

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 32

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(Estensore BALDASSARRI)

approvata nella seduta del 6 maggio 2010

SULLE

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALLA VIGILANZA MACROPRUDENZIALE DEL SISTEMA FINANZIARIO NELLA COMUNITÀ E CHE ISTITUISCE IL COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO (COM (2009) 499 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 42)

PROPOSTA DI DECISIONE DEL CONSIGLIO CHE AFFIDA ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA COMPITI SPECIFICI RIGUARDANTI IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO (COM (2009) 500 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 43)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE L'AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA (COM (2009) 501 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 44)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE L'AUTORITÀ EUROPEA DELLE ASSICURAZIONI E DELLE PENSIONI AZIENDALI E PROFESSIONALI (COM (2009) 502 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 45)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE L'AUTORITÀ EUROPEA DEGLI STRUMENTI FINANZIARI E DEI MERCATI (COM (2009) 503 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 46)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 10 maggio 2010

La 6^a Commissione,

esaminate congiuntamente, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (COM (2009) 499 definitivo), la proposta di decisione del Consiglio che affida alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico (COM (2009) 500 definitivo), la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea (COM (2009) 501 definitivo), la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (COM (2009) 502 definitivo) e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (COM (2009) 503 definitivo), osserva che la crisi del 2008-2009, caratterizzata dall'esplosione della bolla finanziaria e dal successivo contagio all'economia reale, trova le sue radici negli squilibri macroeconomici presenti nell'economia mondiale da circa un decennio: il *deficit* commerciale degli Stati Uniti e il correlato *surplus* della Cina; l'assenza di regolazione coordinata e coerente a livello mondiale dei mercati finanziari; l'assenza di meccanismi di *governance* tra le aree economiche del pianeta; manchevolezze nella vigilanza dovute anche al fenomeno della «cattura del regolatore» da parte dei regolati e dal manifestarsi di conflitti di interessi in capo alle agenzie di *rating*.

La profondità e la dimensione della crisi finanziaria e il rischio di un coinvolgimento sistemico di tutti gli intermediari finanziari (banche d'affari, banche tradizionali e compagnie di assicurazioni) sono un aspetto e una conseguenza della fortissima interrelazione dei mercati finanziari, a sua volta espressione del processo di globalizzazione dell'economia che ormai rappresenta il dato ineludibile e non reversibile dell'economia mondiale.

Le conseguenze dell'instabilità dei mercati finanziari, della perdita di qualità degli *asset* delle banche, il deterioramento dei bilanci degli intermediari e l'accresciuta percezione del rischio di controparte hanno portato prima al sostanziale blocco dei meccanismi di finanziamento sull'interbancario e poi ad un restringimento del credito concesso. Le conseguenze sull'economia reale, sugli investimenti, sugli scambi commerciali e sui volumi produttivi hanno causato una forte decelerazione della crescita e in alcune aree un depauperamento dei fattori produttivi: capitale e lavoro.

In tale scenario, che possiamo definire di fallimento della regolazione (cioè responsabilità dello Stato che non fissa e non fa rispettare le regole e fallimento di un mercato che non vuole regole di trasparenza e di controllo delle responsabilità), risulta adeguato l'approccio adottato dall'Unione europea di aggredire uno dei fattori strutturali consistente nella scarsa regolazione e vigilanza del funzionamento dei mercati finanziari, creditizi, assicurativi e previdenziali in Europa: la creazione di una struttura articolata di autorità di vigilanza per i paesi dell'Unione europea costituisce un passo di straordinaria importanza, senza il quale non è immaginabile affrontare una eventuale nuova crisi.

La Commissione è chiamata a valutare l'appropriatezza di tale disegno strutturale e, grazie agli approfondimenti e agli apporti, istituzionali e scientifici, acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva, esprime una serie di valutazioni su tale disegno.

La natura tecnica delle deliberazioni delle autorità non deve nascondere le implicazioni di carattere politico delle stesse e quindi la delimitazione precisa degli ambiti rispettivi tra il regolatore e le istituzioni comunitarie e i singoli Governi nazionali deve essere precisata maggiormente. Se da un lato, la scelta di non modificare il Trattato istitutivo dell'Unione europea è giustificato dalla volontà di procedere con speditezza, dall'altro è necessario essere consapevoli della portata «costituzionale» dell'architettura di supervisione e vigilanza descritta nelle proposte di regolamento.

D'altro canto, in una prospettiva temporale più ampia e senza con questo voler contraddire l'impianto prefigurato dalla Commissione europea, la Commissione suggerisce di valutare l'opportunità di realizzare una struttura per finalità, mettendo sullo stesso piano la stabilità dei mercati finanziari e l'efficienza degli intermediari e la tutela dei risparmiatori, semplificando con tali due unici obiettivi un disegno che appare ad alcuni barocco e farraginoso.

Sistema europeo per il rischio sistemico

Il carattere e la natura della crisi finanziaria giustifica ampiamente la realizzazione di un organismo di valutazione del rischio sistemico, poiché, al di là delle competenze e delle risposte delle autorità dei singoli Stati membri, ciò che è mancato nel corso della crisi è stata la capacità di comprendere, conoscere, valutare, e controllare le dinamiche globali, sistemiche appunto, delle connessioni tra gli intermediari. Se la finalità risulta del tutto condivisibile, le scelte operate dal legislatore comunitario non sembrano all'altezza della sfida.

Il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB) risulta pletorico nella composizione e privo di competenze incisive, mentre è proprio il ruolo strategico e fondamentale di individuazione degli elementi sistemici a rendere tale organismo il fulcro della nuova impalcatura di vigilanza.

La Commissione quindi:

- propone che il numero dei componenti sia ridotto e che entrino a farne parte personalità di comprovata professionalità, competenza e indipendenza;
- si dichiara a favore dell'ipotesi di nominare automaticamente alla presidenza il presidente della Banca centrale europea;
- sul lato delle funzioni, invece, occorre prevedere un meccanismo che renda le deliberazioni dell'ESRB vincolanti sia per le autorità di vigilanza degli Stati membri, sia per i soggetti vigilati, nel caso di gruppi bancari transfrontalieri;
- propone altresì di definire l'obbligo per l'ESRB di riferire al Parlamento europeo e al Consiglio almeno due volte all'anno in relazione alle modalità di esercizio delle proprie funzioni di vigilanza sistemica e all'effettivo raggiungimento degli obiettivi di tutela previsti, consistenti nella stabilità dei mercati finanziari, nell'efficienza degli intermediari e nella tutela dei risparmiatori, e di inviare segnalazioni e raccomandazioni al Parlamento europeo.

Sistema europeo di vigilanza finanziaria

Il sistema è articolato in un'unica rete di vigilanza a livello europeo, basata essenzialmente sulla stretta collaborazione delle autorità nazionali competenti: ogni modifica volta a migliorare ed estendere il livello di collaborazione è certamente apprezzabile. A titolo di esempio, qualora in uno Stato membro ci siano più autorità competenti alla vigilanza per settori e comparti, appare opportuno consentire – solo nella fase di avvio del nuovo sistema – che esse si esprimano con un accordo comune e si accordino su un rappresentante comune, anche se viceversa sarebbe preferibile, a regime, che ciascuna delle autorità interessate nominasse un proprio rappresentante, a garanzia della propria autonomia e del rispetto delle competenze ad esse attribuite dall'ordinamento.

Per quanto riguarda le funzioni, la Commissione approva l'obiettivo di un codice unico di regole armonizzate ed esprime l'avviso che gli *standard* tecnici vincolanti redatti e approvati dalle autorità non possano essere modificati dalla Commissione europea.

Appare opportuno prevedere la possibilità delle autorità di adottare *standard* tecnici, orientamenti e raccomandazioni per armonizzare il funzionamento della vigilanza delle singole autorità nazionali, prevedendo anche meccanismi di pubblicità e trasparenza per la mancata adozione di tali *standard* e la mancata armonizzazione.

L'attribuzione del potere di iniziativa nel richiedere una decisione sullo stato di emergenza anche ad un organo «politico» quale la Commissione europea appare in contrasto con l'indipendenza delle autorità europee di vigilanza (ESA) e potrebbe creare confusione per quanto riguarda l'attribuzione delle rispettive responsabilità. Sarebbe preferibile che il potere di iniziativa in tali situazioni spettasse solo alle ESA e all'ESRB, che sono responsabili rispettivamente per la vigilanza micro e macroprudenziale.

ziale nell'area dell'Unione europea e pertanto dispongono delle adeguate competenze per poter valutare se sussistono le condizioni per decretare l'esistenza di una situazione di emergenza. E tuttavia tale richiesta dovrebbe poi essere convalidata dalle istituzioni europee (Consiglio o Commissione).

Inoltre appare opportuno: allargare le materie oggetto degli *standard* tecnici cui applicare le procedure di *endorsement* della Commissione, dunque con effetti legalmente vincolanti sulle autorità degli Stati membri; rafforzare la pubblicità del processo di *peer review* sul funzionamento delle autorità nazionali; attribuire alle tre autorità poteri di intervento diretto nei confronti di singoli operatori nei casi di mancata osservanza delle regole poste dalle autorità nazionali, restando comunque fermo che, in prima battuta, la titolarità dei poteri sanzionatori e di intervento nei loro confronti spetta agli organi nazionali di vigilanza.

