dossier

XVI legislatura

Il nuovo pacchetto sull'unione bancaria nel quadro della regolamentazione dei servizi finanziari

COM (2012) 510 def.
COM (2012) 511 def.
COM (2012) 512 def.

95/DN
8 ottobre 2012

servizio affari internazionali del Senato

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Unione Europea

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Il nuovo pacchetto sull'unione bancaria nel quadro della regolamentazione dei servizi finanziari

COM (2012) 510 def.
COM (2012) 511 def.
COM (2012) 512 def.

Dossier n. 95/DN
8 ottobre 2012

A cura di Luca Briasco

XVI Legislatura
Dossier

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria - COM (2012) 510 def.	"	1
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 def.	"	11
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento (UE) n. ... che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi - COM (2012) 512 def	"	45
"Verso un'autentica Unione economica e monetaria" - Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy	"	57
Risposta del governo italiano alla procedura di consultazione sul Libro verde sul sistema bancario ombra (*in lingua inglese*)	"	65

NOTA ILLUSTRATIVA

Lo scorso 12 settembre, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di provvedimenti relativi all'Unione bancaria, che consta di:

- La comunicazione "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria" (COM (2012) 510 def.);
- La proposta di regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM (2012) 511 def.);
- La proposta di regolamento recante modifica del regolamento n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM (2012) 512 def.).

Il pacchetto è considerato imprescindibile in quanto l'accentramento delle competenze in materia di politica monetaria ha stimolato una forte integrazione economica e finanziaria, accrescendo così la possibilità di effetti di ricaduta transfrontaliera in caso di crisi bancarie; appare al contempo ineludibile un'azione che spezzi il legame tra debito sovrano e debito bancario, e il circolo vizioso che ha reso inevitabile l'utilizzo di 4,5 miliardi di euro dei contribuenti europei per salvare le banche dell'UE.

La crisi finanziaria ha inoltre dimostrato che, sebbene essenziale, il semplice coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza non è sufficiente, in particolare nel contesto della moneta unica, e che è necessario addivenire a un meccanismo decisionale comune, contenendo altresì il rischio di frammentazione dei mercati bancari dell'UE, che compromette gravemente il mercato unico dei servizi finanziari.

La Commissione ha pertanto invitato alla creazione di un'Unione bancaria, i cui capisaldi dovrebbero essere il trasferimento delle funzioni di vigilanza a livello europeo, la creazione di un sistema comune di garanzia dei depositi e l'adozione di forme di gestione integrata delle crisi bancarie.

Nella relazione "Verso un'autentica unione economica e monetaria", presentata il 26 giugno 2012 dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, e predisposta in stretta cooperazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, le proposte della Commissione sono state riprese e fatte proprie a pieno. Vi si propone, tra l'altro, "un quadro finanziario integrato per garantire la stabilità finanziaria soprattutto nella zona euro e ridurre al minimo il costo dei fallimenti delle banche per i cittadini europei. Un quadro di questo tipo eleva la responsabilità per la vigilanza a livello europeo ed offre meccanismi comuni per la risoluzione bancaria e la garanzia dei depositi dei clienti".

Posizioni sostanzialmente analoghe sono state esposte dal Parlamento europeo, in particolare nella risoluzione del 17 luglio 2010 sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario, e poi sintetizzate nelle conclusioni del vertice della zona euro del 29 giugno 2012, dove si legge: "La Commissione presenterà a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico fondate sull'articolo 127, paragrafo 6 del TFUE. Chiediamo al Consiglio di prenderle in esame in via d'urgenza entro la fine del 2012.

Una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con il coinvolgimento della BCE, il MES potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari. Questa procedura si baserà su un'appropriata condizionalità, ivi compresa l'osservanza delle regole sugli aiuti di Stato, che dovrebbe essere specifica per ciascun istituto, specifica per settore ovvero applicabile a tutta l'economia, e sarà formalizzata in un memorandum d'intesa".

I "settori di rilevanza specifica"

La creazione dell'Unione bancaria non dovrà compromettere l'unità e l'integrità del mercato unico, che rimane una delle più importanti realizzazioni dell'integrazione europea; essa si basa anzi, di fatto, sul completamento in corso del programma di riforma della regolamentazione del mercato unico (cd. "*corpus* unico di norme").

Tale lavoro di completamento deve essere accelerato in tre settori di rilevanza specifica per l'Unione bancaria, e segnatamente:

- Il settore dei requisiti prudenziali per le banche, per il quale la Commissione ha presentato una proposta di direttiva e una di regolamento (cd. "CRD4"), dando avvio al processo di attuazione dei nuovi standard mondiali in materia di requisiti patrimoniali e di liquidità delle banche;
- Il settore dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi, già armonizzato portando la copertura a 100.000 euro per depositante e per ente, con efficacia a decorrere dal 31 dicembre 2010, ma oggetto di un'ulteriore proposta di direttiva incentrata sull'armonizzazione e la semplificazione delle garanzie dei depositi, l'accelerazione dei rimborsi e il miglioramento del finanziamento, in particolare mediante il finanziamento *ex ante* dei sistemi di garanzia dei depositi tramite contributi delle banche e un meccanismo obbligatorio di prestito tra sistemi nazionali entro determinati limiti;
- Il settore relativo agli strumenti di risanamento e soluzione delle crisi, per il quale la Commissione ha presentato una proposta di direttiva con un quadro comune di norme e competenze che dovrebbero consentire agli Stati membri di prevenire l'insorgere di crisi bancarie e, in caso di scoppio, di gestirle in maniera più ordinata ed efficace. Gli Stati membri saranno tenuti, tra l'altro, a istituire un fondo di risoluzione *ex ante* finanziato dai contributi delle banche, ed è prevista l'istituzione di un meccanismo di prestiti obbligatori tra i sistemi nazionali soggetto anch'esso a chiari limiti.

L'adozione delle misure proposte dalla Commissione nei tre settori succitati dovrebbe porre le fondamenta, comuni per tutto il mercato unico, su cui potranno basarsi le proposte per l'Unione bancaria. Appare pertanto indispensabile che le quattro proposte legislative sopra elencate siano adottate entro la fine del 2012, procedendo, ove possibile, agli adattamenti (non irrilevanti, specie nel caso dei requisiti prudenziali) imposti dal nuovo pacchetto sull'Unione bancaria. Lo stato di iter aggiornato delle quattro proposte sopra elencate è sintetizzato nello schema riportato a pagina 3, dal quale, attraverso opportuni *link*, è possibile altresì consultare l'iter dei lavori e i documenti adottati dal Senato, dalla Camera dei deputati, dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

DOCUMENTI LA CUI APPROVAZIONE E' INDICATA COME PRIORITARIA

Argomento e data documento	Riferimento Com. eur.	Senato della Repubblica	Stato procedura
Direttiva sistema garanzia depositi (12/7/2010)	COM(2010) 368 def.	Scheda di valutazione Senato: Doc. XVIII, n. 56 Risposta della CE	Il 16 febbraio 2012 il Parlamento europeo ha adottato in plenaria un testo emendato. La relazione della Commissione "Affari economici e monetari" risale al 14 giugno 2011. Il 21 febbraio 2011 la Banca Centrale europea ha trasmesso il proprio parere. Il 14 giugno 2011il Consiglio dell'Unione europea ha divulgato un documento che riassume il proprio orientamento generale ed un testo di compromesso, quest'ultimo disponibile in lingua inglese.
Regolamento sulla vigilanza prudenziale (cd. CRR) (20/7/2011)	COM (2011) 452 def.	Dossier di documentazione Senato: Doc. XVIII, n. 160 Camera: Doc. XVIII, n. 55	In Parlamento europeo la Commissione "Affari economici e monetari" ha adottato la propria relazione il 12 giugno 2012. E' prevista la calendarizzazione in plenaria il prossimo 21 novembre 2012. Il Consiglio dell'Unione europea ha divulgato: - il 18 novembre 2011 una relazione sull'andamento dei lavori; - proposte di compromesso della Presidenza il 9 gennaio, il 1° marzo ed il 2 aprile 2012; - un documento che riassume l'orientamento generale del Consiglio il 21 maggio 2012.
Direttiva sulla vigilanza prudenziale (cd. CRD IV) (20/7/2011)	COM(2011) 453 def.	Dossier di documentazione Senato: Doc. XVIII, n. 160 Camera: Doc. XVIII, n. 55	In Parlamento europeo la Commissione "Affari economici e monetari" ha adottato la propria relazione il 30 maggio 2012. E' prevista la calendarizzazione in plenaria il prossimo 21 novembre 2012. Il Consiglio dell'Unione europea ha divulgato: - il 18 novembre 2011 una relazione sull'andamento dei lavori; - proposte di compromesso della Presidenza il 9 gennaio, il 1° marzo ed il 2 aprile 2012 ; - un documento che riassume l'orientamento generale del Consiglio il 21 maggio 2012; Il 30 gennaio 2012 la Banca Centrale europea ha trasmesso il proprio parere.
Direttiva risanamento e risoluzione crisi enti creditizi e imprese investimento (6/6/2012)	COM(2012) 280 def.	Dossier n. 96/DN	Il Parlamento europeo non ha ancora calendarizzato il provvedimento, che si prevede di approvare in Commissione il 20 marzo 2013 ed in plenaria il 10 giugno 2013. In sede di Consiglio dell'Unione europea non si è prodotta documentazione relativa al provvedimento. Il 10 luglio 2012 si è, però, svolto un dibattito, di cui è disponibile un breve sunto in lingua inglese o francese.

Il meccanismo di vigilanza unico e il ruolo della BCE

La proposta di regolamento relativo alla creazione di un meccanismo di vigilanza unico si basa sul trasferimento a livello europeo di specifici compiti fondamentali di vigilanza delle banche aventi sede negli Stati membri della zona euro. Pur conservando la responsabilità ultima in materia di vigilanza, la BCE assolverà i suoi compiti nel quadro del meccanismo unico composto da BCE e autorità di vigilanza nazionali. Tale struttura dovrebbe consentire una vigilanza forte e uniforme in tutta la zona euro, utilizzando al meglio le specifiche conoscenze delle realtà locali delle autorità di vigilanza nazionali.

Più nel dettaglio, nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico, alla BCE saranno attribuite competenze di vigilanza su tutte le banche nell'Unione bancaria, alle quali si applicherà il *corpus* unico di norme applicabile a tutto il mercato unico. Recenti esperienze hanno infatti dimostrato come anche le difficoltà di banche relativamente piccole possano avere un impatto negativo tutt'altro che irrilevante sulla stabilità finanziaria degli Stati membri. Il meccanismo di vigilanza entrerà in vigore in modo graduale ma rapido: la BCE sarà autorizzata a esercitare già dal 1° gennaio 2013 i suoi compiti di vigilanza nei confronti di tutti gli enti creditizi, in particolare di quelli che hanno ricevuto o chiesto assistenza finanziaria pubblica, mentre gli enti creditizi di maggiore importanza sistemica a livello europeo saranno assoggettati alla vigilanza della BCE a partire dal 1° luglio 2013. Nei confronti di tutte le altre banche la BCE assumerà pienamente i suoi compiti al più tardi a partire dal 1° gennaio 2014.

Alla BCE saranno attribuiti specifici compiti fondamentali di vigilanza indispensabili per individuare i rischi che minacciano la solidità delle banche, nonché il potere di imporre alle banche l'obbligo di adottare le necessarie misure correttive. La BCE disporrà di tutti i poteri di indagine e di vigilanza necessari per svolgere i suoi compiti. Sarà, tra l'altro, l'autorità competente per rilasciare la licenza e l'autorizzazione agli enti creditizi, valutare le partecipazioni qualificate, accertare il soddisfacimento dei requisiti patrimoniali minimi, accertare l'adeguatezza del capitale interno al profilo di rischio dell'ente creditizio, effettuare la vigilanza su base consolidata e svolgere compiti di vigilanza sui conglomerati finanziari. Accerterà inoltre il rispetto delle disposizioni in materia di leva finanziaria e di liquidità, applicherà riserve di capitale e attuerà, coordinandosi con le autorità di risoluzione delle crisi, misure di intervento precoce quando una banca viola, o è in procinto di violare, i requisiti patrimoniali fissati dalla normativa.

È prevista la partecipazione attiva delle autorità di vigilanza nazionali, onde assicurare una preparazione e un'attuazione efficienti e spedite delle decisioni di vigilanza e garantire il coordinamento e il flusso di informazioni necessari sulle questioni di portata sia locale che europea. Alle stesse autorità nazionali rimarrà la competenza per quanto riguarda tutti i compiti non esplicitamente attribuiti alla BCE (tra gli altri, tutela dei consumatori, lotta contro il riciclaggio di capitali, vigilanza degli enti creditizi dei paesi terzi che aprono succursali e prestano servizi a livello transfrontaliero nello Stato membro). Anche per i compiti attribuiti alla BCE, la maggior parte delle verifiche quotidiane e delle altre attività di vigilanza necessarie per preparare e dar seguito agli atti di vigilanza potrebbero essere svolte dalle autorità di vigilanza nazionali operanti come parte integrante del meccanismo di vigilanza unico.

Tra le attività preparatorie e di attuazione che le autorità nazionali potrebbero effettuare nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico rientrano ad esempio:

- In caso di domanda di autorizzazione di una nuova banca, la verifica della conformità con le condizioni di autorizzazione previste dal diritto nazionale. Una procedura analoga potrebbe applicarsi anche alla revoca dell'autorizzazione;
- Una valutazione giornaliera della situazione delle banche e tutte le verifiche in loco, in attuazione degli orientamenti e dei regolamenti emanati dalla BCE;
- In caso di domanda di autorizzazione all'uso di un modello interno del rischio presentata da una banca, la valutazione della domanda e della sua conformità alla normativa dell'UE e agli orientamenti emanati dalla BCE.

Anche l'irrogazione di sanzioni sarebbe ripartita tra la BCE e il livello nazionale.

La proposta della Commissione prevede forti garanzie di responsabilità per la BCE, in particolare nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio, onde assicurare la legittimità democratica delle decisioni assunte in materia di vigilanza. A tal fine, la BCE sarà tenuta a trasmettere relazioni periodiche e a rispondere a interrogazioni e quesiti. Il presidente del consiglio di vigilanza presenterà una relazione annuale sulle attività del consiglio di vigilanza della BCE al Parlamento europeo e all'Eurogruppo, e potrà partecipare alle audizioni delle competenti commissioni del Parlamento europeo in ogni altra occasione.

Inoltre, la proposta stabilisce una serie di principi organizzativi per garantire una chiara separazione tra politica monetaria e vigilanza. A tal fine, tutte le attività preparatorie ed esecutive delle politiche di vigilanza saranno effettuate da organismi e divisioni amministrative diversi da quelli esercitanti funzioni di politica monetaria.

Per quanto concerne infine le relazioni con gli Stati membri la cui moneta non è l'euro, viene previsto che ciascuno di essi, laddove intenda partecipare all'Unione bancaria, possa instaurare con la BCE una cooperazione stretta in materia di vigilanza, fermo restando il soddisfacimento di alcune condizioni specifiche.

Le modifiche al regolamento istitutivo dell'ABE

Le modifiche proposte al regolamento istitutivo dell'ABE dovranno garantire che l'ABE continui a svolgere la sua missione in maniera efficace nei confronti di tutti gli Stati membri. In particolare, l'ABE eserciterà i suoi poteri e svolgerà i suoi compiti anche nei confronti della BCE. Le modalità di voto in seno all'ABE saranno adattate per assicurare che le strutture decisionali dell'Autorità restino equilibrate ed efficienti e riflettano le posizioni delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico e delle autorità competenti degli Stati membri che non vi partecipano, in modo da preservare appieno l'integrità del mercato unico.

Le prospettive future

Ultimato, entro il 31 dicembre 2012, il processo di adozione dei due regolamenti sul meccanismo di vigilanza unico, nonché delle proposte in tema di requisiti prudenziali, garanzie dei depositi e gestione delle crisi, l'impegno della Commissione dovrebbe concentrarsi sull'individuazione di meccanismi che consentano di liquidare gli istituti in maniera ordinata e di rassicurare i depositanti sul fatto che i loro risparmi sono al sicuro. La Commissione giudica necessaria, a tal fine, una gestione maggiormente centralizzata delle

crisi bancarie, in linea con quanto dichiarato, tra l'altro, nella relazione Van Rompuy del 26 giugno 2012. Si prevede pertanto di presentare una proposta per l'istituzione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, competente per il coordinamento, in particolare, dell'applicazione degli strumenti di risoluzione nell'ambito dell'Unione bancaria.

Il meccanismo dovrebbe risultare più efficiente di una semplice rete di autorità nazionali, in particolare in caso di fallimenti transfrontalieri, data la necessità di affrontare le crisi bancarie con rapidità e credibilità. Sarà concepito come un'integrazione naturale del meccanismo di vigilanza unico e consentirà notevoli economie di scala, evitando gli effetti negativi che potrebbero derivare, a livello dell'Unione, da decisioni assunte a livello meramente nazionale.

Il rapporto Liikanen

Nell'ambito di una riflessione generale sulla necessità di procedere a una ristrutturazione globale del mercato bancario, la Commissione, oltre a presentare il pacchetto di proposte e la *roadmap* sopra illustrate, ha conferito fin dal novembre dello scorso anno a un Gruppo di Alto Livello, guidato dal presidente della banca centrale finlandese, Erkii Liikanen, l'incarico di presentare un rapporto nel quale fossero elencati gli elementi di riforma giudicati più urgenti.

Il cosiddetto Rapporto Liikanen, presentato lo scorso 2 ottobre e già oggetto di un'ampia discussione tra gli addetti ai lavori (particolarmente critiche le posizioni espresse dalla Germania), si basa essenzialmente su cinque proposte:

- La separazione , sopra una certa soglia, delle attività di deposito e banca commerciale (risparmi e finanziamenti a privati e imprese) da quelle di *trading*, onde evitare che le banche usino i depositi dei propri correntisti per operazioni rischiose "in proprio", e che le eventuali sofferenze portino a una restrizione delle risorse disponibili per i prestiti alla cosiddetta "economia reale";
- La predisposizione, da parte delle stesse banche, di "piani realistici ed efficaci" di ripresa e soluzione delle crisi, che consentano ad esempio, in caso di emergenza, di chiudere o ridurre un comparto della banca senza compromettere le attività di deposito e commerciali;
- Una forte stretta sul cosiddetto *bail in*, (conversione forzosa del debito in capitale) aumentando il coinvolgimento diretto degli investitori nell'eventuale salvataggio o chiusura di una banca. L'esborso dei contribuenti va ridotto al massimo, onde evitare il fenomeno diffuso di "socializzazione delle perdite" a fronte di una sostanziale "privatizzazione dei profitti";
- Una revisione dei requisiti di capitale per garantire margini di sicurezza sufficienti ad affrontare eventuali shock o crisi soprattutto per le attività più rischiose;
- Una revisione della corporate governance con il rafforzamento del board e del management e una revisione del sistema di pagamento dei bonus ai manager, che dovrebbero essere corrisposti almeno in parte in azioni, il cui valore potrà essere portato anche a zero dalle autorità di vigilanza in caso di crisi o fallimento.

Sul Rapporto Liikanen la Commissione europea lo scorso 2 ottobre ha lanciato una consultazione pubblica che si concluderà il 13 novembre prossimo.

Il sistema bancario ombra

La prima tra le cinque proposte del Gruppo di Alto Livello, ponendo con chiarezza il problema delle attività di *trading* all'interno delle banche e della necessità di separarle da quelle di deposito e di finanziamenti alle imprese, tende già a proiettare l'attenzione su quello che, ad avviso di molti addetti ai lavori, rimane il vero problema irrisolto nella gestione dei mercati finanziari e nella gestione delle crisi sistemiche: la presenza di un vero e proprio sistema bancario ombra, vale a dire un sistema di intermediazione creditizia costituito da entità e attività operanti al di fuori del normale sistema bancario e classificabili in due pilastri essenziali:

- Le entità che si occupano di raccogliere finanziamenti con caratteristiche analoghe ai depositi, di realizzare la trasformazione delle scadenze e/o della liquidità, di consentire il trasferimento del rischio di credito e di usare, direttamente o indirettamente, la leva finanziaria;
- Le attività che potrebbero rappresentare importanti fonti di finanziamento per le entità non bancarie, tra cui la cartolarizzazione, la concessione di titoli in prestito e le operazioni pronti contro termine.

Il lavoro svolto dal *Financial Stability Board* ha già evidenziato come il fallimento disordinato di entità del sistema bancario ombra possa comportare un rischio sistemico, sia direttamente che attraverso la loro interconnessione con il normale sistema bancario. L'FSB ha inoltre fatto osservare che se queste attività ed entità restano soggette a un livello di regolamentazione e vigilanza meno stringente rispetto al resto del settore finanziario, esiste il rischio concreto che il rafforzamento della regolamentazione bancaria spinga una parte consistente delle attività bancarie al di là dei confini dell'attività bancaria tradizionale e verso il sistema bancario ombra.

Per affrontare i problemi connessi alle entità e attività operanti fuori del normale sistema bancario, la Commissione europea ha presentato, il 19 marzo 2012, un Libro verde sul sistema bancario ombra, nel quale, dopo aver definito il sistema bancario ombra e averne elencato le entità e le attività, ne ha individuato i potenziali rischi (tipi di finanziamento analoghi ai depositi, che possono provocare corse allo sportello; accumulo di leva finanziaria elevata e invisibile; elusione delle regole e arbitraggio regolamentare; fallimenti disordinati che colpiscono il sistema bancario), le principali sfide per le autorità di vigilanza e di regolamentazione (individuazione e monitoraggio delle entità interessate e delle loro attività; definizione di un approccio in materia di vigilanza delle entità del sistema bancario ombra; predisposizione di risposte normative volte a estendere la portata e la natura della regolamentazione prudenziale), gli strumenti di risposta e le misure di regolamentazione già esistenti (regolamentazione indiretta delle attività del sistema bancario ombra attraverso la regolamentazione bancaria e assicurativa; estensione del campo di applicazione della vigente regolamentazione prudenziale alle attività del sistema bancario ombra, attraverso la nuova normativa MiFID); regolamentazione diretta di alcune attività del sistema bancario ombra, inclusa nelle disposizioni relative ai fondi di investimento alternativi, agli organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari - OICVM, alle agenzie di rating del credito, alle attività assicurative.

La procedura di consultazione lanciata attraverso il Libro verde, e alla quale il governo italiano ha fornito una risposta articolata, non priva di elementi problematici, si è conclusa il 15 giugno 2012.

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.9.2012
COM(2012) 510 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi quattro anni l'Unione europea ha risposto in modo determinato alla crisi economica e finanziaria: significativi progressi sono stati compiuti nella realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) e un programma di sostanziali riforme finanziarie è in corso di attuazione, nel rispetto degli impegni assunti in risposta alla crisi finanziaria nel quadro del G20, miranti a rendere gli istituti e i mercati finanziari più stabili, più competitivi e più resilienti[1].

Il completamento della riforma del quadro normativo dell'UE, pur essenziale, non sarà sufficiente per affrontare efficacemente alcune gravi minacce che pesano sulla stabilità finanziaria nell'Unione economica e monetaria. Sono necessari ulteriori misure per far fronte ai rischi specifici della zona euro, in cui l'accentramento delle competenze in materia di politica monetaria ha stimolato una forte integrazione economica e finanziaria e accresciuto la possibilità di effetti di ricaduta transfrontaliera in caso di crisi bancarie, e per spezzare il legame tra debito sovrano e debito bancario e il circolo vizioso che ha portato ad una situazione tale per cui è stato necessario utilizzare 4,5 mila miliardi di euro dei contribuenti per salvare le banche dell'UE. La crisi ha tuttavia dimostrato che, sebbene essenziale, il semplice coordinamento tra le autorità di vigilanza non è sufficiente, in particolare nel contesto della moneta unica. È pertanto necessario un meccanismo decisionale comune. È altresì essenziale contenere il crescente rischio di frammentazione dei mercati bancari dell'UE, che compromette gravemente il mercato unico dei servizi finanziari e ostacola l'effettiva trasmissione della politica monetaria all'economia reale in tutta la zona euro.

La Commissione ha pertanto invitato[2] alla creazione di un'Unione bancaria, che consenta di rinsaldare le basi del settore bancario e ripristinare la fiducia nell'euro, in una prospettiva a più lungo termine di integrazione economica e di bilancio. Elemento fondamentale di tale processo è il trasferimento della vigilanza bancaria a livello europeo, un passo che dovrà essere poi seguito da altre misure, quale la creazione di un sistema comune di garanzia dei depositi e di una gestione integrata delle crisi bancarie. Nella loro relazione del 26 giugno 2012[3] il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione, il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della Banca centrale europea hanno appoggiato tale visione. Il Parlamento europeo, da parte sua, ha raccomandato misure che vanno nella stessa direzione, ad esempio nella relazione del luglio 2010 sulla gestione delle crisi transfrontaliere

1 http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm

2 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626_speeches_2_en.htm.

3 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf.

nel settore bancario[4], un orientamento che è stato confermato anche dal vertice della zona euro del 29 giugno 2012[5].

Garantendo elevati livelli di vigilanza bancaria e di risoluzione delle crisi bancarie nella zona euro, i cittadini e i mercati vengono rassicurati sul fatto che tutte le banche sono soggette ad una regolamentazione prudenziale di elevato livello applicata uniformemente. In futuro il pubblico deve avere la certezza che le banche in difficoltà saranno ristrutturate o liquidate con il minimo di costi a carico del contribuente. Questo futuro sistema contribuirà a creare la fiducia necessaria tra gli Stati membri, presupposto per l'introduzione di meccanismi finanziari comuni di tutela dei depositanti e di sostegno alla risoluzione ordinata delle crisi che toccano le banche in difficoltà.

La presente comunicazione accompagna due proposte legislative che prevedono rispettivamente la creazione di un meccanismo di vigilanza unico con l'attribuzione alla BCE di specifici compiti in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la modifica del regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea (EBA)[6]. Queste proposte legislative segnano un importante primo passo che apporterà un miglioramento qualitativo in termini di stabilità finanziaria e di fiducia, in particolare nella zona euro. La presente comunicazione descrive il contesto in cui si inserisce il meccanismo di vigilanza unico e delinea la tabella di marcia verso l'Unione bancaria al di là di queste prime proposte.

2. L'UNIONE BANCARIA E IL MERCATO UNICO

Il mercato unico dei servizi finanziari è basato su norme comuni che assicurano che le banche e altri istituti finanziari che, a norma del trattato, godono della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi siano soggetti a norme equivalenti e ad una vigilanza adeguata in tutta l'UE.

La creazione dell'Unione bancaria non deve compromettere l'unità e l'integrità del mercato unico, che rimane una delle più importanti realizzazioni dell'integrazione europea. L'Unione bancaria, infatti, si basa sul completamento in corso del programma di sostanziale riforma della regolamentazione sul mercato unico ("*corpus* unico di norme").

Il mercato unico e l'Unione bancaria sono pertanto processi che si rafforzano a vicenda. Il lavoro inteso a rafforzare il mercato unico deve continuare in tutti i settori disciplinati da proposte della Commissione.

---

4 Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2010 recante raccomandazioni alla Commissione sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario (2010/2006 (INI)).

5 "La Commissione presenterà a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico fondate sull'articolo 127, paragrafo 6. Chiediamo al Consiglio di prenderle in esame in via d'urgenza entro la fine del 2012. Una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con il coinvolgimento della BCE, il MES potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari. Questa procedura si baserà su un'appropriata condizionalità, ivi compresa l'osservanza delle regole sugli aiuti di Stato, che dovrebbe essere specifica per ciascun istituto, specifica per settore ovvero applicabile a tutta l'economia e sarà formalizzata in un memorandum d'intesa".
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131359.pdf.

6 Regolamento (UE) n. 1093/2010.

Inoltre, in tre settori di rilevanza specifica per l'Unione bancaria questo lavoro deve essere accelerato e i colegislatori devono raggiungere un accordo sulle pertinenti proposte prima della fine del 2012:

– sono stati proposti requisiti prudenziali più rigorosi per le banche. Con le proposte in materia di requisiti patrimoniali delle banche ("CRD4")[7], la Commissione ha avviato il processo di attuazione dei nuovi standard mondiali in materia di requisiti patrimoniali e di liquidità delle banche. La creazione del meccanismo di vigilanza unico non dovrebbe richiedere modifiche sostanziali della proposta di regolamento e della proposta di direttiva, anche se per un numero limitato di materie potrà rendersi necessario un affinamento del testo per riflettere la nuova situazione. Durante le fasi finali dei negoziati relativi alla CRD4, la Commissione intende assicurare in modo particolare che i testi concordati siano tecnicamente compatibili con la proposta di regolamento che istituisce il meccanismo di vigilanza unico e collaborerà con il Parlamento europeo e il Consiglio in tal senso, per assicurare in particolare che tutte le disposizioni della proposta di direttiva CRD4 siano operative affinché la direttiva possa essere applicata a livello nazionale e da parte della BCE;

– la copertura dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi è stata già armonizzata e aumentata a 100 000 euro per depositante e per ente, con efficacia a decorrere dal 31 dicembre 2010. Nel luglio 2010 la Commissione si è spinta oltre, proponendo[8] l'armonizzazione e la semplificazione delle garanzie dei depositi, l'accelerazione dei rimborsi e il miglioramento del finanziamento, in particolare mediante il finanziamento *ex ante* dei sistemi di garanzia dei depositi tramite contributi delle banche ed un meccanismo obbligatorio di prestito tra sistemi nazionali entro determinati limiti;

– la proposta della Commissione sugli strumenti di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi, adottata il 6 giugno 2012[9], è l'ultima di una serie di proposte per rafforzare il settore bancario europeo e per evitare gli effetti di ricaduta di eventuali future crisi finanziarie, con ripercussioni negative sui depositanti e sui contribuenti. Per preservare la stabilità finanziaria e assicurare che gli azionisti e i creditori delle banche si facciano pienamente carico della loro quota di perdite e di costi della ricapitalizzazione delle banche, la Commissione ha proposto un quadro comune di norme e competenze che permetteranno agli Stati membri di prevenire l'insorgere di crisi bancarie, e in caso di scoppio, di gestirle in maniera più ordinata ed efficace. Gli Stati membri saranno tenuti a istituire un fondo di risoluzione *ex ante* finanziato dai contributi delle banche, ed è prevista l'istituzione di un meccanismo di prestiti obbligatori tra i sistemi nazionali soggetto anch'esso a chiari limiti.

Pertanto, tali norme porranno le fondamenta comuni per tutto il mercato unico su cui potranno basarsi le proposte sull'Unione bancaria. Questo *corpus* unico di norme è necessario per la stabilità e l'integrità del mercato interno dell'UE nel settore dei servizi finanziari. Esso fornisce una base comune che consente di avanzare verso l'Unione bancaria senza rischi di frammentazione del mercato unico. È pertanto di fondamentale importanza che i colegislatori portino rapidamente a termine entro la fine dell'anno l'adozione delle riforme dei requisiti patrimoniali, dei sistemi di garanzia dei depositi e della risoluzione delle crisi bancarie.

---

7 http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.
8 http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/200914_en.pdf.
9 http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

Anche queste norme devono essere applicate in modo uniforme in tutta l'Unione, mediante una vigilanza uniforme e convergente degli enti creditizi da parte delle autorità di vigilanza nazionali e della BCE. L'Autorità bancaria europea (ABE) ha un ruolo fondamentale nella realizzazione di tale obiettivo, in particolare mediante gli strumenti e poteri previsti dal suo regolamento istitutivo (interventi in caso di violazione del diritto dell'Unione, mediazione, norme tecniche vincolanti, orientamenti e raccomandazioni). È pertanto fondamentale che l'ABE svolga pienamente il compito che le è stato attribuito di creare un quadro giuridico e una cultura della vigilanza comuni in tutta l'Unione europea.

Inoltre, al fine di evitare divergenze tra la zona euro e il resto dell'UE, il *corpus* unico di norme dovrà essere sostenuto da prassi di vigilanza uniformi. Guide e approcci diversi in materia di attività di vigilanza tra gli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico e gli altri Stati membri fanno sorgere il rischio di frammentazione del mercato unico, in quanto le banche potrebbero praticare l'arbitraggio regolamentare sfruttando le differenze. Occorre che l'ABE elabori una guida comune per l'attività di vigilanza per integrare il *corpus* unico di norme.

Tutti i provvedimenti adottati dalla BCE, ad esempio per definire più in dettaglio l'esercizio della vigilanza prudenziale nel contesto della specifica struttura di vigilanza creata dal meccanismo di vigilanza unico, devono essere in linea con il *corpus* unico di norme, ivi comprese le norme tecniche stabilite da atti delegati adottati dalla Commissione europea. Infine, va osservato che la proposta di modifica presentata oggi mantiene l'attuale equilibrio tra il sistema del paese di origine e quelle dello Stato membro ospitante, anche per quanto riguarda la partecipazione nei collegi delle autorità di vigilanza.

L'impatto effettivo e le implicazioni del meccanismo di vigilanza unico sul funzionamento operativo dell'ABE saranno ulteriormente esaminati nel corso del prossimo riesame del funzionamento delle Autorità di vigilanza europee, che sarà presentato alla Commissione entro il 2 gennaio 2014[10]. Al riguardo, la Commissione esaminerà in particolare se il ruolo dell'ABE per quanto riguarda gli esercizi delle prove di stress debba essere rafforzato, per evitare che l'Autorità sia troppo dipendente dalle informazioni e dai contributi dalle autorità competenti per la valutazione dell'effettiva resilienza del settore bancario in tutta l'Unione.

Parallelamente, la Commissione continuerà a rafforzare la stabilità finanziaria e ad assicurare condizioni di parità nel settore bancario nel mercato unico dell'UE mediante il controllo da essa esercitato sugli aiuti di Stato e sulle condizioni per la concessione di aiuti per l'aggiustamento economico.

[10] A norma dell'articolo 81 dei regolamenti che istituiscono le Autorità europee di vigilanza [regolamento (UE) n. 1093/2010, regolamento (UE) n. 1094/2010 e regolamento (UE) n. 1095/2010].

Azioni fondamentali

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a raggiungere un accordo entro la fine del 2012 su quanto segue:

i) l'adozione delle proposte CRD4, in modo che siano applicabili sia in tutto il mercato unico che nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico;

ii) la proposta di direttiva sul sistema di garanzia dei depositi presentata dalla Commissione;

iii) la proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie.

3. COMPLETARE L'UNIONE BANCARIA

Come indicato dalla Commissione[11] prima del Consiglio europeo del giugno 2012 e come affermato dai presidenti del Consiglio europeo, della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea nella loro relazione del 26 giugno 2012[12], il completamento dell'Unione bancaria imporrà un ulteriore lavoro per la creazione di un meccanismo di vigilanza unico, un sistema comune di garanzia dei depositi e un quadro integrato di gestione delle crisi. L'istituzione di un meccanismo di vigilanza unico rappresenta un primo passo, fondamentale e significativo.

3.1. Un meccanismo di vigilanza unico

Il meccanismo di vigilanza unico che la Commissione propone oggi si basa sul trasferimento a livello europeo di specifici compiti fondamentali di vigilanza delle banche aventi sede negli Stati membri della zona euro. Pur conservando la responsabilità ultima, la BCE assolverà i suoi compiti nel quadro del meccanismo di vigilanza unico composto dalla BCE e dalle autorità nazionali di vigilanza. Tale struttura consentirà una vigilanza forte e uniforme in tutta la zona euro, utilizzando al meglio le specifiche conoscenze delle realtà locali delle autorità di vigilanza nazionali. Ciò assicurerà una vigilanza basata su una profonda conoscenza delle condizioni nazionali e locali che possono avere un'incidenza sulla stabilità finanziaria. La Commissione propone anche un meccanismo che consentirà agli Stati membri che, pur non avendo adottato l'euro intendono partecipare al meccanismo di vigilanza unico, di cooperare strettamente con la BCE.

Nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico, alla BCE saranno attribuite competenze di vigilanza su tutte le banche nell'Unione bancaria, alle quali applicherà il *corpus* unico di norme applicabile a tutto il mercato unico. Recenti esperienze hanno dimostrato che anche le difficoltà di banche relativamente piccole possono avere un significativo impatto negativo sulla stabilità finanziaria degli Stati membri. Pertanto, sin dal primo giorno la BCE sarà autorizzata a esercitare, su propria decisione, la vigilanza su tutte le banche della zona euro, in particolare le banche che ricevono assistenza finanziaria pubblica. Per tutte le altre banche, l'introduzione graduale della vigilanza della BCE avverrà automaticamente: il 1° luglio 2013 per le principali banche di importanza sistemica a livello europeo e il 1° gennaio 2014 per tutte le altre banche. Pertanto, entro il 1° gennaio 2014 tutte le banche della zona euro saranno soggette a vigilanza europea.

---

11 http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_it.htm.

12 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf.

Alla BCE saranno attribuiti specifici compiti fondamentali di vigilanza indispensabili per individuare i rischi che minacciano la solidità delle banche. Le sarà attribuito il potere di imporre alle banche l'obbligo di adottare le necessarie misure correttive. La BCE sarà, tra l'altro, l'autorità competente ad autorizzare gli enti creditizi, a valutare le partecipazioni qualificate, ad accertare il soddisfacimento dei requisiti patrimoniali minimi, ad accertare l'adeguatezza del capitale interno rispetto al profilo di rischio dell'ente creditizio (cosiddette misure del secondo pilastro), a esercitare la vigilanza su base consolidata e a svolgere compiti di vigilanza sui conglomerati finanziari. La BCE assicurerà anche il rispetto delle disposizioni in materia di leva finanziaria e di liquidità, applicherà riserve di capitale e attuerà, coordinandosi con le autorità di risoluzione delle crisi bancarie, misure di intervento precoce quando una banca viola, o è in procinto di violare, i requisiti patrimoniali fissati dalla normativa.

Alla BCE verranno attribuiti tutti i poteri di indagine e di vigilanza necessari per svolgere i suoi compiti. È prevista la partecipazione attiva delle autorità di vigilanza nazionali nel quadro del meccanismo di vigilanza unico per assicurare una preparazione e un'attuazione efficienti e spedite delle decisioni di vigilanza e per garantire il coordinamento e il flusso di informazioni necessari sulle questioni di portata sia locale che europea, al fine di assicurare la stabilità finanziaria in tutta l'Unione e nei suoi Stati membri.

Tutti i compiti non esplicitamente attribuiti alla BCE resteranno di competenza delle autorità nazionali di vigilanza. Ad esempio, le autorità di vigilanza nazionali manterranno le competenze in materia di tutela dei consumatori e di lotta contro il riciclaggio dei capitali nonché di vigilanza degli enti creditizi dei paesi terzi che aprono succursali o prestano servizi a livello transfrontaliero nello Stato membro.

La BCE deve poter svolgere le sue nuove funzioni di vigilanza in piena indipendenza pur restando pienamente responsabile delle sue azioni. La proposta della Commissione prevede forti garanzie di responsabilità, in particolare nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio, per assicurare la legittimità democratica. Inoltre, la proposta stabilisce una serie di principi organizzativi per garantire una chiara separazione tra politica monetaria e vigilanza. Questa separazione consentirà di attenuare potenziali conflitti tra diversi obiettivi politici, permettendo allo stesso tempo di beneficiare pienamente di sinergie. Tutte le attività preparatorie e di esecuzione delle politiche saranno pertanto effettuate da organismi e divisioni amministrative diversi dalle funzioni di politica monetaria attraverso un consiglio di vigilanza istituito in seno alla BCE appositamente a questo scopo.

Infine, le modifiche proposte del regolamento istitutivo dell'ABE garantiranno che l'ABE possa continuare a svolgere la sua missione in maniera efficace nei confronti di tutti gli Stati membri. In particolare, l'ABE eserciterà i suoi poteri e svolgerà i suoi compiti anche nei confronti della BCE. Le modalità di voto in seno all'ABE saranno adattate per assicurare che le strutture decisionali dell'Autorità restino equilibrate ed efficienti e riflettano le posizioni delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico e delle autorità competenti degli Stati membri che non vi partecipano, in modo da preservare appieno l'integrità del mercato unico. Le modifiche delle modalità di voto interessano le materie sulle quali l'ABE adotta decisioni vincolanti sull'applicazione del *corpus* unico di norme in caso di violazione del diritto dell'Unione e di risoluzione delle controversie. Per altre materie le salvaguardie procedurali esistenti sono considerate sufficienti ad assicurare strutture decisionali equilibrate ed efficaci. Ad esempio, i progetti di norme tecniche sono presentati alla Commissione per l'adozione, e la Commissione può decidere di approvarli o di modificarli, in particolare quando non sono conformi ai principi fondamentali del mercato

interno per i servizi finanziari. Infine, nel regolamento recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 è stata inserita una specifica clausola di riesame che consentirà di tener conto in particolare degli sviluppi negli Stati membri la cui moneta è l'euro o negli Stati membri le cui autorità competenti hanno instaurato una cooperazione stretta e di verificare se, alla luce degli sviluppi, siano necessari aggiustamenti delle disposizioni per assicurare che le decisioni dell'ABE siano adottate nell'interesse della preservazione e del rafforzamento del mercato interno dei servizi finanziari.

Azioni fondamentali

La Commissione invita

i) il Consiglio a esaminare e ad adottare con urgenza la proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, tenendo conto dell'opinione del Parlamento europeo;

ii) il Parlamento europeo e il Consiglio a esaminare e ad adottare con urgenza la proposta di modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità bancaria europea.

L'accordo su queste due proposte dovrebbe essere raggiunto entro la fine del 2012.

3.2. Prossimi passi nella gestione delle crisi bancarie

L'integrazione mondiale dei mercati finanziari e il mercato unico dell'UE hanno consentito al settore bancario di alcuni Stati membri di raggiungere livelli molte volte superiori al PIL nazionale, con la conseguenza che taluni istituti sono troppo grandi per fallire, conformemente ai meccanismi nazionali in vigore. D'altra parte, l'esperienza dimostra che anche il fallimento di banche relativamente piccole può causare danni sistemici a livello transfrontaliero. Inoltre, le corse agli sportelli a livello transfrontaliero possono gravemente indebolire i sistemi bancari nazionali, compromettere ulteriormente la situazione di bilancio del paese e acuire i problemi di finanziamento per entrambi.

Il rafforzamento della vigilanza nell'Unione bancaria contribuirà a migliorare la solidità delle banche. Tuttavia è necessario che qualora si verifichi una crisi gli istituti possano essere liquidati in maniera ordinata e che i depositanti siano rassicurati sul fatto che i loro risparmi sono al sicuro.

In questo contesto, la Commissione ha sottolineato[13] che l'Unione dovrebbe includere una gestione maggiormente centralizzata delle crisi bancarie. Il Parlamento europeo ha anche auspicato progressi in questo settore. La necessità di "meccanismi comuni per la risoluzione bancaria e la garanzia dei depositi dei clienti" è stata menzionata anche dal Presidente del Consiglio europeo, dal Presidente della Commissione e dal Presidente della Banca centrale europea nella loro relazione del 26 giugno 2012[14].

[13] http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_it.htm.

[14] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf.

Pertanto, la Commissione prevede in particolare di presentare una proposta per l'istituzione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, competente per la risoluzione delle crisi bancarie e per il coordinamento, in particolare, dell'applicazione degli strumenti di risoluzione nell'ambito dell'Unione bancaria. Il meccanismo è più efficiente di una semplice rete di autorità nazionali, in particolare in caso di fallimenti transfrontalieri, data la necessità di affrontare le crisi bancarie con rapidità e credibilità. Sarà un'integrazione naturale del meccanismo di vigilanza unico. Consentirà anche notevoli economie di scala, ed eviterebbe le esternalità negative che possono derivare da decisioni puramente nazionali. Adotterà le sue decisioni attenendosi ai principi in materia di risoluzione delle crisi bancarie fissati nel *corpus* unico di norme, conformi alle migliori prassi internazionali e alle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato. In particolare gli azionisti e i creditori delle banche dovranno farsi carico dei costi della risoluzione delle crisi bancarie prima dell'eventuale ricorso a finanziamenti esterni, e occorrerà trovare soluzioni nel settore privato invece di utilizzare il denaro dei contribuenti.

Inoltre, sulla base di una valutazione del suo funzionamento, al meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie potrebbero essere attribuiti altri compiti di coordinamento per quanto riguarda la gestione delle situazioni di crisi e degli strumenti di risoluzione nel settore bancario, come indicato nella relazione presentata nel giugno 2012 dal Presidente del Consiglio europeo, dal Presidente della Commissione, dal Presidente dell'Eurogruppo e dal Presidente della BCE.

Azioni fondamentali

Una volta raggiunto l'accordo sulle proposte sul tavolo in materia di sistemi di garanzia dei depositi e di risanamento e risoluzione delle crisi bancarie, la Commissione intende proporre in particolare l'istituzione di un meccanismo unico competente per la risoluzione delle crisi bancarie e per il coordinamento dell'applicazione degli strumenti di risoluzione alle banche nel quadro dell'Unione bancaria.

4. LE PROSSIME TAPPE

L'Unione europea ha i mezzi per affrontare le sue attuali carenze e creare un'Unione bancaria che costituisca un passo essenziale verso un'autentica Unione economica e monetaria.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a:

- dare il loro pieno sostegno all'Unione bancaria e ad approvare gli orientamenti e la tabella di marcia descritti nella presente comunicazione;
- dare la massima priorità nel processo legislativo alle azioni necessarie per creare l'Unione bancaria;
- completare il più presto possibile, e in ogni caso prima della fine dell'anno in corso, l'iter di approvazione delle proposte sul tavolo riguardanti:
  - i sistemi di garanzia dei depositi;
  - l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento (CRD);

– i requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (CRR);

– il quadro normativo in materia di risanamento e risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento;

– l'attribuzione alla BCE di taluni compiti relativi alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi;

– la modifica di talune disposizioni del regolamento istitutivo dell'ABE.

Con la presente comunicazione e con le proposte legislative che l'accompagnano, la Commissione ha agito rapidamente e in modo responsabile in risposta al mandato che le è stato conferito alla fine di giugno dal Consiglio europeo e dai capi di Stato e di governo della zona euro. Tocca ora alle altre istituzioni fare la loro parte per garantire l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico entro il 1° gennaio 2013.

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.9.2012
COM(2012) 511 final

2012/0242 (CNS)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Attualmente la solidità degli enti creditizi è ancora in molti casi strettamente legata allo Stato membro in cui sono è stabiliti. I dubbi sulla sostenibilità del debito pubblico, sulle prospettive di crescita economica e sulla solidità degli enti creditizi hanno alimentato tendenze di mercato che si rinforzano a vicenda, con possibili conseguenze in termini sia di rischi per la solidità di alcuni enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario sia di imposizione di pesanti oneri a carico delle finanze pubbliche già in difficoltà degli Stati membri in questione.

La situazione pone rischi specifici nell'ambito della zona euro, nella quale la moneta unica accresce la probabilità che sviluppi in uno Stato membro possano creare rischi per lo sviluppo economico e la stabilità della zona euro nel suo complesso. Inoltre, l'attuale rischio di disintegrazione finanziaria lungo le frontiere nazionali compromette seriamente il mercato unico dei servizi finanziari impedendogli di contribuire alla ripresa economica.

L'istituzione dell'Autorità bancaria europea (ABE) mediante il regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) e la creazione del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) hanno già contribuito a migliorare la cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali e a sviluppare un *corpus* unico di norme per i servizi finanziari nell'UE. La vigilanza bancaria resta tuttavia in larga misura limitata ai confini nazionali e non riesce quindi a tenere il passo dell'integrazione dei mercati bancari. Fin dallo scoppio della crisi bancaria, le disfunzioni della vigilanza hanno eroso notevolmente la fiducia nel settore bancario dell'UE e hanno contribuito all'acuirsi delle tensioni sui mercati del debito sovrano della zona euro.

Nel maggio 2012 la Commissione ha quindi invitato, in una prospettiva a più lungo termine di integrazione economica e di bilancio, alla creazione dell'Unione bancaria per ripristinare la fiducia nelle banche e nell'euro. Uno degli elementi fondamentali dell'Unione bancaria dovrebbe essere un meccanismo di vigilanza unico con poteri di vigilanza diretta sulle banche, che permetta di esercitare il controllo rigoroso e imparziale del rispetto delle norme prudenziali e una vigilanza efficace dei mercati bancari transnazionali. Assicurando una vigilanza bancaria conforme a standard comuni di livello elevato in tutta la zona euro si contribuirà a instaurare il necessario clima di fiducia fra gli Stati membri, presupposto indispensabile dell'introduzione di meccanismi di protezione comuni.

Al vertice della zona euro del 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno chiesto alla Commissione di presentare "a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico. Una volta istituito [un tale meccanismo], per le banche della zona euro, […] il MES potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari". Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012 si afferma che tale dichiarazione del vertice della zona euro e le proposte che la Commissione presenterà in conformità dovrebbero prendere in considerazione l'elaborazione di "una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria".

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

La Commissione ha tenuto conto dell'analisi effettuata nel contesto dell'adozione del "pacchetto vigilanza", che ha dato vita alle Autorità europee di vigilanza, che aveva valutato tutti gli aspetti operativi, di *governance*, finanziari e giuridici pertinenti per l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico. Non è stato possibile preparare una valutazione di impatto formale entro i termini fissati dal vertice della zona euro del 29 giugno.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La proposta si basa sull'articolo 127, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che costituisce la base giuridica per attribuire alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e degli altri istituti finanziari, escluse le imprese di assicurazione.

La proposta attribuisce alla BCE taluni compiti fondamentali di vigilanza sugli enti creditizi; tutti i compiti non citati espressamente nel regolamento restano invece di competenza delle autorità di vigilanza nazionali. La incarica altresì della vigilanza sui conglomerati finanziari, ma, in ottemperanza all'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE, la BCE sarà competente soltanto dell'esecuzione dei compiti di vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari a livello di gruppo, mentre della vigilanza prudenziale sulle singole imprese di assicurazione si occuperanno le autorità nazionali competenti.

Gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque essere conseguiti meglio a livello dell'UE. Gli avvenimenti recenti hanno dimostrato chiaramente che soltanto una vigilanza a livello europeo può assicurare la vigilanza adeguata di un settore bancario integrato e garantire un livello elevato di stabilità finanziaria nell'UE e, in particolare, nella zona euro. Le disposizioni della presente proposta si limitano a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti. Alla BCE sono attribuiti i compiti di vigilanza che devono essere esercitati a livello dell'UE per assicurare l'applicazione uniforme ed efficace delle norme prudenziali, il controllo dei rischi e la prevenzione delle crisi. Le autorità nazionali continueranno a esercitare i compiti che possono essere svolti meglio a livello nazionale.

A norma dell'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE, il Consiglio si pronuncia mediante regolamenti. Ne consegue che lo strumento giuridico del regolamento è l'unico che permette di attribuire compiti di vigilanza alla BCE.

4. ILLUSTRAZIONE DETTAGLIATA DELLA PROPOSTA

4.1. Attribuzione di compiti specifici di vigilanza alla BCE

4.1.1. Struttura

La BCE sarà competente a svolgere compiti specifici di vigilanza prudenziale degli enti creditizi stabiliti negli Stati membri la cui moneta è l'euro (Stati membri partecipanti), con la finalità di promuovere la sicurezza e la solidità degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario. La BCE assolverà tali compiti nel quadro del SEVIF e in stretta cooperazione con le autorità di vigilanza nazionali e l'ABE.

4.1.2. Ambito delle attività di vigilanza

Al termine del periodo transitorio, la BCE sarà competente a svolgere compiti fondamentali di vigilanza su tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti, a prescindere dal modello societario o dalle dimensioni. La BCE sarà l'autorità di vigilanza dello Stato ospitante per gli enti creditizi, stabiliti negli Stati membri non partecipanti, che aprono una filiale o che prestano servizi transfrontalieri in uno Stato membro partecipante.

4.1.3. Cooperazione con le autorità europee di vigilanza

La BCE svolgerà i compiti ad essa attribuiti nel quadro del Sistema europeo di vigilanza finanziaria e in stretta cooperazione con le tre autorità di vigilanza europee. Resteranno appannaggio dell'ABE i poteri e compiti finalizzati allo sviluppo ulteriore del *corpus* unico di norme e alla convergenza e coerenza delle pratiche di vigilanza. La BCE non subentrerà all'ABE in nessuno dei suoi compiti ed eserciterà le competenze di regolamentazione a norma dell'articolo 132 del TFUE limitatamente alle materie necessarie all'assolvimento adeguato dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento.

Nell'ambito dell'ABE, la composizione del consiglio delle autorità di vigilanza resterà invariata e i rappresentanti delle autorità nazionali competenti continueranno ad assicurare il processo decisionale. In considerazione, tuttavia, delle competenze di vigilanza della BCE, i rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti coordineranno ed esprimeranno una posizione comune nelle materie di competenza della BCE.

4.2. Compiti della BCE

4.2.1. Compiti della BCE

La BCE avrà competenza esclusiva a svolgere compiti fondamentali di vigilanza indispensabili al fine di individuare i rischi per la solidità delle banche e di imporre a queste l'adozione delle misure necessarie. La BCE sarà, tra l'altro, l'autorità competente per: rilasciare la licenza e l'autorizzazione agli enti creditizi, valutare le partecipazioni qualificate, accertare il soddisfacimento dei requisiti patrimoniali minimi, accertare l'adeguatezza del capitale interno al profilo di rischio dell'ente creditizio (misure del secondo pilastro), effettuare la vigilanza su base consolidata e svolgere compiti di vigilanza sui conglomerati finanziari. Accerterà inoltre il rispetto delle disposizioni in materia di leva finanziaria e di liquidità, applicherà riserve di capitale e attuerà, coordinandosi con le autorità di risoluzione delle crisi, misure di intervento precoce quando una banca viola, o è in procinto di violare, i requisiti patrimoniali fissati dalla normativa. La BCE coordinerà ed esprimerà, sui temi connessi ai compiti citati, la posizione comune dei rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti in sede di consiglio delle autorità di vigilanza e di consiglio di amministrazione dell'ABE.

4.2.2. Ruolo delle autorità di vigilanza nazionali

Le autorità di vigilanza nazionali continueranno ad avere un ruolo importante nella creazione del meccanismo di vigilanza unico.

In primo luogo, tutti i compiti non attribuiti alla BCE resteranno di competenza delle autorità nazionali di vigilanza. Ad esempio, le autorità di vigilanza nazionali manterranno le competenze in materia di tutela dei consumatori e di lotta contro il riciclaggio di capitali

nonché in materia di vigilanza degli enti creditizi dei paesi terzi che aprono succursali o prestano servizi a livello transfrontaliero in uno Stato membro.

In secondo luogo, anche per i compiti attribuiti alla BCE, la maggior parte delle verifiche quotidiane e delle altre attività di vigilanza necessarie per preparare e attuare gli atti della BCE potrebbero essere svolte dalle autorità di vigilanza nazionali operanti come parte integrante del meccanismo di vigilanza unico. Un sistema di vigilanza unico che copra tutte le banche negli Stati membri partecipanti può funzionare solo sulla base di un modello che preveda un ruolo forte delle competenze di vigilanza nazionali. La proposta riconosce che nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico le autorità nazionali di vigilanza sono in molti casi nella posizione migliore per svolgere dette attività, in considerazione della loro conoscenza dei mercati bancari nazionali, regionali e locali, delle risorse considerevoli di cui dispongono, nonché per motivi di ubicazione e di conoscenza della lingua, e pertanto autorizza la BCE ad appoggiarsi in larga misura sulle autorità nazionali. Tra le attività preparatorie e di attuazione che le autorità nazionali potrebbero effettuare nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico rientrano ad esempio:

- in caso di domanda di autorizzazione di una nuova banca, l'autorità nazionale di vigilanza potrebbe avere il compito di verificare la conformità con le condizioni di autorizzazione previste dal diritto nazionale e potrebbe proporre una decisione alla BCE che potrebbe autorizzare la banca, una volta verificato il rispetto delle condizioni fissate dalla normativa UE. Una procedura analoga potrebbe applicarsi alla revoca dell'autorizzazione;

- le autorità di vigilanza nazionali potrebbero effettuare la valutazione giornaliera della situazione delle banche e le verifiche in loco, attuando gli orientamenti e i regolamenti emanati dalla BCE. A tal fine le autorità di vigilanza nazionali potrebbero valersi degli attuali poteri, ad esempio, per effettuare visite in loco. Qualora dalla valutazione continua dovesse emergere che una banca si trova in gravi difficoltà, le autorità nazionali di vigilanza sarebbero tenute ad avvertire la BCE;

- in caso di domanda di autorizzazione all'uso di un modello interno del rischio presentata da una banca, l'autorità di vigilanza nazionale potrebbe valutare la domanda e la conformità alla normativa dell'UE e agli orientamenti emanati dalla BCE e potrebbe proporre alla BCE se e a quali condizioni convalidare il modello. Dopo la convalida l'autorità di vigilanza nazionale potrebbe sorvegliare l'applicazione del modello e monitorarne l'uso;

- i poteri sanzionatori sarebbero ripartiti tra la BCE e il livello nazionale.

4.3. Poteri della BCE

4.3.1. Poteri di vigilanza e di indagine

Ai fini dell'esecuzione dei suoi compiti, la BCE sarà considerata l'autorità competente degli Stati membri partecipanti e disporrà dei poteri di vigilanza che la normativa bancaria dell'UE conferisce a tali autorità, tra cui il potere di autorizzazione degli enti creditizi e di revoca delle autorizzazioni e il potere di rimuovere i membri del consiglio di amministrazione degli enti creditizi. Inoltre, ai fini dello svolgimento dei compiti di vigilanza che le sono attribuiti, la BCE può irrogare sanzioni pecuniarie e penalità di mora. L'approccio in materia di sanzioni previsto dal presente regolamento lascia impregiudicato l'approccio seguito in altri settori in

cui le istituzioni dell'UE hanno il potere di imporre sanzioni, tra l'altro, in alcuni casi, anche alle imprese madri.

Per poter assolvere i suoi compiti, la BCE disporrà di tutti i poteri di indagine necessari; in particolare, potrà chiedere tutte le informazioni pertinenti ai soggetti sottoposti a vigilanza e alle persone coinvolte nelle loro attività, collegate o connesse ad esse, ovvero alle persone che svolgono funzioni operative per conto di tali soggetti. Sarà altresì abilitata a condurre tutte le indagini necessarie, comprese ispezioni in loco. L'esercizio dei poteri di indagine sarà accompagnato da garanzie adeguate.

4.3.2. Disposizione specifica sull'autorizzazione e sulle materie di competenza del paese di origine e del paese ospitante

Nel rilasciare l'autorizzazione ad un ente creditizio la BCE terrà conto delle eventuali condizioni supplementari previste dalla normativa nazionale. In particolare, rilascerà l'autorizzazione su proposta dell'autorità nazionale competente laddove siano soddisfatte le condizioni stabilite dalla normativa nazionale.

Quando gli enti creditizi esercitano il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi in altri Stati membri, la normativa dell'Unione prevede una chiara ripartizione delle competenze tra le autorità dello Stato membro di origine e quelle dello Stato membro ospitante nonché specifici obblighi di comunicazione. Per i compiti ad essa attribuiti, la BCE avrà il ruolo dell'autorità di vigilanza sia del paese di origine che del paese ospitante nei confronti degli enti creditizi che esercitano la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi in altri Stati membri partecipanti. In relazione alle materie in cui si esercitano tali compiti non è pertanto necessaria una ripartizione delle competenze tra Stato membro di origine e Stato membro ospitante né sono necessarie procedure specifiche di comunicazione, per cui le disposizioni in materia non saranno più di applicazione tra gli Stati membri partecipanti.

Ai sensi della normativa dell'Unione, le autorità di vigilanza dei gruppi bancari transfrontalieri partecipano alla vigilanza su base consolidata del gruppo e coordinano le loro attività di vigilanza nell'ambito di collegi delle autorità di vigilanza. Tuttavia, per i gruppi bancari stabiliti unicamente negli Stati membri partecipanti, la BCE svolgerà tutti i pertinenti compiti di vigilanza. Per questi gruppi le disposizioni sulla cooperazione tra autorità di vigilanza e sui collegi delle autorità di vigilanza non saranno più di applicazione.

4.4. Relazione con gli Stati membri la cui moneta non è l'euro

La proposta tiene conto in tre modi della situazione degli Stati membri che non hanno adottato l'euro.

In primo luogo, ai sensi della proposta di modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 istitutivo dell'Autorità bancaria europea, si propone di adeguare le modalità di voto dell'ABE in modo da assicurare che le strutture decisionali dell'Autorità continuino a essere equilibrate ed efficaci e a preservare appieno l'integrità del mercato unico (cfr. sezione 4.1.3).

In secondo luogo, per quanto riguarda la vigilanza delle banche transfrontaliere operanti sia all'interno che all'esterno della zona euro, la proposta non pregiudica in alcun modo la posizione degli Stati membri non partecipanti nei collegi delle autorità di vigilanza istituiti ai sensi della direttiva 2006/48/CE. Le disposizioni relative ai collegi e l'obbligo di cooperare e di scambiare informazioni nel quadro della vigilanza su base consolidata e tra autorità di vigilanza del paese di origine e del paese ospitante si applicheranno pienamente alla BCE in

qualità di autorità competente per gli Stati membri partecipanti. Tali disposizioni forniranno un quadro efficace per la cooperazione tra la BCE e le autorità di vigilanza nazionali degli Stati membri che non hanno adottato l'euro.

In terzo luogo, gli Stati membri che, pur non avendo adottato l'euro, intendono partecipare all'Unione bancaria potranno instaurare con la BCE una cooperazione stretta in materia di vigilanza, fermo restando il soddisfacimento di alcune condizioni specifiche. Tali Stati membri dovranno, ad esempio, rispettare e applicare gli atti pertinenti della BCE. Per gli Stati membri che hanno instaurato una cooperazione stretta, la BCE eserciterà sugli enti creditizi ivi stabiliti i compiti di vigilanza ad essa attribuiti dal presente regolamento. Un rappresentante dello Stato membro potrà partecipare alle attività del consiglio di vigilanza istituito dal regolamento per la pianificazione e l'esecuzione dei compiti della BCE in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, nel rispetto delle condizioni fissate nella decisione che instaura la cooperazione stretta conformemente allo statuto del SEBC e della BCE.

4.5. Principi organizzativi

4.5.1. Indipendenza e responsabilità

La BCE sarà indipendente nell'esercizio dei compiti di vigilanza bancaria e sarà soggetta a disposizioni rigorose in materia di responsabilità, al fine di assicurare che eserciti i poteri di vigilanza con la massima efficacia e in modo proporzionato, nel rispetto dei limiti fissati dal trattato e conformemente alle disposizioni previste per le Autorità di vigilanza europee. La BCE sarà pertanto responsabile dei compiti ad essa attribuiti dinanzi al Parlamento europeo e rispettivamente al Consiglio e all'Eurogruppo. Essa sarà tenuta a trasmettere relazioni periodiche e a rispondere a interrogazioni e quesiti. Il presidente del consiglio di vigilanza presenterà una relazione annuale sulle attività del consiglio di vigilanza della BCE al Parlamento europeo e all'Eurogruppo, e potrà partecipare ad audizioni delle competenti commissioni del Parlamento europeo in ogni altra occasione. La BCE sarà anche tenuta a rispondere alle interrogazioni e ai quesiti del Parlamento europeo e dei suoi membri sulle sue attività di vigilanza. Inoltre, a norma del trattato, il presidente e il vicepresidente del consiglio direttivo, in quanto organo avente la responsabilità finale dell'azione della BCE, e gli altri membri del comitato esecutivo sono nominati dal Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo. Il presidente del consiglio di vigilanza sarà scelto tra i membri del comitato esecutivo, il che assicura un ruolo significativo del Parlamento europeo nella scelta del presidente. Conformemente all'articolo 314, paragrafo 1, del TFUE, il bilancio della BCE non fa parte del bilancio dell'Unione. Tuttavia, al fine di assicurare la responsabilità entro tale quadro, la BCE sarà tenuta a prevedere nel suo bilancio generale una linea di bilancio separata per i compiti di vigilanza. Le spese sostenute per i compiti di vigilanza della BCE saranno finanziate imponendo il pagamento di una commissione agli enti che vi sono sottoposti.

4.5.2. Governance

I compiti di politica monetaria saranno rigorosamente separati da quelli di vigilanza per scongiurare potenziali conflitti di interesse tra gli obiettivi della politica monetaria e quelli della vigilanza prudenziale. Ai fini di tale separazione e per assicurare che ai compiti di vigilanza sia dedicata la dovuta attenzione, la BCE provvederà a che, al suo interno, tutte le attività preparatorie ed esecutive siano svolte da organi e divisioni amministrative separati da quelli incaricati della politica monetaria. Sarà istituito a tal fine un consiglio di vigilanza che preparerà le decisioni in materia di vigilanza. Il consiglio direttivo avrà la responsabilità ultima dell'adozione delle decisioni, ma potrà scegliere di delegare al consiglio di vigilanza

taluni compiti o parte del potere decisionale. Il consiglio di vigilanza sarà guidato da un presidente e da un vicepresidente eletti dal consiglio direttivo della BCE e sarà composto, in aggiunta ad essi, di quattro rappresentanti della BCE e di un rappresentante di ciascuna banca centrale nazionale o altra autorità nazionale competente.

4.5.3. Scambio di informazioni

Per l'esercizio dei compiti di vigilanza, la BCE sarà tenuta a rispettare gli obblighi inerenti al segreto professionale previsti dalla normativa bancaria dell'UE e potrà scambiare informazioni con le pertinenti autorità nazionali alle condizioni ivi stabilite.

4.6. Entrata in vigore e revisione

In considerazione dell'urgenza di istituire un meccanismo di vigilanza unico efficace, il regolamento entrerà in vigore il 1° gennaio 2013. Per facilitare l'avvio del meccanismo è prevista una sua introduzione graduale, per cui dal 1° gennaio 2013 la BCE avrà la possibilità di svolgere i suoi compiti di vigilanza nei confronti di tutti gli enti creditizi, in particolare di quelli che hanno ricevuto o chiesto assistenza finanziaria pubblica, mentre gli enti creditizi di maggiore importanza sistemica a livello europeo saranno assoggettati alla vigilanza della BCE a partire dal 1° luglio 2013. Nei confronti di tutte le altre banche la BCE assumerà pienamente i suoi compiti al più tardi a partire dal 1° gennaio 2014.

Si prevede che la direttiva sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento e il regolamento sui requisiti prudenziali relativi agli enti creditizi e alle imprese di investimento proposti dalla Commissione il 20 luglio 2011 (pacchetto CRD4)[1] entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 e la BCE sarà pertanto in grado di esercitare i suoi compiti di vigilanza sulla base di tali atti. In caso di mancato rispetto di questi termini, una specifica disposizione transitoria consente alla BCE di svolgere i suoi compiti sulla base delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE sui requisiti patrimoniali (CRD3).

Entro il 1° gennaio 2016 la Commissione pubblicherà una relazione sull'esperienza acquisita con il funzionamento del meccanismo di vigilanza unico e con le procedure previste dal presente regolamento.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta non ha nessuna incidenza sul bilancio dell'Unione, in quanto ai sensi dell'articolo 314, paragrafo 1, del TFUE, il bilancio della BCE non fa parte del bilancio dell'Unione.

[1] COM(2011) 452 e COM(2011) 453 del 20 luglio 2011.

2012/0242 (CNS)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 127, paragrafo 6,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Parlamento europeo[2],

visto il parere della Banca centrale europea[3],

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

(1) Negli ultimi decenni l'Unione ha compiuto progressi considerevoli nella creazione di un mercato interno dei servizi bancari. Di conseguenza, in molti Stati membri una quota significativa del mercato è detenuta da gruppi bancari aventi sede in un altro Stato membro e gli enti creditizi hanno diversificato l'attività sul piano geografico, in particolare all'interno della zona euro.

(2) Per rilanciare la ripresa economica nell'Unione è essenziale mantenere e approfondire il mercato interno dei servizi bancari, sfida che tuttavia si dimostra sempre più impegnativa. La realtà dei fatti indica che l'integrazione dei mercati bancari nell'Unione sta subendo una battuta di arresto.

(3) Nel contempo, l'esperienza maturata con la crisi finanziaria degli ultimi anni insegna che le autorità di vigilanza devono intensificare l'attività di controllo ed essere in grado di vigilare su mercati ed enti estremamente complessi e interconnessi.

(4) Nell'Unione la competenza a vigilare sulle singole banche resta principalmente a livello nazionale, con conseguente limitazione sia dell'efficacia della vigilanza sia della capacità delle autorità di vigilanza di maturare una visione comune della solidità del settore bancario in tutta l'Unione. Per preservare e aumentare gli effetti positivi

[2] GU C […] del […], pag. […].
[3] GU C […] del […], pag. […].

sulla crescita e il benessere dell'integrazione dei mercati, occorre aumentare l'integrazione delle competenze di vigilanza.

(5) In molti casi la solidità di un ente creditizio è ancora strettamente legata allo Stato membro in cui è stabilito. I dubbi sulla sostenibilità del debito pubblico, sulle prospettive di crescita economica e sulla solidità degli enti creditizi hanno alimentato tendenze di mercato che si rinforzano a vicenda, con possibili conseguenze in termini sia di rischi per la solidità di alcuni enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario sia di imposizione di pesanti oneri a carico delle finanze pubbliche già in difficoltà degli Stati membri in questione. Il problema pone rischi specifici all'interno della zona euro, nella quale la moneta unica accresce la probabilità che sviluppi negativi in uno Stato membro possano creare rischi per lo sviluppo economico e la stabilità della zona euro nel suo complesso.

(6) L'Autorità bancaria europea (ABE), istituita nel 2011 dal regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea)[4], e il Sistema europeo di vigilanza finanziaria, istituito dall'articolo 2 dello stesso regolamento e dal regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali)[5], e dal regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati)[6], hanno consentito di migliorare notevolmente la cooperazione tra le autorità di vigilanza bancaria nell'Unione. L'ABE contribuisce in modo rilevante alla definizione di un *corpus* unico di norme sui servizi finanziari nell'Unione ed ha svolto un ruolo determinante nell'attuazione coerente della ricapitalizzazione di grandi istituti finanziari dell'Unione decisa nell'ottobre 2011 dai capi di Stato o di governo europei.

(7) Il Parlamento europeo ha invitato a più riprese ad affidare ad un organo europeo la competenza diretta di alcuni compiti di vigilanza sugli istituti finanziari, a cominciare dalle risoluzioni sulla comunicazione della Commissione "Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: piano d'azione"[7], del 13 aprile 2000, e sulle norme di vigilanza prudenziale nell'Unione europea[8], del 21 novembre 2002.

(8) Nelle sue conclusioni del 29 giugno 2012, il Consiglio europeo ha invitato il Presidente del Consiglio europeo a sviluppare una tabella di marcia per la creazione di un'autentica Unione economica e monetaria. Lo stesso giorno i capi di Stato e di governo della zona euro hanno sottolineato, in occasione del loro vertice, che una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con la partecipazione della BCE, il MES potrà, mediante decisione ordinaria, avere facoltà di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari, nel rispetto di adeguate condizioni, tra cui l'osservanza delle norme sugli aiuti di Stato.

(9) Occorre pertanto creare l'Unione bancaria europea basata su un autentico *corpus* unico di norme sui servizi finanziari per il mercato unico nel suo complesso e comprendente

---

4 GU L 331 del 15.12.2010, pag. 12.
5 GU L 331 del 15.12.2010, pag. 37.
6 GU L 331 del 15.12.2010, pag. 84.
7 GU C 40 del 7.2.2001, pag. 453.
8 GU C 25 E del 29.1.2004, pag. 394.

un meccanismo di vigilanza unico e un quadro comune di garanzia dei depositi e di risoluzione delle crisi bancarie. Dati gli stretti legami e interconnessioni fra gli Stati membri partecipanti alla moneta unica, è opportuno che l'Unione bancaria si applichi almeno a tutti gli Stati membri della zona euro. Nella prospettiva di mantenere e approfondire il mercato interno, occorre che l'Unione bancaria sia anche aperta, per quanto possibile sul piano istituzionale, alla partecipazione di altri Stati membri.

(10) Come primo passo verso l'Unione bancaria, occorre assicurare, tramite un meccanismo di vigilanza unico, che la politica dell'Unione in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi sia attuata con coerenza ed efficacia, che il *corpus* unico di norme sui servizi finanziari sia applicato in ugual modo agli enti creditizi in tutti gli Stati membri interessati e che tali enti creditizi siano sottoposti a una vigilanza ottimale sotto il profilo qualitativo e libera da considerazioni estranee all'ottica prudenziale. Il meccanismo di vigilanza unico costituite il punto di partenza per le tappe successive dell'Unione bancaria, a concretamente del principio secondo cui l'introduzione di meccanismi comuni di intervento in caso di crisi deve essere preceduta da controlli comuni volti a limitare la probabilità di dovervi ricorrere.

(11) In quanto banca centrale della zona euro dotata di ampie competenze in materia macroeconomica e di stabilità finanziaria, la BCE è l'istituzione adatta ad assolvere i compiti di vigilanza nell'ottica di tutelare la stabilità del sistema finanziario europeo. In molti Stati membri, infatti, la competenza della vigilanza bancaria è già appannaggio della banca centrale. Occorre quindi attribuire alla BCE compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi nella zona euro.

(12) È opportuno attribuire alla BCE i compiti specifici che sono determinanti ai fini di un'attuazione coerente ed efficace della politica dell'Unione in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, lasciando gli altri compiti alle autorità nazionali. Occorre che la BCE abbia, tra l'altro, poteri di adozione di misure intese a garantire la stabilità macroprudenziale.

(13) La sicurezza e la solidità delle grandi banche sono essenziali per assicurare la stabilità del sistema finanziario, ma l'esperienza recente insegna che anche banche più piccole possono minacciare la stabilità finanziaria. Occorre pertanto che la BCE possa esercitare i compiti di vigilanza su tutte le banche degli Stati membri partecipanti.

(14) L'autorizzazione preliminare all'accesso all'attività di ente creditizio è una tecnica prudenziale fondamentale per assicurare che tale attività sia svolta soltanto da operatori dotati di una base economica solida, di un'organizzazione atta a gestire i rischi specifici insiti nella raccolta di depositi e nell'erogazione di crediti e di una dirigenza adeguata. È opportuno pertanto attribuire alla BCE il compito di autorizzare gli enti creditizi e la competenza a revocare le autorizzazioni.

(15) È possibile che, attualmente, uno Stato membro preveda, per l'autorizzazione degli enti creditizi e per i casi di relativa revoca, condizioni supplementari rispetto a quelle stabilite negli atti legislativi dell'Unione. Occorre quindi che la BCE eserciti i suoi compiti in materia di autorizzazione degli enti creditizi e di revoca dell'autorizzazione in caso di non conformità alla normativa nazionale su proposta della pertinente autorità nazionale competente, la quale valuta il soddisfacimento delle condizioni applicabili previste dalla normativa nazionale.

(16) Per assicurare che la proprietà di un ente creditizio rimanga sempre idonea e solida sotto il profilo finanziario, è indispensabile valutare l'idoneità di qualsiasi nuovo proprietario prima che esso acquisti una quota rilevante nell'ente creditizio. La BCE in quanto istituzione dell'Unione è in una posizione favorevole per effettuare la necessaria valutazione senza imporre restrizioni indebite sul mercato interno. È opportuno attribuire alla BCE il compito di valutare l'acquisizione e la cessione di partecipazioni rilevanti negli enti creditizi.

(17) La solidità prudenziale di un ente creditizio presuppone il rispetto delle norme dell'Unione che gli impongono di detenere un dato livello di capitale a copertura dei rischi insiti nella sua attività, di limitare le esposizioni nei confronti di singole controparti, di pubblicare le informazioni relative alla sua situazione finanziaria, di disporre di attività liquide sufficienti a superare le situazioni di stress sui mercati, di limitare la leva finanziaria. Occorre che, nei casi previsti specificamente dagli atti dell'Unione, la BCE abbia il compito di assicurare il rispetto di tali norme, di fissare requisiti prudenziali più elevati e di applicare misure aggiuntive agli enti creditizi.

(18) Le riserve supplementari di capitale, comprese una riserva di conservazione del capitale e una riserva di capitale anticiclica, per assicurare che nei periodi di crescita economica l'ente creditizio accumuli una base di capitale sufficiente a coprire le perdite nei periodi di stress, costituiscono strumenti prudenziali fondamentali ai fini della disponibilità di una capacità adeguata di assorbimento delle perdite. È opportuno attribuire alla BCE il compito di imporre tali riserve e di accertare che gli enti creditizi vi si conformino.

(19) La sicurezza e la solidità di un ente creditizio dipendono anche dall'allocazione di adeguato capitale interno, in considerazione dei rischi cui potrebbe trovarsi esposto, e dalla disponibilità di strutture organizzative interne e di dispositivi di governo societario appropriati. È quindi opportuno attribuire alla BCE il compito di applicare requisiti che assicurino la presenza, negli enti creditizi, di dispositivi, processi e meccanismi di *governance* solidi, compresi processi e strategie per valutare e mantenere l'adeguatezza del capitale interno. È opportuno che la BCE sia altresì competente a imporre, qualora si riscontrino carenze, le misure del caso, compresi obblighi specifici in materia di fondi propri supplementari, pubblicazione e liquidità.

(20) I rischi per la sicurezza e la solidità di un ente creditizio possono porsi sia a livello di singolo ente sia a livello di gruppo bancario o di conglomerato finanziario. Meccanismi specifici di vigilanza per attenuare questi rischi sono importanti per assicurare la sicurezza e la solidità degli enti creditizi. È opportuno incaricare la BCE, oltre che della vigilanza sui singoli enti creditizi, anche della vigilanza su base consolidata, della vigilanza supplementare, della vigilanza sulle società di partecipazione finanziaria e della vigilanza sulle società di partecipazione finanziaria mista.

(21) Per preservare la stabilità finanziaria occorre porre rimedio al deterioramento della situazione finanziaria ed economica di un ente prima che questo giunga ad un punto tale per cui le autorità non abbiano alternative alla risoluzione della crisi in cui versa. È opportuno attribuire alla BCE il compito di attuare le misure di intervento precoce previste dalla normativa dell'Unione in materia, che dovrebbe tuttavia coordinare con le pertinenti autorità di risoluzione delle crisi. In attesa che i poteri di risoluzione delle crisi siano conferiti ad un organo europeo, occorre inoltre che la BCE si coordini

adeguatamente con le autorità nazionali in questione per giungere ad un'intesa circa le competenze rispettive in caso di crisi, in particolare nel contesto della gestione delle crisi dei gruppi transfrontalieri e dei collegi di risoluzione delle crisi che saranno istituiti a tal fine.

(22) Occorre lasciare alle autorità nazionali i compiti di vigilanza non attribuiti alla BCE, in particolare i seguenti compiti: ricevere dagli enti crediti le notifiche in relazione al diritto di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, esercitare la vigilanza sui soggetti che, benché non rientranti nella definizione di "ente creditizio" ai sensi del diritto dell'Unione, la normativa nazionale sottopone alla stessa vigilanza degli enti creditizi, esercitare la vigilanza sugli enti creditizi dei paesi terzi che aprono una succursale o che prestano servizi transfrontalieri nell'Unione, esercitare la vigilanza sui servizi di pagamento, effettuare le verifiche quotidiane sugli enti creditizi, assolvere nei confronti degli enti creditizi la funzione di autorità competenti in relazione ai mercati degli strumenti finanziari, prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

(23) È opportuno che la BCE svolga i compiti ad essa attribuiti mirando ad assicurare la sicurezza e la solidità degli enti creditizi, la stabilità del sistema finanziario dell'Unione e l'unità e l'integrità del mercato interno, garantendo anche la tutela dei depositanti e migliorando il funzionamento del mercato interno, in linea con il *corpus* unico di norme sui servizi finanziari dell'Unione.

(24) Occorre che l'attribuzione di compiti di vigilanza alla BCE in relazione ad alcuni Stati membri si iscriva coerentemente nel quadro del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) istituito nel 2010 e sia in linea con il relativo obiettivo di fondo di definire un *corpus* unico di norme e di migliorare la convergenza delle prassi di vigilanza in tutta l'Unione. È importante che le autorità di vigilanza bancaria cooperino tra di loro e con le autorità di vigilanza delle assicurazioni e mercati finanziari per trattare le questioni di interesse comune e per assicurare una vigilanza adeguata sugli enti creditizi attivi anche nei settori assicurativo e mobiliare. Occorre pertanto che la BCE cooperi strettamente con l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali nel quadro del SEVIF.

(25) Per assicurare la coerenza fra i compiti di vigilanza attribuiti alla BCE e il processo decisionale interno all'ABE, occorre che la BCE coordini la posizione comune tra i rappresentanti delle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti nelle materie di competenza della BCE.

(26) Occorre che la BCE assolva i suoi compiti conformemente alla normativa dell'Unione, compresi tutto il diritto primario e derivato dell'Unione, le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato, le regole di concorrenza e sul controllo delle concentrazioni e il *corpus* unico di norme applicabile a tutti gli Stati membri. L'ABE è incaricata di elaborare progetti di norme tecniche nonché orientamenti e raccomandazioni finalizzati alla convergenza nella vigilanza e alla coerenza dei relativi risultati nell'ambito dell'UE. Poiché non è opportuno che subentri all'ABE nell'assolvimento di tali compiti, la BCE deve esercitare il potere di adottare regolamenti a norma dell'articolo 132 del TFUE soltanto quando la normativa dell'Unione adottata dalla Commissione europea su presentazione di progetti da parte dell'ABE o gli orientamenti e le raccomandazioni emanati dall'ABE non disciplinano

talune materie necessarie per il corretto assolvimento dei compiti della BCE ovvero non li disciplinano in modo sufficientemente particolareggiato.

(27) Per assicurare che gli enti creditizi, le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista applichino le norme e le decisioni in materia di vigilanza, occorre imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione. A norma dell'articolo 132, paragrafo 3, del TFUE e del regolamento (CE) n. 2532/98 del Consiglio, del 23 novembre 1998, sul potere della Banca centrale europea di irrogare sanzioni[9], la BCE ha il potere di infliggere alle imprese ammende o penalità di mora in caso di inosservanza degli obblighi imposti dai regolamenti e dalle decisioni da essa adottati. Inoltre, al fine di consentire alla BCE di svolgere efficacemente i suoi compiti relativi al controllo del rispetto delle disposizioni di vigilanza previste dalla normativa dell'Unione direttamente applicabile, è necessario attribuire alla BCE il potere di imporre sanzioni pecuniarie agli enti creditizi, alle società di partecipazione finanziaria e alle società di partecipazione finanziaria mista in caso di violazione di tali norme. È opportuno che le autorità nazionali possano continuare a infliggere sanzioni in caso di mancato rispetto degli obblighi imposti dalla legislazione nazionale di recepimento delle direttive dell'Unione. È opportuno che la BCE possa, quando reputa che l'assolvimento dei suoi compiti richieda una sanzione per le violazioni, rimettere a tal fine la questione alle autorità nazionali.

(28) Le autorità di vigilanza nazionali vantano competenze importanti e consolidate nella vigilanza sugli enti creditizi sul rispettivo territorio e nelle relative peculiarità economiche, organizzative e culturali. Hanno assegnato a tali scopi un corpo ingente di personale dedicato e altamente qualificato. Ai fini di una vigilanza europea di elevata qualità, è opportuno che le autorità di vigilanza nazionali assistano la BCE nella preparazione e nell'attuazione degli atti inerenti all'assolvimento dei suoi compiti di vigilanza, tra cui in particolare la valutazione giornaliera della situazione delle banche e le relative verifiche in loco.

(29) Per quanto riguarda la vigilanza di enti creditizi transfrontalieri operanti sia all'interno che all'esterno della zona euro, occorre che la BCE cooperi strettamente con le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti. In qualità di autorità competente è necessario che la BCE sia soggetta ai relativi obblighi di cooperazione e di scambio di informazioni imposti dalla normativa UE e partecipi pienamente nei collegi delle autorità di vigilanza. Inoltre, poiché l'esercizio di compiti di vigilanza da parte di un'istituzione europea apporta chiari benefici in termini di stabilità finanziaria e integrazione sostenibile dei mercati, occorre che anche gli Stati membri che non partecipano alla moneta unica abbiano la possibilità di partecipare al nuovo meccanismo. Tuttavia, l'assolvimento efficace dei compiti di vigilanza presuppone necessariamente l'attuazione piena e immediata delle decisioni in materia di vigilanza. Occorre che gli Stati membri che intendono partecipare al nuovo meccanismo si impegnino quindi ad assicurare che le autorità nazionali competenti si conformino alle misure richieste dalla BCE in relazione agli enti creditizi e vi diano attuazione. È opportuno che la BCE possa instaurare una cooperazione stretta con le autorità competenti di uno Stato membro che non partecipa alla moneta unica. È necessario che sia tenuta a instaurare la cooperazione quando sono soddisfatte le condizioni previste nel presente regolamento. Occorre che le condizioni in base alle quali i rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri che hanno instaurato una

[9] GU L 318 del 27.11.1998, pag. 4.

cooperazione stretta prendono parte alle attività del consiglio di vigilanza consentano la partecipazione più ampia possibile di detti rappresentanti, tenendo conto dei limiti derivanti dallo statuto del SEBC e della BCE, in particolare per quanto riguarda l'integrità del suo processo decisionale.

(30) Per assolvere i suoi compiti la BCE deve disporre di adeguati poteri di vigilanza. La normativa dell'Unione in materia di vigilanza degli enti creditizi attribuisce determinati poteri alle autorità di vigilanza designate a tal fine dagli Stati membri. Nella misura in cui tali poteri rientrano nell'ambito dei compiti di vigilanza ad essa attribuiti, occorre considerare la BCE l'autorità competente per gli Stati membri partecipanti, ed è necessario dotala dei poteri conferiti alle autorità competenti dalla normativa dell'Unione, ossia i poteri conferiti alle autorità competenti dello Stato membro di origine e dello Stato membro ospitante e alle autorità designate.

(31) Per svolgere efficacemente i suoi compiti di vigilanza, è necessario che la BCE possa richiedere tutte le informazioni necessarie e svolgere indagini e ispezioni in loco. È opportuno che tali poteri si applichino agli enti soggetti alla vigilanza, alle persone che partecipato alle attività di detti enti e di terzi collegati, ai terzi a cui gli enti hanno esternalizzato funzioni o attività operative e alle persone altrimenti associate o collegate strettamente e in modo sostanziale alle attività di tali enti, incluso il personale dell'impresa soggetta a vigilanza che non partecipi direttamente alle sue attività, ma che, in ragione delle funzioni che ricopre nell'impresa, può detenere informazioni importanti su questioni specifiche e su imprese specifiche che hanno fornito servizi all'impresa. Occorre che la BCE possa richiedere informazioni su semplice richiesta e che il destinatario della richiesta non sia tenuto a fornire l'informazione; tuttavia, qualora egli fornisca volontariamente le informazioni, occorre che esse siano esatte o non fuorvianti e siano messe a disposizione senza indugio. Occorre che la BCE possa richiedere le informazioni anche mediante decisione.

(32) Quando gli enti creditizi esercitano il loro diritto di stabilimento o di libera prestazione di servizi in un altro Stato membro o nel caso in cui diversi soggetti in un gruppo siano stabiliti in Stati membri diversi, la normativa dell'Unione prevede procedure specifiche nonché la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri interessati. Nella misura in cui la BCE assume taluni compiti di vigilanza per tutti gli Stati membri partecipanti, occorre che le predette procedure e la predetta ripartizione non si applichino all'esercizio del diritto di stabilimento o di libera prestazione di servizi in un altro Stato membro partecipante.

(33) Nelle sue procedure decisionali, occorre che la BCE sia soggetta alle norme e ai principi generali dell'Unione in materia di giusto processo e di trasparenza. Occorre rispettare pienamente il diritto dei destinatari delle decisioni della BCE ad essere ascoltati.

(34) L'attribuzione di compiti di vigilanza implica per la BCE una responsabilità considerevole in termini di salvaguardia della stabilità finanziaria nell'Unione e di esercizio il più possibile efficace e proporzionato dei poteri di vigilanza. Occorre pertanto che la BCE risponda dell'esecuzione di tali compiti al Parlamento europeo e rispettivamente al Consiglio dell'Unione europea e all'Eurogruppo quali istituzioni democraticamente legittimate a rappresentare i cittadini europei e gli Stati membri dell'UE, anche tramite relazioni periodiche e risposte a interrogazioni e quesiti. Nei casi in cui le autorità di vigilanza nazionali intervengono a norma del

presente regolamento, è opportuno che resti d'applicazione il regime di responsabilità previsto dalla normativa nazionale.

(35) La BCE è competente ad esercitare funzioni di politica monetaria ai fini del mantenimento della stabilità dei prezzi ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 1, del TFUE. L'assolvimento di compiti di vigilanza mira a tutelare la sicurezza e la solidità degli enti finanziari e la stabilità del sistema finanziario. Per evitare conflitti di interesse e per assicurare che ciascuna funzione sia esercitata conformemente agli obiettivi applicabili, la BCE deve provvedere a una separazione netta nell'esercizio delle due funzioni.

(36) Occorre, in particolare, istituire con la BCE un consiglio di vigilanza incaricato di preparare le decisioni in materia di vigilanza, che ricomprenda le competenze specifiche delle autorità di vigilanza nazionali. È opportuno che il consiglio di vigilanza sia presieduto da un presidente e da un vicepresidente eletti dal consiglio direttivo della BCE e sia inoltre composto di rappresentanti della BCE e delle autorità nazionali. Ai fini di una rotazione adeguata e, nel contempo, a tutela della loro piena indipendenza, occorre che il presidente e il vicepresidente siano eletti per un mandato, non rinnovabile, non superiore a cinque anni. Per assicurare il pieno coordinamento con le attività dell'ABE e con le politiche prudenziali dell'Unione, è opportuno che l'ABE e la Commissione europea partecipino al consiglio di vigilanza in veste di osservatori. Lo svolgimento dei compiti di vigilanza attribuiti alla BCE impone l'adozione di un gran numero di atti e decisioni tecnicamente complessi, tra cui le decisioni relative a singoli enti creditizi. Per svolgere efficacemente detti compiti secondo il principio della separazione rispetto ai compiti relativi alla politica monetaria, occorre che il consiglio direttivo della BCE possa delegare al consiglio di vigilanza taluni compiti di vigilanza ben definiti e le relative decisioni, ferme restando la supervisione e la responsabilità del consiglio direttivo, che può impartire al consiglio di vigilanza istruzioni e linee guida. Il consiglio di vigilanza può farsi assistere da un comitato direttivo, a composizione più ristretta.

(37) Occorre che il consiglio di vigilanza e il personale della BCE con incarichi di vigilanza siano vincolati a un segreto professionale appropriato. Un obbligo analogo deve applicarsi allo scambio di informazioni con il personale della BCE estraneo alle attività di vigilanza, Occorre che ciò non impedisca alla BCE di scambiare informazioni, nei limiti e alle condizioni fissati dagli atti normativi dell'Unione in materia, anche con la Commissione europea ai fini dei compiti di cui agli articoli 107 e 108 del TFUE e ai sensi della normativa dell'Unione sul miglioramento della sorveglianza economica e di bilancio.

(38) Per svolgere efficacemente i suoi compiti di vigilanza, occorre che la BCE svolga i compiti di vigilanza ad essa attribuiti in piena indipendenza, in particolare libera da indebite influenze politiche e da qualsiasi ingerenza degli operatori del settore, che potrebbero comprometterne l'indipendenza operativa.

(39) Per assolvere efficacemente i suoi compiti la BCE deve disporre di risorse consone, ottenute con modalità che salvaguardino l'indipendenza della BCE da indebite influenze delle autorità nazionali competenti e dei partecipanti ai mercati e che assicurino la separazione fra politica monetaria e compiti di vigilanza. È opportuno che i costi della vigilanza siano sostenuti in primo luogo dai soggetti che vi sono sottoposti. L'esercizio dei compiti di vigilanza da parte della BCE deve quindi essere

finanziato, almeno in parte, imponendo agli enti creditizi il pagamento di una commissione. Poiché compiti rilevanti di vigilanza saranno trasferiti dalle autorità nazionali alla BCE, si prevede una diminuzione corrispondente delle commissioni di vigilanza imposte a livello nazionale.

(40) Una vigilanza efficace presuppone personale estremamente motivato, adeguatamente formato e imparziale. Al fine di creare un meccanismo di vigilanza realmente integrato occorre precedere ad uno scambio e un distacco adeguato di personale tra le autorità di vigilanza nazionali e tra di esse e la BCE. Laddove necessario per evitare conflitti di interesse, in particolare nella vigilanza sulle grandi banche, la BCE deve poter chiedere che le squadre di vigilanza nazionali coinvolgano anche personale proveniente dalle autorità competenti di altri Stati membri partecipanti.

(41) Date la globalizzazione dei servizi bancari e l'accresciuta importanza degli standard internazionali, occorre che la BCE assolva i suoi compiti nel rispetto di tali standard e attraverso il dialogo e una cooperazione stretta con le autorità di vigilanza al di fuori dell'Unione, senza sovrapporsi alla funzione internazionale dell'ABE. È opportuno che sia abilitata a stabilire contatti e concludere accordi amministrativi con le autorità di vigilanza e le amministrazioni di paesi terzi, nonché con organizzazioni internazionali, previo coordinamento con l'ABE e nel pieno rispetto delle funzioni esistenti e delle rispettive competenze degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione.

(42) La direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati[10] e il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati[11], si applicano pienamente al trattamento dei dati personali ai fini del presente regolamento.

(43) Alla BCE si applica il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)[12]. La BCE ha inoltre aderito all'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee relativo alle inchieste interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

(44) Affinché gli enti creditizi siano sottoposti ad una vigilanza ottimale sotto il profilo qualitativo e libera da considerazioni estranee all'ottica prudenziale e per affrontare in modo tempestivo ed efficace le conseguenze negative e che si rafforzano a vicenda degli sviluppi di mercato, occorre che la BCE inizi a esercitare i compiti di vigilanza specifici il più presto possibile. Il trasferimento di tali compiti dalle autorità di vigilanza nazionali alla BCE richiede tuttavia una certa preparazione. È pertanto opportuno prevedere un periodo adeguato di introduzione graduale. Occorre aumentare gradualmente il numero di banche sottoposte alla vigilanza della BCE, in funzione dell'importanza che la vigilanza su di esse riveste al fine di assicurare la stabilità finanziaria. In una prima fase occorre che la BCE possa svolgere i suoi compiti di vigilanza in relazione a qualsiasi banca, in particolare le banche che

[10] GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.
[11] GU L 8 del 12.01.2001, pag. 1.
[12] GU L 136 del 31.5.1999, pag. 1.

hanno richiesto o ottenuto assistenza finanziaria pubblica. Successivamente occorre estendere i compiti di vigilanza alle banche di grande importanza sistemica sul piano europeo, sulla base del totale delle loro esposizioni e delle loro attività transnazionali. È necessario calcolare il totale delle esposizioni secondo le metodologie definite nell'accordo di Basilea III del comitato di Basilea per la vigilanza bancaria sul calcolo del coefficiente di leva finanziaria e sulla definizione di capitale di base di classe 1. È opportuno completare il processo di introduzione graduale entro un anno dall'entrata in vigore del presente regolamento.

(45) Il quadro vigente in materia di requisiti prudenziali per gli enti creditizi e di vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari è costituito da direttive che prevedono un numero significativo di opzioni e facoltà discrezionali per gli Stati membri nella definizione dei poteri delle autorità competenti. In attesa dell'adozione di nuovi atti legislativi dell'Unione che fissino i poteri attribuiti direttamente alle autorità competenti senza riferimento alle opzioni e facoltà discrezionali degli Stati membri, la BCE non può prendere decisioni direttamente applicabili agli enti creditizi, alle società di partecipazione finanziaria o alle società di partecipazione finanziaria mista. Nella fase transitoria, occorre che la BCE eserciti i suoi compiti unicamente dando istruzioni alle autorità competenti nazionali.

(46) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali, la libertà di impresa, il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale e deve essere attuato conformemente a detti diritti e principi.

(47) Dato che gli obiettivi del presente regolamento, ossia l'istituzione di un quadro efficiente ed efficace per l'esercizio di compiti specifici di vigilanza sugli enti creditizi da parte di un organo dell'Unione e l'applicazione uniforme del *corpus* unico di norme agli enti creditizi, non possono essere raggiunti in modo sufficiente a livello di Stati membri e possono pertanto essere meglio conseguiti a livello dell'Unione a motivo della struttura paneuropea del mercato bancario e dell'impatto dei fallimenti bancari sugli altri Stati membri, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Capo I

Oggetto e definizioni

Articolo 1

Oggetto

Il presente regolamento attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, al fine di promuovere la sicurezza e la

solidità degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario, avendo debito riguardo all'unità e all'integrità del mercato interno.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini del presente regolamento s'intende per:

(1) "Stato membro partecipante": uno Stato membro la cui moneta è l'euro;

(2) "autorità nazionale competente": l'autorità nazionale competente designata dagli Stati membri partecipanti a norma della direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione)[13], e della direttiva 2006/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi (rifusione)[14];

(3) "ente creditizio": un ente creditizio come definito all'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/48/CE;

(4) "società di partecipazione finanziaria": una società di partecipazione finanziaria come definita all'articolo 4, punto 19, della direttiva 2006/48/CE;

(5) "società di partecipazione finanziaria mista": una società di partecipazione finanziaria mista come definita all'articolo 2, punto 15, della 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[15];

(6) "conglomerato finanziario": un conglomerato finanziario come definito all'articolo 2, punto 14, della direttiva 2002/87/CE.

[13] GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1.
[14] GU L 177 del 30.6.2006, pag. 277.
[15] GU L 35 dell'11.2.2003, pag. 1.

Capo II

Cooperazione e compiti

Articolo 3

Cooperazione

La BCE coopera strettamente con l'Autorità bancaria europea, con l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, con l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e con il Comitato europeo per il rischio sistemico, che fanno parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria istituito dall'articolo 2 dei regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.

Articolo 4

Compiti attribuiti alla BCE

1. In conformità alle pertinenti disposizioni della normativa dell'Unione la BCE ha competenza esclusiva dell'assolvimento dei compiti seguenti, a fini di vigilanza prudenziale, nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti:

(a) rilasciare e revocare l'autorizzazione agli enti creditizi;

(b) valutare le acquisizioni e le cessioni di partecipazioni in enti creditizi;

(c) accertare l'osservanza degli atti dell'Unione che impongono agli enti creditizi requisiti prudenziali sotto forma di requisiti in materia di fondi propri, limitazioni dell'esposizione, liquidità, leva finanziaria, segnalazione e divulgazione al pubblico delle informazioni su tali aspetti;

(d) esclusivamente nei casi specificati dagli atti dell'Unione, imporre requisiti prudenziali più elevati e applicare misure aggiuntive agli enti creditizi;

(e) imporre agli enti creditizi di detenere riserve di capitale in aggiunta ai requisiti in materia di fondi propri di cui alla lettera c), tra cui la fissazione di tassi di riserva di capitale anticiclici e ogni altra misura mirante ad affrontare i rischi sistemici o macroprudenziali nei casi specificati negli atti dell'Unione;

(f) applicare requisiti che assicurino la presenza, negli enti creditizi, di dispositivi, processi e meccanismi di *governance* solidi e di processi efficaci di valutazione dell'adeguatezza del capitale interno;

(g) accertare se i dispositivi, strategie, processi e meccanismi instaurati dagli enti creditizi e i fondi propri da essi detenuti permettano una gestione solida e la

copertura dei rischi e, alla luce di tale valutazione prudenziale, imporre agli enti creditizi obblighi specifici in materia di fondi propri supplementari, di pubblicazione e di liquidità, nonché altre misure nei casi espressamente previsti dagli atti dell'Unione;

(h) sottoporre gli enti creditizi a prove di stress prudenziali a supporto della valutazione prudenziale;

(i) esercitare la vigilanza su base consolidata sulle imprese madri degli enti creditizi stabilite in uno degli Stati membri partecipanti, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, e partecipare alla vigilanza su base consolidata, anche in collegi delle autorità di vigilanza, sulle imprese madri non stabilite in uno degli Stati membri partecipanti;

(j) partecipare alla vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari in relazione agli enti creditizi che ne fanno parte e assumere i compiti di coordinatore quando la BCE è nominata coordinatore per un conglomerato finanziario conformemente ai criteri fissati nella pertinente normativa dell'Unione;

(k) svolgere, in coordinamento con le pertinenti autorità di risoluzione della crisi, i compiti di vigilanza collegati all'intervento precoce qualora un ente creditizio non soddisfi o rischi di violare i requisiti prudenziali applicabili, compresi i piani di risanamento e i dispositivi di sostegno finanziario infragruppo;

(l) coordinare ed esprimere, nelle materie relative ai compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, la posizione comune dei rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti in sede di consiglio delle autorità di vigilanza e di consiglio di amministrazione dell'Autorità bancaria europea.

2. Nei confronti degli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro non partecipante che aprono una succursale o che prestano servizi transfrontalieri in uno Stato membro partecipante, la BCE assolve i compiti di cui al paragrafo 1 di competenza delle autorità nazionali competenti dello Stato membro partecipante.

3. Fatta salva la pertinente normativa dell'Unione e conformemente ad essa, in particolare gli atti normativi e di altra natura, la BCE può, per quanto necessario all'assolvimento dei compiti di vigilanza ad essa attribuiti dal presente regolamento, adottare regolamenti e raccomandazioni e prendere decisioni al fine di dare attuazione o applicazione alla normativa dell'Unione.

4. Il presente regolamento lascia impregiudicate le competenze delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti a svolgere i compiti di vigilanza non menzionati nel presente regolamento e i relativi poteri.

Articolo 5

Autorità nazionali

1. La BCE svolge i suoi compiti nel quadro del meccanismo di vigilanza unico composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti.

2. Le autorità nazionali competenti assistono la BCE, su sua richiesta, nella preparazione e nell'attuazione degli atti inerenti ai compiti di cui all'articolo 4.

3. La BCE organizza le modalità pratiche per l'attuazione del paragrafo 2 da parte delle autorità di vigilanza nazionali nell'esercizio dei suoi compiti. Essa definisce chiaramente il quadro e le condizioni per lo svolgimento di dette attività da parte delle autorità nazionali competenti.

4. Le autorità nazionali competenti si attengono alle istruzioni impartite dalla BCE.

Articolo 6

Cooperazione stretta con le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti

1. Nei limiti stabiliti dal presente articolo, la BCE assolve i compiti di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, in relazione agli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro la cui moneta non è l'euro, laddove essa e l'autorità nazionale competente dello Stato membro in questione abbiano instaurato una cooperazione stretta a norma del presente articolo.

   A tal fine, la BCE può formulare orientamenti o rivolgere richieste all'autorità nazionale competente dello Stato membro non partecipante.

2. La cooperazione stretta tra la BCE e l'autorità nazionale competente di uno Stato membro non partecipante è stabilita da una decisione adottata dalla BCE, purché siano rispettate le seguenti condizioni:

(a) lo Stato membro comunica agli altri Stati membri, alla Commissione, alla BCE e all'ABE la richiesta di instaurare una cooperazione stretta con la BCE relativamente all'esercizio dei compiti di cui all'articolo 4 in relazione a tutti gli enti creditizi in esso stabiliti;

(b) nella comunicazione lo Stato membro interessato si impegna:

   – ad assicurare che la propria autorità nazionale competente rispetti gli orientamenti o le richieste della BCE;

   – a comunicare tutte le informazioni sugli enti creditizi ivi stabiliti di cui la BCE può aver bisogno per sottoporli ad una valutazione approfondita;

(c) lo Stato membro ha adottato atti giuridici nazionali per assicurare che l'autorità nazionale competente sia tenuta a adottare, nei confronti degli enti creditizi, le misure chieste dalla BCE a norma del paragrafo 5.

3. La decisione di cui al paragrafo 2 determina, in conformità allo statuto del SEBC e della BCE, le condizioni alle quali i rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri che hanno instaurato una cooperazione stretta a norma del presente articolo partecipano alle attività del consiglio di vigilanza.

4. La decisione di cui al paragrafo 2 è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Essa si applica 14 giorni dopo la data di pubblicazione.

5. La BCE, se reputa opportuna l'adozione da parte dell'autorità competente dello Stato membro interessato di una misura inerente ai compiti di cui al paragrafo 1 nei confronti di un ente creditizio, di una società di partecipazione finanziaria o di una società di partecipazione finanziaria mista, ne fa richiesta all'autorità nazionale competente indicando i termini pertinenti. I termini pertinenti non possono essere inferiori a 48 ore, a meno che un'adozione più rapida sia indispensabile per scongiurare danni irreparabili. L'autorità nazionale competente dello Stato membro interessato prende tutte le misure necessarie nel rispetto dell'obbligo di cui al paragrafo 2, lettera c).

5. La BCE può decidere di porre fine alla cooperazione stretta con lo Stato membro quando questo non soddisfa più le condizioni previste al paragrafo 2, lettere da a) a c) ovvero quando la sua autorità competente non agisce nel rispetto dell'obbligo di cui al paragrafo 2, lettera c).

La decisione è notificata allo Stato membro in questione ed è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. La decisione indica la data a decorrere dalla quale si applica, tenendo nella debita considerazione l'efficacia della vigilanza e gli interessi legittimi degli enti creditizi.

Articolo 7

Relazioni internazionali

Fatte salve le rispettive competenze degli Stati membri e delle altre istituzioni dell'Unione, la BCE può, relativamente ai compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, stabilire contatti e concludere accordi amministrativi con le autorità di vigilanza, le organizzazioni internazionali e le amministrazioni di paesi terzi, fermo restando un coordinamento appropriato con l'ABE. Tali accordi non creano obblighi giuridici per l'Unione e gli Stati membri.

Capo III

Poteri di vigilanza e di indagine

Articolo 8

Poteri di vigilanza e di indagine

1 Ai fini dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dall'articolo 4, paragrafi 1 e 2, la BCE è considerata autorità competente negli Stati membri partecipanti ai sensi dei pertinenti atti normativi dell'Unione e dispone dei poteri e degli obblighi che detti atti conferiscono alle autorità competenti.

Ai fini dell'assolvimento dei compiti di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, la BCE è considerata autorità designata ai sensi dei pertinenti atti normativi dell'Unione e dispone dei poteri che detti atti conferiscono alle autorità designate.

2 Ai fini dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dall'articolo 4, paragrafi 1 e 2, la BCE dispone dei poteri di indagine previsti nella sezione I.

SEZIONE 1

POTERI DI INDAGINE

Articolo 9

Richieste di informazioni

1. Con semplice richiesta ovvero mediante decisione, la BCE può esigere dalle seguenti persone fisiche o giuridiche la comunicazione di tutte le informazioni di cui necessita per assolvere i compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, comprese informazioni da fornire con frequenza periodica o in formati specifici a fini di vigilanza e a relativi fini statistici:

   (a) enti creditizi;

   (b) società di partecipazione finanziaria;

   (c) società di partecipazione finanziaria mista;

   (d) società di partecipazione mista;

   (e) persone fisiche coinvolte nelle attività dei soggetti di cui alle lettere da a) a d) e terzi collegati;

   (f) terzi cui i soggetti di cui alle lettere da a) a d) hanno esternalizzato funzioni o attività operative;

   (g) persone fisiche altrimenti collegate o connesse strettamente e in modo sostanziale con le attività dei soggetti di cui alle lettere da a) a d),

   (h) autorità competenti nazionali.

2. I soggetti di cui al paragrafo 1 comunicano le informazioni richieste.

Articolo 10

Indagini generali

1. Ai fini dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, la BCE può svolgere tutte le indagini necessarie riguardo alle persone di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera da a) a g). A tal fine la BCE ha il poter di:

   (i) chiedere la presentazione di documenti:

   (j) esaminare i libri e i registri contabili dei soggetti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere da a) a g), e fare copie o estratti dei suddetti libri e documenti;

   (k) ottenere spiegazioni scritte o orali dai soggetti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera da a) a g), o dai loro rappresentanti o dal loro personale;

   (l) organizzare audizioni per ascoltare persone fisiche o giuridiche consenzienti allo scopo di raccogliere informazioni pertinenti all'oggetto dell'indagine;

2. I soggetti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere da a) a g) si sottopongono alle indagini avviate a seguito di una decisione della BCE.

   Quando un soggetto ostacola lo svolgimento dell'indagine, lo Stato membro partecipante in cui sono ubicati i locali presta l'assistenza necessaria, incluso l'accesso dalla BCE ai locali commerciali delle persone giuridiche di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere da a) a g), in modo che i predetti diritti possano essere esercitati.

Articolo 11

Ispezioni in loco

1. Ai fini dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, la BCE può svolgere, a norma dell'articolo 12, tutte le necessarie ispezioni presso i locali commerciali delle persone giuridiche di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere da a) a g). Se necessario ai fini di un'ispezione corretta ed efficace, la BCE può svolgere l'ispezione in loco senza preavviso.

2. I funzionari della BCE e le altre persone da essa autorizzate a svolgere ispezioni in loco possono accedere a tutti i locali commerciali e ai terreni delle persone giuridiche soggette alla decisione di indagine adottata dalla BCE e possono esercitare tutti i poteri loro conferiti conformemente all'articolo 10, paragrafo 1. Essi hanno altresì facoltà di apporre sigilli su tutti i locali commerciali e ai libri e ai registri contabili per la durata dell'ispezione e nella misura necessaria al suo espletamento.

3. I soggetti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera da a) a g), sono tenuti a sottoporsi alle indagini in loco avviate a seguito di una decisione della BCE.

4. I funzionari dell'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio deve essere effettuata l'ispezione, e le persone fisiche da essa autorizzate o incaricate, prestano

attivamente assistenza, su domanda della BCE, ai funzionari e alle altre persone fisiche autorizzate da quest'ultima. Essi dispongono a tal fine dei poteri di cui al paragrafo 2. I funzionari dell'autorità competente dello Stato membro partecipante in questione possono altresì presenziare, su richiesta, alle ispezioni in loco.

5. Qualora i funzionari della BCE e le altre persone fisiche da essa autorizzate che li accompagnano constatino che un soggetto si oppone ad un'ispezione ordinata a norma del presente articolo, l'autorità competente dello Stato membro partecipante presta loro l'assistenza necessaria.

Articolo 12

Autorizzazione giudiziaria

1. Se l'ispezione in loco di cui all'articolo 11, paragrafo 1, o l'assistenza di cui all'articolo 11, paragrafo 5, richiede l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria ai sensi della legislazione nazionale, tale autorizzazione viene richiesta.

2. Qualora sia richiesta l'autorizzazione di cui al paragrafo 1, l'autorità giudiziaria nazionale controlla l'autenticità della decisione della BCE e verifica che le misure coercitive previste non siano né arbitrarie né sproporzionate rispetto all'oggetto dell'ispezione. Nel verificare la proporzionalità delle misure coercitive, l'autorità giudiziaria nazionale può chiedere alla BCE di fornire spiegazioni dettagliate, in particolare sui motivi per i quali questa sospetta una violazione degli atti normativi dell'Unione applicabili, sulla gravità della violazione sospettata e sulla natura del coinvolgimento della persona oggetto delle misure coercitive. Tuttavia, l'autorità giudiziaria nazionale non può mettere in discussione la necessità dell'ispezione né esigere che le siano fornite le informazioni contenute nel fascicolo della BCE. Solo la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita il controllo di legittimità sulla decisione della BCE.

SEZIONE 2

POTERI DI VIGILANZA SPECIFICI

Articolo 13

Autorizzazione

1. La domanda di autorizzazione all'accesso all'attività dell'ente creditizio che avrà sede in uno Stato membro partecipante è presentata alle autorità nazionali competenti di tale Stato nel rispetto dei requisiti previsti dalla pertinente normativa nazionale.

Se l'ente creditizio soddisfa tutte le condizioni di autorizzazione previste dalla normativa nazionale di detto Stato membro, l'autorità nazionale competente adotta

una decisione con cui propone alla BCE il rilascio dell'autorizzazione. La decisione è notificata alla BCE e all'ente creditizio interessato.

Al ricevimento della proposta dell'autorità nazionale competente di cui al secondo comma, la BCE rilascia l'autorizzazione se sono soddisfatte le condizioni stabilite dalla normativa dell'Unione. La decisione è notificata all'ente creditizio interessato.

2. La BCE può revocare l'autorizzazione nei casi previsti dagli atti dell'Unione, di propria iniziativa oppure su proposta dell'autorità nazionale competente dello Stato membro in cui l'ente creditizio è stabilito.

L'autorità nazionale competente che considera che l'autorizzazione da essa proposta a norma del paragrafo 1 debba essere revocata in virtù della normativa nazionale trasmette alla BCE una proposta in tal senso. In tal caso, la BCE può revocare l'autorizzazione.

Articolo 14

Poteri delle autorità dello Stato membro ospitante e cooperazione in materia di vigilanza su base consolidata

1. Tra gli Stati membri partecipanti, le procedure previste dagli atti dell'Unione per gli enti creditizi che intendono aprire una succursale o esercitare la libera prestazione di servizi svolgendo attività nel territorio di un altro Stato membro, e le relative competenze dello Stato membro di origine e dello Stato membro ospitante, si applicano soltanto ai fini dei compiti che non sono attribuiti alla BCE dall'articolo 4 del presente regolamento.

2. Le disposizioni previste dagli atti dell'Unione circa la cooperazione fra autorità competenti di Stati membri diversi nell'esercizio della vigilanza su base consolidata non si applicano quando le autorità competenti in questione sono autorità competenti di Stati membri partecipanti.

Articolo 15

Sanzioni

1. Ai fini dello svolgimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, in caso di violazione dolosa o colposa da parte degli enti creditizi, delle società di partecipazione finanziaria o delle società di partecipazione finanziaria mista, degli obblighi previsti dalla normativa dell'Unione direttamente applicabile in relazione alle quali le autorità competenti possono infliggere sanzioni amministrative pecuniarie conformemente alla normativa dell'Unione, la BCE può infliggere sanzioni amministrative pecuniarie fino al doppio dell'importo dei profitti ricavati o delle perdite evitate grazie alla violazione, quando questi possono essere determinati, o fino al 10% del fatturato complessivo annuo della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente.

2. Se la persona giuridica è una filiazione di un'impresa madre, il fatturato complessivo annuo di cui al primo comma è il fatturato complessivo annuo risultante nel conto consolidato dell'impresa madre capogruppo nell'esercizio finanziario precedente.

3. Le sanzioni e le misure sono effettive, proporzionate e dissuasive. Nel valutare l'opportunità di imporre una sanzione e nel determinare la sanzione appropriata, la BCE tiene conto di tutte le circostanze pertinenti stabilite nella normativa dell'Unione.

4. La BCE applica il presente articolo in combinato disposto con gli articoli da 3 a 5 del regolamento (CE) n. 2532/98 del Consiglio.

5. Nei casi non contemplati nel paragrafo 1, laddove necessario allo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, la BCE può chiedere alle autorità nazionali competenti di intervenire per assicurare che vengano imposte sanzioni appropriate. Le sanzioni applicate dalle autorità nazionali competenti sono efficaci, proporzionate e dissuasive.

   Il primo comma si applica in particolare alle sanzioni pecuniarie nei confronti degli enti creditizi, delle società di partecipazione finanziaria o delle società di partecipazione finanziaria mista in caso di violazione della legislazione nazionale di recepimento delle pertinenti direttive UE e alle misure e sanzioni amministrative da imporre ai membri del consiglio di amministrazione o ad altri soggetti responsabili, a norma della legislazione nazionale, della violazione da parte di un ente creditizio, di una società di partecipazione finanziaria o di una società di partecipazione finanziaria mista.

6. La BCE pubblica le sanzioni di cui al paragrafo 1, senza indebito ritardo, fornendo anche informazioni sul tipo e sulla natura della violazione e sull'identità delle persone responsabili, a meno che tale pubblicazione non metta gravemente a rischio la stabilità dei mercati finanziari. Nel caso in cui la pubblicazione arrechi un danno sproporzionato alle parti coinvolte, la BCE pubblica le sanzioni in forma anonima.

7. Fatti salvi i paragrafi da 1 a 6, ai fini dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, in caso di violazione di suoi regolamenti o decisioni, la BCE può imporre sanzioni a norma del regolamento (CE) n. 2532/98.

Capo IV

Principi organizzativi

Articolo 16

Indipendenza

1. Nell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento la BCE agisce in modo indipendente.

2. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e i governi degli Stati membri rispettano detta indipendenza.

Articolo 17

Responsabilità

La BCE risponde al Parlamento europeo e al Consiglio dell'attuazione del presente regolamento in conformità al presente capo.

Articolo 18

Separazione dalla funzione di politica monetaria

3. Nell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento la BCE persegue soltanto gli obiettivi in esso previsti.

4. La BCE assolve i compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento separandoli dai compiti di politica monetaria e da qualsiasi altro compito. I compiti attribuiti alla BCE dal presente regolamento non interferisco con i compiti della BCE relativi alla politica monetaria e con qualsiasi altro compito.

5. La BCE adotta le necessarie norme interne ai fini dei paragrafi 1 e 2, comprese le norme sul segreto professionale.

Articolo 19

Consiglio di vigilanza

6. È incaricato della pianificazione e dell'esecuzione dei compiti attribuiti alla BCE un organo interno composto di quattro rappresentanti della BCE, nominati dal comitato esecutivo della BCE e un rappresentante dell'autorità nazionale competente della vigilanza sugli enti creditizi di ciascuno Stato membro partecipante (in seguito "consiglio di vigilanza").

7. Il consiglio di vigilanza è inoltre composto da un presidente, eletto dai membri del consiglio direttivo tra i suoi membri, ad eccezione del presidente, del comitato direttivo, e da un vicepresidente eletto dai membri del consiglio direttivo della BCE fra i suoi membri.

8. Il consiglio direttivo della BCE può delegare al consiglio di vigilanza compiti di vigilanza circoscritti, e le relative decisioni, riguardanti singoli enti creditizi, società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista, ovvero un loro gruppo identificabile, fatte salve la supervisione e la responsabilità del consiglio direttivo.

9. Il consiglio di vigilanza può nominare tra i suoi membri un comitato direttivo, a composizione più ristretta, incaricato di assisterlo nelle sue attività, tra l'altro nella preparazione delle riunioni.

10. I rappresentanti dell'autorità competente degli Stati membri che hanno instaurato una cooperazione stretta ai sensi dell'articolo 6 prendono parte alle attività del consiglio di vigilanza secondo le condizioni stabilite nella decisione adottata ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, conformemente allo statuto del SEBC e della BCE.

11. Il presidente dell'Autorità bancaria europea e un membro della Commissione europea possono partecipare alle riunioni del consiglio di vigilanza in veste di osservatori.

12. Il consiglio direttivo adotta il regolamento interno del consiglio di vigilanza, comprese le norme sul mandato del presidente e del vicepresidente. Il mandato, non rinnovabile, non è superiore a cinque anni.

Articolo 20

Segreto professionale e scambio di informazioni

1. I membri del consiglio di vigilanza e il personale della BCE con incarichi di vigilanza sono vincolati, anche dopo la cessazione dalle funzioni, al segreto professionale previsto nell'articolo 37 del Protocollo n. 4 e negli atti normativi dell'Unione applicabili.

2. Ai fini dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, la BCE è autorizzata, nei limiti e alle condizioni fissati dai pertinenti atti normativi dell'Unione, a scambiare informazioni con le autorità e gli organi nazionali o europei nei casi in cui la normativa dell'Unione consente alle autorità nazionali competenti di divulgare informazioni a detti soggetti o nei casi in cui gli Stati membri possono prevedere la divulgazione ai sensi della normativa dell'Unione.

Articolo 21

Relazioni

13. La BCE trasmette ogni anno al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e all'Eurogruppo una relazione sull'esecuzione dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento.

14. Il presidente del consiglio di vigilanza della BCE presenta detta relazione al Parlamento europeo e all'Eurogruppo in presenza di rappresentanti degli Stati membri non partecipanti con i quali è stata instaurata una cooperazione stretta ai sensi dell'articolo 6.

15. A richiesta del Parlamento europeo, le sue commissioni competenti possono procedere ad audizioni del presidente del consiglio di vigilanza riguardo all'esecuzione dei compiti di vigilanza.

16. La BCE risponde, oralmente o per iscritto, alle interrogazioni o ai quesiti ad essa rivolti dal Parlamento europeo o dall'Eurogruppo.

Articolo 22

Risorse

La BCE assegna le risorse necessarie all'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento.

Articolo 23

Bilancio

17. Le spese sostenute dalla BCE per l'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento sono computate in una sezione distinta del suo bilancio.

18. Nell'ambito della relazione di cui all'articolo 22 la BCE riferisce in dettaglio sulla sezione del bilancio dedicata alla vigilanza. Pubblica i conti annuali dettagliati relativi alla sezione del bilancio dedicata alla vigilanza a norma dell'articolo 26.2 dello statuto della BCE e del SEBC.

Articolo 24

Commissioni di vigilanza

1. La BCE impone agli enti creditizi il pagamento di commissioni a copertura delle spese relative ai compiti di vigilanza, per un importo che non supera le spese.

2. L'importo della commissione imposta all'ente creditizio è proporzionato alla rilevanza e al profilo di rischio dell'ente creditizio.

Articolo 25

Scambio di personale

19. La BCE assicura formule appropriate di scambio e di distacco di personale tra le autorità nazionali competenti e tra di esse e la BCE.

20. Laddove appropriato, la BCE dispone che le squadre di vigilanza delle autorità nazionali competenti che, a norma del presente regolamento, intervengono nella vigilanza su un ente creditizio, una società di partecipazione finanziaria o una società di partecipazione finanziaria mista ubicati in uno Stato membro partecipante, coinvolgano anche personale proveniente dalle autorità nazionali competenti di altri Stati membri partecipanti.

Capo V

Disposizioni generali e finali

Articolo 26

Riesame

La Commissione pubblica una relazione sull'applicazione del presente regolamento entro il 31 dicembre 2015. La relazione valuta tra l'altro:

a) il funzionamento della BCE nell'ambito del Sistema europeo di vigilanza finanziaria;

b) l'efficacia delle disposizioni sull'indipendenza e sulla responsabilità;

c) l'interazione tra la BCE e l'Autorità bancaria europea;

d) l'adeguatezza delle modalità di *governance*, compresa la composizione del consiglio di vigilanza.

La relazione è trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio. Se del caso, la Commissione formula proposte di accompagnamento.

Articolo 27

Disposizioni transitorie

21. A decorrere dal 1° luglio 2013 la BCE svolge i compiti ad essa attribuiti anche nei confronti degli enti creditizi, delle società di partecipazione finanziaria e delle società di partecipazione finanziaria mista più significativi di importanza sistemica a livello europeo al massimo livello di consolidamento, sulla base delle loro dimensioni, risultanti dalla somma del valore delle esposizioni di tutte le attività e di tutte le passività fuori bilancio non dedotte in sede di determinazione del capitale di base di classe 1 a fini regolamentari, e delle loro attività transfrontaliere, risultanti da crediti intergiurisdizionali, quali depositi e altre attività relativi a clienti o ad altri operatori finanziari aventi sede in altri paesi e delle loro passività intergiurisdizionali, quali prestiti e altre passività relativi a clienti o ad altri operatori finanziari aventi sede in un altro paese, che il 1° gennaio 2013 rappresentano insieme almeno la metà del settore bancario di tutta la zona euro. La BCE adotta e rende pubblico l'elenco di detti istituti prima del 1° marzo 2013.

22. La BCE assume pienamente i compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento al più tardi il 1° gennaio 2014.

23. Prima del 1° gennaio 2014 la BCE può, mediante decisione indirizzata all'ente creditizio, alla società di partecipazione finanziaria o alla società di partecipazione

finanziaria mista e all'autorità nazionale competente degli Stati membri partecipanti in questione, iniziare a svolgere i compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento, in particolare quando l'ente creditizio, la società di partecipazione finanziaria o la società di partecipazione finanziaria mista ha ricevuto o chiesto assistenza finanziaria pubblica.

24. A decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento, in vista dell'assunzione delle sue funzioni ai sensi dei paragrafi da 1 a 3, la BCE può chiedere alle autorità competenti degli Stati membri partecipanti e ai soggetti di cui all'articolo 9 di fornire tutte le informazioni utili alla BCE per effettuare una valutazione approfondita degli enti creditizi dello Stato membro partecipante. L'ente creditizio e l'autorità competente comunicano le informazioni richieste.

25. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, all'entrata in vigore del presente regolamento e fino all'abrogazione delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE e alla loro sostituzione con nuove atti dell'Unione, la BCE svolge i compiti ad essa attribuiti dal presente regolamento impartendo istruzioni alle autorità nazionali competenti sull'esercizio dei pertinenti poteri loro conferiti.

In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, dall'entrata in vigore del presente regolamento e fino all'entrata in vigore di atti legislativi in materia di vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario che autorizzino la BCE a esercitare i poteri delle autorità competenti, la BCE svolge i compiti ad essa attribuiti dall'articolo 4, paragrafo 2), lettera j), impartendo istruzioni alle autorità nazionali competenti sull'esercizio dei poteri loro conferiti.

26. Gli enti creditizi autorizzati dagli Stati membri partecipanti alla data di cui all'articolo 28 o, laddove pertinente, alla data indicata ai paragrafi 2 e 3, sono considerati autorizzati a norma dell'articolo 13 e possono continuare a svolgere la loro attività. Le autorità nazionali competenti comunicano alla BCE, anteriormente alla data di applicazione del presente regolamento o, laddove pertinente, anteriormente alla data indicata al paragrafo 2 o al paragrafo 3, l'identità di detti enti creditizi, specificandone in una relazione i trascorsi prudenziali e il profilo di rischio, e forniscono tutte le altre informazioni chieste dalla BCE. Le informazioni sono comunicate nel formato richiesto dalla BCE.

Articolo 28

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il 1° gennaio 2013.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.9.2012
COM(2012) 512 final

2012/0244 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento (UE) n. …/… che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Attualmente la solidità degli enti creditizi è ancora in molti casi strettamente legata allo Stato membro in cui sono stabiliti. I dubbi sulla sostenibilità del debito pubblico, sulle prospettive di crescita economica e sulla solidità degli enti creditizi hanno alimentato tendenze di mercato negative che si rinforzano a vicenda, con possibili conseguenze in termini sia di rischi per la solidità di alcuni enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario sia di imposizione di pesanti oneri a carico delle finanze pubbliche già in difficoltà degli Stati membri in questione.

La situazione pone rischi specifici nell'ambito della zona euro, nella quale la moneta unica accresce la probabilità che sviluppi in uno Stato membro possano creare rischi per lo sviluppo economico e la stabilità della zona euro nel suo complesso. Inoltre, l'attuale rischio di disintegrazione finanziaria lungo le frontiere nazionali compromette seriamente il mercato unico dei servizi finanziari impedendogli di contribuire alla ripresa economica.

L'istituzione dell'Autorità bancaria europea (ABE) mediante il regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) e la creazione del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) hanno già contribuito a migliorare la cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali e a sviluppare un *corpus* unico di norme per i servizi finanziari nell'UE. La vigilanza bancaria resta tuttavia in larga misura limitata ai confini nazionali e non riesce quindi a tenere il passo dell'integrazione dei mercati bancari. Fin dallo scoppio della crisi bancaria, le disfunzioni della vigilanza hanno eroso notevolmente la fiducia nel settore bancario dell'UE e hanno contribuito all'acuirsi delle tensioni sui mercati del debito sovrano della zona euro.

Nel maggio 2012 la Commissione ha quindi invitato, in una prospettiva a più lungo termine di integrazione economica e di bilancio, alla creazione dell'Unione bancaria per ripristinare la fiducia nelle banche e nell'euro. Uno degli elementi fondamentali dell'Unione bancaria dovrebbe essere un meccanismo di vigilanza unico con poteri di vigilanza diretta sulle banche, che permetta di esercitare il controllo rigoroso e imparziale del rispetto delle norme prudenziali e una vigilanza efficace dei mercati bancari transnazionali. Assicurando una vigilanza bancaria conforme a standard comuni di livello elevato in tutta la zona euro si contribuirà a instaurare il necessario clima di fiducia fra gli Stati membri, presupposto indispensabile dell'introduzione di meccanismi di protezione comuni.

Al vertice della zona euro del 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno chiesto alla Commissione di presentare "a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico. Una volta istituito [un tale meccanismo], per le banche della zona euro, […] il MES potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari". Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012 si afferma che tale dichiarazione del vertice della zona euro e le proposte che la Commissione presenterà in conformità dovrebbero prendere in considerazione l'elaborazione di "una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria".

Nell'ambito di questo nuovo meccanismo, la BCE svolgerà un'ampia gamma di compiti fondamentali di vigilanza degli enti creditizi negli Stati membri della zona euro. Per

mantenere e approfondire il mercato interno, gli altri Stati membri potranno instaurare una cooperazione stretta con la BCE.

Per evitare la frammentazione del mercato interno a seguito della creazione del meccanismo di vigilanza unico occorre garantire che l'ABE possa funzionare correttamente. Pertanto, occorre preservare il ruolo dell'ABE, al fine di sviluppare ulteriormente il *corpus* unico di norme e di assicurare la convergenza delle prassi di vigilanza in tutta l'UE.

Assieme alla proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi conformemente all'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE, la presente proposta introduce modifiche mirate al regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI DI IMPATTO

La Commissione ha tenuto conto dell'analisi effettuata nel contesto dell'adozione del "pacchetto vigilanza", che ha dato vita alle Autorità europee di vigilanza, che aveva valutato tutti gli aspetti operativi, di *governance*, finanziari e giuridici pertinenti per l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico. Non è stato possibile preparare una valutazione di impatto formale entro i termini fissati dal vertice della zona euro del 29 giugno.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La proposta si basa sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dato che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, adottato ai sensi della medesima base giuridica.

La proposta si limita ad adeguare le modalità procedurali che disciplinano il funzionamento dell'ABE per tener conto dell'attribuzione alla BCE di compiti di vigilanza e per assicurare che l'ABE possa continuare a esercitare le sue funzioni al fine di proteggere l'integrità, l'efficienza e il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari e a preservare la stabilità del sistema finanziario nel quadro del mercato interno. La proposta non modifica l'equilibrio delle rispettive competenze tra ABE e autorità nazionali. Le disposizioni della proposta si limitano a quanto è strettamente necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti. Essa è pertanto conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE).

4. PRESENTAZIONE DETTAGLIATA DELLA PROPOSTA

Poteri dell'ABE, in particolare per quanto riguarda la mediazione obbligatoria e le situazioni di emergenza

La formulazione dell'articolo 4, dell'articolo 18, paragrafo 1, e dell'articolo 35, paragrafi da 1 a 3, viene modificata per assicurare che l'ABE possa svolgere i compiti che le sono attribuiti anche nei confronti della BCE, e a tal fine viene chiarito che l'espressione "autorità competente" comprende anche la BCE, come avviene negli altri articoli che fanno riferimento alle "autorità competenti".

Per assicurare che l'ABE possa svolgere i suoi compiti in materia di risoluzione delle controversie e possa agire nelle situazioni di emergenza anche nei confronti della BCE, all'articolo 18 e all'articolo 19 viene introdotto il paragrafo 3 *bis*, che stabilisce una procedura specifica per quanto riguarda le decisioni adottate dall'ABE ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, o dall'articolo 19, paragrafo 3. La procedura prevede che quando la BCE non si conforma all'intervento dell'ABE inteso a risolvere una controversia o ad affrontare una situazione di emergenza, è tenuta a fornire una motivazione. In un tale improbabile caso, se tenuta a farlo ai sensi della normativa direttamente applicabile dell'Unione, l'ABE può adottare, e di norma ci si attende che lo faccia, una decisione individuale indirizzata all'istituto finanziario interessato, per dare attuazione alla sua azione. Tale soluzione assicurerà l'esecutività piena dell'intervento dell'ABE per risolvere una controversia e in situazioni di emergenza.

Modalità di voto

Il ruolo di coordinamento della posizione degli Stati membri della zona euro attribuito alla BCE impone una revisione delle modalità di voto previste attualmente dal regolamento istitutivo dell'ABE, al fine di garantire che le decisioni dell'ABE siano prese in modo da preservare e rafforzare il mercato interno dei servizi finanziari.

Ai sensi del regolamento istitutivo dell'ABE, le decisioni riguardanti aspetti regolamentari (norme tecniche vincolanti, orientamenti e raccomandazioni di cui agli articoli 10, 15 e 16 e decisioni di riesame delle limitazioni alle attività finanziarie, di cui all'articolo 9, paragrafo 5) e di bilancio (capo VI) sono adottate dal consiglio delle autorità di vigilanza a maggioranza qualificata dei membri, come stabilito all'articolo 16, paragrafo 4, del TUE e all'articolo 3 del protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie.

Le decisioni su altre materie (ad es. in merito alla violazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 17, alla risoluzione delle controversie, ai sensi dell'articolo 19, all'elezione del consiglio di amministrazione) sono adottate dal consiglio delle autorità di vigilanza a maggioranza semplice dei membri con diritto di voto, secondo il principio "una persona, un voto".

Se i diritti di voto rimanessero invariati, non sarebbe possibile garantire che le decisioni prese a maggioranza semplice rappresentino sempre gli interessi dell'Unione nel suo insieme. Pertanto, le modalità di voto devono essere adeguate per quanto riguarda la maggioranza semplice in alcuni casi specifici, in modo da preservare l'integrità del mercato interno, evitando allo stesso tempo il rischio di paralisi del processo decisionale dell'ABE.

A tal fine, l'opzione migliore individuata consiste nell'attribuire competenze decisionali ad un gruppo di esperti indipendente e prevedere un forte meccanismo di voto al contrario che garantisca che una proposta preparata dal gruppo di esperti indipendente abbia il sostegno sia degli Stati membri della zona euro che degli Stati membri che non ne fanno parte. In tal modo sarà altresì assicurato che gli Stati membri della zona euro non formino una minoranza di blocco in caso di azioni adottate nei confronti di uno di essi.

L'articolo 41 del regolamento istitutivo dell'ABE è pertanto modificato al fine di attribuire al gruppo di esperti indipendente più forti poteri di decisione in materia di violazioni del diritto dell'Unione e di risoluzione delle controversie e al fine di adattare conformemente le norme relative alla sua composizione.

L’articolo 44 del regolamento istitutivo dell’ABE è modificato al fine di prevedere che le decisioni proposte dal gruppo di esperti indipendente si ritengano adottate, a meno che non siano respinte a maggioranza semplice, con almeno tre voti di Stati membri partecipanti e tre voti di Stati membri non partecipanti. È stata aggiunta una disposizione specifica sulla nomina del gruppo di esperti indipendente.

Composizione del consiglio di amministrazione

In considerazione dell’influenza decisiva dei membri rappresentanti degli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico o che cooperano strettamente con esso, all’atto dell’elezione del consiglio di amministrazione (maggioranza semplice dei membri presenti), gli Stati membri non partecipanti al meccanismo di vigilanza unico potrebbero non essere rappresentati adeguatamente nel consiglio di amministrazione. Per assicurare una composizione equilibrata del consiglio di amministrazione che rappresenti l’UE nel suo insieme, compresi gli Stati membri non partecipanti al meccanismo di vigilanza unico, la proposta modifica la composizione del consiglio di amministrazione dell’ABE per garantire che almeno due dei membri del consiglio di amministrazione siano rappresentanti degli Stati membri non partecipanti al meccanismo di vigilanza unico.

L’articolo 45 del regolamento istitutivo dell’ABE è pertanto modificato per assicurare che il consiglio di amministrazione comprenda almeno due Stati membri non partecipanti al meccanismo di vigilanza unico.

Riesame delle modalità di voto alla luce degli sviluppi futuri

Infine, per tener conto degli sviluppi negli Stati membri la cui moneta è l’euro o negli Stati membri le cui autorità competenti hanno instaurato una cooperazione stretta ai sensi dell’articolo 6 del regolamento …/… la Commissione è tenuta a procedere al riesame delle disposizioni proposte per valutare se alla luce degli sviluppi si rendano necessari ulteriori adeguamenti per assicurare che l’ABE adotti le sue decisioni nell’interesse della preservazione e del rafforzamento del mercato interno dei servizi finanziari.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

2012/0244 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento (UE) n. …/… che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo[1],

visto il parere della Banca centrale europea[2],

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

(1) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato e di governo della zona euro hanno invitato la Commissione a presentare proposte per un meccanismo di vigilanza unico con la partecipazione della Banca centrale europea (BCE). Nelle sue conclusioni del 29 giugno 2012 il Consiglio europeo ha invitato il presidente del Consiglio europeo a elaborare, in stretta collaborazione con il presidente della Commissione, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della BCE, una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria, che comprenda proposte concrete volte a preservare l'unità e l'integrità del mercato unico dei servizi finanziari e che tenga conto della dichiarazione sulla zona euro e dell'intenzione della Commissione di presentare proposte a norma dell'articolo 127 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

(2) La previsione di un meccanismo di vigilanza unico è il primo passo verso la creazione di un'Unione bancaria europea, fondata su un autentico *corpus* unico di norme sui servizi finanziari e comprendente anche un quadro comune in materia di garanzia dei depositi e di risoluzione delle crisi bancarie.

[1] GU C […] del […], pag. […].
[2] GU C […] del […], pag. […].

(3) Al fine di istituire il meccanismo di vigilanza unico, il regolamento (UE) n. …/… del Consiglio[3] [regolamento del Consiglio ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE] attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi degli Stati membri la cui moneta è l'euro. Altri Stati membri possono cooperare strettamente con la BCE. Ai sensi del predetto regolamento, la BCE coordinerà ed esprimerà la posizione di tali Stati membri sulle decisioni che il consiglio delle autorità di vigilanza dell'Autorità bancaria europea (ABE) dovrà adottare che rientrano nell'ambito di competenza della BCE.

(4) L'attribuzione di compiti di vigilanza alla BCE nel settore bancario per una parte degli Stati membri dell'Unione europea non deve in alcun modo ostacolare il funzionamento del mercato interno nel settore dei servizi finanziari. È pertanto necessario assicurare il corretto funzionamento dell'ABE in seguito a detta attribuzione.

(5) Considerati i compiti di vigilanza attribuiti alla BCE dal regolamento (UE) n. …/… [regolamento del Consiglio ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE], l'ABE può assolvere i suoi compiti anche nei confronti della BCE. Per assicurare che i meccanismi vigenti di risoluzione delle controversie e di intervento in situazioni di emergenza rimangano efficaci, occorre prevedere una procedura specifica. In particolare, occorre prevedere che se la BCE non si conforma all'intervento dell'ABE inteso a risolvere una controversia o ad affrontare una situazione di emergenza, è tenuta a fornire una motivazione. In tal caso, l'ABE deve adottare una decisione individuale indirizzata direttamente all'istituto finanziario in questione, se tenuta a farlo ai sensi della normativa direttamente applicabile dell'Unione.

(6) Per assicurare che gli interessi di tutti gli Stati membri siano adeguatamente presi in considerazione e per permettere il corretto funzionamento dell'ABE, al fine di mantenere e rafforzare il mercato interno nel settore dei servizi finanziari, occorre adeguare le modalità di voto del consiglio delle autorità di vigilanza, in particolare in relazione alle decisioni adottate dall'ABE a maggioranza semplice.

(7) Occorre che le decisioni in materia di violazione del diritto dell'Unione e di risoluzione delle controversie siano esaminate da un gruppo di esperti indipendente composto dai membri votanti del consiglio delle autorità di vigilanza. Le proposte di decisione presentate dal gruppo di esperti al consiglio delle autorità di vigilanza sono considerate adottate, a meno che non siano respinte a maggioranza semplice, che includa un numero adeguato di voti di membri rappresentanti degli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico e di membri rappresentanti degli Stati membri non partecipanti.

(8) I membri del gruppo di esperti indipendente istituito a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1093/2010 non devono essere considerati in situazione di conflitto di interesse per il semplice fatto di essere rappresentanti delle autorità competenti che partecipano al meccanismo di vigilanza unico e per il fatto che il caso su cui il gruppo di esperti è chiamato a decidere riguarda il meccanismo di vigilanza unico. Occorre che l'ABE elabori il regolamento interno del gruppo di esperti che ne garantisca l'indipendenza e l'obiettività.

3

(9) Occorre che la composizione del consiglio di amministrazione sia equilibrata e che assicuri che gli Stati membri non partecipanti al meccanismo di vigilanza unico siano adeguatamente rappresentati.

(10) Per assicurare il corretto funzionamento dell'ABE e l'adeguata rappresentanza di tutti gli Stati membri, occorre che le modalità di voto, la composizione del consiglio di amministrazione e la composizione del gruppo di esperti indipendente siano sottoposti a revisione dopo un periodo di tempo adeguato, tenendo conto delle esperienze acquisite e degli sviluppi ulteriori.

(11) Poiché gli obiettivi del presente regolamento, ossia assicurare un livello elevato, efficace e uniforme della regolamentazione e della vigilanza prudenziale in tutta l'Unione europea e garantire l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati finanziari, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a motivo della portata dell'azione, essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il regolamento (UE) n. 1093/2010 è modificato come segue:

1. All'articolo 4, paragrafo 2, il punto i) è sostituito dal seguente:

"i) le autorità competenti di cui alla definizione delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, compresa la BCE per i compiti ad essa attribuiti dal regolamento (UE) n. …/… del Consiglio* [regolamento del Consiglio ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE], della direttiva 2007/64/CE e della direttiva 2009/110/CE;

---

*GU L … del …, pag. … "

2. L'articolo 18 è così modificato:

a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

"1. In caso di sviluppi negativi che possano gravemente compromettere il regolare funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari nonché la stabilità generale o parziale del sistema finanziario nell'Unione, l'Autorità facilita attivamente e, ove ritenuto necessario, coordina le misure adottate dalle pertinenti autorità di vigilanza competenti.

Per essere in grado di svolgere tale compito di facilitazione e di coordinamento, l'Autorità è pienamente informata di tutti gli sviluppi rilevanti ed è invitata a partecipare in qualità di osservatore alle eventuali riunioni in materia dalle pertinenti autorità di vigilanza competenti."

b) dopo il paragrafo 3 è inserito il seguente paragrafo:

"3 *bis*. Quando l'Autorità chiede alla BCE in quanto autorità competente di prendere le misure necessarie, conformemente al paragrafo 3, la BCE si conforma a tale richiesta oppure entro 48 ore fornisce all'Autorità un'adeguata motivazione della non conformità."

3. All'articolo 19, dopo il paragrafo 3 è inserito il seguente paragrafo:

"3 *bis*. Quando l'Autorità chiede alla BCE in quanto autorità competente di adottare misure specifiche o di astenersi dall'agire, conformemente al paragrafo 3, la BCE si conforma a tale richiesta oppure entro dieci giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta fornisce all'Autorità un'adeguata motivazione della non conformità."

4. All'articolo 35, i paragrafi 1, 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

"1. Su richiesta dell'Autorità, le autorità competenti forniscono all'Autorità tutte le informazioni necessarie per consentirle di svolgere i compiti che le sono attribuiti dal presente regolamento, a condizione che tali autorità abbiano accesso legale alle informazioni in questione e la richiesta di informazioni sia necessaria in relazione alla natura del compito in questione.

2. L'Autorità può anche chiedere che le siano fornite informazioni a cadenza regolare e in modelli specificati. Tali richieste sono presentate, ove possibile, usando modelli comuni di informativa.

3. Su richiesta debitamente motivata di un'autorità competente, l'Autorità può fornire qualsiasi informazione necessaria per consentire all'autorità competente di adempiere le sue funzioni, conformemente all'obbligo del segreto professionale previsto dalla normativa settoriale e all'articolo 70."

5. All'articolo 41, i paragrafi 2, 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

"2. Ai fini degli articoli 17 e 19, il consiglio delle autorità di vigilanza istituisce un gruppo di esperti indipendente composto dal presidente e da due membri nominati dal consiglio delle autorità di vigilanza tra i suoi membri con diritto di voto. Almeno un membro del gruppo di esperti indipendente rappresenta uno Stato membro non partecipante ai sensi del regolamento (UE) n. …/… [regolamento del Consiglio ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE].

I membri del gruppo di esperti agiscono in piena indipendenza e obiettività ai sensi dell'articolo 42, non sono rappresentanti dell'autorità competente interessata o delle autorità competenti che sono parti nella controversia.

3. Il gruppo di esperti propone una decisione al consiglio delle autorità di vigilanza affinché venga adottata in via definitiva, secondo la procedura di cui all'articolo 44, paragrafo 1, terzo comma.

4. Il consiglio delle autorità di vigilanza adotta il regolamento interno del gruppo di esperti di cui al paragrafo 2, comprese le norme che danno attuazione al requisito di cui al secondo comma dello stesso paragrafo."

6. All'articolo 42 è aggiunto il seguente comma:

“Il primo e il secondo comma lasciano impregiudicati i compiti attribuiti alla BCE dal regolamento (UE) n. …/… [regolamento del Consiglio ai sensi dell’articolo 127, paragrafo 6, del TFUE].”

7. All’articolo 44, il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

“1. Le decisioni del consiglio delle autorità di vigilanza sono adottate a maggioranza semplice dei membri. Ogni membro dispone di un solo voto.

Per gli atti di cui agli articoli da 10 a 16 e per le misure e decisioni adottate in base all’articolo 9, paragrafo 5, e al capo VI e in deroga al primo comma del presente paragrafo, il consiglio delle autorità di vigilanza delibera a maggioranza qualificata dei membri, quale definita all’articolo 16, paragrafo 4, del trattato sull’Unione europea e all’articolo 3 del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie.

Per quanto riguarda le decisioni adottate ai sensi degli articoli 17 e 19, le decisioni proposte dal gruppo di esperti si considerano adottate, a meno che non siano respinte a maggioranza semplice, con il voto di almeno tre membri rappresentanti di Stati membri partecipanti e di tre membri rappresentanti di Stati membri che non sono Stati membri partecipanti ai sensi del regolamento (UE) n. …/… [regolamento del Consiglio ai sensi dell’articolo 127, paragrafo 6, del TFUE] né hanno instaurato una cooperazione stretta con la BCE ai sensi dello stesso regolamento.

In deroga al terzo comma, dalla data in cui il numero di Stati membri che non sono Stati membri partecipanti ai sensi del regolamento (UE) n. …/… [regolamento del Consiglio ai sensi dell’articolo 127, paragrafo 6, del TFUE] né hanno instaurato una cooperazione stretta con la BCE ai sensi dello stesso regolamento è pari o inferiore a quattro, le decisioni proposte dal gruppo di esperti si considerano adottate, a meno che non siano respinte a maggioranza semplice, con il voto di almeno un membro rappresentante di detti Stati membri.

Ogni membro dispone di un solo voto.

Il consiglio delle autorità di vigilanza si adopera per raggiungere il consenso sulla composizione del gruppo di esperti di cui all’articolo 41, paragrafo 2. In mancanza di consenso, le decisioni del consiglio delle autorità di vigilanza sono adottate a maggioranza dei tre quarti dei membri. Ogni membro dispone di un solo voto.”

8. All’articolo 45, paragrafo 1, il terzo comma è sostituito dal seguente:

“Il mandato dei membri eletti dal consiglio delle autorità di vigilanza è di due anni e mezzo. Tale mandato può essere rinnovato una volta. La composizione del consiglio di amministrazione è equilibrata e proporzionata e riflette l’insieme dell’Unione. Il consiglio di amministrazione deve comprendere almeno due rappresentanti degli Stati membri non partecipanti ai sensi del regolamento [regolamento del Consiglio ai sensi dell’articolo 127, paragrafo 6] e che non hanno instaurato una cooperazione stretta con la BCE ai sensi dello stesso regolamento. I mandati si sovrappongono e si applicano opportune modalità di rotazione.”

Articolo 2

Fatto salvo l'articolo 81 del regolamento (UE) n. 1093/2010, entro il 1° gennaio 2016 la Commissione pubblicherà una relazione sull'applicazione delle disposizioni del presente regolamento in relazione ai seguenti aspetti:

(a) l'adeguatezza delle modalità di voto,

(b) la composizione del consiglio di amministrazione, e

(c) la composizione del gruppo di esperti indipendente che prepara le decisioni ai fini degli articoli 17 e 19.

La relazione tiene conto in particolare degli sviluppi negli Stati membri la cui moneta è l'euro o negli Stati membri le cui autorità competenti hanno instaurato una cooperazione stretta ai sensi dell'articolo 6 del regolamento …/… ed esamina se alla luce degli sviluppi si rendano necessari ulteriori adeguamenti delle disposizioni per assicurare che l'ABE adotti le sue decisioni nell'interesse della preservazione e del rafforzamento del mercato interno dei servizi finanziari.

Articolo 3

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo	*Per il Consiglio*
Il presidente	*Il presidente*

CONSIGLIO EUROPEO
IL PRESIDENTE

IT

Bruxelles, 26 giugno 2012
EUCO 120/12
PRESSE 296
PR PCE 102

VERSO UN'AUTENTICA UNIONE ECONOMICA E MONETARIA
Relazione del presidente del Consiglio europeo
Herman Van Rompuy

Mi pregio di trasmetterLe la relazione che ho preparato in stretta cooperazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea.

La relazione indica una prospettiva per il futuro dell'Unione economica e monetaria e il modo in cui possa meglio contribuire alla crescita, all'occupazione e alla stabilità. La relazione propone di progredire, nel corso del prossimo decennio, verso un'architettura dell'UEM più forte, basata su quadri integrati per il settore finanziario, le questioni di bilancio e la politica economica. Tutti questi elementi dovrebbero essere suffragati dal rafforzamento della legittimità e della responsabilità democratica.

La presente relazione non intende essere un piano definitivo: essa individua gli elementi costitutivi e suggerisce un metodo di lavoro. Mi aspetto nondimeno che raggiungeremo un'intesa comune sul futuro dell'UEM nella riunione che terremo a fine settimana. La situazione attuale richiede un attento esame dei lavori futuri che saranno necessari nel medio e lungo termine. Sono pronto a proseguire, in collaborazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, i lavori intesi alla presentazione al Consiglio europeo di dicembre 2012 di proposte particolareggiate relative al graduale passaggio ad un'autentica Unione economica e monetaria, associando strettamente gli Stati membri durante tutto il processo.

Attendo con vivo interesse le discussioni che terremo giovedì sera e venerdì.

S T A M P A

Dirk De Backer - Portavoce del Presidente - (+32 (0)2 281 9768 - +32 (0)497 59 99 19
press.president@consilium.europa.eu http://www.consilium.europa.eu/

VERSO UN'AUTENTICA UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

1. CONSOLIDAMENTO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

L'Unione economica e monetaria (UEM) è stata istituita per portare prosperità e stabilità in tutta Europa. È la pietra angolare dell'Unione europea. Oggi l'UEM si trova di fronte ad una sfida fondamentale: la necessità di essere rafforzata per assicurare il benessere economico e sociale.

La presente relazione, elaborata dal presidente del Consiglio europeo in collaborazione con il presidente della Commissione, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della Banca centrale europea, mira a definire una prospettiva per l'UEM al fine di assicurare stabilità e prosperità duratura, proponendo un'architettura forte e stabile nei settori finanziario, di bilancio, economico e politico, a fondamento della strategia per la crescita e l'occupazione.

Sfide

Una prospettiva efficace deve affrontare le sfide a lungo termine poste all'UEM. La zona euro è eterogenea e l'elaborazione di politiche a livello nazionale è il metodo più efficace per molte decisioni economiche. Tuttavia, le politiche nazionali non possono essere decise isolatamente se i loro effetti si propagano rapidamente alla zona euro nel suo insieme. Pertanto, tali politiche nazionali devono riflettere appieno le realtà dell'appartenenza ad un'unione monetaria. È essenziale mantenere un adeguato livello di competitività, coordinamento e convergenza per assicurare una crescita sostenibile senza grandi squilibri. In tale modo vi dovrebbe essere spazio per una combinazione appropriata di politiche con la politica monetaria unica nel perseguimento della stabilità dei prezzi.

Tuttavia, per garantire la stabilità e la crescita della zona euro, gli Stati membri devono agire e coordinarsi in base a norme comuni. Devono esservi modi per assicurarne il rispetto in caso di effetti negativi su altri membri dell'UEM. Questo è necessario per garantire il livello minimo di convergenza richiesto ai fini dell'efficace funzionamento dell'UEM.

Nel complesso, una più stretta integrazione dell'UEM richiederà una più forte base democratica e l'ampio sostegno dei cittadini. Per questo motivo, è essenziale che già il processo di realizzazione di tale prospettiva sia basato su un'ampia consultazione e partecipazione. Integrazione e legittimità devono andare di pari passo.

La prospettiva per il futuro della governance dell'UEM esposta nella presente relazione è incentrata sugli Stati membri della zona euro in quanto qualitativamente distinti in virtù della condivisione di una valuta. Nondimeno, il processo di approfondimento dell'unione economica e monetaria dovrebbe essere caratterizzato da apertura e trasparenza ed essere pienamente compatibile con il mercato unico in tutti i suoi aspetti.

Prospettiva

La relazione propone una prospettiva per un'UEM stabile e prospera fondata su quattro elementi costitutivi essenziali:

- *Un quadro finanziario integrato* per garantire la stabilità finanziaria soprattutto nella zona euro e ridurre al minimo il costo dei fallimenti delle banche per i cittadini europei. Un quadro di questo tipo eleva la responsabilità per la vigilanza a livello europeo ed offre meccanismi comuni per la risoluzione bancaria e la garanzia dei depositi dei clienti.
- *Un quadro di bilancio integrato* per garantire una politica di bilancio sana a livello nazionale ed europeo, che includa coordinamento, processo decisionale comune, attuazione più incisiva e passi commisurati verso un'emissione comune del debito. Questo quadro potrebbe altresì comprendere varie forme di solidarietà di bilancio.
- *Un quadro integrato di politica economica* con meccanismi sufficienti a garantire che siano in atto politiche nazionali ed europee volte a promuovere crescita sostenibile, occupazione e competitività, compatibili con il corretto funzionamento dell'UEM.
- Assicurare la necessaria *legittimità e responsabilità democratica* del processo decisionale nel quadro dell'UEM, in base all'esercizio congiunto di sovranità in ordine alle politiche comuni e alla solidarietà.

Questi quattro elementi costitutivi offrono un'architettura coerente e completa che dovrà essere realizzata nel corso del prossimo decennio. Tutti e quattro gli elementi sono necessari per la stabilità e prosperità a lungo termine nell'UEM e richiederanno molto altro lavoro, comprese, a un dato momento, eventuali modifiche ai trattati UE.

II. ELEMENTI COSTITUTIVI ESSENZIALI

1. Un quadro finanziario integrato

La crisi finanziaria ha rivelato carenze strutturali nel quadro istituzionale per la stabilità finanziaria. Affrontarle è particolarmente importante per la zona euro in considerazione delle interdipendenze profonde generate dalla valuta unica. Tuttavia, occorre procedervi preservando nel contempo l'unità e l'integrità del mercato unico nel settore dei servizi finanziari. Pertanto, un quadro finanziario integrato dovrebbe estendersi a tutti gli Stati membri dell'UE pur consentendo specifiche differenziazioni tra gli Stati membri che appartengono alla zona euro e quelli che non vi appartengono con riguardo a talune parti del nuovo quadro prevalentemente collegate al funzionamento dell'unione monetaria e alla stabilità della zona euro anziché al mercato unico.

Muovendo dal corpus unico di norme, un quadro finanziario integrato dovrebbe avere due elementi centrali: un sistema unico europeo di vigilanza bancaria e un quadro comune di garanzia dei depositi e di risoluzione.

Una vigilanza integrata è indispensabile per garantire l'efficace applicazione delle norme prudenziali, del controllo dei rischi e della prevenzione delle crisi in tutta l'UE. Occorre che l'attuale architettura si evolva il prima possibile in direzione di un sistema unico europeo di vigilanza bancaria, dotato di un livello europeo e di un livello nazionale. La responsabilità finale spetterebbe al livello europeo. Tale sistema garantirebbe l'efficacia della vigilanza bancaria in tutti gli Stati membri dell'UE tanto nel ridurre la probabilità di fallimenti delle banche quanto nel prevenire la necessità di interventi da parte di garanzie di deposito o fondi di risoluzione congiunti. A tal fine, al livello europeo sarebbero conferiti autorità di vigilanza e poteri di intervento preventivo applicabili a tutte le banche. Il coinvolgimento diretto di tale livello varierebbe a seconda delle dimensioni e della natura delle banche. Sarebbero valutate a fondo le possibilità previste dall'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE concernente l'attribuzione alla Banca centrale europea di competenze di vigilanza sulle banche della zona euro.

Sulla scorta delle proposte attuali e future della Commissione occorre portare avanti i lavori sulla garanzia dei depositi e la risoluzione:

Un sistema europeo di garanzia dei depositi potrebbe introdurre una dimensione europea nei sistemi nazionali di garanzia dei depositi per le banche oggetto di vigilanza europea. Ciò rafforzerebbe la credibilità delle disposizioni in vigore e fornirebbe un'importante garanzia che i depositi ammissibili di tutti gli istituti di credito siano sufficientemente assicurati.

Un sistema di risoluzione europeo finanziato principalmente da contributi delle banche potrebbe fornire assistenza nell'applicazione delle misure di risoluzione alle banche oggetto di vigilanza europea, al fine di permettere una liquidazione ordinata degli istituti irrecuperabili e in tal modo proteggere i fondi dei contribuenti.

Il sistema di garanzia dei depositi e il fondo di risoluzione potrebbero essere posti sotto il controllo di un'autorità comune di risoluzione. Un quadro di questo tipo ridurrebbe notevolmente l'esigenza di ricorrere effettivamente al sistema di garanzia. Nondimeno, perché un sistema di garanzia dei depositi sia credibile, è necessario l'accesso a un sostegno finanziario solido. Pertanto, per quanto riguarda la zona euro, il meccanismo europeo di stabilità potrebbe fungere da sostegno di bilancio per l'autorità preposta alla risoluzione e alla garanzia dei depositi.

2. Verso un quadro di bilancio integrato

La crisi finanziaria e del debito ha evidenziato elevati livelli di interdipendenza in particolare all'interno della zona euro. Il corretto funzionamento dell'UEM richiede non soltanto la rapida e risoluta attuazione delle misure già concordate nell'ambito del quadro rafforzato di governance economica (segnatamente il Patto di stabilità e crescita e il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance), ma anche un'evoluzione qualitativa verso un'unione di bilancio.

Nel contesto, all'interno della zona euro, di una maggiore condivisione delle decisioni sui bilanci commisurata alla condivisione dei rischi, sono essenziali meccanismi efficaci per prevenire e correggere politiche di bilancio non sostenibili in ciascuno Stato membro. A tal fine, si potrebbero fissare di comune accordo limiti massimi relativi al saldo di bilancio annuale e ai livelli di debito pubblico dei singoli Stati membri. Su questa base, l'emissione di titoli di debito pubblico oltre il livello convenuto di comune accordo dovrebbe essere motivata e approvata in via preventiva. Il livello della zona euro sarebbe in seguito nella posizione di richiedere modifiche delle dotazioni di bilancio in caso di violazione delle norme di bilancio, tenendo presente la necessità di garantire l'equità sociale.

In una prospettiva di medio termine, si potrebbe valutare l'emissione di debito comune come elemento di tale unione di bilancio subordinato ai progressi nell'integrazione di bilancio. Si potrebbero valutare misure verso l'introduzione di responsabilità sovrane in solido, a condizione che sia definito un quadro solido per la disciplina di bilancio e la competitività, al fine di evitare il rischio morale e promuovere la responsabilità e l'osservanza. Il processo verso l'emissione di debito comune dovrebbe essere graduale e basato su criteri, facendo sì che la condivisione delle decisioni sui bilanci sia accompagnata da passi commisurati verso la condivisione dei rischi. Sono state proposte diverse opzioni per una parziale emissione di debito comune, quali la condivisione di taluni strumenti di finanziamento a breve termine su base limitata e con riserva, oppure il rinnovo graduale in un fondo di rimborso del debito. Si potrebbero prevedere inoltre varie forme di solidarietà di bilancio.

Un'unione di bilancio a pieno titolo comporterebbe lo sviluppo di una maggiore capacità a livello europeo in grado di gestire le interdipendenze economiche e, in prospettiva, lo sviluppo di un organismo di bilancio a livello della zona euro, quale un ufficio del tesoro. Inoltre dovranno essere definiti il ruolo e le funzioni appropriate di un bilancio centrale, comprese le sue articolazioni con i bilanci nazionali.

3. Verso un quadro integrato di politica economica

In un'unione economica le politiche nazionali dovrebbero essere orientate verso la crescita, forte e sostenibile, e l'occupazione, promuovendo nel contempo la coesione sociale. Una maggiore integrazione economica è necessaria anche per favorire il coordinamento e la convergenza nei diversi settori politici tra i paesi della zona euro, per affrontare gli squilibri e garantire la capacità di adattarsi agli shock e di competere in un'economia mondiale globalizzata. Ciò è fondamentale per il buon funzionamento dell'UEM e costituisce un complemento essenziale dei quadri finanziario e di bilancio.

Sulla base dei principi enunciati nel semestre europeo e nel Patto euro plus, è importante agevolare l'attuazione del quadro per il coordinamento delle politiche, onde assicurare che politiche non sostenibili mettano a rischio la stabilità dell'UEM. Un siffatto quadro sarebbe particolarmente importante per orientare le politiche in settori come quello della mobilità dei lavoratori o del coordinamento in campo tributario.

Ove necessario, potrebbero essere adottate misure intese a rafforzare la capacità politica e amministrativa delle istituzioni nazionali e a promuovere la titolarità nazionale delle riforme, una condizione essenziale per l'efficace attuazione di riforme che promuovano la crescita.

4. Rafforzare la legittimità e la responsabilità democratica

Le decisioni sui bilanci nazionali sono al centro delle democrazie parlamentari europee. Orientarsi verso un processo decisionale in campo fiscale ed economico caratterizzato da una maggiore integrazione tra i paesi richiederà pertanto meccanismi forti che garantiscano la legittimità e la responsabilità delle decisioni comuni. È essenziale creare consenso nei confronti delle decisioni adottate a livello europeo aventi un impatto importante sulla vita quotidiana dei cittadini.

Sarà fondamentale lo stretto coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, nel rispetto del metodo comunitario. Il protocollo n. 1 del TFUE sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea offre un quadro adeguato per la cooperazione interparlamentare.

III. PROSSIME TAPPE – PROPOSTA DI METODO DI LAVORO

Occorre lavorare ulteriormente all'elaborazione di una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo finalizzata al conseguimento di un'autentica Unione economica e monetaria.

Il presidente del Consiglio europeo, in stretta collaborazione con il presidente della Commissione, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della Banca centrale europea, potrebbe presentare una relazione al Consiglio europeo di dicembre. Saranno organizzate regolarmente consultazioni informali con gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Una relazione intermedia potrebbe essere presentata nell'ottobre 2012.

Italian Ministry of economy and finance in co-operation with the competent Italian supervisory Authorities

(15th June 2012)

Comments on the European Commission's Green Paper on "Shadow Banking"

The European Commission's paper provides a comprehensive overview of the shadow banking system and its main characteristics; it also offers a useful framework for fostering a constructive debate aimed at further enhancing the resilience of the Union's financial system and pondering possible legislative measures, when appropriate.

A - Executive summary

The Green Paper endorses the FSB definition of shadow banking. The FSB paper defines "shadow banking" as: "[a] *system of credit intermediation that involves entities and activities outside the regular banking system*" (FSB April 2011, p. 2)[1]. The definition is complemented with the following clarification: "[t]his [definition] would allow the authorities to obtain a broad view of the credit intermediation that is taking place fully or partially outside the regular banking system". Moreover the FSB clarifies that such system of credit intermediation: *"raises i) systemic risk concerns, in particular by maturity/liquidity transformation, leverage and flawed credit risk transfer, and/or ii) regulatory arbitrage concerns*" (FSB April 2011, p. 3).

- The Green Paper should clarify the meaning of "regular banking system". In our opinion, we should use the CRD definition of "credit institutions": "[entities] *whose business is to receive deposits or other repayable funds from the public and to grant credits for its own account"* (CRD definition). Such entities are subject to full-fledged prudential regulation.
- In the list of shadow banking entities we would suggest, in line with the FSB, to include, among the others: **hedge funds, private equity funds, real estate funds, broker-dealers, commodity traders, trust companies, custodians.** We would also suggest to expand the list of shadow banking activities to include bank funding and asset warehousing of bank assets.
- **The characterization of the channels** through which the shadow banking system can be a source of bank-like risks should be improved, including the risks of **flawed credit risk transfer (CRT)**.
- We support the work under way by the Commission regarding the possible extension of certain provisions of CRD IV to non-deposit-taking finance companies. In general, we believe that entities undertaking similar risks should be subject to the "**equivalent prudential requirements", already contemplated by the CRD** (i.e. where the activity and risks undertaken are similar to banks, the same type of rules should apply), complemented with a "proportionality criterion", duly adapted to the circumstances. Therefore, in addition to a rigorous indirect regulation (i. e. through banks), aimed at preventing regulatory arbitrage, we are in favour of a wide regulatory perimeter, where appropriate. We would also welcome further investigation at the EU level in order to check the consistency between

[1] Financial Stability Board (FSB), "Shadow Banking: Scoping the Issues. A Background Note of the Financial Stability Board", 12 April, 2011. See also: Financial Stability Board (FSB), "Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation. Recommendations of the Financial Stability Board", 27 October 2011.

the "equivalent prudential requirements" and prudential standards applicable to insurance and reinsurance undertakings which issue or guarantee credit products (Solvency II), considered by the Green Paper as part of the "shadow banking". Importantly, greater consistency would allow to avoid regulatory arbitrage and the risk of unclearness stemming from the overlapping of different supervisory frameworks.

- Most of the on-going work of different international bodies is on assessing regulatory gaps and inconsistencies at the base of various forms of regulatory arbitrages. However, we think there is another dimension that **should be additionally considered, which is, in some cases, the different interpretation and the different level of enforcement of the same set of rules**.
- **Concerning the "indirect regulation"**, we observe that **inadequate consolidation of "sponsored" vehicles has been one of the main forms of regulatory arbitrage, generating "shadow risks", also due to a weak enforcement of the regulatory rules**. In this regard, we would like to observe that the new regime (IFRS 10) seems to introduce more space to interpretation and room for judgment instead of reducing it.
- **On Money market funds (MMFs), we are of the opinion that a set of measures based on a mandatory move from C-NAV to V-NAV is the first best solution**. The prohibition or limitation to the use of amortized cost accounting should be complemented with more stringent rules on liquidity risk management (liquidity ratios for the assets and gates for the liabilities). This approach should be integrated with an effective and coordinated enforcement of the rules in order to remove potential systemic risks posed by MMFs. Should the abolition of the C-NAV model be considered too costly and both models were allowed to exist, we think that it would be necessary to impose on C-NAV funds some kind of capital requirement through the provision of one of the many versions of capital buffers analysed by the IOSCO report.
- **On securities lending and repo markets,** various policy options should carefully balance pros and cons in order to remove pro-cyclicality while preserving the generation of "safe assets".

B - Answers to the specific questions raised by the Green Paper

Question a): do you agree with the proposed definition of shadow banking?

We are in favour of maintaining the FSB definition of shadow banking provided in the April 2011 FSB paper. However, in order to remove any ambiguity, the Green Paper should clarify the definition of "regular banking system". An option is: "fully regulated credit institutions*"* as defined by the CRD: "[entities] *whose business is to receive deposits or other repayable funds from the public and to grant credits for its own account*".

Question b): do you agree with the preliminary list of shadow banking entities and activities? Should more entities and/or activities be analysed? If so, which ones?

The shadow banking sector should be treated as an open-ended set where competent authorities should include any kind of entities or activities captured by the above mentioned definition; in this respect, we think that the best way to proceed is to endorse an activity based perspective to capture all economic functions (rather than legal names or forms) that raise shadow banking concerns. However, since there are differences across jurisdictions in defining the same activity or entity, it

might be useful to promote a glossary of terms commonly used in various countries within and outside the EU.

To be consistent with the FSB definition of shadow banking, the list of shadow entities and activities suggested by the Green Paper could be amended and expanded as suggested in Table 1.

Table 1 - Possible list of shadow banking entities and activities

(The suggested changes are in bold)

Entities:

- Special purpose entities which perform liquidity and/or maturity transformation; for example, securitization vehicles such as ABCP conduits, Special Investment Vehicles (SIV) and other Special Purpose Vehicles (SPV);
- Money Market Funds (MMFs) and other types of investment funds or products with deposit-like characteristics, which make them vulnerable to massive redemptions ("runs");
- Investment funds **and other managed cash pools**, including: **hedge funds, private equity funds, real estate funds,** Exchange Traded Funds (ETFs);
- Finance companies **(i.e. non-bank entities providing loans, such as leasing, factoring, consumer credit, financial guarantors, etc.);**
- **Broker-dealers or other securities entities;**
- Insurance and reinsurance undertakings which issue or guarantee credit products;
- **Trust companies, commodity traders, custodians or any other entity generating bank-like risks;**

Activities:

- Securitization **(including securitization servicing)**;
- Securities lending and repo;
- **Bank funding and asset warehousing of bank assets (including issuance of synthetic Exchange Traded Products and other relevant structured or complex financial products captured by the definition of "shadow banking").**
- **Activities generated by any form of banking regulatory arbitrage**.

Question c): do you agree that shadow banking can contribute positively to the financial system? Are there other beneficial aspects from these activities that should be retained and promoted in the future?

As any other type of banking and financial intermediation, shadow banking allows to improve the allocation of resources and to enhance efficiency. In some market segments (such as the repo market and securities lending, as well as in fund industry) the shadow banking is very important as a provider of liquidity. All that said, shadow banking clearly could also be a source of negative systemic externalities and, as such, should be monitored and regulated.

Question d): do you agree with the description of channels through which shadow banking activities are creating new risks or transferring them to other parts of the financial system?
Question e): should other channels be considered through which shadow banking activities are creating new risks or transferring them to other parts of the financial system?

The Green Paper describes some shadow risks: 1) "runs" (due to the liquidity and maturity transformation); 2) high leverage; 3) regulatory arbitrage; 4) contagion and spill-over effects. It also provides some example of channels through which shadow banking activities can create new risks and propagate them in other part of the financial system such as: 1) direct borrowing from banks; 2) banking contingent liabilities (credit enhancements and liquidity lines); 3) massive sales of assets.

We agree with the description in the Green Paper. However, we think the Green Paper should cover further types of risks and channels. **In particular**:

Concerning the type of shadow banking risks, in addition to the liquidity and maturity transformation, high leverage and forms of regulatory arbitrage, we should consider also the problems related to *flawed credit risk transfer (CRT)*. On CRT, three aspects deserve in our view more attention:
i) the modality through which some imperfect forms of credit risk transfer typically materialize. In particular: over-complexity of the securitization structures, inadequate assumptions or improper use of the pricing models (insufficient attention of tail and liquidity risks, insufficient length of the time series in the model calibration, poor quality of data, etc.);
ii) better incentive structures (in order to avoid short-termism, conflict of interests, overreliance on both simple financial models and/or on external ratings, etc.), and;
iii) robust market infrastructures (which should allow to obtain sufficient transparency, integrity, liquidity and efficient market price discovery).

Regarding the propagation of shadow banking risks we see four channels:

1) the generation of risks within the banking sector, due to old or new forms of regulatory arbitrage;
2) the generation of bank-like risks fully outside the banking sector. This is the most significant part of shadow banking, and is often characterised by a long chain of entities having access at various forms of credit intermediation through secured funding, without the support of banks;
3) the cross-sector (i.e. between the banking and non-banking sectors) and/or cross-border propagation of risks (between jurisdictions with different regulatory or supervisory regimes);
4) propagation due to interconnectedness between entities, either because "too big" or because they are part of a network (where the shadow entities are "nodes" and the links are various kind of claims). In this respect, lack of substitutability, namely the difficulty for an entity to switch to a new reliable counterparty following the shutdown of one "node", is a very important dimension.

Question f): do you agree with the need for stricter monitoring and regulation of shadow banking?
Question g): do you agree with the suggestions regarding identification and monitoring of the relevant entities and their activities? Do you think that the EU needs permanent processes for the collection and exchange of information on identification and supervisory practices between all EU supervisors, the Commission, the ECB and other central banks?

Yes, we agree. We would also like to stress that monitoring is critical. We need both a static and forward looking monitoring system, including a thorough collection of the level of exposure and data from the different shadow entities on all shadow activities. Several years after the outbreak of the crisis, several regulators and international bodies still lack of specific and in depth information on decisive aspects of shadow banking, such as data regarding OTC market on securities lending or data on the risk characteristics (maturity mismatching, leverage, etc.) of some shadow entities. The

necessity of implementing a forward looking monitoring system is required by the evolving nature of the shadow banking, driven by the financial innovation and by the incentives to discover new forms of regulatory arbitrage. Therefore not only **we need to collect information on existing shadow entities, but also to enhance the capabilities to capture new types of shadow banking risks in a timely manner**.

Question h): do you agree with the general principles for the supervision of shadow banking set out above?
Question i): do you agree with the general principles for regulatory responses set out above?
Question j): what measures could be envisaged to ensure international consistency in the treatment of shadow banking and avoid global regulatory arbitrage?

We think the Green Paper should distinguish more clearly between general principles for regulating any banking and financial sector and specific principles, able to capture shadow banking features. We are in favour of: 1) a more rigorous indirect regulation, in order to prevent regulatory arbitrage; and 2) a wide regulatory perimeter, where necessary.

On the first point, we think that one of the most important aspects is to develop clearer consolidation rules. Indeed a relevant portion of the shadow banking system was directly or indirectly "sponsored" by banks or investment banks. As we will elaborate more extensively thereafter, we should limit the room for interpretation and enhance a consistent implementation and enforcement of the already existing rules (or adapting existing rules, whenever it is needed to gain clarity and to directly address the issue).

On the regulatory perimeter, we believe the expansion of the area under regulation should be supported by the principle that entities undertaking similar risks should be subject to equivalent prudential standards, i.e., where the activity raises shadow banking risks, the same type of rules should apply consistently across financial sectors and jurisdictions, although with a "proportionality criterion". In our experience this approach worked relatively well to contain forms of regulatory arbitrage. Since wherever we place the perimeter of prudential regulation, we will create incentives for the financial system to conduct bank-like activity outside the perimeter itself, (through new type of entities or contracts, difficult to identify *ex ante*), as already mentioned, we think that the best way to proceed is to endorse an activity based perspective to capture all economic functions (rather than legal names or forms) that raise shadow banking concerns. First, for the current (and already identified), "shadow entities" we should follow the **"principle of the equivalent prudential requirements" already contemplated by the CRD** for financial institutions authorised and supervised by the same authority competent for credit institutions. Then, for possible new shadow entities and new forms of regulatory arbitrage, a set of internationally agreed prudential principles targeting shadow baking activities is needed. We would also welcome further investigation at the EU level in order to check consistency between the "equivalent prudential requirements" and prudential standards applicable to insurance and reinsurance undertakings which issue or guarantee credit products (Solvency II): this in order to i) avoid regulatory arbitrage on the activity; and ii) to avoid the risks of unclearness stemming from the overlapping of different supervisory frameworks.

It is important to consider that the distinctive elements of the shadow banking definition (liquidity/maturity transformation, leverage, flawed credit risk transfer) are present in almost all the activities and entities that are part of the financial system, although with different intensity. Several entities listed above are subject to regulation and supervision at EU or national level, with the explicit aim to address the main risks involved by these activities and entities. However, others are not. As an example, all UCITS (including the ETF) maturity/liquidity transformation issues are

covered by the regulation on eligible assets. Moreover, there are limits to maximum leverage as well as prudential rules for risk diversification and limitation of counterparty risk. Solvency II provides as well a specific framework for addressing counterparty risk in credit insurance, whose consistency with CRD could profitably be further investigated; moreover, it includes as well prudential rules dealing with risk concentration. However, no prudential rule applies in connection with other types of financial products, which may pose similar risks (for instance Exchange Traded Products and other structured or complex vehicles which are not shaped in the legal form of a UCITS). Current EU initiatives (such as PRIPs) are meant to address disclosure and selling practices (i.e. the risks posed by the distribution of such financial products to retail investors), but they would not address broader issues linked to the manufacturing of these products.

Furthermore, proportionality requires that sectorial regulation is properly tuned in such a way as to provide measures for the limitation and control of all the risks involved and to avoid the application of capital requirements-like regulation where it is not necessary. The work on shadow banking should firstly assess whether specific regulation (where existing) is adequate and how it could be improved.

It is also important to enhance an international level playing field. Most of the ongoing work of various international bodies is on assessing regulatory gaps and inconsistencies that may create various forms of regulatory arbitrages. However, we think there is another dimension that the Green Paper should underline, which is, in some cases, the different interpretation as well as the different level of enforcement of the same set of rules.

Finally, and more in general, we should give regulators the capacity and the power to react swiftly to the ever evolving nature of shadow risks and forms of regulatory arbitrage.

Question k): what are your views on the current measures already taken at the EU level to deal with shadow banking issues?
Question l): do you agree with the analysis of the issues currently covered by the five key areas where the Commission is further investigating options?

As mentioned in the Green Paper, a number of legislative proposals are already in place or currently being negotiated by the European Parliament and the Council. However, these measures may not be sufficient to the purpose of capturing relevant shadow banking risks. Some Member States, indeed, have additional national rules for the oversight of shadow entities and activities not regulated (or differently regulated) at EU level.

We would like to highlight some general comments on the following aspects:

On the regulatory perimeter

At the moment EU banking legislation applies only to deposit taking institutions that provide credit. We think that extending, when appropriate, the scope of application of CRD-IV to non-deposit taking institutions that pose risks similar to banks, could be the way to tackle the shadow banking issues. Expanding the scope of application of banking-level prudential rules could indeed help to reduce the risk of regulatory arbitrage. This is now particularly compelling since we have to consider that the risks of regulatory arbitrage could increase with the new requirements under Basel III.

Worth mentioning that, in Italy, since the early '90s, the **perimeter of supervised entities** has been expanded and it is still now wider than in other jurisdictions. It includes, in addition to traditional banks (i.e. deposit takers), various non-banking institutions or instruments: finance companies, asset management companies, mutual funds (including hedge funds), securitization servicers.

Moreover, the Italian banking law has recently been further amended in order to enhance the finance companies' regulatory framework, now fully in line with the regime provided for traditional banks. The rationale behind this reform was to avoid new forms of potential regulatory arbitrage stemming from the differences in the regulatory frameworks for institutions with similar type of business; secondly the aim of the reform was to define a regulation consistent with the risks posed by the diversified activities of finance companies. Even if the main activity of these companies is to grant credit (also in the form of guarantees), the reform allows them to provide a wide range of other financial services such investment services, payment services, electronic money issuance.

In drawing the new regulatory perimeter, the Italian legislator kept in mind the need for balancing marginal costs and benefits, so not to overload the market of unnecessary regulation; the reform was therefore guided by the principle of proportionality. A lighter regulatory regime is outlined for microcredit providers and smaller "Confidi" (financial guarantors). This special regime is based upon a duty of registration in an ad hoc register kept by self-regulatory bodies and light-touch supervision (initial capital requirements; fitness and propriety for management, integrity requirements for major shareholders; limits on corporate purpose**)**.

The approach and evaluation of supervision on finance companies have been inspired by the **principle of proportionality**. The frequency and intensity of the review and the evaluation of the organizational structure, controls and productive processes and risk management of such entities depend on the size, systemic importance, nature, scale and complexity of the activities undertaken.

On consolidation

First and foremost, we would like to observe that the new regime (IFRS 10) seems to introduce more space to interpretation and room for judgment instead of reducing it. According to the main findings of EU EFRAG impact studies the removal of the "risks and rewards" approach would lead to a reduction of special purpose entities consolidated for accounting purposes, even if other entities would be included in the perimeter of consolidation due to the larger control concept.

The overall objective of alignment between prudential and accounting consolidation rules could be undermined, resulting in a reduction of entities assessed for regulatory purposes. Due to this, it is of paramount importance to assess the current (if any) and future differences between accounting and prudential scopes of consolidation across different jurisdictions.

It should be underlined that prudential consolidation has a twofold aspects: first of all, the notion of "control", which defines the structuring of a group and, secondly, the scope of the consolidated supervision. In our opinion it is critical to achieve the higher level of consistency in defining those two aspects.

As far as the notion of "**control**" is concerned, we deem it appropriate to closely monitor the evolution in the accounting rules, namely IFRS, which currently encompass mainly a "risk and reward" approach but which are under review due to the process of convergence between US GAAP and IFRS themselves (IFRS 10).

As for the **scope of the consolidated supervision**, two critical issues must be addressed by the regulation: a harmonized definition of financial entities as well of financial activities. In fact, both entity-based approach and activity-based approach are needed to address the problem of shadow banking entities.

In this regard, we would like to mention the framework of **supplementary supervision** on financial conglomerates as an important step towards a more comprehensive scope of application. The commission's call for advice on the Fundamental Review of Financial Conglomerates Directive[2] suggests to enlarge the scope of supplementary supervision explicitly considering special purpose entities.

On Securitization

Restoring the securitisation market in EU, on sustainable grounds, should be a priority for the regulatory community. The initiatives already put in place – such as the retention requirement provided in the CRD - are useful; however an even more stringent prudential treatment of these products should be welcomed. We believe that greater standardization and simplicity of asset-backed securities and better market infrastructure should be encouraged, since they facilitate the development of the secondary market and hamper the placement of mispriced products. Therefore, the penalization from a regulatory point of view of re-securitisation has been greeted as a right step towards the goal of encouraging simplicity.

Worth noticing that due to strict regulation, even before the crisis, the Italian securitization structures had only modest "shadow banking" characteristics (high leverage, liquidity and maturity transformation problems, etc.). SPVs regulated by the Securitisation Law (enacted in 1999) are, in essence, instruments to segregate the collateral for the benefit of the noteholders. They are typically not controlled by the originators and not included in their consolidated accounts, unless there is a "substantial control", according to the accounting principle IAS 27 and the related interpretation SIC 12. ABCPs did not develop in Italy, also due to a penalizing fiscal treatment for short-term securities; similarly, synthetic CDOs were not issued by the Italian SPVs, because the Italian Securitisation Law allows only cash transactions. This does not mean that some of the flaws experienced in the securitisation market did not affect, to some extent, also Italian banks.

At present, the Bank of Italy exerts supervision on servicers (banks or registered financial institutions), which have the legislative duty to check the compliance of each single securitisation with the provisions of the Securitisation Law and with the contents of the prospectus. The Bank of Italy, inter alia, has the power for on-site inspections on servicers.

On Money Market Funds

The IOSCO consultation report on MMFs acknowledges that, despite important reforms have been adopted, several areas of risks remain. In particular, Constant NAV (C-NAV) funds have features (the promise to allow redemptions at par) that, combined with their crucial role of intermediation in the short term credit market segment, increase their vulnerability to systemic risks; Variable NAV (V-NAV) funds are not exempt from risks either (they too play a crucial intermediation role in many European markets), but the incentives to trigger a run are less relevant.

In Italy (as well as in other European countries) C-NAV money market funds are not allowed to operate. Therefore, notwithstanding some problems experienced by V-NAV funds, the MMFs did

[2] The consultation Paper on the Joint Committee of ESAs proposed response has been issued on the 14th May.

not witnessed serious forms of "runs" with systemic effects on the banking system, although during the peak of the 2008-2009 crisis large divestments and early redemptions created not minor problems to some fund managers and to the regulators.

Based on our experience, we believe that the key issue for MMFs is the liquidity transformation function they perform, which may be addressed with more stringent rules on the quality/liquidity of their assets and measures aimed at limiting the effects of mass redemption requests such as gates and redemption suspensions (already in place in Europe). Maturity transformation and leverage issues are already dealt with by the rules introduced both in the US and in Europe (which set limits to the average maturity of portfolios and to the maximum leverage of funds).

We are of the opinion that a set of measures based on a mandatory move from C-NAV to V-NAV is the first best solution. The prohibition or limitation to the use of amortized cost accounting should be complemented with more stringent rules on liquidity risk management (liquidity ratios for the assets and gates for the liabilities). This approach should be integrated with an effective and coordinated enforcement of the rules in order to remove potential systemic risks posed by MMFs. However, if the abolition of the C-NAV model is believed too costly and both models were allowed to exist, we think that it would be necessary to impose on C-NAV funds some kind of capital requirement through the provision of one of the many versions of capital buffers analysed by the IOSCO report.

It should be noted that the IOSCO Report highlights a number of important issues that have still to be dealt with in order to make this approach feasible.

Firstly, there is the obvious question on what is the desirable/necessary size of the capital buffer: in several contributions to the international debate on this matter a figure of 5% has been put forward; given the already existing limits on eligible assets, maximum portfolio maturity and leverage, this would cover a large part of the historical volatility of MMFs (especially if adopted in combination with a tightening of the rules on assets' credit quality), but of course it would hardly be effective to defuse a run in very stressed market conditions originated by generalized doubts on the credit worthiness of the assets held by the funds (in such situations investors would be ready to lose the buffer if they could have a possibility to save the remaining 95%).

Secondly, for all the different variants of the capital buffer mechanism the IOSCO Report lists, together with the benefits, several drawbacks that have to be considered and dealt with. No clearly superior option emerges.

On Repo and Securities Lending

In these markets the main risks are:

i) **pro-cyclicality**: sudden shifts in the value of the collateral and "flight to quality" can cause market participants to exclude entire classes of collateral creating a vicious circle. Abrupt changes in haircuts in the inter-dealer repo and leveraged investment fund segment increase cyclicality. Similarly, CCPs, increasing significantly haircuts on the repo of government bonds, can exacerbate market fluctuations;

ii) **re-use of the collateral ("re-hypothecation") and collateral velocity**: the "beneficial owner" of an asset (usually an institutional investor, a money market fund and, recently, also ETF) lends such asset to a broker-dealer through an "agent" - typically a custodian bank - against a collateral (another asset or cash) plus a margin. The "agent" often re-uses the collateral in the money market on behalf of the "beneficial owner";

iii) **improper practices by agent lenders:** for instance the risk of shortfalls of assets held by the custodian banks: there are indemnities for such practice but they could be a source of wrong incentives;
iv) **cash collateral reinvestment and collateral valuation**: through cash collateral reinvestment entities perform bank-like activities (credit and maturity transformation and liquidity risk);
v) **Finally, lack of transparency**, particularly on OTC transactions and off-balance sheet positions.

On securities lending and repos policy options should carefully balance pros and cons:

- **Restrictions on the categories of collateral**. In a normal world it would be possible to isolate high quality collateral from low quality one. The recent sovereign crisis demonstrated how this distinction became receding so that liquidity spirals arose even if government securities were judged the less risky asset. Therefore, in some circumstances, it appears somewhat difficult to detect which kind of asset class should be ruled out or restricted in securities lending and repos. Notwithstanding, there exists room for a deeper assessment of what kind of assets could be forbidden in securities lending and repo operations.

- **Bankruptcy laws tend to establish a special regime for repo and securities lending contracts as opposed to normal bankruptcy procedures**: this is what is commonly known as "safe harbour" status of collateral. The Collateral Directive in Europe goes in this direction. The ultimate goal is to promote liquidity and quick use of this type of financial instruments. The charging of registration fees would be unfavourable to these contracts and would be a way of partially crowding out repos. Therefore, it should be evaluated very carefully if it is in the interest of regulators somewhat to discourage repos through revision of bankruptcy law at the same time in which the collateralization is encouraged at different levels.

- **Some restrictions to re-hypothecation** are crucial to counter the leverage which could stem from these market practices. One way is limiting the entities that can re-hypothecate; another option is to set a maximum threshold to the re-use of collateral. Both solutions must limit the abnormal extension of the financing chain. Other solutions, like a greater disclosure of the re-use of collateral from prime brokers (through regular reports to funds, for example) or the segregation of clients' accounts are welcome but do not solve, by itself, the problem of leverage. In this regard, a regulatory approach is more suitable.

- **Finally, on the haircut**. There is a broad consensus about the need of increase the stability of the haircuts in order to curb pro-cyclicality (for instance setting sufficiently high minimum haircuts). The enforcement of such a provision could be easier with CCPs; but it should be considered that risk management practices in CCPs cannot prevent liquidity spirals in case of fire asset sales. Similar considerations are true also for bilateral trades. Anyway, even to haircuts policy applies the general consideration that any increase in haircuts and/or margins creates a higher funding cost for agents using such instruments as a source of funding.

Question m): are there additional issues that should be covered? If so, which ones?

We think the paper covers all relevant topics, with the above mentioned qualifications.

Question n): what modifications to the current EU regulatory framework, if any, would be necessary properly to address the risks and issues outlined above?
Question o): what other measures, such as increased monitoring or non-binding measures should be considered?

See above (comments on questions k and l).

C – Final remarks

From a policy standpoint, the challenge we are facing is to preserve an appropriate generation of credit and "safe assets" (or "money") but in the meantime to curb any form of systemic risk.

We believe it is worth considering our overall regulatory efforts since the outbreak of the crisis and their effects**, in a context of increasing excess demand for 'safe' liquid assets**. Indeed, various regulations that have been approved or are in the course of being finalized put increasing emphasis on the need for regulated intermediaries (banks, etc.) to have at their disposal large quantities of 'safe' and liquid assets to meet the new liquidity requirements and the increasing demand of collateral. This creates a structural shortage of 'safe' and liquid assets in the market and may increase the incentive to further expand the shadow banking system. **It is important to conduct a reflection on the overall effects of the various regulations across sectors and markets and of their potential unintended consequences**.