COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.8.2014
COM(2014) 509 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'operato delle autorità europee di vigilanza (AEV) e del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)

{SWD(2014) 261 final}

1) INTRODUZIONE

Le tre autorità europee di vigilanza (AEV) (Autorità bancaria europea (ABE), Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), che operano in una rete che le allaccia alle autorità nazionali competenti, il comitato congiunto delle AEV e il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) compongono il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF).

Alla luce delle lacune nella vigilanza finanziaria evidenziate dalla crisi finanziaria, nel 2008 il Presidente Barroso ha invitato un gruppo di esperti ad alto livello, presieduto da Jacques de Larosière, a formulare proposte per rafforzare i meccanismi di vigilanza europei, con l'obiettivo di istituire un sistema di vigilanza europeo più efficiente, integrato e sostenibile. Sulla base delle raccomandazioni formulate dal gruppo, nell'ottobre 2009 la Commissione ha presentato proposte intese al rafforzamento della vigilanza finanziaria, adottate poi dai colegislatori nel novembre 2010. Le AEV hanno avviato l'attività nel gennaio 2011.

I regolamenti istitutivi delle AEV[1] impongono alla Commissione di pubblicare, all'inizio del 2014, una relazione generale sull'esperienza acquisita grazie all'operato delle autorità e alle procedure stabilite nei regolamenti stessi. Tale relazione e le eventuali proposte di accompagnamento sono trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione ha esaminato in dettaglio il funzionamento delle AEV dall'istituzione al dicembre 2013, coinvolgendo un ampio ventaglio di parti interessate. Ha organizzato un'audizione pubblica sul riesame del SEVIF (maggio 2013), una consultazione pubblica e una consultazione mirata delle parti interessate (aprile-luglio 2013). Si è tenuto debitamente conto dell'autovalutazione fornita dalle AEV[2], della risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2014 sul riesame del SEVIF[3] e degli studi condotti dall'FMI[4] e dal Parlamento europeo[5].

La revisione ha evidenziato che, malgrado il breve periodo di riferimento, nel complesso le AEV hanno conseguito buoni risultati: hanno costruito con successo organizzazioni

---

1 Cfr. regolamenti (UE) n. 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 - GU L 331 del 15 dicembre 2010, pagg. 12-119.

2 Comitato congiunto (JC 2012 100), *Self-Assessment Report of the European Supervisory Authorities*, 21 dicembre 2012 (documento non pubblico).

3 Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2014 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il riesame del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF).

4 Fondo Monetario Internazionale, *Financial Sector Assessment Program at EU level*, marzo 2013.

5 Cfr. PE 507.490 (sul CERS) e PE 507.446 (sulle AEV), entrambi dell'ottobre 2013.

funzionanti, hanno iniziato a concretare i loro mandati e hanno sviluppato profili propri. Nei settori che risultano richiedere miglioramenti, la presente relazione illustra il margine di manovra a breve termine e rileva la necessità di un'ulteriore valutazione in relazione ai possibili miglioramenti a medio termine. Una valutazione più dettagliata del funzionamento delle AEV/del SEVIF è esposta nel documento di lavoro che correda la presente relazione.

Oltre all'obbligo di revisione periodica delle attività delle AEV/del SEVIF, la Commissione è tenuta a elaborare anche, entro il 16 giugno 2014, una relazione sul potere delegato di adottare norme tecniche di regolamentazione conferitole ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, dei regolamenti istitutivi. Questa seconda relazione è acclusa nell'allegato I della presente relazione.

2) MANDATO E RUOLI DELLE AEV

La nuova architettura di vigilanza, imperniata sulle AEV e sul CERS, è una delle pietre angolari delle riforme globali messe in campo dalla Commissione fin dall'insorgere della crisi finanziaria. L'obiettivo generale delle AEV è rafforzare in modo sostenibile la stabilità e l'efficacia del sistema finanziario in tutta l'UE.

Più specificamente, le motivazioni che hanno portato alla creazione delle AEV sono una più stretta cooperazione e uno scambio di informazioni tra autorità nazionali di vigilanza, l'agevolazione dell'adozione di soluzioni unionali ai problemi transfrontalieri e la promozione dell'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione delle regole. Elaborando norme uniformi e assicurando la convergenza e il coordinamento in materia di vigilanza, le AEV dovrebbero forgiare l'ulteriore sviluppo di un corpus unico di norme applicabile a tutti i 28 Stati membri dell'UE, contribuendo in tal modo al funzionamento del mercato unico.

A tal fine, i regolamenti istitutivi e la successiva legislazione derivata dell'Unione assegnano alle AEV funzioni e poteri in materia di regolamentazione, vigilanza, stabilità finanziaria e protezione dei consumatori, tra cui i seguenti:

- elaborare progetti di norme tecniche e emanare orientamenti e raccomandazioni, nel rispetto dei principi della qualità della regolamentazione;
- fornire pareri al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea;
- risolvere le controversie tra autorità nazionali di vigilanza, laddove la legislazione imponga loro di cooperare o di trovare un accordo;
- contribuire ad assicurare un'applicazione uniforme delle norme tecniche del diritto dell'UE (anche tramite verifiche *inter pares*);
- assicurare il coordinamento in situazioni di emergenza;

– nel caso dell'ESMA, esercitare poteri di vigilanza diretti sulle agenzie di rating e sui repertori di dati sulle negoziazioni;

– raccogliere le informazioni necessarie per l'assolvimento del mandato.

Alcuni dei poteri delle AEV sono ulteriormente circoscritti da atti dell'Unione[6]. In particolare, le AEV sono tenute a esercitare i compiti e i poteri a esse conferiti operando nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione citati dai regolamenti istitutivi[7], delle misure adottate a norma degli stessi o di ogni altro atto dell'Unione che attribuisca loro compiti.

L'istituzione dell'Unione bancaria, in particolare degli elementi ad essa essenziali del meccanismo di vigilanza unico (SSM) e del meccanismo di risoluzione unico (SRM), avrà ripercussioni sul funzionamento del SEVIF, ma non ne mette in discussione l'esistenza né la necessità. Al contrario, le AEV resteranno incaricate della definizione delle norme e pratiche comuni di regolamentazione e di vigilanza e dell'applicazione uniforme delle misure dell'UE in tutto il mercato unico. Sarebbe prematuro valutare in questa fase le interazioni tra il SEVIF e l'Unione bancaria, che però saranno monitorate attentamente in futuro.

3) VALUTAZIONE DEL LAVORO DELLE AEV: RISULTATI PRINCIPALI E MARGINI DI MIGLIORAMENTO

Efficacia ed efficienza complessive: le AEV hanno costruito rapidamente organizzazioni ben funzionanti volte a contribuire al ristabilimento della fiducia nel settore finanziario. I risultati della revisione indicano che il mandato delle AEV è considerato sufficientemente ampio e presenta un certo margine di possibile ampliamento mirato, ad esempio nei settori della protezione dei consumatori/investitori[8], dell'attuazione dei principi internazionali di informativa finanziaria (IFRS) e del sistema bancario ombra[9].

Evoluzione proposta

[6] Ad esempio, il regolamento (UE) n. 236/2012 relativo alle vendite allo scoperto e a taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (*credit default swap*) limita le condizioni alle quali l'ESMA può vietare temporaneamente le vendite allo scoperto (articolo 28).

[7] Soprattutto l'articolo 1, paragrafo 2, del rispettivo regolamento istitutivo.

[8] Ad esempio includendo la direttiva relativa all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti (2007/36/CE) e la direttiva concernente le offerte pubbliche di acquisto (2004/25/CE) nell'ambito di applicazione dell'ESMA ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento istitutivo.

[9] Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Il sistema bancario ombra: affrontare le nuove fonti di rischio nel settore finanziario, COM(2013)614 del 4 settembre 2013.

Date le considerazioni esposte, la Commissione esaminerà ulteriormente, nel medio-lungo periodo, se sussiste una necessità di estensione degli attuali mandati delle AEV a nuovi settori, quali l'attuazione degli IFRS, un ruolo più forte di supervisione della convalida dei modelli interni, specie nel settore assicurativo, e il sistema bancario ombra.

Ruolo normativo: i lavori svolti dalle AEV per l'elaborazione del corpus unico di norme hanno contribuito considerevolmente a una maggiore armonizzazione normativa e uniformità e hanno migliorato la comprensione reciproca tra le autorità di vigilanza. Hanno inoltre permesso all'UE di dotarsi di un ampio ventaglio di norme di elevata qualità in un lasso di tempo relativamente breve.

Procedure trasparenti, inclusive ed efficienti sono ritenute fondamentali in questo settore. Molte parti interessate hanno evidenziato la necessità di prevedere scadenze flessibili per la presentazione dei progetti di norme tecniche alla Commissione, vale a dire scadenze che dipendano dall'entrata in vigore dell'accordo finale sull'atto di base dell'Unione. Si darebbe così alle AEV tempo sufficiente per elaborare progetti di norme di alta qualità e organizzare una consultazione pubblica con una tempistica adeguata. In alcuni casi, destano inoltre perplessità la mancanza di riscontri dettagliati sulle consultazioni e la mancanza, frequentemente percepita, di un'analisi dei costi-benefici di elevata qualità.

Le parti interessate e le stesse AEV hanno invocato ripetutamente un coinvolgimento maggiore delle AEV nell'elaborazione della normativa di primo livello sui servizi finanziari. Le AEV sono istituite come agenzie decentrate e svolgono quindi un ruolo di rilievo nel contribuire all'attuazione delle politiche dell'Unione. Sono tuttavia distinte dalle istituzioni europee e il loro ruolo nel processo normativo va inquadrato entro i limiti posti dal trattato.

Mentre compiti normativi sono costantemente venuti ad aggiungersi al carico di lavoro delle AEV nel corso del periodo di riferimento, diverse parti interessate hanno sottolineato che non sempre questi sviluppi si sono tradotti in un aumento equivalente in termini di risorse umane e di bilancio.

Gli orientamenti e le raccomandazioni adottati dalle AEV ai sensi dell'articolo 16 dei regolamenti istitutivi sono di natura non vincolante, ma hanno caratteristiche specifiche (seguono cioè il principio "conformità o spiegazione"). Si sono dimostrati uno strumento flessibile a favore della convergenza, tuttavia le parti interessate rilevano alcune incertezze riguardo all'ambito di applicazione concreto e alla natura di tali misure. A parere della Commissione, l'uso dei poteri delle AEV deve avere un solido fondamento nella base giuridica che ne contempla gli atti. Occorre in particolare leggere cumulativamente i due obiettivi per l'emanazione degli orientamenti e raccomandazioni di cui all'articolo 16, paragrafo 1, dei regolamenti istitutivi, ossia istituire "prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci" e assicurare "l'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione".

Molte parti interessate hanno chiesto maggiore chiarezza sulle possibilità di contestazione degli orientamenti e raccomandazioni previste dal diritto dell'UE. A parere della Commissione, l'articolo 60 dei regolamenti istitutivi è limitato alle decisioni e pertanto non fornisce una base giuridica per la contestazione degli orientamenti e delle raccomandazioni. Nella misura in cui sono intesi a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, gli orientamenti e le raccomandazioni dovrebbero essere soggetti al controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia non ha tuttavia avuto finora occasione di pronunciarsi su questo particolare aspetto dei regolamenti istitutivi delle AEV.

Nel corso del periodo di riferimento sono state presentate alla Commissione più di 150 norme tecniche sotto forma di progetti: l'ESMA ne ha presentato 92; in seguito all'esito positivo dei negoziati sul quadro normativo dei CRD IV/CRR nella primavera del 2013, l'ABE ne ha presentato 58; dati i negoziati in corso sul quadro Solvibilità II/Omnibus II, l'EIOPA si è dedicata a un ampio lavoro preparatorio e ha presentato la sua prima norma tecnica. Nel 2013 le tre AEV hanno presentato insieme un progetto congiunto di norma tecnica di regolamentazione concernente le direttive sui conglomerati finanziari. Nel periodo di riferimento la Commissione ha approvato oltre 45 norme tecniche in totale, rinviandone solo tre alle AEV per ulteriori modifiche.

Evoluzione proposta

Per fugare le perplessità delle parti interessate, le AEV dovrebbero migliorare a breve termine la trasparenza del processo normativo, tra l'altro stabilendo una tempistica adeguata per la risposta alle consultazioni pubbliche e fornendo riscontri più dettagliati sui contributi ricevuti in tale contesto. Dovrebbero altresì garantire un'analisi dei costi-benefici di elevata qualità e progetti di testi giuridici per i progetti di norme tecniche. I progetti di norme tecniche dovrebbero essere sistematicamente sottoposti a consultazione pubblica.

Da parte sua, la Commissione presterà particolare attenzione, nei progetti di proposte legislative e nelle discussioni tenute nel corso del processo legislativo, all'adeguatezza della tempistica e alla sfera dei poteri conferiti relativamente alle norme tecniche.

Ruolo di vigilanza: la creazione di una cultura comune della vigilanza nell'Unione e la promozione di pratiche convergenti di vigilanza costituiscono obiettivi necessariamente a lungo termine. Finora le AEV si sono concentrate sul ruolo normativo, in parte data la necessità di stabilire priorità in considerazione della scarsità delle risorse, ma anche a causa di alcune carenze nella loro struttura di *governance*[10].

Le AEV hanno iniziato a effettuare verifiche *inter pares*. Resta inteso che, una volta che il lavoro sul quadro normativo sarà giunto a una fase più avanzata, si farà maggiormente ricorso

[10] Cfr. sezione sulla *governance*.

a tale strumento, non solo con verifiche *inter pares* tematiche, ma anche effettuando verifiche *inter pares* dei paesi e assicurando un seguito più sistematico.

L'ABE e l'EIOPA, e dal settembre 2013, con la costituzione delle controparti centrali, anche l'ESMA, sono state coinvolte attivamente in tutti gli aspetti del lavoro dei collegi delle autorità di vigilanza, di cui hanno migliorato il funzionamento grazie all'emanazione di orientamenti e alla supervisione dei programmi e dei piani di azione annuali. Le AEV hanno contribuito a potenziare le segnalazioni e l'informativa a fini di vigilanza. Sarebbe tuttavia possibile sfruttare in modo più efficace il diritto delle AEV di accedere ai dati delle autorità competenti e degli enti finanziari, fatte salve le condizioni previste nei regolamenti istitutivi delle AEV.

Le AEV non hanno emanato raccomandazioni né decisioni vincolanti a norma degli articoli da 17 a 19 dei regolamenti istitutivi (ad esempio, sulla violazione del diritto dell'Unione, sulle situazioni di emergenza, sulla mediazione vincolante), ma si sono avvalse dei loro poteri di mediazione non vincolante e della pressione morale. Le parti interessate hanno attribuito il mancato impiego della mediazione vincolante a varie cause, tra cui l'attuale struttura di *governance* delle AEV, che non favorisce decisioni o procedimenti contro le autorità nazionali, l'effetto dissuasivo dei relativi poteri e la mancanza di chiarezza dei regolamenti istitutivi riguardo all'ambito applicativo e gli eventi attivatori di tale mediazione. Una possibile opzione da approfondire potrebbe essere la precisazione nei regolamenti istitutivi dell'ambito applicativo e degli eventi attivatori della mediazione vincolante.

Le attività delle AEV in campo internazionale sono inquadrate dal rispettivo mandato di base. La presenza delle AEV in seno alle organizzazioni internazionali competenti è percepita come un contributo verso la coerenza con i parametri di riferimento globali e si prevede rafforzi ulteriormente e completi, accanto alla Commissione, la voce dell'Europa nelle sedi internazionali. I requisiti specifici riguardanti l'attività internazionale delle agenzie decentrate stabiliti nell'orientamento comune su tali agenzie sono intesi ad aiutare queste ultime ad agire nell'ambito del loro mandato e del quadro istituzionale vigente.

Evoluzione proposta

Quale primo passo immediato per fugare le perplessità delle parti interessate le AEV dovrebbero vagliare l'ipotesi di concentrare maggiormente l'attenzione sulla convergenza in materia di vigilanza, in particolare attraverso un maggiore impiego delle verifiche *inter pares* e assicurando un seguito adeguato.

In una seconda fase, la Commissione valuterà le opzioni per la revisione degli eventi attivatori e dell'ambito applicativo dei poteri di mediazione vincolante, compresa una loro eventuale precisazione nei regolamenti istitutivi. Analogamente, la Commissione valuterà più approfonditamente se il diritto delle AEV di accedere ai dati debba essere rafforzato concedendo loro l'accesso diretto ove necessario per l'esercizio delle loro funzioni.

Stabilità finanziaria — Funzione di monitoraggio e di coordinamento: le AEV hanno contribuito attivamente a monitorare gli sviluppi sui mercati finanziari e a testare la resilienza degli enti finanziari e del sistema finanziario dell'UE nel suo insieme. A tal fine, hanno istituito vari strumenti per l'assolvimento delle loro responsabilità di individuazione dei rischi sistemici. Ad oggi non è stata dichiarata nessuna situazione di emergenza, ma le AEV hanno avviato iniziative per poter intervenire con efficacia in caso di necessità.

Le AEV hanno adottato varie misure volte alla promozione di un'azione coordinata e all'agevolazione dello scambio di informazioni, di cui gli esempi più rilevanti sono l'esercizio di ricapitalizzazione 2011/12, la relazione del comitato congiunto sui rischi intersettoriali[11], il coordinamento dell'ESMA delle misure adottate dalle autorità competenti in materia di vendite allo scoperto[12] e il parere dell'EIOPA sul contesto di bassi tassi d'interesse[13]. La maggior parte delle parti interessate ha espresso grande soddisfazione per il ruolo di coordinamento svolto dalle AEV.

Funzione di protezione dei consumatori: le AEV hanno creato nella rispettiva organizzazione strutture interne di protezione dei consumatori. Per la sua trasversalità, la protezione dei consumatori si presta ad essere attuata in vari aspetti dell'attività delle AEV. Se è vero che le AEV dispongono di margini ancora limitati per proibire o limitare (temporaneamente) talune attività finanziarie ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 5, dei regolamenti istitutivi e che finora non è stata dichiarata nessuna situazione di emergenza, il margine d'intervento previsto a tal fine dai regolamenti istitutivi è ampio e sarebbe possibile sfruttare meglio le disposizioni vigenti. Inoltre, i poteri di cui all'articolo 9, paragrafo 5, possono essere attualmente esercitati solo nei casi e alle condizioni specificati negli atti legislativi settoriali di cui all'articolo 1, paragrafo 2, che attualmente contempla unicamente pochi atti legislativi. Si potrebbe vagliare l'ipotesi di trasformare l'articolo 9, paragrafo 5, in una disposizione autonoma di conferimento di poteri.

Varie autorità nazionali rappresentate nel rispettivo consiglio delle autorità di vigilanza, non essendo incaricate della protezione dei consumatori a livello nazionale, non dispongono delle competenze necessarie e tendono a privilegiare altre questioni che le interessano più direttamente. Per ovviare a questa situazione, le AEV potrebbero introdurre un meccanismo per garantire una stretta cooperazione e il coinvolgimento delle autorità nazionali competenti, al fine di dotarsi delle competenze necessarie e assicurare un'impostazione globale in materia di protezione dei consumatori al loro livello.

[11] Per la relazione di agosto 2013 cfr. http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

[12] Cfr. http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0.

[13] Cfr. https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html.

Le tre AEV hanno pubblicato tutte orientamenti sulla protezione dei consumatori e sono state organizzate diverse giornate del consumatore/investitore. Finora le AEV hanno emesso quattro segnalazioni: sugli investimenti nei mercati valutari (Forex) (dicembre 2011), sulle trappole degli investimenti *on line* (settembre 2012), sui contratti finanziari differenziali (CfD) (aprile 2013) e sulle valute virtuali (dicembre 2013), tutte pubblicate sul rispettivo sito web[14]. Tuttavia, ad oggi il pubblico pare poco sensibilizzato all'esistenza di tali segnalazioni.

Per assicurare un quadro coerente tra tutti i settori e un coordinamento adeguato delle attività delle AEV, si potrebbe inoltre ricorrere maggiormente al comitato congiunto, ad esempio, mediante uno scambio di migliori pratiche tra le autorità che consenta di definire meglio e chiarire le rispettive competenze in linea con la base giuridica[15].

Evoluzione proposta

Come primo passo per fugare le perplessità delle parti interessate, le AEV dovrebbero vagliare l'ipotesi di innalzare il profilo delle tematiche legate alla protezione dei consumatori/investitori (compresa una maggiore visibilità) avvalendosi appieno dei poteri di cui dispongono. Nella stessa ottica, anche il comitato congiunto potrebbe essere sfruttato in modo più ampio e strutturato. Le AEV dovrebbero altresì assicurare, nella misura del possibile, il coinvolgimento e la cooperazione con le autorità nazionali competenti della protezione dei consumatori, laddove siano altre rispetto a quelle rappresentate nei consigli delle autorità di vigilanza.

In una seconda fase la Commissione approfondirà l'esame per stabilire se sia possibile trasformare l'articolo 9, paragrafo 5, dei regolamenti istitutivi delle AEV in una disposizione autonoma di conferimento di poteri.

***Governance*, organizzazione interna, organismi congiunti e gruppi delle parti interessate nel settore:** le AEV sono tenute a operare attraverso il rispettivo consiglio delle autorità di vigilanza nell'interesse esclusivo dell'Unione europea[16]. Sebbene il passaggio da un processo decisionale basato sul consenso a una reale votazione costituisca un passo in avanti, il ruolo preponderante dei rappresentanti delle autorità nazionali competenti nel processo decisionale ha suscitato qualche critica. Si teme in particolare che nei procedimenti le posizioni nazionali prevalgano sugli interessi dell'UE nel suo complesso[17]. Si dovrebbero vagliare opzioni che

[14] Cfr. http://www.esma.europa.eu/page/News-investors.

[15] Come buon esempio di tale cooperazione più intensa si può citare il trattamento dei reclami, settore in cui sia l'ABE che l'ESMA si sono ispirate al lavoro di fondo svolto dall'EIOPA e intendono sviluppare procedure identiche per il settore bancario e per quello degli strumenti finanziari.

[16] A seguito dell'istituzione dell'SSM il processo decisionale dell'ABE è stato modificato prevedendo una doppia maggioranza semplice in determinate circostanze.

rafforzino l'efficacia e l'efficienza delle AEV, preservando nel contempo modalità rigorose di assunzione di responsabilità.

L'operato dei consigli di amministrazione delle AEV è considerato soddisfacente, così come è opinione generale che i presidenti e i direttori esecutivi abbiano esercitato le loro funzioni con efficacia e abbiano in generale conferito un alto profilo alle autorità. Per migliorare il funzionamento delle AEV potrebbe essere ipotizzato altresì un ruolo più sostanziale del loro personale negli organi preparatori, affidandogli, ad esempio, la presidenza dei comitati permanenti e dei gruppi di lavoro o la redazione di documenti importanti, ferma restando la necessità che risponda del proprio operato al consiglio delle autorità di vigilanza.

I due organismi congiunti delle AEV (commissione di ricorso e comitato congiunto) si sono dimostrati meccanismi utili per concretare posizioni coerenti e la cooperazione intersettoriale. In particolare, il comitato congiunto ha il potenziale per svolgere un ruolo di maggior spicco nell'agevolare la cooperazione intersettoriale; se ne potrebbero tuttavia migliorare la visibilità, la trasparenza e la *governance*.

Sebbene il ruolo dei gruppi delle parti interessate nel settore sia apprezzato dalla maggior parte delle parti interessate, il loro impatto è stato finora limitato mentre la loro creazione e funzionamento implicano l'impiego di risorse ingenti. Preoccupa la sfida di assicurare una rappresentanza equilibrata dei diversi portatori d'interesse, in particolare consumatori, utenti dei servizi finanziari, rappresentanti dei lavoratori e PMI[18]. Alcune di queste carenze potrebbero essere colmate allungando i mandati dei membri e prevedendo nomine scaglionate per garantire continuità.

Evoluzione proposta

Le AEV potrebbero apportare una serie di miglioramenti a breve termine per rispondere alle perplessità emerse in questo settore, garantendo comunque che il consiglio delle autorità di vigilanza mantenga la supervisione di ogni delega. Si dovrebbero valutare in particolare gli aspetti seguenti:

---

[17] Cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 22 marzo 2014 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il riesame del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), punto AU; FMI, *Country Report No 13/65*, marzo 2013, pag. 11; relazione del Mazars, ottobre 2013, pag. 34.

[18] La composizione dei gruppi delle parti interessate nel settore dovrà anche rispettare il parere sulla composizione del gruppo delle parti interessate nel settore bancario dell'ABE, formulato dal Mediatore europeo il 7 novembre 2013 a seguito di una denuncia inoltrata da Uni Europa nel settembre 2011; il parere ha confermato l'esistenza di una serie di carenze nel processo di selezione applicato dall'ABE per la composizione delle varie categorie di parti interessate e ha invitato a una rappresentanza più equilibrata delle parti interessate delle diverse categorie, in termini sia geografici sia di genere. Per informazioni più dettagliate, cfr. decisione del Mediatore europeo 1966/2011/(EIS)LP a chiusura dell'indagine sulla denuncia 1966/2011/(EIS)LP contro l'Autorità bancaria europea.

- possibile potenziamento del ruolo e dell'influenza del personale delle AEV negli organi preparatori;
- possibile rafforzamento dell'autorità del presidente attraverso un maggiore ricorso alla delega di compiti specifici ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, dei regolamenti istitutivi delle AEV;
- possibile rafforzamento del ruolo, visibilità e trasparenza del comitato congiunto;
- possibile composizione più equilibrata dei gruppi delle parti interessate nel settore e maggiore trasparenza dei rispettivi lavori.

A più lungo termine, sempre preservando il delicato equilibrio raggiunto nell'ambito dell'istituzione dell'SSM e fatto salvo l'articolo 81 *bis* del regolamento istitutivo dell'ABE, che impone di rivedere le modalità di voto una volta che gli Stati membri non partecipanti raggiungano il numero di quattro[19], la Commissione vaglierà le opzioni che consentiranno un miglioramento della *governance* delle AEV al fine di garantire che le decisioni siano adottate nell'interesse dell'UE nel suo insieme.

Finanziamento: i bilanci delle AEV si basano per il 60% sul contributo delle autorità nazionali competenti e per il 40% sul contributo del bilancio dell'UE[20] e sono interamente soggetti alle norme applicabili in materia di trasparenza finanziaria, in particolare nei confronti delle autorità di bilancio. Sebbene i bilanci delle AEV siano stati incrementati considerevolmente dall'istituzione, la maggior parte delle parti interessate ritiene che le attuali modalità di finanziamento non siano commisurate ai compiti e alle responsabilità sempre maggiori attribuiti alle autorità. In particolare, le parti interessate temono che ulteriori aumenti rischino di tradursi in riduzioni del finanziamento a livello nazionale; inoltre, tali aumento non paiono sostenibili per numerose autorità nazionali competenti. Si potrebbe approfondire l'analisi per valutare se sia possibile prevedere per le AEV modelli di finanziamento diversi, anche tramite un aumento dell'entità del finanziamento ottenuto con la riscossione di commissioni e diritti.

<u>Evoluzione proposta</u>

Dati i vincoli di bilancio che pesano sui livelli UE e nazionale, la Commissione ritiene opportuno prendere in esame una revisione del modello di finanziamento esistente, idealmente abolendo i contributi dell'UE e nazionali. A tal fine la Commissione avvierà lavori preparatori per migliorare le modalità di finanziamento delle AEV, affinché esse possano

[19] Cfr. articolo 81 *bis* del regolamento (UE) n. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013 - GU L 287 del 29.10.2013, pag. 5.

[20] Più le commissioni incassate dall'ESMA per la vigilanza sulle agenzie di rating e sui repertori di dati sulle negoziazioni.

assolvere il loro mandato tenendo conto dei vincoli di bilancio. La Commissione esaminerà altresì le condizioni per un finanziamento delle AEV con modelli alternativi, valutando anche la proporzionalità e l'impatto di qualsiasi modello considerato.

Struttura: la struttura complessiva delle AEV pare appropriata in quanto tiene conto di tutti gli elementi del settore dei servizi finanziari e agevola una stretta collaborazione tra la dimensione microprudenziale (AEV) e quella macroprudenziale (CERS). Le richieste di modifiche strutturali, ad esempio il convogliamento delle autorità in un'unica sede o l'introduzione di un assetto binario (*twin peaks*)[21], dovrebbero essere oggetto di un'attenta valutazione alla luce dell'istituzione dell'Unione bancaria.

Si registra un ampio consenso sull'efficacia e sull'efficienza della vigilanza diretta sulle agenzie di rating del credito da parte dell'ESMA e sul suo mandato di vigilanza sui repertori di dati sulle negoziazioni. Si potrebbe valutare l'ipotesi, evocata da varie parti interessate, di estendere le competenze di vigilanza diretta alle infrastrutture di mercato critiche.

Evoluzione proposta

Date le considerazioni esposte, la Commissione proseguirà la riflessione approfondendo, nel medio e lungo periodo, la valutazione della necessità di altre modifiche strutturali, tra cui la sede unica e l'eventuale estensione della vigilanza diretta alle infrastrutture di mercato integrate.

4) CONCLUSIONI

Nonostante le circostanze difficili, le AEV hanno costruito rapidamente organizzazioni ben funzionanti. Nel complesso, hanno registrato buoni risultati a fronte di un ampio raggio di azione, riuscendo altresì a rispondere alle crescenti richieste con risorse umane limitate. La revisione ha rilevato alcuni settori in cui occorrono ulteriori miglioramenti a breve e medio termine per consentire alle AEV di esercitare appieno il loro mandato, tenendo conto nel contempo dell'istituzione dell'Unione bancaria.

I. Margini di miglioramento a breve termine

Le AEV e la Commissione possono introdurre alcuni miglioramenti a breve termine senza apportare modifiche al quadro legislativo, nello specifico:

[21] L'assetto binario implica la separazione delle funzioni di regolamentazione tra due regolatori, in cui l'uno assolve i compiti prudenziali e l'altro si concentra sull'esercizio dell'attività.

- potrebbe essere intensificata l'attenzione rivolta alla convergenza in materia di vigilanza al fine di assicurare l'uniformità nell'attuazione e nell'applicazione del diritto dell'UE; in particolare si potrebbero sfruttare di più e meglio le verifiche *inter pares* e si deve assicurare un seguito più sistematico laddove siano state rilevate carenze;

- occorre migliorare la trasparenza del processo di elaborazione dei progetti di norme tecniche o di consulenza alla Commissione e assicurare, ove necessario, un'analisi dei costi-benefici di elevata qualità, compresa un'analisi delle ripercussioni sulle parti interessate e sui diritti fondamentali;

- occorre assegnare ai compiti di protezione dei consumatori/investitori una maggiore priorità e avvalersi appieno dei poteri disponibili;

- occorre irrobustire la *governance* interna:

    - i gruppi delle parti interessate nel settore dovrebbero essere composti in modo equilibrato, tenendo conto del parere del Mediatore. La trasparenza dei loro lavori potrebbe essere rafforzata;

    - potrebbero essere rafforzati il ruolo e l'influenza del personale delle AEV negli organi preparatori quali gruppi di lavoro, comitati permanenti, *task force*, ecc.;

    - il ruolo e la visibilità del comitato congiunto potrebbero essere migliorati attraverso, ad esempio, un apposito sito *web* e la pubblicazione sistematica dei lavori. Le AEV potrebbero sfruttare meglio il comitato congiunto per concentrarsi su temi intersettoriali di rilevanza fondamentale, tra cui la protezione dei consumatori e degli investitori e le questioni prudenziali;

    - per aumentare l'autorità del presidente e per consentire procedure decisionali rapide nell'interesse europeo si potrebbe ricorrere maggiormente alla delega di compiti specifici al presidente, di cui all'articolo 41, paragrafo 1, dei regolamenti istitutivi delle AEV, ad esempio in merito alle richieste di informazioni.

A breve termine la Commissione si attiverà per:

- garantire che nelle future proposte legislative le competenze attribuite per l'elaborazione delle norme tecniche prevedano scadenze relative rispetto all'entrata in vigore dell'atto giuridico di base;

- prestare particolare attenzione, nei progetti di proposte legislative e durante le discussioni tenute nell'ambito del processo legislativo, all'adeguatezza della tempistica e alla sfera delle competenze conferite relativamente alle norme tecniche.

II. Margini principali di possibile miglioramento a medio termine

La maggior parte delle questioni rilevate dalle parti interessate che meritano ulteriore attenzione richiedono comunque un intervento legislativo per modificare i regolamenti istitutivi delle AEV. La Commissione intende approfondire l'esame degli aspetti tecnici e giuridici delle varie questioni sollevate e avviare lavori preparatori per valutare le opzioni possibili per affrontarle nel medio periodo, soffermandosi in particolare su:

- possibilità di migliorare la *governance* delle AEV, fatto salvo l'accordo sulle modalità di voto dell'ABE raggiunto nell'ambito del pacchetto SSM, per aumentare ulteriormente la capacità del consiglio delle autorità di vigilanza di prendere decisioni rapide nell'interesse dell'UE nel suo insieme. Si potrebbe pensare di rafforzare l'autorità e il ruolo del presidente e di modificare la composizione e il mandato del consiglio di amministrazione al fine di attribuirgli funzioni di carattere più permanente ed esecutivo;

- miglioramenti delle modalità di finanziamento delle AEV, compreso l'uso di fonti alternative, idealmente abolendo i contributi sia dell'UE sia nazionali;

- possibilità di accordare alle AEV l'accesso diretto ai dati laddove necessario per lo svolgimento dei loro compiti e in linea con la legislazione applicabile[22]. Il ruolo del presidente e/o del consiglio di amministrazione potrebbe essere eventualmente rafforzato in questo senso;

- attenta valutazione dell'ipotesi di prorogare gli attuali mandati alla luce del principio di sussidiarietà e considerati i costi e benefici. I potenziali ambiti in cui assegnare ulteriori compiti alle AEV potrebbero includere l'attuazione degli IFRS, un ruolo più incisivo di supervisione sulla convalida dei modelli interni, il sistema bancario ombra e la supervisione diretta delle infrastrutture di mercato ad alta integrazione, come le controparti centrali;

- possibilità di trasformare l'articolo 9, paragrafo 5, dei regolamenti istitutivi delle AEV in una disposizione autonoma di conferimento di poteri;

- eventuale precisazione e, se necessario, rafforzamento del mandato in materia di protezione dei consumatori/investitori, in modo da delineare meglio i rispettivi ruoli e priorità delle AEV, assegnando un ruolo centrale assegnato al comitato congiunto;

- eventuale rafforzamento dei poteri di risoluzione delle controversie delle AEV;

- eventuale allungamento del mandato dei membri dei gruppi delle parti interessate. Andrebbe presa in considerazione la limitazione di tali gruppi a uno per AEV;

[22] Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati — GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

– eventuale necessità di modifiche strutturali, tra cui la sede unica e l'estensione dei poteri di vigilanza diretta alle infrastrutture di mercato integrate.