



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.9.2009
SEC(2009) 1235

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento alla

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

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che affida alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce l'Autorità bancaria europea

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2009) 499 definitivo}
{COM(2009) 500 definitivo}
{COM(2009) 501 definitivo}
{COM(2009) 502 definitivo}
{COM(2009) 503 definitivo}
{SEC (2009) 1234}

1. INTRODUZIONE

Nella sua comunicazione sulla vigilanza finanziaria europea del 27 maggio 2009, la Commissione europea ha proposto di modificare la vigilanza finanziaria europea per rimediare alle carenze messe in luce dalla recente crisi finanziaria. Nello specifico ha proposto la creazione di:

- un **Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB)** che ha il compito di valutare i rischi per la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme ("vigilanza macroprudenziale") ed emettere per tempo segnalazioni di rischi sistemici e, se necessario, raccomandare l'adozione di provvedimenti;
- un **Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (ESFS)** per la vigilanza di singoli istituti finanziari ("vigilanza microprudenziale"), composto da una rete di autorità di vigilanza nazionali che collaborano con tre nuove autorità europee di vigilanza (ESA) competenti per il settore bancario, mobiliare, assicurativo e delle pensioni aziendali e professionali.

Queste proposte sono state approvate dal Consiglio europeo del 18-19 giugno 2009, il quale ha però inoltre sottolineato che le decisioni adottate dalle autorità europee di vigilanza non dovrebbero interferire con le competenze in materia di bilancio degli Stati membri.

La presente valutazione dell'impatto accompagna le proposte di atti legislativi che istituiscono il Comitato europeo per il rischio sistemico e il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria. Per definire in particolare la portata del potere di proporre standard tecnici vincolanti conferito alle autorità europee di vigilanza, a breve verranno introdotte modifiche alla normativa comunitaria rilevante.

2. CONSULTAZIONI E PROCESSO

La Commissione ha realizzato una consultazione pubblica sulla comunicazione del 27 maggio, il cui termine scadeva il 15 luglio. Sono pervenuti 98 contributi, che sono in grande maggioranza sostanzialmente a favore delle proposte in materia di vigilanza contenute nella comunicazione. Il lavoro di preparazione della presente valutazione dell'impatto è stato coordinato da un comitato d'indirizzo comprendente rappresentanti di varie DG, il quale si è riunito due volte.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Sulla base dei problemi generali individuati nella valutazione dell'impatto che accompagna la comunicazione sono stati identificati problemi più specifici connessi alla creazione del Comitato europeo per il rischio sistemico e del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria.

Per il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria tali problemi sono:

- come garantire un quadro unico di norme tecniche armonizzate e l'applicazione coerente di tali norme;
- come garantire il buon funzionamento dei collegi delle autorità di vigilanza, in particolare per quanto riguarda l'informazione appropriata di tutti i membri del collegio;
- come trovare un accordo tra le autorità di vigilanza del paese di origine e del paese ospitante sulle questioni che richiedono un accordo;
- vi è la necessità di un migliore coordinamento tra le autorità di vigilanza e di un'azione coerente nelle emergenze finanziarie;
- come evitare di incidere sulle competenze in materia di bilancio degli Stati membri, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo, non ostacolando d'altra parte l'attività delle autorità europee di vigilanza nei settori che non incidono sulle competenze in materia di bilancio degli Stati membri. Sarà così garantito il rispetto del principio di sussidiarietà nell'attività delle autorità europee di vigilanza, in quanto la fiscalità diretta è di competenza esclusiva degli Stati membri.

Per il Comitato europeo per il rischio sistemico tali problemi sono:

- come rendere il Comitato per il rischio sistemico il più efficace possibile, considerato che non gli si possono attribuire poteri vincolanti poiché è già stata adottata la decisione politica di non attribuirgli personalità giuridica;
- le segnalazioni e le raccomandazioni del Comitato europeo per il rischio sistemico devono raggiungere gli effettivi destinatari e portare ai provvedimenti desiderati ma senza avere l'effetto di contribuire ad innescare una crisi;
- il Comitato europeo per il rischio sistemico deve ricevere le informazioni di cui necessita per effettuare in modo efficace le valutazioni macroprudenziali;
- il Comitato europeo per il rischio sistemico deve avere un segretariato la cui struttura e ubicazione gli consentano di esercitare le proprie funzioni in modo efficace sotto il profilo dei costi;
- la sussidiarietà deve essere rispettata nella strutturazione e nell'attività del Comitato europeo per il rischio sistemico.

4. OBIETTIVI

Gli obiettivi specifici individuati nella valutazione dell'impatto che accompagna la comunicazione del 27 maggio sono considerati come obiettivi generali per questa valutazione dell'impatto, poiché il livello dell'analisi è più dettagliato in questo caso.

Si definiscono inoltre una serie di obiettivi specifici per il Comitato europeo per il rischio sistemico e il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria:

Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria

- a. assumere tutti i compiti attualmente svolti dai comitati UE delle autorità di vigilanza;
- b. garantire un quadro di norme comuni;
- c. garantire l'applicazione uniforme della normativa comunitaria;
- d. determinare come garantire una cultura di vigilanza comune, consentendo anche ai collegi delle autorità di vigilanza di svilupparsi con successo e in modo coerente;
- e. determinare se/come assegnare i pieni poteri di vigilanza per taluni istituti;
- f. determinare come coordinare e gestire efficacemente le situazioni di crisi;
- g. garantire l'accesso alle informazioni necessarie;
- h. definire le misure di salvaguardia che consentano di non interferire con le responsabilità di bilancio degli Stati membri;
- i. garantire l'indipendenza delle autorità europee di vigilanza.

Comitato europeo per il rischio sistemico

- a. Stabilire procedure adeguate per ottenere informazioni in merito ai rischi macroeconomici per la stabilità finanziaria;
- b. identificare i rischi macroprudenziali in Europa;
- c. inviare segnalazioni agli operatori rilevanti e raccomandare i provvedimenti appropriati da adottare;
- d. determinare come garantire un seguito effettivo alle segnalazioni/raccomandazioni;
- e. garantire l'indipendenza del Comitato europeo per il rischio sistemico.

Inoltre, un obiettivo a livello di sistema è garantire che entrambi i livelli (il Comitato europeo per il rischio sistemico e il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria) collaborino in modo coerente per individuare gli elementi trasversali che influenzano la stabilità a livello sia micro che macro (come le politiche di retribuzione) e reagirvi.

5. ANALISI E RAFFRONTO DELLE OPZIONI POSSIBILI

Sia per il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria che per il Comitato europeo per il rischio sistemico, le opzioni considerate riguardano i seguenti settori:

a. Poteri e competenze

Per il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria, a questa voce sono stati esaminati i punti seguenti:

- *Poteri di garantire un quadro unico di norme armonizzate.* In proposito sono previsti due tipi di poteri: in primo luogo, il potere di proporre norme tecniche vincolanti ai fini di un avallo da parte della Commissione, in settori che verranno definiti tramite future modifiche della normativa settoriale; in secondo luogo, il potere di intervenire in caso di disaccordo tra le autorità nazionali di vigilanza su questioni ad esempio inerenti ad un gruppo transfrontaliero, mediando e adottando se del caso una decisione vincolante.
- *Poteri di assicurare l'applicazione uniforme del diritto comunitario.* Qualora un'autorità nazionale di vigilanza sembri violare le norme applicabili, un'autorità europea di vigilanza sarebbe in grado di emanare una raccomandazione, che potrebbe essere resa vincolante tramite una decisione della Commissione in caso di mancato rispetto. In ultima istanza, e sulla base delle norme comunitarie direttamente applicabili, un'autorità europea di vigilanza potrebbe emanare una decisione indirizzata ad un istituto finanziario se la decisione della Commissione venisse ignorata dall'autorità nazionale di vigilanza.
- *Garantire una cultura di vigilanza comune e pratiche di vigilanza uniformi.* Le autorità europee di vigilanza dovrebbero riprendere il ruolo dei comitati di livello 3 in questo settore cui verrebbero aggiunte ulteriori funzioni, compresa la formazione, e dovrebbero inoltre contribuire al funzionamento dei collegi delle autorità di vigilanza, definendo tra l'altro le informazioni da distribuire e gestendo una base dati.
- *Poteri completi di vigilanza.* È stato deciso di inserire in ciascun regolamento che istituisce un'autorità europea di vigilanza un articolo che consenta di assegnarle poteri diretti di vigilanza su taluni tipi di istituti, ma solo tramite ulteriori modifiche alla normativa settoriale. Per il momento tale potere riguarda solo le agenzie di rating del credito.
- *Poteri in situazioni di crisi.* Su questo punto si è considerato che le autorità europee di vigilanza dovrebbero essere in grado di adottare decisioni indirizzate alle autorità nazionali di vigilanza in merito all'intero ambito della legislazione settoriale pertinente, una volta che la Commissione ha dichiarato l'esistenza di un'emergenza.
- *Poteri di raccolta e gestione delle informazioni microprudenziali.* Le autorità europee di vigilanza devono avere accesso quanto meno alle informazioni ricevute attualmente dai comitati di livello 3 (dati anonimi e aggregati). Ai fini dello svolgimento delle proprie funzioni sarebbe efficace e coerente che esse fossero in grado di chiedere alle autorità nazionali di vigilanza di fornire loro le informazioni di cui necessitano, sulla base di una richiesta motivata, comprese le informazioni riguardanti singoli istituti finanziari.

- *Salvaguardia delle competenze in materia di bilancio degli Stati membri.* Piuttosto che avere una disposizione declaratoria, o lasciare che siano gli Stati membri a stabilire in quali casi si incida sulle loro competenze in materia di bilancio, è stato ritenuto appropriato che sia il Consiglio a decidere tramite voto a maggioranza qualificata quando uno Stato membro ed un'autorità europea di vigilanza dissentano sul fatto se in una decisione di un'autorità europea di vigilanza siano o non in gioco le competenze in materia di bilancio dello Stato membro in questione.

Per il Comitato europeo per il rischio sistemico, a questa voce sono stati esaminati i punti seguenti:

- per quanto riguarda *il seguito dato a segnalazioni e raccomandazioni*, è impossibile imporne il rispetto, poiché un organismo senza personalità giuridica non può emanare atti vincolanti, ma la mancanza di un seguito pregiudicherebbe l'efficacia; pertanto l'obbligo "*comply or explain*" (conformati o spiega) è stato ritenuto l'opzione migliore.
- In materia di *accesso alle informazioni*, il Comitato europeo per il rischio sistemico non potrebbe emanare segnalazioni e raccomandazioni credibili senza avere accesso ai dati aggregati, a livello dell'UE o nazionale. Ciò potrebbe avvenire tramite le autorità europee di vigilanza. Inoltre, consentire al Comitato europeo per il rischio sistemico di accedere ai dati sui singoli istituti dietro richiesta motivata ne migliorerebbe altresì l'efficacia.
- Per quanto riguarda *il carattere pubblico delle segnalazioni e delle raccomandazioni*, si è considerato che la pubblicità sistematica potrebbe essere controproducente in quanto potrebbe innescare crisi, mentre occasionalmente la pubblicità potrebbe essere utile in caso di mancato rispetto. Essendo difficile fissare dei criteri per la pubblicazione o la non pubblicazione, si è ritenuto più opportuno lasciare alla discrezionalità del Comitato europeo per il rischio sistemico la decisione di procedere alla pubblicazione in singoli casi.

b. Organizzazione e struttura

Per il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria, a questa voce sono stati esaminati i seguenti punti:

- *Comitato direttivo congiunto.* Un comitato congiunto dotato di personalità giuridica potrebbe adottare atti giuridici che impongano interventi coerenti alle tre autorità europee di vigilanza e sui conglomerati. Un comitato congiunto dotato di personalità giuridica potrebbe tuttavia determinare costi supplementari, ad esempio per un segretariato. Nel complesso viene considerata più prudente la creazione di un comitato congiunto flessibile privo di personalità giuridica, in attesa della prima revisione del funzionamento del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria. Vi sarà un sottocomitato per i conglomerati.
- *Procedura di voto.* Si è considerato che la maggioranza semplice dei membri con diritto di voto del comitato sia l'opzione più efficace per gli atti delle autorità europee di vigilanza nei singoli casi, con ricorso al voto a maggioranza qualificata

per questioni orizzontali come la proposta di standard tecnici vincolanti, le raccomandazioni e gli orientamenti, e le decisioni finanziarie e di bilancio.

- *Coinvolgimento e ruolo delle parti interessate.* La mancanza di consultazione delle parti interessate, ad eccezione delle consultazioni pubbliche ad hoc, porterebbe ad interventi di scarsa qualità. Tuttavia, anche tenere consultazioni pubbliche aperte su ogni atto delle autorità europee di vigilanza non sarebbe efficiente. Avere un unico gruppo consultivo delle parti interessate non sarebbe coerente data la natura diversa dei lavori delle tre autorità europee di vigilanza. È pertanto considerato ottimale avere un gruppo consultivo separato per ciascuna autorità europea di vigilanza.

Per il Comitato europeo per il rischio sistemico, a questa voce sono stati esaminati i punti seguenti:

- *Dimensione del comitato e competenze rappresentate.* Per poter essere efficace il comitato deve garantire un'adeguata rappresentanza delle competenze e dei pareri. La proposta della Commissione avallata dal Consiglio europeo prevede che il comitato sia composto dai seguenti membri:
 - * il presidente e il vicepresidente della Banca centrale europea;
 - * i governatori di ciascuna delle banche centrali nazionali dell'UE;
 - * un rappresentante della Commissione europea;
 - * i rappresentanti di ciascuna delle autorità europee di vigilanza;
 - * un rappresentante della vigilanza senza diritto di voto per ciascuno Stato membro;
 - * un rappresentante senza diritto di voto del comitato economico e finanziario.
- *Destinatari delle segnalazioni.* Sembra che l'opzione più efficace per raggiungere gli obiettivi del Comitato europeo per il rischio sistemico sarebbe avere una gamma di destinatari (gli Stati membri, le autorità nazionali di vigilanza, le autorità europee di vigilanza e la Commissione). Non sarebbe efficace ed efficiente limitare l'ambito dei potenziali destinatari. Trattandosi di un organismo macroprudenziale, non pare necessario includere tra i possibili destinatari i singoli istituti finanziari.
- *Partecipazione e consultazione delle parti interessate.* Un gruppo tecnico consultivo, che riunisca gli esperti delle diverse istituzioni partecipanti all'ESRB, è stato considerato utile in quanto può eventualmente perfezionare l'analisi del segretariato. Non dovrebbero essere inoltre escluse consultazioni più ampie ad hoc.

c. **Finanziamento**

Per il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria le opzioni considerate variavano dal finanziamento del 100% a carico degli Stati membri al finanziamento del 100% tramite il bilancio comunitario. L'opzione scelta è quella del finanziamento del 60% a carico degli Stati membri ed un contributo comunitario del 40%. Questa proporzione garantirà l'indipendenza delle autorità europee di vigilanza sia dagli Stati membri che dalla Comunità, darà stabilità ai finanziamenti e rifletterà l'importante dimensione comunitaria degli obiettivi delle autorità europee di vigilanza.

Quanto al Comitato europeo per il rischio sistemico, le opzioni valutate riguardavano la messa a disposizione del segretariato e la sua ubicazione, più precisamente se dovesse far capo alla Commissione, ad una rete virtuale di banche centrali o alla Banca centrale europea. L'opzione considerata più adeguata è che sia la Banca centrale europea a fornire il segretariato del Comitato europeo per il rischio sistemico.

6. **IMPATTO DELLE OPZIONI SCELTE**

Gli effetti specifici sui vari soggetti interessati direttamente dall'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico e del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria sono analizzati come segue:

- **Autorità nazionali di vigilanza.** Le autorità europee di vigilanza contribuiranno ad armonizzare la vigilanza finanziaria nell'UE proponendo norme tecniche vincolanti e monitorando l'applicazione della normativa dell'UE da parte delle autorità nazionali di vigilanza. Esse faciliteranno inoltre il funzionamento dei collegi di autorità di vigilanza e gestiranno le basi di dati a beneficio delle autorità di vigilanza che partecipano ai collegi. Le autorità nazionali di vigilanza potranno opporre ricorso contro le decisioni adottate dalle autorità europee di vigilanza. Il Comitato europeo per il rischio sistemico dovrebbe aiutare le autorità nazionali di vigilanza a comprendere meglio l'impatto delle loro azioni sul sistema economico e finanziario nel suo insieme. Le autorità nazionali di vigilanza avranno però probabilmente maggiori oneri sul piano della presentazione di informazioni e saranno tenute a conformarsi o in caso contrario giustificarsi dopo aver ricevuto una raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico.
- **Ministeri nazionali delle finanze.** Beneficeranno della maggiore stabilità finanziaria di tutta l'UE e del minore rischio di dover effettuare costosi salvataggi di istituti finanziari. I ministeri avranno accesso alle analisi di rischi sistemici svolte dal Comitato europeo per il rischio sistemico e riceveranno se necessario segnalazioni e raccomandazioni. La responsabilità di bilancio degli Stati membri sarà protetta dalla clausola di salvaguardia contenuta nei regolamenti che istituiscono le autorità europee di vigilanza. D'altro canto gli Stati membri potrebbero dover contribuire a finanziare le autorità europee di vigilanza in base ad uno schema di finanziamento da determinare.
- **Comitati di livello 2 e 3.** Con l'istituzione del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria, i comitati di livello 3 cesseranno di esistere e le loro

funzioni saranno completamente riprese dalle autorità europee di vigilanza. Tuttavia le nuove autorità garantiranno per quanto possibile una continuità con i comitati di livello 3. È previsto che il personale attuale venga mantenuto e incrementato. I comitati di livello 2 continueranno nella loro forma attuale.

- **Banca centrale europea.** La Banca centrale europea sarà coinvolta sia in quanto parteciperà al Comitato europeo per il rischio sistemico, sia in quanto metterà a disposizione il segretariato di tale comitato.
- **Banche centrali nazionali.** La partecipazione al Comitato europeo per il rischio sistemico e il contributo ai lavori del segretariato non dovrebbero comportare costi aggiuntivi significativi per le banche centrali nazionali.
- **Istituti finanziari.** Per i grandi gruppi finanziari, il miglioramento della vigilanza transfrontaliera e transsettoriale ridurrà i costi della messa in conformità grazie all'armonizzazione degli standard e delle pratiche di vigilanza. Il Comitato europeo per il rischio sistemico contribuirà a migliorare le condizioni operative tramite un'effettiva prevenzione delle crisi nell'UE. Le agenzie di rating del credito registrate nell'UE potranno essere vigilate direttamente dall'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati, il che garantirà una maggiore coerenza e la riduzione dei costi. L'istituzione del comitato direttivo congiunto per le tre autorità europee di vigilanza sarà una base per rafforzare ulteriormente la sorveglianza dei conglomerati finanziari.
- **Altre parti interessate.** Per assicurare che le parti interessate diano un contributo appropriato al processo decisionale delle autorità europee di vigilanza, verrà costituito un gruppo dedicato di parti interessate per ciascuna autorità, composto da trenta membri che garantiscano un'adeguata rappresentanza di consumatori, imprese e dipendenti. Il Comitato europeo per il rischio sistemico avrà la possibilità di procedere se necessario ad ampie consultazioni e avrà accesso ad un gruppo tecnico consultivo.

I costi del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria sono stati stimati in base a tre categorie di costi: i costi del personale, i costi delle infrastrutture ed i costi operativi. I costi totali della costituzione delle autorità europee di vigilanza sono stati stimati a circa 36 milioni di euro nel primo anno di funzionamento (2010) e dovrebbero superare i 67 milioni di euro dopo tre anni (2013). Le stime dei costi del personale sono basate sull'ipotesi che ciascuna autorità europea di vigilanza punterà a raddoppiare il proprio personale rispetto agli attuali organici dei comitati di livello 3 nel primo anno di funzionamento, il che significa un incremento medio da 20 a 40 in ciascuna delle tre autorità.

Per quanto riguarda il Comitato europeo per il rischio sistemico, dato che il segretariato sarà assicurato dalla Banca centrale europea e dal Sistema europeo delle banche centrali, non vi saranno costi diretti a carico del bilancio comunitario né dei bilanci degli Stati membri, eccetto per quanto concerne il personale distaccato.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

I regolamenti che istituiscono il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria e il Comitato europeo per il rischio sistemico prevedono la valutazione del nuovo sistema di vigilanza finanziaria europea tre anni dopo l'avvio effettivo delle sue attività. La Commissione preparerà due relazioni sull'esperienza fatta con il funzionamento rispettivamente del Sistema europeo di autorità di vigilanza finanziaria e del Comitato europeo per il rischio sistemico. La gamma definitiva degli indicatori sarà decisa dalla Commissione al momento della realizzazione delle valutazioni richieste.