



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.5.2009
COM(2009) 252 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Vigilanza finanziaria europea

{SEC(2009) 715}

{SEC(2009) 716}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Vigilanza finanziaria europea

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

L'esperienza della crisi finanziaria ha evidenziato serie lacune nella vigilanza finanziaria, sia in casi specifici che in relazione al sistema finanziario nel suo insieme. Le attuali disposizioni di vigilanza si sono rivelate inadeguate a prevenire, gestire e risolvere la crisi. I modelli di vigilanza nazionali non sono riusciti a stare al passo con la realtà integrata ed interconnessa degli attuali mercati finanziari europei, nei quali numerose imprese finanziarie operano a livello internazionale. La crisi ha svelato gravi mancanze in materia di cooperazione, coordinamento, coerenza e fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza.

La Commissione ha partecipato attivamente al coordinamento dei consistenti interventi realizzati dagli Stati membri per ripristinare la fiducia negli istituti finanziari tramite il rafforzamento dei regimi di garanzia dei depositi, iniezioni di capitale aggiuntivo e misure per incorporare dai bilanci le attività deteriorate, garantendo nel contempo che gli istituti beneficiari adottino i provvedimenti necessari per ritornare alla redditività. A questo impegno dovrebbe aggiungersi l'adozione di provvedimenti intesi a far fronte alle carenze di vigilanza poste in risalto dalla crisi.

Nel novembre del 2008 la Commissione ha incaricato un gruppo ad alto livello presieduto da Jacques de Larosière di rivolgerle raccomandazioni ai fini del rafforzamento delle disposizioni di vigilanza europee per proteggere meglio i cittadini e ripristinare la fiducia nel sistema finanziario. Essendo uno dei due principali mercati finanziari del mondo, l'UE ha inoltre la chiara responsabilità di promuovere la stabilità e la sicurezza finanziarie mondiali - un ruolo che essa non può svolgere senza un forte quadro di vigilanza e regolamentazione.

La relazione finale presentata dal gruppo de Larosière il 25 febbraio 2009 presentava una visione equilibrata e pragmatica di un nuovo sistema europeo di vigilanza finanziaria, incentrato su proposte volte a rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza, anche tramite la creazione di nuove autorità di vigilanza europee e, per la prima volta, di un organismo a livello europeo incaricato di sorvegliare il rischio nel sistema finanziario nel suo insieme.

Nella comunicazione "*Guidare la ripresa in Europa*" del 4 marzo 2009¹ la Commissione ha accolto favorevolmente e avallato l'impostazione di base delle raccomandazioni² della relazione de Larosière e le ha recepite in un piano di azione volto a riformare le modalità di regolamentazione e vigilanza dei mercati finanziari. La Commissione ha già adottato una serie di provvedimenti per attuare la riforma della regolamentazione, tra cui iniziative importanti

¹ Comunicazione della Commissione del 4 marzo 2009 per il Consiglio Europeo di primavera - "*Guidare la ripresa in Europa*", COM(2009) 114 definitivo.

² Cfr. la relazione del gruppo ad alto livello sulla vigilanza finanziaria nell'UE pubblicata il 25 febbraio 2009. Il gruppo era presieduto da Jacques de Larosière.

sui fondi di investimento alternativi, compresi i fondi speculativi, e sulla remunerazione dei dirigenti. In giugno verranno presentati ulteriori provvedimenti sui requisiti patrimoniali delle banche.

Data l'urgente necessità di adottare provvedimenti paralleli in materia di vigilanza, la Commissione ha proposto un programma accelerato per quanto riguarda la riforma della vigilanza finanziaria dell'UE. Le discussioni in sede di Consiglio europeo, Consiglio e Parlamento europeo nonché una consultazione pubblica hanno dimostrato l'esistenza di un ampio consenso sulla necessità di riforme e sugli obiettivi da raggiungere in linea con la relazione de Larosière e le conseguenti proposte della Commissione.

La presente comunicazione è una pietra miliare e stabilisce l'architettura di base di un nuovo quadro di vigilanza finanziaria europea. La Commissione invita il Consiglio europeo ad approvare questa architettura come indicato nelle conclusioni. È previsto che le modifiche legislative necessarie per tradurre in pratica il quadro di vigilanza dell'UE delineato nel presente documento vengano presentate nell'autunno di quest'anno, dopo un'ulteriore consultazione delle parti interessate, e che siano adottate in tempo perché il nuovo quadro di vigilanza sia operativo durante il 2010.

La Commissione invita le parti interessate a presentare le proprie osservazioni sulla presente comunicazione entro il 15 luglio 2009.

2. UN NUOVO QUADRO DI VIGILANZA PER L'UE

Come annunciato nella comunicazione del 4 marzo 2009, la Commissione proporrà che il quadro rafforzato di vigilanza finanziaria europea sia composto da due nuovi pilastri (cfr. la figura nell'allegato):

- **il Consiglio europeo per il rischio sistemico (ESRC)**, che controllerà e valuterà i potenziali rischi per la stabilità finanziaria derivanti da sviluppi macroeconomici e del sistema finanziario nel suo insieme (“vigilanza macroprudenziale”). A tal fine l'ESRC allerterebbe preventivamente in merito a rischi sistemici che potrebbero accentuarsi e, laddove necessario, raccomanderebbe provvedimenti per far fronte a tali rischi. La creazione dell'ESRC consentirà di porre rimedio ad una delle principali carenze evidenziate dalla crisi, ovvero la vulnerabilità del sistema finanziario ai rischi sistemici interconnessi, complessi, settoriali e transsettoriali, e
- **il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (ESFS)** consistente in una robusta rete di autorità nazionali di vigilanza finanziaria che cooperano in tandem con le nuove autorità europee di vigilanza per salvaguardare la solidità finanziaria delle singole imprese finanziarie e proteggere gli utenti dei servizi finanziari (“vigilanza microprudenziale”). La nuova rete europea sarà basata su responsabilità condivise che si rafforzano reciprocamente e abbinerà la vigilanza nazionale delle imprese con la centralizzazione di compiti specifici a livello europeo, in modo tale da promuovere regole armonizzate nonché una prassi coerente di vigilanza e applicazione delle norme. Questa rete dovrebbe basarsi sui principi di partnership, flessibilità e sussidiarietà, e mirerebbe a rafforzare la fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza garantendo, tra l'altro, che le autorità di vigilanza del paese ospitante abbiano voce in capitolo in materia di politiche riguardanti la stabilità finanziaria e la tutela dei consumatori; in tal modo essa consentirebbe di far fronte in modo più efficace ai rischi transfrontalieri.

È essenziale attuare entrambi i pilastri del nuovo sistema di vigilanza per creare preziose sinergie, rafforzare i reciproci effetti sulla stabilità finanziaria e garantire un quadro di vigilanza macro/micro pienamente collegato. Non sarebbe efficace rafforzare la regolamentazione comunitaria relativa ai servizi finanziari preservando un sistema di vigilanza che ha presentato carenze multiple in questa crisi. Parallelamente, occorre identificare ed eliminare le differenze nel recepimento nazionale del diritto comunitario derivanti da eccezioni, deroghe, aggiunte o ambiguità presenti nelle direttive attuali, in modo da definire un insieme armonizzato di standard (un'unica regolamentazione) applicato da tutte le autorità di vigilanza nell'insieme dell'UE. Questo processo potrebbe essere rafforzato introducendo un maggior numero di regole direttamente applicabili a livello dell'UE, laddove possibile.

Il nuovo quadro di vigilanza finanziaria europea deve rendere pienamente conto alle autorità politiche dell'UE, sviluppare una cultura di vigilanza comune ed essere sensibile agli interessi di tutti gli Stati membri nonché alla necessità di una relazione equilibrata e stretta che rafforzi la fiducia tra le autorità del paese di origine e del paese ospitante. Deve trattarsi di un sistema basato su elevati standard di vigilanza, applicati in modo equivalente, corretto e coerente da tutti gli operatori del mercato, nonché sul rispetto dell'indipendenza delle autorità di vigilanza nell'esercizio della loro funzione.

Con questa iniziativa l'UE non si limita ad adottare i provvedimenti internazionali da essa richiesti nel quadro del G-20, volti alla costruzione di un sistema di regolamentazione e di vigilanza per il futuro settore finanziario più forte e coerente a livello mondiale³, ma stabilisce altresì un quadro regionale moderno e organico i cui principi dovrebbero essere ripresi a livello internazionale.

3. CONSIGLIO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO (ESRC)

3.1. Le ragioni di una riforma della vigilanza macroprudenziale

Le carenze delle attuali disposizioni di vigilanza macroprudenziale hanno avuto conseguenze drammatiche per il sistema finanziario mondiale. Molti degli squilibri che si sono accumulati nel sistema finanziario mondiale prima della crisi sono attribuibili ad un'espansione eccessiva del credito e alla crescente inflazione dei prezzi delle attività verificatisi in un quadro generalizzato di sottovalutazione del rischio finanziario e di crescita economica non inflazionistica sostenuta. In questo contesto il G20 ha deciso di rafforzare le disposizioni internazionali volte a salvaguardare la stabilità finanziaria a livello mondiale; a tal fine il Financial Stability Board (FSB)⁴, di recente costituzione, dovrebbe collaborare strettamente con il Fondo monetario internazionale (FMI) ai fini dell'emissione di allarmi preventivi in merito ai rischi macroprudenziali a livello globale. Nel frattempo il governo degli USA intende istituire un organismo dotato di ampi poteri cui verrà affidata la responsabilità macroprudenziale per il sistema finanziario nazionale.

Analogamente, l'UE necessita di un organismo specifico responsabile per la vigilanza macroprudenziale in tutto il sistema finanziario dell'UE, che identifichi i rischi per la stabilità finanziaria e, laddove necessario, emetta allarmi e raccomandi l'adozione di provvedimenti per far fronte a tali rischi. L'attuale quadro dell'UE attribuisce troppo poca importanza agli

³ Cfr. la dichiarazione del vertice di Londra del 2 aprile 2009.

⁴ Organismo subentrato al Financial Stability Forum (FSF).

aspetti macroprudenziali. L'analisi macroprudenziale è frammentaria, eseguita da autorità diverse a livelli diversi, e non esiste alcun meccanismo volto a garantire che venga dato un seguito concreto agli allarmi per rischi macroprudenziali e/o alle raccomandazioni. Nella fase precedente la crisi è mancata un'analisi adeguata dei complessi rischi di mercato interconnessi e pertanto non sono state tratte conseguenze sul piano della regolamentazione e della vigilanza. Questo quadro frammentato deve essere modificato poiché questa crisi ha dimostrato che i costi economici del fallimento della vigilanza macroprudenziale possono essere molto elevati.

3.2. Ruolo e responsabilità dell'ESRC

La Commissione proporrà che l'ESRC sia costituito come organismo indipendente, incaricato di salvaguardare la stabilità finanziaria esercitando la vigilanza macroprudenziale a livello europeo. Per svolgere questo ruolo l'ESRC dovrebbe:

Ruolo dell'ESRC

- raccogliere e analizzare tutte le informazioni rilevanti per monitorare e valutare i potenziali rischi per la stabilità finanziaria derivanti dagli sviluppi macroeconomici e dall'andamento del sistema finanziario nel suo insieme;
- identificare e classificare tali rischi in base ad un ordine di priorità;
- emanare allarmi qualora i rischi appaiano significativi;
- laddove necessario, fornire raccomandazioni sui provvedimenti da adottare a seguito dei rischi identificati;
- monitorare che sia dato il dovuto seguito ad allarmi e raccomandazioni e
- stabilire un rapporto di collaborazione fattiva con l'FMI, l'FSB e i paesi terzi.

Il compito principale dell'ESRC consisterebbe nell'emanare valutazioni della stabilità per il sistema finanziario dell'UE nel suo insieme, nel contesto degli sviluppi macroeconomici e delle tendenze generali dei mercati finanziari. In caso di previsione di rischi significativi per la stabilità, l'ESRC emetterebbe un allarme preventivo e, laddove appropriato, raccomanderebbe l'adozione di provvedimenti. Gli allarmi e le raccomandazioni emessi dall'ESRC potrebbero essere di natura generale o potrebbero riguardare singoli Stati membri e contenere un termine per l'adozione dei provvedimenti richiesti. Tali allarmi e/o raccomandazioni sarebbero trasmessi tramite il Consiglio ECOFIN e/o le nuove autorità europee di vigilanza. L'ESRC sarebbe altresì responsabile di monitorare il rispetto delle sue raccomandazioni basandosi sulle relazioni inviate dai destinatari delle stesse.

L'ESRC non avrebbe poteri giuridicamente vincolanti. Esso dovrebbe tuttavia esercitare un'importante influenza sui destinatari degli allarmi/delle raccomandazioni grazie all'elevata qualità della sua analisi e alla partecipazione ai suoi lavori di tutti i governatori delle banche centrali, delle autorità di vigilanza dell'UE e della Commissione. I destinatari degli allarmi e delle raccomandazioni sarebbero pertanto tenuti a darvi seguito a meno che la loro inazione possa essere adeguatamente giustificata. In sintesi la presa in considerazione degli allarmi e il rispetto della raccomandazioni sarebbero garantiti da un meccanismo "*act or explain*" (agisci o spiega). L'ESRC avrebbe il potere discrezionale di decidere in ogni caso se una raccomandazione debba essere mantenuta riservata o resa pubblica. Considerando però che le

raccomandazioni dell'ESRC non sarebbero vincolanti, la loro comunicazione al pubblico ne accrescerebbe l'efficacia.

L'ESRC dovrebbe rendere pienamente conto al Consiglio e al Parlamento europeo, presentando relazioni periodiche (almeno semestrali) a tali istituzioni. Relazioni più frequenti potrebbero essere richieste in caso di turbolenze finanziarie diffuse, per quanto l'ESRC non avrebbe responsabilità dirette in materia di gestione delle crisi.

3.3. Composizione e funzionamento dell'ESRC

Le banche centrali dovrebbero svolgere un ruolo guida nella vigilanza macroprudenziale. Le loro responsabilità principali attengono al mantenimento della stabilità monetaria e finanziaria. L'analisi necessaria per esercitare le funzioni macroprudenziali può basarsi in parte sulle indagini economiche e monetarie svolte dalle banche centrali ai fini della formulazione della politica monetaria, per quanto sarebbe necessario un supplemento di informazioni e analisi delle vulnerabilità del sistema finanziario. Le banche centrali, nel loro ruolo di prestatori di ultima istanza, hanno inoltre una funzione fondamentale in quanto rete di sicurezza finanziaria. Poiché la salvaguardia della stabilità finanziaria è una responsabilità fondamentale delle banche centrali, la Commissione proporrà che dell'ESRC facciano parte i governatori delle banche centrali dei 27 Stati membri e il presidente della BCE. La partecipazione all'ESRC lascerà impregiudicate le responsabilità esistenti in materia di stabilità finanziaria.

È inoltre indispensabile che le autorità di vigilanza microprudenziale partecipino ai lavori dell'ESRC. L'interconnessione degli istituti e dei mercati finanziari implica chiaramente che il monitoraggio e la valutazione dei potenziali rischi sistemici si basino su un'ampia gamma di dati ed indicatori macroeconomici e microfinanziari rilevanti. Le autorità di vigilanza microprudenziali conoscono dettagliatamente gli sviluppi dei mercati finanziari e delle principali imprese e disporranno di informazioni essenziali per valutare i rischi per la stabilità. Per queste ragioni dovrebbero essere coinvolti i presidenti delle tre autorità europee di vigilanza dell'ESFS insieme ad alti rappresentanti delle autorità nazionali di vigilanza. Per garantire il buon funzionamento dell'ESRC, le uniche autorità di vigilanza presenti nell'ESRC sarebbero i tre presidenti delle autorità europee di vigilanza. I governatori delle banche centrali dovrebbero però essere accompagnati da un alto rappresentante delle autorità nazionali di vigilanza in qualità di osservatore (formula 1 + 1). Il rappresentante che accompagna il governatore della banca centrale potrebbe variare da riunione a riunione, a seconda delle questioni in discussione, in particolare negli Stati membri in cui vi sono diverse autorità di vigilanza.

Dell'ESRC farebbe parte anche un membro della Commissione, soprattutto a causa delle responsabilità in materia di sorveglianza macroeconomica attribuite a quest'ultima dal trattato. La Commissione monitora e analizza periodicamente le politiche e gli sviluppi macroeconomici ed identifica i rischi macrofinanziari. Essa dispone sia delle necessarie conoscenze specifiche per ciascun paese, sia di una visione globale dell'UE e sarebbe pertanto in condizione di contribuire ai lavori dell'ESRC.

La partecipazione dei ministri delle finanze all'ESRC potrebbe essere vista come un elemento che mette in discussione l'indipendenza dell'analisi tecnica dei rischi macroprudenziali che l'ESRC è chiamato a fornire. Tuttavia, poiché le politiche di bilancio e/o tributarie possono contribuire ad accrescere o ad attenuare i rischi per la stabilità finanziaria, il presidente del comitato economico e finanziario (CEF) rappresenterebbe i ministri delle finanze

partecipando come osservatore alle riunioni dell'ESRC. Ciò consentirebbe anche di tenere conto del ruolo dei ministri delle finanze nella gestione e nella risoluzione delle crisi e garantirebbe un flusso regolare delle informazioni tra l'ESRC e le autorità politiche.

L'ESRC si riunirebbe almeno una volta ogni tre mesi e più frequentemente in periodi di crisi del sistema finanziario. I membri dell'ESRC e gli osservatori avrebbero il diritto di partecipare a tali riunioni ed intervenire. Tuttavia, ai fini della razionalizzazione del processo decisionale, avrebbero il diritto di votare solo i membri dell'ESRC, ovvero il presidente della BCE, i governatori delle banche centrali nazionali, i presidenti delle autorità europee di vigilanza e il membro della Commissione. I voti non sarebbero ponderati e le decisioni verrebbero prese alla maggioranza semplice.

In linea con quanto raccomandato dalla relazione de Larosière, l'ESRC dovrebbe essere presieduto dal presidente della BCE (nel qual caso, essendo il presidente dell'ESRC indipendente, anche il vicepresidente della BCE dovrebbe essere membro). Poiché il presidente proviene da una banca centrale appartenente all'Eurosistema, pare appropriato che il vicepresidente sia eletto tra i rappresentanti degli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro.

Per preparare e garantire il buon svolgimento delle riunioni dell'ESRC occorre istituire un comitato direttivo ristretto, composto dal presidente e dal vicepresidente dell'ESRC, cinque membri dell'ESRC rappresentanti le banche centrali, i presidenti delle nuove autorità europee di vigilanza e il membro della Commissione. In aggiunta occorre creare un comitato tecnico consultivo che assista l'ESRC, preparando tra l'altro l'analisi tecnica dettagliata delle questioni inerenti alla stabilità finanziaria. Appare opportuno che, nell'esecuzione delle proprie funzioni, l'ESRC si avvalga della consulenza delle parti interessate del settore privato, compresi i rappresentanti dei consumatori. La BCE fornirà all'ESRC il segretariato nonché un supporto analitico, amministrativo e logistico.

L'ESRC collaborerebbe strettamente con l'FMI, l'FSB e i paesi terzi nel contesto di un sistema di allarme preventivo a livello mondiale, attirando ad esempio l'attenzione sui rischi potenziali nel sistema finanziario mondiale al di fuori dell'UE. In questo modo l'ESRC dovrebbe aumentare l'influenza dell'UE nel quadro di un sistema di allarme mondiale sui rischi.

Composizione del Consiglio europeo per il rischio sistemico (ESRC)

Membri:

- presidente (presidente della BCE);
- vicepresidente (eletto dai membri dell'ESRC);
- governatori delle 27 banche centrali nazionali;
- vicepresidente della BCE;
- presidenti delle tre autorità europee di vigilanza;
- membro della Commissione europea.

Osservatori:

- un rappresentante delle autorità nazionali di vigilanza, che accompagna il governatore della banca centrale nazionale in una formula 1 + 1;
- presidente del CEF.

3.4. Base giuridica dell'ESRC

Tutte le parti interessate, ad esempio gli istituti finanziari, gli investitori ed i consumatori, avranno la fiducia necessaria per intraprendere attività finanziarie transfrontaliere solo se si adotteranno disposizioni che riconoscano adeguatamente l'interdipendenza tra i rischi microprudenziali e macroprudenziali. Troppo spesso in passato la vigilanza prudenziale si è concentrata esclusivamente sul livello micro e le autorità di vigilanza hanno valutato i bilanci dei singoli istituti finanziari senza prendere in debita considerazione le interazioni tra gli istituti e tra di essi e il sistema finanziario nel suo insieme. Spetta alle autorità di vigilanza macroprudenziali fornire questa prospettiva più ampia. Tali autorità monitorano e valutano infatti i rischi potenziali per la stabilità finanziaria derivanti da sviluppi che possono avere effetti su un dato settore o sul sistema finanziario nel suo insieme. Affrontando tali rischi, l'ESRC sarebbe un elemento essenziale di una struttura di vigilanza integrata dell'UE, necessaria per promuovere l'adozione di provvedimenti tempestivi e coerenti da parte degli Stati membri; tale struttura consentirebbe di prevenire divergenze di approccio e di migliorare il funzionamento del mercato interno. Inoltre, essendo parte integrante del quadro giuridico e istituzionale, l'ESRC agevolerà un'attuazione ed applicazione coerente ed efficace delle norme comunitarie relative ai servizi finanziari transfrontalieri.

Avendo considerato una gamma di possibili opzioni, la Commissione considera l'articolo 95 del trattato CE la base giuridica appropriata per istituire l'ESRC come organismo privo di personalità giuridica. Questa base giuridica consentirebbe all'ESRC di avere le caratteristiche fondamentali delineate in precedenza e di disporre di un mandato che copra l'intero settore finanziario senza eccezioni, comprese le assicurazioni. Consentirebbe inoltre all'ESRC di formare, insieme all'ESFS, un quadro innovativo comune per la vigilanza finanziaria, mantenendo una chiara distinzione delle responsabilità tra l'ESRC e le altre istituzioni. La scelta di questa base giuridica non impedisce di conferire alla BCE responsabilità per quanto riguarda compiti aventi attinenza con l'ESRC, tramite un atto adottato sulla base dell'articolo 105, paragrafo 6, del trattato CE.

4. SISTEMA EUROPEO DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA FINANZIARIA (ESFS)

4.1. Le ragioni delle riforme microprudenziali

In materia di vigilanza microprudenziale, l'UE ha raggiunto i limiti di quanto poteva essere ottenuto con l'attuale sistema dei comitati delle autorità europee di vigilanza⁵ (comitati di livello 3), che restano organismi che prestano consulenza alla Commissione. Nonostante alcuni miglioramenti apportati a questi comitati, l'UE non può continuare a restare in una situazione in cui non vi è un meccanismo che garantisca che le autorità nazionali di vigilanza pervengano alle migliori decisioni di vigilanza possibili per gli istituti transfrontalieri; in cui la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali di vigilanza sono insufficienti; in cui un'azione comune delle autorità nazionali richiede un tour de force per tenere conto del mosaico di requisiti in materia di regolamentazione e vigilanza; in cui le soluzioni nazionali sono molto spesso l'unica opzione possibile per far fronte a problemi europei e in cui abbondano interpretazioni diverse dello stesso testo giuridico. Il nuovo ESFS sarà concepito in modo da colmare queste lacune e fornire un sistema in linea con l'obiettivo di un mercato finanziario unico dell'UE per i servizi finanziari, collegando le autorità nazionali di vigilanza in una robusta rete comunitaria.

4.2. Ruolo e responsabilità dell'ESFS

L'ESFS dovrebbe diventare pertanto una rete europea operativa con responsabilità condivise che si rafforzano a vicenda. A livello dell'UE i tre attuali comitati delle autorità di vigilanza sarebbero sostituiti da tre nuove autorità europee di vigilanza, ovvero un'Autorità bancaria europea (EBA), un'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA) ed un'Autorità europea per i valori mobiliari (ESA), ciascuna dotata di personalità giuridica. Queste nuove autorità europee di vigilanza riprenderanno tutte le funzioni degli attuali comitati delle autorità di vigilanza⁶, ma avranno responsabilità aggiuntive, poteri giuridici definiti ed una maggiore autorità (cfr. infra). Esse contribuirebbero inoltre a sviluppare un quadro unico di norme armonizzate, migliorerebbero la vigilanza degli istituti transfrontalieri elaborando requisiti e approcci di vigilanza comuni e aiuterebbero a regolare possibili dispute tra le autorità nazionali di vigilanza.

Il punto focale della vigilanza quotidiana resterebbe a livello nazionale, in quanto le autorità nazionali di vigilanza continuerebbero ad essere responsabili della vigilanza dei singoli istituti, ad esempio per quanto riguarda l'adeguatezza patrimoniale. Ciò riflette il fatto che per il momento i mezzi finanziari destinati al salvataggio degli istituti finanziari provengono dagli Stati membri e dai contribuenti nazionali, come dimostrato dalla crisi attuale. Per quanto riguarda gli istituti transfrontalieri, i collegi di autorità di vigilanza in via di costituzione⁷ saranno il perno del sistema di vigilanza e dovrebbero svolgere un ruolo importante nel garantire un flusso equilibrato di informazioni tra le autorità del paese di origine e quelle del paese ospitante. Le autorità europee di vigilanza dovrebbero poter partecipare alle riunioni dei collegi delle autorità di vigilanza, in qualità di osservatori, in modo da contribuire

⁵ Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS), comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR), noti anche come i "comitati di livello 3 Lamfalussy".

⁶ Ad esempio la prestazione di consulenza tecnica alla Commissione europea.

⁷ Per quanto riguarda i principali gruppi finanziari dell'UE i collegi già esistono o sono in via di costituzione nel 2009.

all'introduzione di una cultura di vigilanza comune e pratiche di vigilanza uniformi. Grazie a queste caratteristiche l'ESFS riunirà i vantaggi di un quadro europeo globale di vigilanza finanziaria e le conoscenze degli organismi locali di vigilanza che sono i più vicini agli istituti operanti nella loro giurisdizione.

Per garantire il buon funzionamento dell'ESFS, saranno necessarie misure di accompagnamento e modifiche della legislazione settoriale intese ad assicurare una maggiore armonizzazione delle regolamentazioni finanziarie. L'obiettivo sarà armonizzare maggiormente le regole che devono essere applicate dalle autorità di vigilanza e rendere più coerenti i poteri nazionali e le sanzioni a loro disposizione. Su quest'ultimo punto la Commissione presenterà le sue proposte in autunno.

Per raggiungere i loro obiettivi, le nuove autorità europee di vigilanza dovranno essere attrezzate per adempiere alle seguenti funzioni:

(1) *Garantire un quadro unico di norme armonizzate*

Le autorità

- elaboreranno standard tecnici vincolanti in settori specifici e sulla base di criteri che saranno specificati nella legislazione comunitaria (ad esempio standard di vigilanza per i collegi di autorità di vigilanza e standard tecnici per la convalida di modelli interni). Tali standard si applicheranno entro un determinato periodo di tempo, purché la Commissione dia il proprio avallo tramite la non opposizione, e
- redigeranno orientamenti interpretativi che le autorità nazionali competenti applicherebbero nell'adozione delle singole decisioni, in particolare per quanto riguarda l'autorizzazione e la vigilanza degli istituti finanziari.

(2) *Garantire l'applicazione uniforme della normativa comunitaria*

Persino con un unico quadro di norme armonizzate, potrebbero emergere occasionalmente divergenze di vedute sull'applicazione della legislazione comunitaria. Le autorità europee di vigilanza dovrebbero pertanto disporre, nei casi chiaramente specificati nella legislazione comunitaria, dei mezzi necessari per garantire l'applicazione uniforme della legislazione comunitaria.

– *Disaccordo tra le autorità nazionali di vigilanza*

In caso di divergenza di vedute tra le autorità nazionali di vigilanza, le autorità europee di vigilanza dovrebbero agevolare il dialogo ed aiutare le autorità nazionali a raggiungere un accordo. Se, dopo una fase di conciliazione, le autorità nazionali non sono in grado di raggiungere un accordo, le autorità europee di vigilanza dovrebbero regolare la questione tramite una decisione. Questa possibilità dovrebbe essere tuttavia un'ultima ratio poiché nella maggior parte dei casi le autorità nazionali in questione dovrebbero essere in grado di giungere ad un accordo nel corso della procedura di conciliazione.

– *Manifesta violazione del diritto comunitario*

È inoltre indispensabile porre in atto un meccanismo per far fronte alla situazione in cui un'autorità nazionale di vigilanza assuma un comportamento in palese contrasto con la legislazione comunitaria esistente. Le autorità europee di vigilanza esaminerebbero la

questione, di loro iniziativa o su richiesta di una o più autorità nazionali o della Commissione, e, se necessario, indirizzerebbero alle autorità nazionali rilevanti una raccomandazione sui provvedimenti da adottare.

L'autorità nazionale sarebbe pertanto chiamata, nell'ambito dell'obbligo generale di rispetto della legislazione comunitaria, a conformarsi alla raccomandazione entro un determinato periodo di tempo. In questi rari casi le autorità europee di vigilanza informerebbero la Commissione. Poco dopo l'adozione della raccomandazione da parte delle autorità europee di vigilanza, la Commissione potrebbe adottare una decisione che prescrive all'autorità nazionale di vigilanza di adottare provvedimenti specifici, o astenersi dal farlo, per garantire il pieno rispetto dell'acquis comunitario nel settore dei servizi finanziari.

Per superare l'inerzia in relazione all'attuazione del diritto comunitario o i ritardi delle autorità nazionali di vigilanza o in caso di provvedimenti urgenti, le autorità europee di vigilanza potrebbero essere altresì autorizzate ad adottare decisioni direttamente applicabili agli istituti finanziari in relazione agli obblighi derivanti dalla normativa dell'UE in materia di vigilanza prudenziale degli istituti e dei mercati finanziari nonché stabilità del sistema finanziario. Tali decisioni lascerebbero impregiudicato l'avvio di procedure d'infrazione da parte della Commissione nei confronti degli Stati membri.

(3) Garantire una cultura di vigilanza comune e pratiche di vigilanza uniformi

Le nuove autorità europee di vigilanza creeranno una cultura comune di vigilanza e pratiche di vigilanza uniformi a livello europeo, ad esempio elaborando programmi comuni di formazione e partecipando alle riunioni dei collegi di autorità di vigilanza in qualità di osservatori. Esse potrebbero altresì promuovere la delega dei compiti e delle responsabilità da un'autorità di vigilanza all'altra.

(4) Pieni poteri di vigilanza per taluni soggetti

Alle autorità europee di vigilanza sarà attribuita la responsabilità di autorizzare e sottoporre a vigilanza taluni soggetti di portata paneuropea, ad esempio agenzie di rating del credito e stanze di compensazione di tipo controparte centrale dell'UE. Tali responsabilità potrebbero includere taluni poteri come quello di effettuare indagini, procedere ad ispezioni in loco e prendere decisioni in materia di vigilanza, e verrebbero definite nella legislazione settoriale (ad esempio nel regolamento sulle agenzie di rating del credito). Oltre a rafforzare l'efficacia della vigilanza, questo sistema ne potenzierebbe così l'efficienza creando uno "sportello unico" per gli istituti soggetti a vigilanza. Le autorità europee di vigilanza potrebbero essere inoltre coinvolte nella valutazione prudenziale delle fusioni e acquisizioni europee in tutto il settore finanziario⁸.

(5) Garantire una risposta coordinata in situazioni di crisi

Le autorità europee di vigilanza dovrebbero avere un forte ruolo di coordinamento nelle situazioni di crisi: dovrebbero agevolare la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti, fungere da mediatori ove risulti necessario, verificare l'affidabilità delle informazioni di cui tutte le parti dovrebbero disporre e assistere le pertinenti autorità a

⁸ La Commissione manterrebbe la competenza esclusiva di applicare la regolamentazione europea sugli aiuti di Stato e, in caso di fusioni di dimensione comunitaria, di valutare le operazioni alla luce del regolamento CE sulle fusioni.

definire e dare attuazione alle decisioni più opportune. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, l'introduzione di un mandato europeo entro la metà del 2009 consentirà alle autorità nazionali di esaminare, nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni, problematiche rilevanti sotto il profilo della stabilità finanziaria in altri Stati membri. In quest'ottica è assolutamente indispensabile compiere quanto prima progressi sul piano della ripartizione degli oneri e dei meccanismi di risoluzione dei conflitti, in modo da accrescere la fiducia tra le autorità nazionali e rafforzare il funzionamento dell'ESFS. In situazioni specifiche di crisi, le autorità europee di vigilanza potrebbero avere il potere di adottare talune decisioni urgenti (ad esempio in materia di vendite allo scoperto); la portata di queste procedure di urgenza dovrebbe essere definita dalla legislazione comunitaria.

(6) *Raccogliere informazioni microprudenziali*

Le autorità europee di vigilanza dovrebbero essere responsabili dell'aggregazione di tutte le informazioni microprudenziali rilevanti provenienti dalle autorità nazionali di vigilanza. A tal fine occorre istituire una base di dati centrale europea che sia gestita dalle autorità europee di vigilanza. Le informazioni sarebbero a disposizione delle autorità rilevanti nei collegi di autorità di vigilanza e potrebbero essere inoltrate in formato aggregato e/o anonimo all'ESRC (cfr. sezione 5). A tale scopo potrebbe essere necessario modificare la legislazione settoriale esistente.

(7) *Assumere un ruolo internazionale*

Lasciando impregiudicate le competenze istituzionali delle istituzioni europee, si potrebbe riconoscere alle autorità europee di vigilanza un certo ruolo per quanto riguarda le attività internazionali, compresi gli accordi tecnici con le organizzazioni internazionali e con le amministrazioni di paesi terzi dello stesso livello. Le autorità europee di vigilanza potrebbero altresì assistere la Commissione nella preparazione delle decisioni in materia di equivalenza inerenti ai regimi di vigilanza di paesi terzi.

(8) *Misure di salvaguardia*

Il quadro inerente all'esercizio delle suddette competenze sarà specificato esaustivamente e dettagliatamente nella legislazione settoriale rilevante. Il conferimento di queste competenze sarà pienamente conforme agli articoli 226 e 228 del trattato. Lasciando impregiudicata l'applicazione del diritto comunitario, e riconoscendo gli obblighi potenziali che ne potrebbero derivare per gli Stati membri, le decisioni a titolo dei suddetti meccanismi non interferiranno direttamente con le competenze di bilancio degli Stati membri. Inoltre contro qualsiasi decisione delle autorità europee di vigilanza o della Commissione deve essere possibile ricorrere dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari.

4.3. Composizione e struttura operativa dell'ESFS

In linea con la relazione de Larosière, l'approccio di vigilanza proposto è un approccio di rete, nel quale le autorità europee di vigilanza operano in tandem con le autorità nazionali di vigilanza finanziaria, invece di soluzioni come la piena centralizzazione della vigilanza a livello dell'UE sulle quali non vi è un consenso. Tuttavia, considerata l'urgenza di migliorare la qualità e la coerenza della vigilanza in Europa, la Commissione ritiene necessario accelerare i lavori preparatori proposti dal gruppo de Larosière, in modo che il quadro rafforzato sia operativo già nel 2010.

La Commissione riconosce che in molti paesi del mondo è in corso attualmente un dibattito acceso - e a tutt'oggi inconcludente - su quale sia la struttura di vigilanza appropriata e le opzioni in discussione sono: i) un'unica autorità di vigilanza per tutti i settori, ii) autorità di vigilanza separate per la vigilanza prudenziale e la vigilanza del rispetto delle norme di comportamento per tutti gli istituti finanziari nel loro insieme (modello "twin peaks") e iii) un approccio settoriale (ovvero autorità di vigilanza separate per settore bancario, settore assicurativo e settore mobiliare). Tuttavia la Commissione è del parere che in questa fase sia preferibile mantenere quest'ultimo approccio a livello europeo, basandosi sulle strutture esistenti, giacché non vi sono prove convincenti che altre strutture sarebbero più efficienti per le competenze specifiche proposte per le autorità europee di vigilanza. Queste competenze non riguardano principalmente la vigilanza diretta e pertanto le argomentazioni e gli elementi addotti nei dibattiti nazionali sulla struttura della vigilanza non necessariamente vi si applicano. Per queste ragioni la Commissione proporrà di basarsi sulla struttura esistente e, se del caso, le consentirà di evolvere nel tempo, con una revisione dopo un determinato numero di anni.

Nel quadro della struttura proposta, la cooperazione transsettoriale sarà tuttavia fondamentale in modo da riflettere le tendenze e realtà di mercato rilevanti. Nella misura in cui continuerà la convergenza tra i settori, le tre autorità europee di vigilanza ed il rappresentante della Commissione dovranno valutare sempre più i rispettivi regimi settoriali per identificare i principi comuni e comprendere le possibili differenze. Per garantire la mutua comprensione, la cooperazione e la coerenza degli approcci di vigilanza tra le tre autorità europee di vigilanza nell'affrontare problematiche transsettoriali, comprese quelle inerenti ai conglomerati finanziari, e assicurare condizioni eque di concorrenza, occorrerà pertanto istituire formalmente un comitato direttivo globale. In aggiunta ciascuna autorità europea di vigilanza dovrebbe avere la possibilità di partecipare alle riunioni delle altre autorità europee di vigilanza in qualità di osservatore.

Per ciascuna nuova autorità verrebbe nominato un consiglio delle autorità di vigilanza composto da rappresentanti al massimo livello delle autorità nazionali di vigilanza rilevanti e presieduto dal presidente dell'autorità europea di vigilanza. Rappresentanti della Commissione, dell'ESRC e delle autorità di vigilanza rilevanti dei paesi dell'EFTA/del SEE dovrebbero prendere parte alle riunioni del consiglio delle autorità di vigilanza in qualità di osservatori, ma non avrebbero la facoltà di partecipare alle discussioni riguardanti singoli istituti. In linea con la prassi attuale, dovrebbe essere altresì istituito un comitato di gestione che si occuperebbe delle questioni operative generali (bilancio, ecc.) ed includerebbe la Commissione. I presidenti e i segretari generali delle autorità europee di vigilanza dovrebbero essere professionisti indipendenti impiegati a tempo pieno. Il presidente sarà nominato in esito ad una selezione pubblica. La nomina verrebbe confermata dal Parlamento europeo e dovrebbe essere valida per un periodo di 5 anni.

Composizione del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria

I. Comitato direttivo:

– rappresentanti delle tre autorità europee di vigilanza e della Commissione.

II. Tre autorità europee di vigilanza [l'Autorità bancaria europea (EBA), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA) e l'Autorità europea per i valori mobiliari (ESA)]:

Consiglio delle autorità di vigilanza di ciascuna autorità europea di vigilanza:

- presidente dell'autorità europea di vigilanza; e
- presidenti delle autorità nazionali di vigilanza rilevanti.

Osservatori:

- un rappresentante della Commissione;
- un rappresentante dell'ESRC, e
- un rappresentante dell'autorità nazionale di vigilanza rilevante di ciascun paese dell'EFTA/SEE.

Comitato di gestione di ciascuna autorità europea di vigilanza:

- rappresentanti delle autorità nazionali di vigilanza rilevanti e della Commissione.

III. Autorità nazionali di vigilanza

Il consiglio delle autorità di vigilanza dovrebbe riunirsi regolarmente, con riunioni aggiuntive in periodi di crisi. Le decisioni delle autorità europee di vigilanza sulle norme tecniche sarebbero adottate, tramite la struttura del consiglio, a maggioranza qualificata sulla base della ponderazione degli Stati membri prevista dal trattato. Si dovrebbero adottare disposizioni distinte per le altre funzioni delle autorità europee di vigilanza. Ad esempio, le decisioni sull'applicazione degli atti normativi esistenti dovrebbero essere adottate a maggioranza semplice sulla base della regola "una persona, un voto".

Ciascuna autorità europea di vigilanza avrebbe il proprio bilancio, soggetto alla scarica del Parlamento europeo. Le loro risorse potrebbero derivare dal bilancio UE e da altre fonti come i contributi delle autorità nazionali. I bilanci dovrebbero essere commisurati alle loro competenze e garantirne l'indipendenza. Le autorità europee di vigilanza dovrebbero avere rapporti in modo strutturato con tutte le parti interessate, compresi i consumatori.

Sarà essenziale garantire l'indipendenza di queste autorità. Esse dovrebbero avere il massimo grado di indipendenza nei confronti delle autorità nazionali diverse dalle autorità di vigilanza e nei confronti delle istituzioni europee, le quali non dovrebbero interferire nelle decisioni delle autorità europee di vigilanza. Le autorità europee di vigilanza dovrebbero tuttavia rendere pienamente conto al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Commissione. La trasparenza sarebbe uno strumento fondamentale per far funzionare questo sistema e le autorità europee di vigilanza dovrebbero presentare frequentemente (ad esempio almeno semestralmente) relazioni alle istituzioni europee.

4.4. Base giuridica dell'ESFS

La base giuridica per istituire le autorità europee di vigilanza dovrebbe essere la disposizione del trattato CE che costituisce la base giuridica specifica della politica che saranno chiamate ad attuare.

La crisi finanziaria ed economica ha creato rischi per la stabilità del mercato interno. Il ripristino ed il mantenimento di un sistema finanziario stabile ed affidabile è un prerequisito assoluto per preservare la fiducia e la coerenza del mercato interno e pertanto per preservare e migliorare le condizioni necessarie per la creazione di un mercato interno pienamente integrato e funzionante nel settore dei servizi finanziari. Inoltre, mercati finanziari più

profondi ed integrati offrono opportunità migliori per i finanziamenti e la diversificazione del rischio e pertanto contribuiscono a migliorare la capacità delle economie di assorbire gli shock. L'integrazione e la stabilità finanziarie si rinforzano pertanto a vicenda.

L'istituzione dell'ESFS e delle tre autorità europee di vigilanza sarà accompagnata dall'elaborazione di regole uniformi che garantiranno l'applicazione coerente della normativa nell'UE e contribuirà pertanto al funzionamento del mercato interno. Le tre autorità europee di vigilanza avrebbero il compito di assistere le autorità nazionali ad interpretare ed applicare in modo uniforme le norme comunitarie.

La Corte di giustizia ha riconosciuto⁹ che l'articolo 95 del trattato CE riguardante l'adozione di misure per il ravvicinamento delle disposizioni legislative che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno costituisce una base giuridica appropriata per l'istituzione di *“un organismo comunitario incaricato di contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione”* se i compiti conferiti a tale organismo sono strettamente connessi all'oggetto degli atti di ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

Poiché i compiti da conferire alle autorità europee di vigilanza sono strettamente connessi alle misure poste in atto per rispondere alla crisi finanziaria e a quelle annunciate nella comunicazione *“Guidare la ripresa in Europa”*, tali autorità potrebbero essere istituite sulla base dell'articolo 95 del trattato CE in linea con la giurisprudenza della Corte.

5. COLLABORAZIONE TRA L'ESFS E L'ESRC

Il quadro proposto per la vigilanza dell'UE può funzionare solo se l'ESRC e l'ESFS collaborano in modo efficiente. L'obiettivo stesso della riforma è garantire una migliore interazione tra il livello macroprudenziale e quello microprudenziale della vigilanza. Per svolgere il proprio ruolo di autorità di vigilanza macroprudenziale, l'ESRC avrà bisogno di un flusso tempestivo di dati microprudenziali armonizzati, mentre la vigilanza microprudenziale delle autorità nazionali trarrà vantaggio della prospettiva macroprudenziale dell'ESRC. Per evitare gli inconvenienti del passato sarebbero di fondamentale importanza procedure vincolanti in materia di cooperazione e scambio di informazioni tra il livello micro e il livello macro.

Per identificare e classificare secondo un ordine di priorità i rischi gravanti sulla stabilità del sistema finanziario dell'UE, l'ESRC dovrebbe: i) ricevere dall'ESFS dati microprudenziali rilevanti, soprattutto in merito a gruppi transfrontalieri grandi e complessi e ii) avere la possibilità di lanciare indagini ad hoc su temi specifici che richiedono un contributo diretto delle autorità nazionali di vigilanza e/o degli operatori del mercato. La Commissione proporrà che le autorità nazionali di vigilanza trasmettano le informazioni necessarie alle autorità europee di vigilanza in applicazione delle regole che istituiscono le nuove autorità europee di vigilanza. Il potere di ottenere tutte le informazioni rilevanti per la stabilità finanziaria potrebbe essere attribuito all'ESRC dallo strumento giuridico che istituisce l'ESRC in combinato disposto con gli strumenti giuridici che istituiscono le nuove autorità europee di vigilanza. Nel frattempo i regolamenti che istituiscono le nuove autorità europee di vigilanza prescriverebbero loro di fornire all'ESRC periodicamente (ad esempio mensilmente) dati aggregati e dati disaggregati anonimi rilevanti su tutti gli istituti e i mercati finanziari rilevanti, ma in particolare sui gruppi transfrontalieri grandi e complessi. Data la sensibilità

⁹ Cfr. CGCE, C-217/04, punto 44.

dei dati e delle informazioni, sarebbe fondamentale garantire la necessaria confidenzialità della cooperazione tra l'ESRC e l'ESFS e occorrerebbe porre in atto misure adeguate di salvaguardia. Inoltre, per garantire che i collegi ricevano informazioni aggiornate sul quadro macroprudenziale nel quale operano i singoli istituti, si potrebbe prevedere la partecipazione di rappresentanti dell'ESRC in qualità di osservatori.

6. CONCLUSIONE

La Commissione invita il Consiglio europeo a:

- approvare la creazione di un nuovo Consiglio europeo per il rischio sistemico (ESRC), presieduto dal presidente della BCE e comprendente i governatori delle banche centrali nazionali, i presidenti delle tre autorità europee di vigilanza ed un membro della Commissione europea. Anche le autorità nazionali di vigilanza e la presidenza del Comitato economico e finanziario dovrebbero essere strettamente coinvolte nelle attività dell'ESRC;
- approvare che l'ESRC sia incaricato di valutare continuamente la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme e che gli sia attribuito il potere necessario per emettere allarmi preventivi/raccomandare l'adozione di provvedimenti e monitorare il seguito datovi;
- approvare che venga istituito un nuovo Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (ESFS) composto da 3 nuove autorità europee di vigilanza che collaborano nel quadro di una rete con le autorità nazionali di vigilanza al fine di sviluppare approcci comuni in materia di vigilanza di tutte le imprese finanziarie, tutelare gli utenti di servizi finanziari e contribuire alla creazione di un corpus unico di regole armonizzate. L'ESFS dovrebbe redigere tra l'altro norme tecniche, contribuire a garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario e a risolvere le dispute tra autorità di vigilanza;
- sottolineare l'importanza di un approccio pienamente integrato in materia di vigilanza finanziaria europea: la necessità di una forte interazione tra l'ESRC e l'ESFS compreso lo scambio di informazioni microprudenziali rilevanti per l'analisi macroprudenziale; la disponibilità delle parti rilevanti a dar seguito agli allarmi sui rischi e/o alle raccomandazioni; e la necessità dell'ESRC di fungere da interfaccia con le istituzioni internazionali, in particolare l'FSB e l'FMI;
- approvare l'intenzione della Commissione di presentare quanto prima le modifiche legislative volte a porre in atto il nuovo quadro di vigilanza dell'UE, sulla base degli orientamenti fissati nella presente comunicazione e dopo un'ulteriore consultazione delle parti interessate, affinché siano adottate le misure necessarie per garantire che il nuovo quadro sia già operativo nel 2010;
- in aggiunta, sostenere l'accelerazione dei lavori per creare un quadro transfrontaliero globale volto a rafforzare i sistemi di gestione/risoluzione delle crisi finanziarie dell'Unione europea, compresi i sistemi di garanzia e la ripartizione degli oneri.

Allegato:

Un nuovo quadro europeo per salvaguardare la stabilità finanziaria

