CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 27 luglio 2011 (28.07)
(OR. en)

13285/11
ADD 2

Fascicolo interistituzionale: 2011/0203 (COD)

EF 113
ECOFIN 532
CODEC 1285

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	25 luglio 2011
Destinatario:	Signor Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SEC(2011) 953 definitivo
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO *che accompagna il documento* DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la 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 SEC(2011) 953 definitivo.

All.: SEC(2011) 953 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2011
SEC(2011) 953 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

che accompagna il documento

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUIROPEO E DEL CONSIGLIO

sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la 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

{COM(2011) 453 definitivo}
{SEC(2011) 952 definitivo}

1. INTRODUZIONE

Nella sua comunicazione del 9 dicembre 2010[1] la Commissione ha esaminato l'opportunità di adottare provvedimenti legislativi per ravvicinare e rafforzare i regimi sanzionatori nel settore finanziario.

Nella sua comunicazione del 4 marzo 2009[2] la Commissione europea annunciò che i) avrebbe esaminato le regole e le pratiche in materia di governo societario all'interno degli istituti finanziari alla luce della crisi finanziaria e ii) se appropriato, avrebbe presentato raccomandazioni o proposto provvedimenti di regolamentazione.

La presente valutazione d'impatto fornisce un'analisi delle misure che potrebbero essere adottate nel settore regolato dalla direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) ed è complementare alla valutazione d'impatto per la proposta "CRD IV".

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Regimi sanzionatori

Gli attuali regimi sanzionatori nazionali relativi alle violazioni della CRD sono divergenti e non sempre appropriati per garantire l'effettivo rispetto della normativa. Non tutte le autorità nazionali dispongono di taluni importanti poteri sanzionatori e le sanzioni non sono pubblicate in maniera sistematica. In taluni Stati membri il livello delle sanzioni amministrative pecuniarie (ammende) è troppo basso e pertanto non costituisce un deterrente sufficiente, ed è impossibile imporre sanzioni sia agli enti creditizi che agli individui responsabili delle violazioni. Al momento di determinare il livello delle sanzioni da infliggere, alcune autorità nazionali non tengono conto di criteri che sono importanti per garantire la proporzionalità e la dissuasività delle sanzioni.

Inoltre l'effettiva applicazione delle sanzioni differisce da uno Stato membro all'altro, anche tra quelli con un settore bancario di dimensioni analoghe. In alcuni Stati membri, negli ultimi anni le sanzioni applicate sono state poche o nulle, il che potrebbe essere sintomatico di una scarsa applicazione delle norme dell'UE.

Questa situazione può determinare lacune nel rispetto delle regole dell'UE, creare distorsioni della concorrenza nel mercato interno ed avere un impatto negativo sulla vigilanza finanziaria, mettendo a repentaglio il corretto funzionamento dei mercati bancari, il che può nuocere alla protezione dei depositanti e degli investitori e alla fiducia nel settore finanziario.

Governo societario

Nel giugno 2010 la Commissione ha pubblicato un Libro verde sul governo societario negli istituti finanziari e le politiche di remunerazione[3] e un documento di lavoro dei servizi della

---

1 COM(2010) 716 definitivo.
2 COM(2009) 114 definitivo
3 COM(2010) 284 definitivo

Commissione che lo accompagna[4], nel quale vengono analizzate le carenze delle disposizioni di governo societario nel settore dei servizi finanziari, rivelate dalla crisi finanziaria, che hanno contribuito all'eccessiva assunzione di rischi.

Sorveglianza inadeguata sui rischi da parte del consiglio di amministrazione/di sorveglianza (nel seguito "il consiglio")

In molti casi i consigli degli enti creditizi non sono stati in grado o sono stati riluttanti a mettere in discussione le decisioni strategiche dei dirigenti esecutivi, spesso a causa di un impegno di tempo insufficiente e competenze tecniche inadeguate dei loro membri. In taluni casi l'influenza dominante dei dirigenti e l'insufficiente diversificazione nella composizione dei consigli ne ha condizionato l'obiettività.

Inoltre, spesso i consigli non sono stati sufficientemente coinvolti nella strategia globale in materia di rischi e di conseguenza non è stato monitorato l'approccio strategico al rischio dei dirigenti esecutivi, sono stati introdotti incentivi eccessivi all'assunzione di rischi e non sono stati attuati sistemi appropriati per garantire una gestione dei rischi efficace. In aggiunta, i consigli non hanno trascorso abbastanza tempo a discutere dei rischi in quanto la gestione dei rischi non veniva considerata prioritaria rispetto ad altri aspetti come la strategia della crescita. La segnalazione dei rischi non è stata in tutte le situazioni tempestiva ed esauriente, in particolare a causa della mancanza di linee dirette di segnalazione dalla funzione di gestione dei rischi al consiglio.

Infine, in molti casi la funzione di gestione dei rischi non ha avuto un peso adeguato nel processo decisionale.

Natura non vincolante dei principi – revisione prudenziale inadeguata del governo societario

La natura non vincolante della maggior parte dei principi di governo societario ha contribuito al fatto che non vi sia stato un effettivo rispetto da parte degli enti creditizi e che la loro applicazione sia dipesa soprattutto dall'autoregolamentazione e dal monitoraggio esterno degli azionisti. Le carenze evidenziate dalla crisi hanno dimostrato che questi meccanismi in pratica non funzionavano. In particolare, in assenza di un quadro chiaro di governo societario e di una funzione di vigilanza definita, le autorità di vigilanza sono state incapaci di monitorare adeguatamente o controllare l'attuazione degli standard di governo societario da parte degli enti creditizi.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La convergenza dei regimi sanzionatori nazionali è necessaria per promuoverne il carattere dissuasivo e creare parità di condizioni per garantire un'applicazione uniforme della CRD nonché la piena cooperazione e reciproca fiducia tra le autorità di vigilanza bancaria in tutta l'UE. Migliorare l'applicazione dei poteri sanzionatori di cui dispongono attualmente le autorità nazionali non basterebbe a raggiungere tale convergenza.

[4] Commission staff working document - Corporate Governance in Financial Institutions: Lessons to be drawn from the current financial crisis, best practices, SEC(2010) 669 definitivo

Un approccio uniforme e coerente a livello UE è fondamentale per porre rimedio in modo efficace alle carenze di governo societario negli enti creditizi. Data l'integrazione dei mercati dei capitali e l'interconnessione del settore finanziario europeo, la divergenza tra le regole degli Stati membri potrebbe portare all'arbitraggio regolamentare, il che potrebbe nuocere o creare nuovi ostacoli al buon funzionamento del mercato interno.

4. OBIETTIVI

La proposta mira a garantire un corretto funzionamento dei mercati bancari e a ripristinare la fiducia nel settore bancario tramite

- sanzioni efficaci, proporzionate e deterrenti che assicurino maggiormente il rispetto delle norme della CRD,
- parità di condizioni per ridurre le possibilità di arbitraggio regolamentare,
- una vigilanza efficace sui prestatori di servizi bancari,
- un governo societario efficace all'interno degli enti creditizi, che dovrebbe contribuire ad evitare l'assunzione di rischi eccessivi.

A tal fine è necessario:

- rafforzare ed approssimare il quadro giuridico riguardante le sanzioni e i meccanismi che facilitano la rilevazione delle violazioni e
- rafforzare il quadro del governo societario

– aumentando l'efficacia della sorveglianza sui rischi da parte del consiglio;

– migliorando lo status della funzione di gestione dei rischi; e

– garantendo un controllo effettivo della governance dei rischi da parte delle autorità di vigilanza.

5. OPZIONI POSSIBILI, VALUTAZIONE DELL'IMPATTO E CONFRONTO

5.1. Opzioni riguardanti i regimi sanzionatori

5.1.1. Opzioni relative alle sanzioni amministrative appropriate

Opzioni
1: Nessuna azione a livello dell'UE
2. Regole uniformi sulla tipologia ed il livello delle sanzioni amministrative
3. Regole comuni minime sulla tipologia delle sanzioni amministrative
4. Regole comuni minime sui livelli (minimo e massimo) delle ammende

5. Regole comuni minime sul livello massimo delle ammende
6. Regole uniformi sui fattori da prendere in considerazione nell'applicazione delle sanzioni
7. Regole uniformi minime sui fattori da prendere in considerazione nell'applicazione delle sanzioni

L'opzione 1 non inciderebbe sui problemi individuati: l'Autorità bancaria europea potrebbe promuovere una maggiore convergenza dei regimi nazionali, ma difficilmente la sua azione sarebbe efficace in assenza di un quadro UE.

Le opzioni 2 e 6 eliminerebbero qualsiasi divergenza quanto alla tipologia e al livello delle sanzioni nonché ai criteri per la loro applicazione e sarebbero pertanto le più efficaci per garantire parità di condizioni e agevolare la vigilanza transfrontaliera. Le opzioni 3, 4, 5 e 7 sarebbero meno efficaci ma permetterebbero di adattare le sanzioni alle specificità dei diversi sistemi giuridici nazionali. L'opzione 4 sarebbe più efficace dell'opzione 5 per ridurre le divergenze tra i livelli delle ammende e garantirebbe la deterrenza ma l'opzione 5 garantirebbe meglio la proporzionalità.

Le opzioni 2, 3 e 4 sarebbero analogamente efficaci nel garantire la deterrenza. Tuttavia l'opzione 3 consentirebbe di prevedere tipi aggiuntivi di sanzioni, aumentandone il carattere di dissuasività in taluni Stati membri. L'opzione 5 sarebbe meno efficace nel garantire l'effettiva applicazione di ammende sufficientemente elevate, ma potrebbe garantire meglio la loro proporzionalità. Le opzioni 6 e 7 possono essere considerate parimenti efficaci nella misura in cui includono gli stessi fattori, ma l'opzione 7 potrebbe garantire meglio l'appropriatezza delle sanzioni effettivamente applicate in quanto non impedirebbe alle autorità competenti di tenere conto di altri fattori.

Le opzioni 2 e 7 sono meno efficienti in termini di modifiche da apportare alle legislazioni nazionali e l'opzione 5 è più efficiente dell'opzione 4.

5.1.2. Opzioni riguardanti l'ambito di applicazione personale delle sanzioni amministrative

Opzioni
1: Nessuna azione a livello dell'UE
2. Obbligo generale di prevedere l'applicazione di sanzioni amministrative sia agli individui che agli enti creditizi
3. Regole comuni minime sull'applicazione delle sanzioni amministrative agli individui e/o agli enti creditizi

L'opzione 3 sarebbe più efficace dell'opzione 2 nel garantire parità di condizioni e una migliore vigilanza transfrontaliera, ma la differenza nell'effetto dissuasivo di tali opzioni è considerata poco importante. L'opzione 3 è molto meno efficiente dell'opzione 2 in quanto richiederebbe più cambiamenti alle legislazioni nazionali e potrebbe obbligare gli Stati membri ad adattare i loro regimi in materia di responsabilità civile generale.

5.1.3. Opzioni riguardanti la pubblicazione delle sanzioni

Opzioni
1. Non fare nulla

2. Pubblicazione delle sanzioni come norma generale
3. Pubblicazione delle sanzioni decisa dalle autorità competenti

L'opzione 2 sarebbe molto più efficace dell'opzione 3 nell'aumentare la deterrenza delle sanzioni. L'opzione 3 è leggermente più efficiente dell'opzione 2.

5.1.4. Opzioni riguardanti l'effettiva applicazione delle sanzioni

Opzioni
1: Nessuna azione a livello dell'UE
2. Procedura interna per la denuncia di irregolarità negli enti creditizi
3. Istituzione di sistemi per la promozione e la protezione di chi denuncia irregolarità da parte degli Stati membri
4. Requisiti UE dettagliati per programmi di denuncia delle irregolarità

Le opzioni 2, 3 e 4 sono tutte efficaci nel perseguire l'obiettivo di facilitare l'individuazione delle violazioni e in tal modo garantire un maggiore rispetto della normativa in tutti gli Stati membri. L'opzione 4 è considerata leggermente più efficace sotto questo profilo. Tutte tre le opzioni hanno effetti sui diritti fondamentali (rispetto della vita privata e familiare, protezione dei dati personali, presunzione di innocenza e diritto di difesa) che possono però essere attenuati e, data l'importanza degli obiettivi da raggiungere, sono necessari e proporzionati.

Le opzioni 2 e 3 sono egualmente efficienti in termini di modifiche da apportare alla legislazione nazionale. L'opzione 4 è considerata inefficiente in quanto richiederebbe modifiche più radicali, probabilmente anche in Stati membri che già prevedono meccanismi di denuncia delle irregolarità. I costi di adeguamento alla normativa potrebbero essere anche più elevati di quelli richiesti dalle opzioni 2 e 3 in quanto gli Stati membri avranno meno flessibilità.

5.2. Opzioni in materia di governo societario

Opzioni
1. Nessuna azione a livello dell'UE
2. Migliorare l'attuazione del quadro UE esistente
3. Migliorare e sviluppare il quadro della direttiva sui requisiti patrimoniali

L'opzione 3 sarà la più efficace per raggiungere l'obiettivo sottostante rispetto alle opzioni 1 e 2. L'opzione 1 manterrà il quadro di regolamentazione aperto e continuerà a determinare carenze nell'adeguamento alla normativa e incertezza del diritto. L'opzione 2 si basa sulla disciplina di mercato e su un migliore controllo dell'attuazione dei principi esistenti da parte delle autorità di vigilanza. Le autorità di vigilanza non avrebbero tuttavia un quadro giuridico più chiaro nell'ambito del quale esercitare la loro funzione di vigilanza e l'autoregolamentazione ha mostrato i propri limiti.

L'opzione 3 va oltre il quadro esistente in materia di diritto societario ed implicherebbe l'adozione di disposizioni aggiuntive e rafforzate. Essa prevede misure per aumentare l'efficacia del controllo del rischio da parte del consiglio, migliorare la condizione e l'indipendenza della funzione di gestione dei rischi e garantire un efficace monitoraggio della

governance dei rischi da parte delle autorità di vigilanza. Questi nuovi requisiti creeranno una serie di standard minimi che forniranno agli enti creditizi e alle autorità di vigilanza chiari parametri di riferimento rispetto ai quali sviluppare e valutare le strutture di governo societario.

5.3. Opzioni e strumenti preferiti

Il modo più appropriato per raggiungere gli obiettivi della proposta è combinare le seguenti opzioni che si potenziano reciprocamente:

Opzioni riguardanti i regimi sanzionatori

- Regole comuni minime sulla tipologia di sanzioni amministrative a disposizione delle autorità competenti
- Regole comuni minime sul livello massimo delle sanzioni amministrative pecuniarie
- Elenco dei fattori chiave da tenere in considerazione al momento della determinazione delle sanzioni amministrative
- Obbligo di prevedere l'applicazione di sanzioni amministrative sia agli individui che agli enti creditizi
- Pubblicazione delle sanzioni come norma generale
- Procedura interna per la denuncia di irregolarità negli enti creditizi
- Obbligo per gli Stati membri di istituire sistemi per la protezione di chi denuncia irregolarità

Opzioni in materia di governo societario

Migliorare l'impegno di tempo dei membri del consiglio	Imporre agli enti creditizi di rendere noto il numero di mandati dei membri dei consigli
	Imporre ai membri dei consigli di dedicare un tempo sufficiente all'esercizio delle loro funzioni
	Limitare il numero massimo di mandati che il membro di un consiglio può esercitare allo stesso tempo
Migliorare la competenza dei membri del consiglio	Richiedere la divulgazione della politica di ingaggio e delle effettive conoscenze e competenze dei membri del consiglio
	Specificare i criteri che i membri del consiglio debbono soddisfare individualmente e collettivamente per quanto riguarda le competenze e le conoscenze Richiedere che i membri del consiglio ricevano un'adeguata preparazione e una formazione continua
	Comitato per le nomine obbligatorio
Controbilanciare la predominanza dei dirigenti	Proibire di cumulare i mandati di presidente e amministratore delegato nello stesso ente creditizio
Migliorare la diversificazione nella composizione del	Richiedere di divulgare la politica interna in materia di diversificazione Benchmarking di diverse pratiche a livello nazionale ed europeo

consiglio	Richiedere la diversificazione come uno dei criteri per stabilire la composizione del consiglio Richiedere agli enti creditizi di stabilire una politica in materia di diversificazione
Migliorare l'appropriazione della strategia di rischio da parte del consiglio	Richiedere una dichiarazione sull'adeguatezza dei sistemi di gestione dei rischi Richiedere una dichiarazione sul rischio in cui si illustra l'approccio dell'ente creditizio in materia di rischi
Migliorare la priorità data dal consiglio alle questioni inerenti ai rischi	Richiedere la divulgazione della politica e della prassi riguardo alla discussione e all'analisi delle questioni inerenti ai rischi durante le riunioni del consiglio
	Richiedere che il consiglio dedichi sufficiente tempo alle questioni inerenti ai rischi
	Comitato dei rischi obbligatorio a livello di consiglio
Migliorare i flussi di informazioni sui rischi diretti al consiglio	Richiedere la divulgazione della politica e della prassi riguardo al flusso di informazioni sul rischio diretto al consiglio
	Richiedere al consiglio di determinare il contenuto, il formato e la frequenza delle informazioni sui rischi che dovrebbe ricevere Richiedere che la funzione di gestione dei rischi possa riferire direttamente al consiglio
Migliorare la condizione e il potere della funzione di gestione dei rischi	Richiedere la divulgazione della condizione e del potere della funzione di gestione dei rischi Richiedere una funzione di gestione dei rischi indipendente Richiedere che il responsabile della gestione dei rischi sia indipendente Richiedere che il responsabile della gestione dei rischi abbia uno status e un potere adeguati Richiedere che il responsabile della gestione dei rischi possa essere rimosso dal suo incarico solo con l'approvazione del consiglio
Garantire un controllo efficace della governance dei rischi da parte delle autorità di vigilanza	Richiedere che il governo societario rientri nella revisione prudenziale Richiedere che l'adeguatezza dei membri del consiglio sia soggetta ad una revisione prudenziale specifica Richiedere alle autorità di vigilanza di esaminare gli ordini del giorno e i documenti di supporto per le riunioni del consiglio

5.3.1. Impatto delle opzioni prescelte: regime sanzionatorio

Le opzioni in materia di regimi sanzionatori dovrebbero agevolare la rilevazione delle violazioni e attribuire alle autorità competenti il potere di applicare sanzioni appropriate. Ciò dovrebbe garantire un maggiore rispetto degli obblighi della CRD da parte degli enti creditizi, il che andrebbe a beneficio di tutte le **parti interessate.**

Queste opzioni non creeranno **oneri amministrativi** per gli istituti finanziari, o le società non finanziarie, comprese le PMI, eccetto un onere amministrativo limitato per gli enti creditizi derivante dall'obbligo di prevedere sistemi interni di denuncia delle irregolarità.

È previsto un **impatto sociale positivo**, poiché sarà rafforzata la protezione dei depositanti e degli investitori e i dipendenti degli enti creditizi che denunciano le irregolarità beneficeranno di una migliore protezione.

Queste opzioni sono in linea con gli obiettivi comuni dei principali paesi del gruppo del G20 di rafforzare la regolamentazione e la vigilanza del settore finanziario e dovrebbero avere un impatto positivo sulla **competitività** dell'UE a livello mondiale.

5.3.2. Impatto delle opzioni prescelte: governo societario

Le opzioni prescelte per il miglioramento del governo societario contribuiranno ad evitare l'assunzione di rischi eccessivi da parte degli enti creditizi e ridurranno il rischio di fallimento. Esse contribuirebbero alla capacità di resistenza del settore bancario e migliorerebbero la fiducia degli investitori. Pertanto l'impatto sugli enti creditizi e tutte le **parti interessate** (depositanti, azionisti, creditori) dovrebbe essere positivo.

A livello macroeconomico, un sistema solido di governance del rischio contribuirebbe ad evitare crisi future, aumenterebbe la fiducia nel sistema bancario e l'efficienza dei meccanismi di finanziamento degli enti creditizi, accelerando la **crescita economica.**

L'introduzione delle misure sulla composizione diversificata del consiglio dovrebbe avere un impatto positivo sulla **politica di genere** dell'UE, rompendo il soffitto di cristallo e aiutando le donne ad accedere a posizioni di comando nelle società, e potrebbe avere un impatto positivo sull'occupazione femminile.

L'opzione preferita potrebbe comportare **oneri amministrativi** aggiuntivi per gli enti creditizi e le autorità di vigilanza. Questi costi dovrebbero tuttavia essere limitati e proporzionati all'obiettivo globale. Per ridurre i potenziali oneri normativi, dovrebbe applicarsi il principio di proporzionalità che tiene conto della portata e della complessità delle attività degli enti creditizi.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

In quanto custode del trattato, la Commissione controllerà in che modo gli Stati membri attuano le modifiche alla direttiva sui requisiti patrimoniali. Le conseguenze dell'applicazione delle misure legislative relative al regime sanzionatorio saranno valutate sulla base dei seguenti indicatori principali:

- il numero di violazioni rilevate e il numero di sanzioni applicate;
- la prassi seguita dalle autorità competenti nazionali nell'applicazione delle sanzioni.

Per quanto riguarda il governo societario, potrebbe passare del tempo prima che le nuove disposizioni diano i vantaggi previsti e il grado di realizzazione di questi vantaggi dipenderà dal modo in cui gli enti creditizi applicano i nuovi requisiti. La Commissione monitorerà l'applicazione delle disposizioni rilevanti della direttiva sui requisiti patrimoniali tramite l'ABE ed un ampio e continuo dialogo con tutte le principali parti interessate, compresi i partecipanti al mercato (enti creditizi, investitori). Essa potrebbe altresì utilizzare i risultati degli studi svolti dalle parti interessate.