



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.12.2010
SEC(2010) 1497 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Documento di accompagnamento

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari

{SEC(2010) 1496 definitivo}
{COM(2010) 716 definitivo}

1. INTRODUZIONE

La crisi finanziaria ha indotto a chiedersi se le regole del mercato finanziario siano sempre rispettate e applicate correttamente.

In seguito al mandato politico ricevuto dal Consiglio ECOFIN nel 2007, la Commissione ha condotto, insieme ai Comitati delle autorità di vigilanza, un'indagine sulla coerenza, sull'equivalenza e sull'uso effettivo dei poteri sanzionatori negli Stati membri nel settore europeo dei servizi finanziari.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Dall'analisi preliminare effettuata in base alle informazioni fornite dai Comitati delle autorità di vigilanza emergono alcune **divergenze e carenze nei regimi sanzionatori nazionali** che non sembrano sempre garantire l'applicazione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

I livelli delle sanzioni amministrative pecuniarie variano notevolmente da uno Stato membro all'altro, anche per lo stesso tipo di violazione, e in certi Stati membri sembrano troppo contenuti. Nel settore finanziario, dove un certo numero di trasgressori potenziali sono istituti finanziari con fatturati cospicui, sanzioni di qualche migliaio di euro non sembrano sufficientemente dissuasive.

Alcuni Stati membri non dispongono di importanti strumenti sanzionatori (ad es. la revoca di un'autorizzazione), che sarebbero invece necessari per sanzionare determinate violazioni con efficacia.

Esistono divergenze anche riguardo al tipo di soggetto che può essere oggetto di sanzione: in alcuni Stati membri le sanzioni non si applicano alle persone giuridiche oppure alle persone fisiche. Ne conseguono quindi trattamenti diversi della stessa violazione a seconda dello Stato membro in cui viene commessa.

I criteri presi in considerazione per stabilire il livello delle sanzioni imposte variano considerevolmente e non sempre comprendono fattori (come i vantaggi ottenuti grazie alla violazione) che sono importanti per garantire la proporzionalità e la dissuasività delle sanzioni.

Per determinate violazioni alcuni Stati membri prevedono sanzioni penali, altri solo sanzioni amministrative. Il messaggio veicolato dalle sanzioni penali è quello di una ferma condanna dei singoli trasgressori e il loro effetto dissuasivo è quindi molto forte.

Esiste una certa divergenza nel livello di applicazione delle sanzioni nei vari Stati membri, anche tra quelli in cui i settori assicurativi e bancari hanno dimensioni simili.

Problemi individuati

Le divergenze e le carenze sopra descritte sono suscettibili di:

1. rendere le sanzioni per violazione della normativa europea sui servizi finanziari **insufficientemente efficaci, proporzionate e dissuasive;**
2. creare **distorsioni di concorrenza nel mercato interno e**

3. avere un **impatto negativo sulla vigilanza finanziaria**.

Questi problemi possono condurre **all'inosservanza delle norme europee sui servizi finanziari** e accentuare il rischio di manipolazione del mercato e di mancanza di trasparenza, con conseguenze negative sul corretto funzionamento dei mercati finanziari.

Questo stato di cose può avere gravi **ripercussioni sulla tutela dei consumatori e sull'integrità del mercato** e, in definitiva, sull'intera economia.

Questa situazione rischia anche di **minare la fiducia nel settore finanziario**.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La convergenza dei regimi sanzionatori nazionali appare necessaria per rafforzare la dissuasività delle sanzioni, in modo da assicurare la parità di trattamento, un'applicazione uniforme della normativa europea in materia di servizi finanziari e la piena collaborazione tra le autorità nazionali di vigilanza in tutta l'Unione europea. Questi obiettivi possono essere raggiunti con maggior efficacia attraverso un'azione su scala dell'Unione europea anziché attraverso iniziative nazionali diverse. Migliorare l'applicazione dei poteri sanzionatori di cui dispongono attualmente le autorità competenti a livello nazionale non basterebbe a raggiungere una convergenza sufficiente.

4. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

Un'iniziativa su scala dell'Unione europea permetterebbe di rispondere ai seguenti obiettivi generali:

- ripristinare la fiducia nel settore finanziario;
- migliorare la tutela degli utilizzatori dei servizi finanziari;
- garantire la sicurezza, la stabilità e l'integrità dei mercati finanziari;
- rispettare le norme finanziarie dell'Unione europea per contribuire al corretto funzionamento dei mercati finanziari.

Il conseguimento dei suddetti obiettivi generali comporta la realizzazione dei seguenti obiettivi specifici:

- efficacia, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni;
- lo sviluppo di pari condizioni riducendo le possibilità di scelta speculativa del regime sanzionatorio ("arbitraggio normativo");
- vigilanza effettiva degli istituti finanziari.

5. OPZIONI POSSIBILI, VALUTAZIONE DELL'IMPATTO E CONFRONTO

In questa fase l'analisi si limita ad una valutazione generale delle opzioni possibili per avvicinare e rafforzare i regimi sanzionatori nazionali esistenti. Le opzioni strategiche prese in

esame non riguardano le misure specifiche necessarie nei singoli settori (banche, assicurazioni, titoli), le quali saranno valutate nel momento in cui la Commissione presenterà le sue proposte.

5.1. Opzioni sul contenuto delle misure

Sono stati individuati cinque temi per i quali si può prevedere un'iniziativa a livello di Unione europea. Per ogni tema sono state analizzate e messe a confronto le diverse opzioni.

TEMA 1: Tipo di sanzione amministrativa e livello delle sanzioni amministrative pecuniarie

Questo tema riguarda il tipo e il livello delle sanzioni amministrative previste dalla legislazione nazionale.

Opzioni
1: nessuna azione a livello dell'UE
2: disposizioni comuni minime sul tipo di sanzioni amministrative e sul livello delle sanzioni pecuniarie per le principali violazioni
3: uniformità delle sanzioni amministrative e del livello delle sanzioni pecuniarie per le principali violazioni
4: uniformità delle sanzioni amministrative e del livello delle sanzioni pecuniarie nell'UE per tutte le violazioni

Nell'ambito dell'**opzione 1** difficilmente gli Stati membri sarebbero disposti a confrontare i tipi di sanzioni e il livello delle sanzioni pecuniarie in vigore nel loro territorio con quelli previsti da altri Stati membri, né sarebbero disposti a mettere in discussione l'efficacia del proprio regime. Le divergenze persisterebbero.

L'**opzione 2** aiuterebbe a instaurare un trattamento analogo delle violazioni in tutti gli Stati membri, il che rafforzerebbe la parità di condizioni sui mercati finanziari europei, con un conseguente rafforzamento della fiducia dei consumatori e un aumento delle vendite transfrontaliere di prodotti dei servizi finanziari. La vigilanza transfrontaliera migliorerebbe se alle autorità competenti fossero conferiti poteri sanzionatori minimi equivalenti. La dissuasività delle sanzioni aumenterebbe perlomeno negli Stati membri dove attualmente il livello delle sanzioni è troppo basso. Si ridurrebbero altresì i rischi di violazioni della normativa dell'Unione, con vantaggi sul piano della protezione dei consumatori, della concorrenza tra istituti finanziari, della sicurezza e dell'integrità dei mercati finanziari. Gli Stati membri sarebbero autorizzati ad applicare criteri più stringenti dei criteri minimi europei e ad adattare le sanzioni alle specificità dei diversi ordinamenti giuridici nazionali. La normativa nazionale dovrebbe subire modifiche solo in alcuni Stati membri; i costi necessari per conformare le disposizioni nazionali ai nuovi criteri sarebbero limitati.

L'**opzione 3** garantirebbe effettivamente la parità di condizioni in quanto ridurrebbe le possibilità, per i fornitori di servizi finanziari, di operare una scelta speculativa tra i vari regimi sanzionatori in vigore in Stati membri diversi (arbitraggio normativo). L'efficacia dissuasiva delle sanzioni ne risulterebbe aumentata e di converso diminuirebbero i rischi di violazioni del diritto dell'Unione, con sicuri vantaggi per la protezione dei consumatori, la concorrenza, la sicurezza e l'integrità dei mercati finanziari. Gli Stati membri non potrebbero tuttavia prevedere sanzioni di tipo diverso o ammende di livello diverso da quelle comuni

previste da un quadro uniforme a livello dell'Unione. Quest'opzione richiederebbe probabilmente modifiche rilevanti nelle legislazioni nazionali.

L'**opzione 4** sarebbe la più efficace in termini di parità di condizioni e di rafforzamento della fiducia tra autorità di vigilanza, in quanto eliminerebbe ogni divergenza. Tuttavia, richiederebbe probabilmente pesanti modifiche nella legislazione di tutti gli Stati membri e sopprimerebbe qualsiasi margine di manovra nel trattamento delle infrazioni alla legislazione dell'UE. I costi della messa in conformità sarebbero significativi e il regime uniforme potrebbe non adattarsi agli ordinamenti e alla cultura giuridica nazionale dei vari Stati membri.

TEMA 2: Destinatari delle sanzioni amministrative

La questione riguarda la possibilità di applicare sanzioni a persone fisiche e/o a persone giuridiche responsabili di una violazione delle norme europee in materia di servizi finanziari.

Opzioni
1: nessuna azione a livello dell'UE
2: sanzioni applicabili sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche

In base all'**opzione 1** gli Stati membri probabilmente non estenderebbero il campo di applicazione delle sanzioni a soggetti diversi da quelli attualmente previsti dalla loro legislazione, cosicché probabilmente le sanzioni non sarebbero sufficientemente dissuasive.

Al contrario, l'**opzione 2** permetterebbe di rafforzare notevolmente la dissuasività delle sanzioni, a garanzia di una migliore osservanza delle norme europee e con un'incidenza positiva sulla protezione del consumatore, sulla parità delle condizioni di concorrenza, la sicurezza e l'integrità dei mercati finanziari. Vi sarebbero ricadute positive sulla parità di condizioni sul mercato finanziario europeo, con un aumento della fiducia da parte dei consumatori e della fiducia reciproca tra autorità di vigilanza. Sarebbero necessarie misure legislative solo negli Stati membri in cui le sanzioni non si applicano sia alle persone giuridiche che alle persone fisiche.

TEMA 3: Fattori presi in considerazione per la fissazione delle sanzioni

La questione riguarda gli elementi di cui le autorità competenti tengono conto nel decidere il tipo di sanzione amministrativa e/o nel calcolare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie da applicare all'autore di un'infrazione specifica.

Opzioni
1: nessuna azione a livello dell'UE
2: alcuni fattori chiave di cui tutte le autorità devono tener conto
3: elenco esaustivo di fattori identici di cui tutte le autorità nazionali devono tener conto

In base all'**opzione 1**, mentre tutti gli Stati membri tengono conto della gravità della violazione, altri fattori sarebbero presi in considerazione solo da certi Stati membri o per certe violazioni. Probabilmente questo approccio non basterebbe a garantire una dissuasività ottimale.

L'**opzione 2** permetterebbe di adattare più correttamente le sanzioni imposte all'impatto della violazione commessa e alle condizioni personali dei trasgressori, il che garantirebbe efficacia, proporzionalità e dissuasività alle sanzioni. Una maggiore convergenza nelle modalità di applicazione delle sanzioni in tutta Europa agevolerebbe la collaborazione tra autorità competenti. Le sanzioni sarebbero più proporzionate e più dissuasive, il che ridurrebbe il rischio di violazioni della normativa UE. Il fatto di prendere in considerazione il comportamento di collaborazione da parte del trasgressore aiuterebbe a scoprire le violazioni. I costi a carico degli Stati membri per conformarsi ai nuovi criteri sarebbero limitati.

In base all'**opzione 3**, l'uniformità di applicazione delle sanzioni migliorerebbe la vigilanza transfrontaliera. L'applicazione uniforme dei fattori indicati nell'opzione 2 avrebbe lo stesso tipo di impatto che nell'opzione 2, in termini di proporzionalità e dissuasività delle sanzioni e di maggiore possibilità di accertamento di violazioni. Tuttavia l'elenco dovrebbe includere solo i fattori che possono essere applicati nello stesso modo in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali, il che precluderebbe la possibilità di tener conto anche di altri fattori potenzialmente rilevanti per alcuni ordinamenti. I costi per conformarsi ai nuovi criteri potrebbero essere significativi visto che quest'opzione implica una revisione di tutte le disposizioni relative alle modalità di applicazione delle sanzioni.

TEMA 4: Sanzioni penali

La questione riguarda l'applicazione di sanzioni penali a violazioni della normativa europea sui servizi finanziari.

Opzioni
1: nessuna azione a livello dell'UE
2: introduzione di sanzioni penali per le violazioni più gravi

Nell'ambito dell'**opzione 1** è improbabile che gli Stati membri rivedano la propria normativa penale per raggiungere una maggiore convergenza in questo settore.

Il messaggio veicolato nel caso dell'**opzione 2** sarebbe quello di una ferma condanna capace di aumentare la dissuasività delle sanzioni e di avere un impatto positivo sulla percezione pubblica dell'appropriatezza delle sanzioni. Non sarebbero soggette a sanzioni penali tutte le violazioni, ma solo le più gravi ossia quelle per cui le sanzioni penali sono lo strumento più efficiente, efficace e dissuasivo per garantire la corretta applicazione delle regole europee in materia di servizi finanziari. Le sanzioni penali sarebbero previste solo nei settori in cui questo è strettamente necessario.

TEMA 5: Misure a livello UE per sostenere l'applicazione effettiva delle sanzioni

La questione riguarda i meccanismi che gli Stati membri possono attuare per migliorare l'applicazione delle sanzioni, in particolare per l'accertamento delle violazioni. Le misure previste al livello dell'UE si concentrerebbero 1) sul conferimento a tutte le autorità competenti di poteri e strumenti di indagine indispensabili e 2) sulla collaborazione tra le autorità nazionali.

Opzioni
1: coordinamento tra le autorità di vigilanza europee — nessuna azione supplementare a livello dell'UE

2: azione supplementare a livello dell'UE per garantire che tutti gli Stati membri si dotino di poteri e strumenti di indagine indispensabili

Nell'ambito dell'**opzione 1**, anche se in certi Stati membri continuerebbero ad essere in vigore norme in materia di denunce di irregolarità da parte di informatori interni, una grande maggioranza degli Stati membri probabilmente non si doterebbe di programmi coerenti e prevedibili di protezione degli informatori e di esonero degli stessi dall'applicazione di sanzioni se coinvolti nella violazione denunciata (programmi di clemenza). L'obiettivo di rafforzare i regimi sanzionatori nazionali potrebbe essere raggiunto in una certa misura attraverso l'attività di coordinamento delle nuove autorità europee di vigilanza.

L'**opzione 2** sarebbe più efficace in termini di migliore applicazione delle sanzioni in quanto sarebbero disponibili nuovi strumenti di accertamento delle violazioni. L'efficacia e la dissuasività delle sanzioni sarebbe rafforzata perché le violazioni sarebbero regolarmente scoperte e punite. La consapevolezza che i trasgressori sono regolarmente scoperti ed effettivamente puniti contribuirebbe a ripristinare la fiducia nel settore finanziario.

5.1.1. Opzioni privilegiate

Per i cinque temi di cui sopra sono state selezionate le seguenti opzioni:

- TEMA 1: Introdurre criteri comuni minimi sul tipo e sul livello delle sanzioni amministrative
- TEMA 2: Applicare le sanzioni sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche
- TEMA 3: Fissare alcuni fattori chiave di cui tutte le autorità nazionali devono tener conto
- TEMA 4: Istituire sanzioni penali per le violazioni più gravi
- TEMA 5: Rafforzare i meccanismi che agevolano la scoperta di infrazioni e l'applicazione delle sanzioni

5.2. Opzioni relative alla natura delle misure

Sono state prese in esame quattro opzioni per quanto riguarda la natura delle misure da adottare per attuare le opzioni individuate nella sezione 5.1.

- Opzione 1: Misure non vincolanti che facilitano l'avvicinamento dei regimi sanzionatori

In assenza di obblighi, nulla garantirebbe che tutti gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie e i vari problemi sarebbero probabilmente trattati in modo diverso da ogni Stato membro.

- Opzione 2: Ravvicinamento minimo dei regimi sanzionatori — approccio settoriale

Quest'opzione appare molto efficace in quanto permetterebbe di introdurre le disposizioni più idonee per ciascun settore specifico e per ciascun atto giuridico dell'Unione. Gli Stati membri conserverebbero un margine di manovra nella scelta e nell'applicazione delle sanzioni e potrebbero definire norme più rigorose delle norme minime previste. Quest'opzione non richiederebbe necessariamente modifiche considerevoli nei regimi sanzionatori nazionali.

- Opzione 3: Ravvicinamento minimo dei regimi sanzionatori — approccio intersettoriale

Questa soluzione permetterebbe di attuare le opzioni selezionate per tutti i temi eccetto il tema 4 in quanto un approccio settoriale appare essenziale per individuare le violazioni più gravi che richiedono l'applicazione di sanzioni penali. Poiché il quadro europeo potrebbe coprire soltanto tematiche molto generali, gli Stati membri conserverebbero un notevole margine di manovra nell'attuazione delle norme comuni, il che ridurrebbe l'efficacia di questa opzione.

- Opzione 4: Convergenza totale dei regimi sanzionatori — approccio settoriale

Questa opzione è comunque esclusa per il tema 4 poiché il legislatore europeo non è competente ad armonizzare totalmente le sanzioni penali. La piena convergenza dei regimi sanzionatori non si adatterebbe all'attuazione delle misure selezionate per i temi 1 e 3, il che esclude l'introduzione di norme uniformi.

5.2.1. Strumenti d'azione privilegiati

Si ritiene che l'opzione più adeguata sia un'iniziativa legislativa che mira ad un ravvicinamento minimo dei regimi sanzionatori nazionali e che copra potenzialmente tutti i problemi da affrontare.

Si ritiene che l'approccio più efficace sia quello settoriale che potrebbe combinarsi ad un approccio intersettoriale attraverso la definizione di alcuni principi di base comuni a tutti i settori.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Le opzioni selezionate saranno presentate nella comunicazione per permettere alle parti interessate di presentare osservazioni sulle azioni proposte. La Commissione valuterà le osservazioni ricevute e ne terrà conto al momento di presentare le proprie proposte.