito alle autorità che si qualificano come autorità competenti rilevanti. Un'interpretazione ampia fa sì che il coordinatore è tenuto a consultare un numero elevato di autorità a livello di conglomerato

finanziario, a danno del coordinamento efficace ed efficiente del lavoro svolto dal "collegio" costituito da coordinatore e autorità competenti rilevanti.

3.3. Identificazione

Le disposizioni che disciplinano l'identificazione dei conglomerati finanziari danno origine a tre ordini di problemi.

Primo, la direttiva non richiede l'inclusione di società di gestione patrimoniale (AMC) nei test della soglia, poiché nel 2002 gli OICVM sono stati esclusi dalla vigilanza prudenziale settoriale, benché si preveda che le società di gestione patrimoniale siano incluse nell'ambito di applicazione della vigilanza supplementare. Secondo, i test della soglia si possono basare su parametri differenti rispetto ai requisiti in materia di attività e capitale, ma le disposizioni sono ambigue sul metodo di calcolo dei test a causa, ad esempio, dei diversi regimi contabili applicati alle attività, o di parti del gruppo non sempre soggette a un requisito di solvibilità. Terzo, e più importante, le condizioni soglia, in quanto importi fissi, non si basano sul rischio e la nozione di rischi di gruppo attesi non viene affrontata dal test della soglia. Di conseguenza, gruppi molto piccoli con alcune autorizzazioni in ciascun settore sono soggetti alla vigilanza supplementare, mentre i gruppi più grandi e complessi possono essere tecnicamente identificati come non rientranti tra i conglomerati. Quindi, le attuali disposizioni sull'identificazione possono minare la realizzazione efficace degli obiettivi di base della direttiva.

3.4. Partecipazioni

Il trattamento coerente delle partecipazioni nella vigilanza supplementare quotidiana è ostacolato dalla mancanza di informazioni pertinenti per una valutazione adeguata dei rischi di gruppo, che non sono così immediate quando le partecipazioni sono detenute in società quotate in borsa. Il diritto societario può vietare a un azionista di minoranza di ricevere maggiori informazioni sull'azienda rispetto agli altri azionisti. Ad esempio, se non possono ottenere informazioni sui rischi relativi alle partecipazioni in imprese di assicurazione e riassicurazione, i conglomerati guidati da banche non sono in grado di fornire alle proprie autorità di vigilanza la prova di un livello soddisfacente di integrazione dei controlli gestionali e interni riguardanti queste entità, necessario per il consolidamento e il relativo diritto di dedurre tali partecipazioni dal capitale.

4. OBIETTIVI

L'obiettivo generale dell'iniziativa è quello di garantire il potenziamento dell'efficacia della vigilanza supplementare dei gruppi grandi e complessi dell'UE ai sensi della FICOD, pur mantenendone la posizione competitiva. Questo intento si traduce nei tre obiettivi politici generali che seguono:

- migliorare la stabilità finanziaria;
- migliorare la tutela degli interessi di creditori e titolari di polizze;
- garantire la competitività internazionale dei gruppi finanziari dell'UE.

Alla luce dei problemi sopra citati, sono state individuate tre serie di obiettivi operativi per affrontare le cause specifiche dei problemi. La realizzazione efficace di tali obiettivi operativi dovrebbe contribuire al conseguimento di specifici obiettivi strategici di più lungo termine intesi a potenziare l'efficacia della vigilanza supplementare, rafforzare la gestione del rischio dei conglomerati finanziari, eliminare le opportunità di arbitraggio normativo, ridurre l'onere della conformità e promuovere la parità di condizioni, la cooperazione e la convergenza delle autorità di vigilanza e la certezza del diritto.

5. OPZIONI STRATEGICHE E RELATIVO IMPATTO

Nel complesso sono state elaborate, sottoposte alla valutazione di impatto e confrontate tra loro 17 differenti opzioni strategiche allo scopo di valutarne la capacità di affrontare i diversi aspetti identificati nell'analisi. La presente sezione descrive l'impatto atteso delle misure politiche prescelte in ogni settore.

5.1. Vigilanza supplementare a livello di società di partecipazione e coordinamento della vigilanza

Al fine di allineare i poteri di vigilanza sui massimi livelli di un conglomerato e prevenire la perdita di poteri in caso di cambiamento della struttura di un gruppo, nonché la duplicazione dell'attività di vigilanza a livello di conglomerato, e per agevolare il coordinamento delle autorità di vigilanza più rilevanti, saranno introdotte le seguenti modifiche mirate:

- porre fine all'esclusione delle società di partecipazione ad alto livello di gruppi bancari o assicurativi classificate come MFHC, affinché le disposizioni e i poteri che si applicavano alle ex FHC o IHC non decadano quando la classificazione di un gruppo e della sua società di partecipazione cambia in conseguenza di un'acquisizione nell'altro settore;
- restringere la definizione di "autorità competente rilevante", per includere esclusivamente le autorità di vigilanza di imprese madri al vertice di un gruppo all'interno di singoli settori e qualsivoglia altra autorità competente che le autorità di vigilanza di tali imprese madri considerino rilevanti.

5.2. Identificazione dei conglomerati finanziari

In merito al problema descritto al punto 3.3, concernente l'inclusione delle società di gestione patrimoniale nel campo di applicazione della vigilanza supplementare, tale inclusione sarà proposta in tutti i casi, purché accompagnata da orientamenti sui relativi indicatori.

Al fine di affrontare il problema dell'ambiguità dei parametri e della mancanza di un'identificazione dei conglomerati in base al rischio saranno proposti standard tecnici sull'applicazione dell'"opzione di esclusione" dei gruppi più grandi prevista dall'articolo 3, paragrafo 3, della FICOD, e sarà introdotta l'opzione di rinunciare alla vigilanza supplementare per i gruppi dove il patrimonio del settore di minori dimensioni sia inferiore alla soglia assoluta di 6 miliardi di euro.

5.3. Partecipazioni

Il problema del trattamento quotidiano delle partecipazioni ai sensi della vigilanza supplementare, aggravato dal fatto che il diritto societario può vietare a un azionista di

minoranza di accedere a informazioni che non sono accessibili ad altri azionisti, sarà ridotto con la formulazione di standard tecnici sul trattamento delle partecipazioni in varie situazioni.

5.4. Impatto delle opzioni strategiche prescelte

I cambiamenti strategici proposti dovrebbero rendere più incisiva la vigilanza supplementare, con incentivi e prassi di gestione del rischio più efficaci, che a loro volta dovrebbero contribuire a migliorare la posizione competitiva internazionale dei gruppi finanziari dell'UE. Le proposte dovrebbero fornire un contributo positivo al contenimento dei rischi per la stabilità finanziaria e dei relativi costi per la società. Per quanto concerne i singoli gruppi di parti interessati e le preoccupazioni sistemiche, gli impatti attesi delle proposte sono i seguenti:

- determinati gruppi finanziari UE più piccoli con una struttura semplice e non più di alcune autorizzazioni in entrambi i settori possono essere esclusi dalla vigilanza supplementare e pertanto beneficerebbero di risparmi nei costi di conformità. Si tratta di un'opzione disponibile per circa dieci gruppi finanziari di dimensioni ridotte, con un patrimonio comune di circa 69 miliardi di euro. I costi di conformità per numerosi conglomerati guidati da banche, titolari di centinaia di autorizzazioni e attivi in entrambi i settori invece dovrebbero aumentare, in quanto molti di questi gruppi, che rappresentano un patrimonio fino a 9 mila miliardi di euro nel settore finanziario, possono essere inclusi nel campo di applicazione della vigilanza supplementare. I costi di conformità potrebbero aumentare anche a carico dei gruppi finanziari la cui struttura comprende attività di gestione patrimoniale e che saranno identificati come conglomerati finanziari a seguito delle modifiche proposte al processo di identificazione dei conglomerati. I costi di conformità per gruppi finanziari appena inclusi nell'ambito di applicazione della vigilanza supplementare dovrebbero essere irrilevanti in termini relativi, date le loro dimensioni generali. Inoltre, dovrebbero essere compensati dai vantaggi derivanti dalle prassi più efficaci di gestione del rischio, indotte dagli incentivi impliciti nella proposta legislativa. Un altro effetto positivo prevedibile è una posizione di maggiore visibilità e fiducia all'interno dei mercati, derivante dall'identificazione come conglomerato. Questi vantaggi dovrebbero potenziare la competitività internazionale dei grandi gruppi UE, in considerazione delle iniziative in materia di vigilanza supplementare perseguite in altre importanti giurisdizioni internazionali.
- I summenzionati cambiamenti nel processo di identificazione dei conglomerati contribuiranno a rendere più adeguato l'ambito di applicazione della vigilanza supplementare, migliorando pertanto l'efficacia delle autorità di vigilanza nel monitoraggio dei rischi ai quali sono esposti i gruppi finanziari. Combinata con una vigilanza più strutturata sui livelli più alti dei conglomerati e con strumenti di vigilanza più efficaci per l'individuazione di rischi di contagio e concentrazione, problemi di complessità e conflitti di interesse in aziende collegate a un conglomerato mediante partecipazioni, questa evoluzione dovrebbe contribuire positivamente alla stabilità finanziaria.
- La maggiore chiarezza delle disposizioni che disciplinano l'inclusione delle società di gestione patrimoniale nel processo di identificazione e vigilanza supplementare dovrebbe garantire condizioni di maggiore parità in materia.
- Per quanto concerne i clienti dei gruppi finanziari interessati, l'impatto in termini di costi dovrebbe risultare trascurabile, in considerazione del livello generalmente basso di

rilevanza dell'effetto incrementale netto della proposta su tali gruppi. Inoltre, i clienti potrebbero non conoscere le differenze tra i regimi normativi applicati a banche, assicurazioni e conglomerati, ma semplicemente confidare nel fatto che il quadro di vigilanza sia completo e prudente; questa revisione è mirata soprattutto a rafforzare questo quadro e quindi a giustificare tale fiducia.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Le modifiche proposte dovrebbero entrare in vigore nel 2011 e sono strettamente collegate a una recente proposta della Commissione in merito a una direttiva omnibus che modifica le direttive sui servizi finanziari per tenere conto dell'introduzione delle nuove Autorità di vigilanza europee. Inoltre, è probabile che saranno seguite da un riesame più approfondito della FICOD che può comprendere disposizioni sulla qualità delle riserve di capitale e l'ambito di applicazione per quanto concerne le imprese non regolamentate. Di conseguenza, potrebbe essere sensato effettuare una valutazione generale sulla base del quadro legislativo totalmente rivisto, per la quale si dovrebbe stabilire una scadenza in linea con le valutazioni di queste altre direttive.