

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 20 febbraio 2004

su richiesta del Consiglio dell'Unione europea relativo a una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE del Consiglio e le direttive 2000/12/CE, 2002/83/CE e 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio al fine di istituire una nuova struttura organizzativa per i comitati del settore dei servizi finanziari [COM(2003) 659 def.]

(CON/2004/7)

(2004/C 58/11)

1. Il 18 novembre 2003 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in merito a una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE del Consiglio e le direttive 2000/12/CE, 2002/83/CE e 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio al fine di istituire una nuova struttura organizzativa per i comitati del settore dei servizi finanziari (in seguito denominata «direttiva proposta»).
2. La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, primo trattino, del trattato che istituisce la Comunità europea in quanto la direttiva proposta riguarda la struttura dei comitati del settore dei servizi finanziari dell'UE e incide sulla vigilanza prudenziale e sulla stabilità del sistema finanziario. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo della BCE ha adottato il presente parere.
3. La direttiva proposta fa parte di un pacchetto di misure adottate dalla Commissione per dare attuazione alla raccomandazione del Consiglio, basata sulla relazione del Comitato economico e finanziario del Consiglio sulla regolamentazione, vigilanza e stabilità finanziarie, tese ad estendere la cosiddetta «procedura Lamfalussy» per la regolamentazione finanziaria dal settore dei valori mobiliari al settore bancario, assicurativo, delle pensioni aziendali e professionali e dei fondi di investimento (OICVM). La procedura Lamfalussy è basata su un approccio articolato su quattro livelli. A livello 1 gli atti legislativi sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante la procedura di codecisione. Tale legislazione contiene i principi quadro che riflettono le scelte politiche di base e definisce la portata dei poteri di esecuzione della Commissione. Il livello 2 riguarda la legislazione adottata dalla Commissione con il supporto dei cosiddetti «comitati di livello 2» composti dai rappresentanti degli Stati membri. Tale livello di legislazione contiene le misure tecniche di esecuzione necessarie per rendere operativi i principi posti dalla legislazione di livello 1. Tali misure tecniche sono predisposte sulla base dei lavori dei cosiddetti «comitati di livello 3» composti da rappresentanti di alto livello delle autorità nazionali di vigilanza. I comitati di livello 3 hanno anche il ruolo di promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali competenti e di far conver-

gere le prassi di vigilanza. Infine, a livello 4, la Commissione e gli Stati membri si attivano affinché la legislazione comunitaria venga applicata.

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio europeo di Stoccolma delle raccomandazioni contenute nella relazione del comitato dei saggi sulla regolamentazione dei mercati europei dei valori mobiliari, la Commissione ha adottato il 6 giugno 2001 due decisioni⁽¹⁾ che istituiscono il comitato europeo dei valori mobiliari (ESC) a livello 2 e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR) a livello 3. Un secondo comitato di livello 2 nel settore finanziario, il comitato per i conglomerati finanziari (FCC), è stato istituito dalla direttiva 2002/87/CE⁽²⁾.

4. La direttiva proposta, unitamente alle decisioni adottate dalla Commissione, mira a istituire due nuovi comitati di livello 2 e due nuovi comitati di livello 3.

Il comitato bancario europeo (EBC) e il comitato europeo delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPC) saranno istituiti come comitati di livello 2⁽³⁾. L'EBC e l'EIOPC — così come l'ESC nel settore dei valori mobiliari e il FCC per le questioni relative ai conglomerati finanziari

⁽¹⁾ Decisione 2001/527/CE della Commissione, del 6 giugno 2001, che istituisce il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (GU L 191 del 13.7.2001, pag. 43), come modificata dalla decisione 2004/7/CE (GU L 3 del 7.1.2004, pag. 32), e decisione 2001/528/CE della Commissione, del 6 giugno 2001, che istituisce il comitato europeo dei valori mobiliari (GU L 191 del 13.7.2001, pag. 45), come modificata dalla decisione 2004/8/CE (GU L 3 del 7.1.2004, pag. 33).

⁽²⁾ Direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario e che modifica le direttive 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE del Consiglio e le direttive 98/78/CE e 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 35 dell'11.2.2003, pag. 1).

⁽³⁾ Decisione 2004/9/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che istituisce il comitato europeo delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (GU L 3 del 7.1.2004, pag. 34) e decisione 2004/10/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che istituisce il comitato bancario europeo (GU L 3 del 7.1.2004, pag. 36).

— avranno, nei confronti della Commissione, funzioni consultive sulle questioni politiche e sulle proposte della stessa Commissione nei settori bancario e assicurativo. Tali comitati assisteranno inoltre la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione a livello 2. L'EBC e l'EIOPC sostituiranno, rispettivamente, l'attuale comitato consultivo bancario e l'attuale comitato delle assicurazioni. La BCE — così come l'ESC e il FCC — parteciperà all'EBC in veste di osservatore.

Inoltre, le attuali responsabilità del comitato di contatto OICVM nell'assistere la Commissione con riguardo alle misure di esecuzione nel settore degli OICVM saranno trasferite all'ESC.

L'obiettivo della direttiva proposta è quello di sostituire nella legislazione comunitaria i riferimenti alla precedente struttura di comitato nei settori bancario, assicurativo e degli OICVM con riferimenti, rispettivamente, all'EBC, all'EIOPC e all'ESC. Le decisioni della Commissione che istituiscono l'EBC e l'EIOPC e che ampliano le competenze dell'ESC entreranno in vigore una volta che il Parlamento europeo e il Consiglio avranno adottato la direttiva proposta.

A livello 3, l'istituzione del comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) e del comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) avrà effetto a partire, rispettivamente, dal 1° gennaio 2004 ⁽⁴⁾ e dal 24 novembre 2003 ⁽⁵⁾. Il ruolo del CEBS e del CEIOPS è quello di assistere la Commissione nella preparazione di misure di esecuzione nei loro rispettivi settori, di contribuire ad assicurare la convergenza delle pratiche di vigilanza e di promuovere la collaborazione tra le autorità di vigilanza, ivi compreso lo scambio di informazioni sui singoli istituti soggetti alla vigilanza. In conformità delle raccomandazioni contenute nella relazione del comitato economico e finanziario, le banche centrali non direttamente coinvolte nella vigilanza di singoli enti creditizi, ivi compresa la BCE, sono membri del CEBS senza diritto di voto.

Infine, le attuali responsabilità del comitato di contatto OICVM per i lavori del livello 3 saranno trasferite al CESR una volta che la direttiva proposta sarà stata adottata ⁽⁶⁾.

5. La BCE accoglie favorevolmente l'estensione della procedura Lamfalussy dal settore dei valori mobiliari ai settori bancario, assicurativo, delle pensioni aziendali o professionali e degli OICVM. Come affermato anche dal Gruppo interistituzionale di vigilanza (IIMG) nel suo secondo rapporto interinale, la procedura Lamfalussy contribuisce positivamente a rendere la regolamentazione dei mercati dei valori mobi-

liari nella UE più rapida e flessibile e si presenta particolarmente adatta alla legislazione in ogni settore finanziario. La BCE condivide questo punto di vista e dà pertanto pieno sostegno alle misure proposte dalla Commissione. Con un idoneo accordo interistituzionale che tuteli i diritti delle istituzioni comunitarie interessate, l'estensione della procedura Lamfalussy porterà a rendere il processo legislativo più efficiente e trasparente in tutti i settori finanziari. Ciò agevolerà l'adozione di una regolamentazione che risponda in modo rapido ed efficace agli sviluppi del mercato.

6. L'estensione della procedura Lamfalussy a tutti i settori finanziari offre anche l'opportunità di creare un quadro regolamentare maggiormente armonizzato e semplificato. A tale riguardo, la BCE desidera sottolineare che è auspicabile il raggiungimento di ulteriori progressi nello sviluppo di un insieme più coerente di regole per le istituzioni finanziarie nella UE. Le raccomandazioni del secondo rapporto interinale dell'IIMG tendono nella stessa direzione. Tale rapporto afferma che le misure del livello 1 dovrebbero essere limitate ai soli principi quadro e che le misure del livello 2 dovrebbero contenere regole chiare per assicurare una coerente attuazione negli Stati membri. Inoltre, il rapporto indica che dovrebbe essere fatto un più frequente ricorso ai regolamenti a livello 2. Esso raccomanda altresì di limitare l'uso delle direttive a tale livello ai casi in cui considerazioni fondamentali rendano indesiderabile l'uso dei regolamenti, o ai casi in cui si dimostri la necessità di una legislazione nazionale. La BCE sostiene tali raccomandazioni. La loro applicazione potrebbe portare in modo graduale all'emergere degli atti di livello 2 come corpo principale di regole tecniche applicabili alle istituzioni finanziarie europee. Allo stesso tempo, gli aspetti che possono essere meglio affrontati nell'ambito della legislazione della UE potrebbero essere trasferiti dalla legislazione nazionale agli atti di livello 2. La BCE è persuasa che un insieme di regole europee così armonizzato e semplificato contribuirebbe in modo significativo ad un'ulteriore integrazione dei mercati finanziari, ridurrebbe notevolmente i costi di regolamentazione per le istituzioni finanziarie e accrescerebbe i diritti dei consumatori relativi ai servizi finanziari. Nel nuovo processo di regolamentazione, consultazioni approfondite con gli attori del mercato saranno essenziali per identificare i rimanenti ostacoli all'integrazione dei mercati finanziari e per disporre soluzioni regolamentari idonee a superarli.

7. Con riferimento ai comitati di livello 2, la BCE apprezza in particolar modo le misure proposte relativamente al settore bancario. La direttiva proposta pone l'accento correttamente sulla centralità della funzione di regolamentazione della BCE, riconoscendo il significativo progresso raggiunto nella cooperazione tra le autorità di vigilanza nell'UE rispetto alla prima e alla seconda direttiva bancaria ⁽⁷⁾. Inoltre, l'istitu-

⁽⁴⁾ Decisione 2004/5/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che istituisce il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (GU L 3 del 7.1.2004, pag. 28).

⁽⁵⁾ Decisione 2004/6/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che istituisce il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (GU L 3 del 7.1.2004, pag. 30).

⁽⁶⁾ Si vedano le decisioni 2004/7/CE e 2004/8/CE della Commissione di cui alla precedente nota 1.

⁽⁷⁾ Prima direttiva 77/780/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio (GU L 322 del 17.12.1977, pag. 30) (abrogata dalla direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio). Seconda direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989 relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e che modifica la direttiva 77/780/CEE (GU L 386 del 30.12.1989, pag. 1). Entrambe le direttive sono state ora codificate nella direttiva 2000/12/CE.

zione del CEBS a livello 3 fornirà una piattaforma per promuovere e rafforzare ulteriormente tale cooperazione. In questo contesto, la BCE prende atto della proposta di soppressione dell'articolo 59 della direttiva 2000/12/CE⁽⁸⁾, relativo ai coefficienti di osservazione della solvibilità e della liquidità. La BCE concorda con tale proposta e sostiene le ragioni per la soppressione fornite nella motivazione: i coefficienti di osservazione della solvibilità sono ormai largamente ridondanti tenuto conto dei coefficienti di solvibilità definiti nella direttiva e la determinazione di coefficienti di osservazione della liquidità è superata in considerazione degli sviluppi nella gestione del rischio di liquidità delle banche. Inoltre, il controllo della solvibilità e della liquidità è svolto più adeguatamente a livello di autorità competenti e di banche centrali, considerando lo scambio di informazioni che tale attività ad esse richiede. A tale riguardo, la BCE rileva che è essenziale riconoscere il ruolo del comitato per la vigilanza bancaria del Sistema europeo di banche centrali (BSC), che ha già predisposto una struttura quadro per la sorveglianza degli sviluppi macroprudenziali.

8. Con riferimento ai nuovi comitati di livello 3, la BCE ritiene che essi rafforzeranno la cooperazione tra le autorità di vigilanza in tutti i settori finanziari e assicureranno una più coerente attuazione sia dei principi di livello 1 che delle regole tecniche di livello 2. Inoltre, la cooperazione a livello 3 contribuirà a una maggiore convergenza della vigilanza attraverso la definizione di norme minime comuni e di migliori prassi condivise, migliorando in tal modo la supervisione generale delle istituzioni finanziarie e dei gruppi che operano nella UE, riducendo nel contempo l'onere degli obblighi derivanti dalle autorità di sorveglianza. In mercati finanziari sempre più integrati, una più stretta cooperazione tra le autorità competenti renderà più agevole un controllo delle minacce alla sicurezza e solidità delle istituzioni finanziarie e dei rischi per la stabilità finanziaria. In questo contesto, la BCE accoglie col massimo favore il fatto che la decisione della Commissione istitutiva del CEBS riconosca le specificità della cooperazione tra le autorità di vigilanza nel settore bancario. Una stretta ed efficace cooperazione tra banche centrali e autorità di vigilanza è cruciale per la

promozione della stabilità finanziaria. Le attività bancarie implicano un rischio sistemico che colpisce il cuore degli interessi delle banche centrali, a causa del suo impatto sui sistemi di pagamento e sulle operazioni di politica monetaria. Rafforzare la cooperazione tra le attività delle banche centrali e le funzioni di vigilanza su base quotidiana è una condizione preliminare per garantire una cooperazione regolare in caso di crisi. Pertanto, la BCE è lieta di vedere questo ruolo cruciale delle banche centrali, indipendentemente dall'ampiezza del loro coinvolgimento nella reale gestione della vigilanza, riflesso nella composizione del CEBS.

9. Infine, la BCE desidera richiamare l'attenzione sul fatto che, come si afferma nella motivazione della direttiva proposta, l'estensione della procedura Lamfalussy a tutti i settori finanziari è questione di una certa urgenza, considerate le misure che devono ancora essere adottate nel quadro del piano d'azione per i servizi finanziari. La nuova procedura sarà particolarmente importante per assicurare che l'attuazione del futuro quadro normativo sull'adeguatezza patrimoniale nel settore bancario proceda in parallelo e coerentemente col nuovo accordo di Basilea, evitando in tal modo svantaggi competitivi per le istituzioni finanziarie della UE. Inoltre, la procedura Lamfalussy stabilirà le condizioni essenziali per l'efficace attuazione e applicazione delle misure legislative comunitarie già adottate nel quadro del piano d'azione per i servizi finanziari al fine di sfruttare appieno di questa iniziativa. La necessità di aumentare la flessibilità del processo legislativo, di semplificare la regolamentazione della UE, di ottenere una maggiore coerenza nell'attuazione e applicazione delle norme della UE e di rafforzare la cooperazione tra le autorità di vigilanza diverrà ancor più presente quando la UE sarà composta da 25 Stati membri.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 20 febbraio 2004.

Il Presidente della BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽⁸⁾ Direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU L 126 del 26.5.2000, pag. 1). [direttiva così come da ultimo modificata dall'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea — Allegato II: Elenco di cui all'articolo 20 dell'atto di adesione — 3. Libera prestazione dei servizi (GU L 236 del 23.9.2003, pag. 335).]