

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

ATTI COMUNITARI:

Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza finanziaria europea COM(2009)252 definitivo (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale</i>)	53
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di documento finale elaborata dal relatore</i>)	58
ALLEGATO 2 (<i>Documento finale approvato dalla Commissione</i>)	62

SEDE CONSULTIVA:

Disciplina delle attività subacquee e iperbariche. Testo unificato C. 344 e abb. (Parere alla XI Commissione) (<i>Esame e conclusione – Nulla osta</i>)	55
---	----

ATTI COMUNITARI

Martedì 22 settembre 2009. — Presidenza del presidente Gianfranco CONTE.

La seduta comincia alle 13.35.

Variazione nella composizione della Commissione.

Gianfranco CONTE, *presidente*, comunica che il deputato Angelo Cera è entrato a far parte della Commissione.

Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza finanziaria europea. COM(2009)252 definitivo.

(*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 2 luglio scorso.

Gianfranco CONTE, *presidente e relatore*, formula una proposta di documento finale (*vedi allegato 1*), della quale illustra gli aspetti salienti, rilevando come essa riprenda alcuni degli spunti emersi in occasione delle audizioni svolte dalla Commissione. In particolare essa segnala il rischio di un'eccessiva burocratizzazione dei nuovi assetti di vigilanza a livello europeo ed il peso forse eccessivo dei rappresentanti delle autorità di vigilanza bancaria, raccomandando inoltre l'esigenza di assicurare l'indipendenza di tutte le autorità di vigilanza e di favorire una maggiore omogeneità dei poteri loro attribuiti.

Alberto FLUVI (PD), giudica nel complesso condivisibile l'architettura della proposta di documento finale formulata dal relatore, rilevando tuttavia come non risulti chiaro come si coniughi la sottolineatura, contenuta nella lettera *f*) della proposta, circa l'esigenza di rafforzare l'indipendenza delle autorità di vigilanza, ed i rilievi, di cui alla lettera *d*), concernenti i rapporti tra le istituzioni politiche

ed il Consiglio europeo per i rischi sistemici e l'esclusione da quest'ultimo dei ministri delle finanze.

Per quanto concerne inoltre l'assetto a regime del sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria, paventa il rischio che le considerazioni in merito espresse nella lettera *e*) della proposta di documento possano essere interpretate come espressione di un orientamento della Commissione Finanze favorevole a rivedere l'assetto del sistema nazionale di vigilanza nel senso di articolarlo su due sole autorità.

Su un piano più generale, fa altresì presente che le proposte legislative in materia che la Commissione europea presenterà presumibilmente nella settimana in corso, all'esito della consultazione avviata sulla Comunicazione adottata il 27 maggio 2009, potrebbero contenere rilevanti novità rispetto al testo della stessa Comunicazione, con riferimento al quale il relatore ha elaborato la proposta di documento finale. Pertanto, al fine, di evitare che tale documento – il quale peraltro, proprio in ragione dell'imminenza della presentazione delle predette proposte, non potrà in alcun modo incidere sul contenuto delle stesse – risulti superato, nei fatti, riterrebbe preferibile che la Commissione Finanze non esprimesse ancora il proprio avviso, riservandosi di esaminare le proposte legislative della Commissione europea e procedendo eventualmente all'audizione dei deputati italiani facenti parte della Commissione affari economici e finanziari del Parlamento europeo.

Silvana Andreina COMAROLI (LNP) ritiene che l'approvazione della proposta di documento finale formulata dal relatore non precluderebbe il successivo esame delle proposte legislative che saranno presentate a breve in materia dalla Commissione europea.

Gianfranco CONTE, *presidente e relatore*, ritiene condivisibile l'osservazione formulata dal deputato Comaroli, ritenendo opportuno che la Commissione, anche a seguito del notevole lavoro istrut-

torio finora svolto, manifesti comunque i propri orientamenti in merito alla Comunicazione adottata dalla Commissione europea, riservandosi comunque di esaminare successivamente le proposte legislative che saranno prossimamente presentate dalla stessa Commissione europea.

Condivide peraltro alcune delle considerazioni del deputato Fluvi, riformulando conseguentemente la propria proposta di documento finale (*vedi allegato 2*). In particolare, considera opportuno inserire un nuovo capoverso nelle premesse della proposta di documento, in cui evidenziare l'eventualità che la Commissione esamini le proposte legislative che saranno presentate dalla Commissione europea, nonché espungere dalla parte dispositiva del documento la lettera *e*), relativa alla revisione della tripartizione delle autorità di vigilanza.

Alberto FLUVI (PD) chiede di porre in votazione per parti separate la proposta di documento finale, come riformulata, votando, prima, la proposta di documento, ad esclusione della lettera *d*) e della correlata sedicesima premessa, sulla cui formulazione esprime un giudizio positivo, e, quindi, tali parti della proposta, su cui esprime invece una valutazione non favorevole.

Gianfranco CONTE, *presidente*, alla luce della richiesta avanzata dal deputato Fluvi, avverte che la proposta di documento finale, come riformulata, sarà posta in votazione per parti separate, votando, prima, la proposta di documento finale ad esclusione della lettera *d*) del dispositivo e della sedicesima premessa, e, quindi, tali parti della proposta di documento.

La Commissione, con distinte votazioni, approva la proposta di documento finale ad esclusione della lettera *d*) del dispositivo e della sedicesima premessa, e, quindi, tali parti della proposta di documento.

Gianfranco CONTE, *presidente*, informa che, se non vi sono obiezioni, il documento approvato, unitamente al parere espresso dalla Commissione Politiche dell'Unione

europea, sarà trasmesso, oltre che al Governo, anche al Parlamento europeo e alla Commissione europea.

La seduta termina alle 13.50.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 22 settembre 2009 — Presidenza del Presidente Gianfranco CONTE.

La seduta comincia alle 13.50.

Disciplina delle attività subacquee e iperbariche.

Testo unificato C. 344 e abb.

(Parere alla XI Commissione).

(Esame e conclusione – Nulla osta).

La Commissione inizia l'esame del testo unificato della proposte di legge in oggetto.

Gianfranco CONTE, *presidente e relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata ad esprimere il parere alla XI Commissione Lavoro sul testo unificato delle proposte di legge C. 344 Bellotti ed abbinate, recante disciplina delle attività subacquee e iperbariche, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.

Secondo quanto indicato dall'articolo 1, il provvedimento intende stabilire i principi fondamentali ai quali dovrà ordinarsi la legislazione regionale concorrente in materia di attività subacquee ed iperbariche ed i servizi di carattere turistico ricreativo relativi all'addestramento subacqueo.

L'articolo 2 stabilisce l'ambito di applicazione dell'intervento legislativo, circoscrivendo la nozione di attività subacquea, distinta in lavori subacquei e servizi subacquei di carattere turistico – ricreativo, e rinviando alla disciplina specifica le attività svolte nel settore dalle Forze armate di polizia, dai servizi di protezione civile, dalle strutture giudiziarie e peni-

tenziarie, dalle strutture sanitarie ed ospedaliere, nonché delle università e degli istituti di istruzione.

L'articolo 3 contiene la definizione di operatori subacquei ed iperbarici, nonché delle imprese subacquee ed iperbariche.

Gli articoli da 4 a 7 recano la disciplina per l'espletamento dell'attività di operatore tecnico subacqueo, definendo tre diverse tipologie di qualifiche professionali; in connessione con tali previsioni l'articolo 13 specifica che gli operatori subacquei non possono svolgere attività diverse da quelle corrispondenti ai rispettivi livelli di qualifica.

L'articolo 5 istituisce presso ciascun compartimento marittimo il registro degli operatori subacquei ed iperbarici professionali, l'iscrizione nel quale costituisce condizione necessaria per svolgere l'attività professionale sul territorio nazionale ed in ambito europeo. L'articolo 6 detta i requisiti personali, di formazione, fisici e di onorabilità per l'iscrizione nel registro, mentre l'articolo 7 regola la sorveglianza sanitaria relativa all'accertamento dei predetti requisiti fisici, istituendo presso ciascun compartimento marittimo una Commissione competente ad esaminare i ricorsi avverso le risultanze delle visite sanitarie.

L'articolo 8 istituisce, sempre presso ciascun compartimento marittimo, il registro delle imprese subacquee, nel quale è prevista un'apposita sezione relativa ai centri di formazione per gli operatori subacquei ed iperbarici. Tra i requisiti richiesti dal comma 2 per l'iscrizione nel predetto registro si segnalano, in quanto attinenti a materie riferibili agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, le lettere *c)*, *d)* e *i)*, le quali stabiliscono, rispettivamente, per le imprese che richiedono l'iscrizione, l'obbligo di stipulare una polizza di assicurazione per responsabilità civile a copertura dei rischi derivanti a terzi per lo svolgimento delle attività, il possesso del codice fiscale e della partita IVA, nonché l'adempimento nei confronti dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) degli obblighi di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

e le malattie professionali del personale dipendente. In tale ambito il comma 6 istituisce, a carico delle imprese iscritte, un diritto di iscrizione annuale per la tenuta del registro e l'effettuazione dei relativi controlli.

In tale contesto l'articolo 18 reca norme di natura transitoria, le quali consentono ai lavoratori ed alle imprese che dimostrino di aver operato in modo prevalente, per almeno due anni, nel settore subacqueo ed iperbarico, di iscriversi, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, nei rispettivi registri. Inoltre la disposizione consente alle imprese di continuare ad operare in deroga alle previsioni contenute nel provvedimento per i dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, al fine di consentire l'adeguamento delle strutture e delle procedure operative.

L'articolo 9 istituisce il libretto personale degli operatori subacquei ed iperbarici, contenente tutti i dati relativi all'attività dell'operatore subacqueo.

L'articolo 10 definisce i casi nei quali si procede alla cancellazione dal registro degli operatori subacquei ed al ritiro del libretto personale, mentre l'articolo 11 stabilisce le sanzioni per le violazioni delle norme in materia di regolare tenuta del libretto stesso, nonché per i casi di svolgimento di attività subacquea da parte di operatori non iscritti nel registro ovvero privi dei requisiti previsti.

L'articolo 12 stabilisce un obbligo generale, per le imprese subacquee ed iperbariche, di accertare che l'attività lavorativa sia svolta nel rispetto delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché delle prescrizioni stabilite dal provvedimento.

L'articolo 14 prevede che tutti i lavori subacquei debbano essere preventivamente autorizzati dal compartimento marittimo territorialmente competente, mentre l'articolo 15 stabilisce le sanzioni penali nel caso di inosservanza delle norme sull'autorizzazione dei lavori subacquei.

L'articolo 16 demanda al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti l'istituzione di un Comitato tecnico per le attività

subacquee ed iperbariche, competente a proporre norme tecniche relative alle procedure operative per i lavori e le attività subacquee ed iperbariche professionali, alla formazione e qualificazione degli operatori, alla medicina subacquea ed iperbarica, nonché alla sicurezza ed igiene nei lavori subacquei e nelle attività iperbariche.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze segnala l'articolo 17, il quale, al comma 1, estende l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali presso l'IPSEMA, previsto per il personale dipendente delle imprese di lavoro subacqueo anche agli operatori subacquei ed iperbarici che svolgono tale attività lavorativa in forma autonoma. La disposizione specifica, al comma 2, che lo svolgimento di attività professionale autonoma del settore subacqueo ed iperbarico è subordinata alla stipula di una polizza di assicurazione per responsabilità civile contro i rischi derivanti ai terzi da tale attività. Il comma 3 richiede che gli estremi delle polizze assicurative siano registrati sul libretto personale dell'operatore.

Gli articoli 19 e 20 contengono la disciplina quadro relativa ai brevetti subacquei ed all'esercizio dell'attività di istruttore subacqueo e di guida subacquea. In particolare, all'articolo 20, che stabilisce i requisiti per l'esercizio di tali attività, si segnalano, in quanto attinenti agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, le lettere *f)* e *g)* del comma 2, le quali prevedono, rispettivamente, l'obbligo di disporre di una copertura assicurativa individuale per la responsabilità civile contro i rischi derivanti alle persone dalla partecipazione alle attività di addestramento subacqueo, nonché di disporre di una copertura assicurativa per i rischi derivanti a dipendenti e collaboratori che svolgono attività di guida o di istruttore subacqueo per incidenti connessi alle attività svolte.

L'articolo 21 stabilisce i requisiti strutturali e documentali per l'apertura e l'esercizio di centri di immersione ed ad-

destramento subacqueo, prevedendo, tra l'altro, per quanto attiene ai profili di competenza della Commissione Finanze, il possesso della partita IVA e la copertura assicurativa per i rischi derivanti a dipendenti e collaboratori che svolgono attività di guida o di istruttore subacqueo per incidenti connessi alle attività svolte.

L'articolo 22 stabilisce invece i requisiti richiesti alle organizzazioni senza scopo di lucro che esercitino attività di addestramento subacqueo. In questo caso si richiede, tra l'altro, per quanto attiene ai profili di competenza della Commissione Finanze, il possesso del codice fiscale e la copertura assicurativa per i rischi derivanti a dipendenti e collaboratori che svolgono attività di guida o di istruttore subacqueo per incidenti connessi alle attività svolte.

L'articolo 23 istituisce, presso il Ministero dello Sviluppo economico, l'elenco nazionale delle organizzazioni didattiche che si dedicano all'addestramento delle attività subacquee per il settore turistico-ricreativo. Per quanto riguarda gli aspetti di competenza della Commissione Finanze, si segnalano le lettere a), b) e c) del comma 4, le quali prescrivono che la domanda di iscrizione all'elenco deve essere, tra l'altro, corredata del certificato di attribuzione del codice fiscale ovvero del certificato di attribuzione della partita

IVA. Ai sensi dell'articolo 26, le organizzazioni didattiche già operanti sul territorio devono presentare la documentazione per l'iscrizione del registro entro sei mesi dalla sua costituzione.

L'articolo 24 riserva l'uso della denominazione « Centro di immersione e di addestramento subacqueo » alle imprese ed organizzazioni senza scopo di lucro che abbiano ottenuto l'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

L'articolo 25 stabilisce che tutte le attrezzature, gli equipaggiamenti e le apparecchiature destinate all'attività subacquea siano costruiti, collaudati ed utilizzati secondo le prescrizioni di legge vigenti, e devono essere indicati dagli istruttori o dai centri di immersione in apposito registro, nel quale sono annotati i dati attinenti al collaudo e alla manutenzione, in caso di omessa tenuta del registro o di inefficienza delle attrezzature la Capitaneria di porto o la Direzione provinciale del lavoro competente possono disporre la sospensione dell'attività o il sequestro delle attrezzature stesse.

Propone quindi di esprimere nulla osta sul provvedimento in esame.

La Commissione approva la proposta del relatore.

La seduta termina alle 14.

ALLEGATO 1

Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza finanziaria europea COM(2009)252 definitivo.**PROPOSTA DI DOCUMENTO FINALE ELABORATA DAL RELATORE**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminata la Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza finanziaria europea (COM(2009)252 definitivo);

considerato che:

le lacune nel sistema di regolamentazione e vigilanza a livello globale, europeo e nazionale sono tra le principali cause della crisi finanziaria;

in particolare, a livello di Unione europea sono emersi gravi mancanze in materia di cooperazione, coordinamento, coerenza e fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza, che hanno ritardato l'adozione di misure idonee ad individuare e fronteggiare i rischi sistemici;

a prescindere dalle vicende della crisi, il modello vigente di convergenza della regolamentazione e vigilanza finanziaria, nell'ambito del metodo Lamfalussy, non ha infatti ridotto la frammentazione delle attività di vigilanza e di regolamentazione determinata dalla coesistenza di oltre 40 autorità nazionali, aventi ambiti e strumenti di intervento eterogenei ed asimmetrici, ed ha mostrato la sua inadeguatezza;

l'attuale assetto, infatti, oltre a non prevenire la diffusione del rischio sistemico, appare inadeguato rispetto ad un mercato finanziario integrato, in cui operano istituzioni finanziarie transfrontaliere e multifunzionali, determinando fenomeni di arbitraggio, generando elevati costi amministrativi per le istituzioni tran-

sfrontaliere, e rischiando di alterare le condizioni di concorrenza e dei livelli di tutela dei risparmiatori;

rilevato che:

la Comunicazione in esame recepisce puntualmente i contenuti del rapporto del cosiddetto « Gruppo de Larosière », prospettando alcune linee di riforma del sistema di vigilanza europeo sui mercati finanziari che appare ispirato da un condivisibile pragmatismo, e che costituisce certamente un positivo passo avanti nel complesso dibattito, in corso ormai da anni, circa il miglioramento degli strumenti di vigilanza;

in base alle linee di intervento prospettate nella medesima Comunicazione, la Commissione europea presenterà il 23 settembre 2009 proposte legislative recanti norme per l'applicazione del nuovo sistema di vigilanza finanziaria europea;

il sistema delineato dalla Commissione europea appare complessivamente apprezzabile nelle sue linee generali, in particolare in quanto il nuovo assetto potrà contribuire positivamente all'armonizzazione della regolamentazione in vigore nei diversi Stati e al coordinamento tra le autorità nazionali, sia in occasione di situazioni di crisi, sia nello svolgimento della giornaliera attività di vigilanza sui singoli operatori;

appare certamente positivo l'accento posto dalla Comunicazione circa la necessità, non sufficientemente considerata in passato, di integrare la vigilanza « microprudenziale » sulla stabilità e sana

e prudente gestione dei singoli intermediari, con un sistema comune di vigilanza « macroprudenziale » che, anche alla luce delle esperienze maturate in merito in occasione della recente crisi finanziaria mondiale, consenta di instaurare un efficace ed efficiente sistema di prevenzione ed intervento, in grado di difendere la stabilità e funzionalità dei mercati contro i fenomeni di crisi globale;

risultano tuttavia non pienamente condivisibili alcuni aspetti del nuovo sistema di vigilanza, mentre alcuni profili dovranno essere ulteriormente specificati e chiariti nelle proposte legislative che la Commissione europea presenterà a breve in materia;

suscitano in primo luogo perplessità la composizione, l'organizzazione e i poteri attribuiti al Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC) e il suo rapporto con le autorità politiche, in particolare il Consiglio ECOFIN e l'Eurogruppo;

la composizione dell'ESRC rischia infatti di risultare eccessivamente pletorica e di rendere quindi difficoltosa l'assunzione di decisioni urgenti e delicate in tempi rapidi ed in circostanze urgenti;

inoltre, la composizione del Consiglio, attribuendo una preminenza ai rappresentanti delle banche centrali, potrebbe indebolire l'attività di vigilanza macroprudenziale affidata al Consiglio stesso, posto che fra le carenze che hanno impedito di prevenire alcune delle situazioni di crisi più gravi va annoverato anche il mancato esercizio con la dovuta severità, da parte delle autorità competenti di alcuni Stati membri, delle funzioni di vigilanza ad esse attribuite nei confronti del sistema bancario;

tali carenze sono infatti riconducibili o alla sottovalutazione dei rischi sistemici che le condizioni di criticità di singole banche potevano generare ovvero, più in generale, dall'eccessiva prossimità tra l'autorità di vigilanza e i soggetti vigilati, con conseguente attenuazione del rigore nella valutazione dei comportamenti e dei requisiti patrimoniali;

la composizione del Consiglio, inoltre, con riferimento al ruolo che verrebbe assegnato alla BCE, sembra riflettere un modello – ormai superato in gran parte degli Stati membri – che attribuisce i poteri di vigilanza sul sistema bancario alla stessa autorità competente per la politica monetaria;

alla luce di tali argomentazioni, non appaiono altresì giustificate l'esclusione di una partecipazione diretta all'ESRC dei ministri delle finanze, e le modalità, piuttosto complesse e non del tutto chiare, di collegamento tra l'ESRC ed il Consiglio ECOFIN, rischiano di rendere farraginoso il coordinamento tra tali due organismi, in particolare ai fini delle decisioni che le autorità politiche devono assumere a seguito delle raccomandazioni e degli allarmi lanciato dallo stesso ESRC;

ulteriori aspetti problematici attengono alla struttura del nuovo Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS), nonché ai poteri delle tre nuove autorità di vigilanza prospettate dalla Comunicazione, che dovrebbero costituire, assieme alle singole autorità di vigilanza nazionale sui diversi settori, il cuore dell'ESFS;

sotto questo profilo occorre rilevare come anche l'architettura istituzionale ed organizzativa dell'ESFS risulti piuttosto complessa, essendo basata su tre distinte autorità europee di vigilanza settoriali in campo bancario (EBA), assicurativo (EIOPA) e mobiliare (ESA), ciascuna dotata al suo interno di un Consiglio e di un Comitato di gestione, che dovranno coordinarsi tra loro mediante un Comitato direttivo (*Steering Committee*) e dialogare con tutte le autorità nazionali competenti nel rispettivo settore;

a tale riguardo ci si può domandare se tale sistema, al di là delle eventuali complicazioni e sovrapposizioni tra diversi organi che potrebbe determinare, sia adeguato ad assicurare una vigilanza efficace su mercati e prodotti sempre più integrati e multifunzionali;

un ulteriore aspetto problematico riguarda il fatto che non appaiono deli-

mitati con precisione i poteri che potranno essere attribuiti dalla legislazione europea alle nuove autorità europee, in particolare ai fini della definizione, mediante *standard* tecnici vincolanti, di un quadro o « codice » unico di regole armonizzate (*single rulebook*) applicabili a tutte le istituzioni finanziarie;

il progetto della Commissione, pertanto, con riguardo sia alla vigilanza macroprudenziale sia a quella microprudenziale, appare solo in parte conforme al principio di sussidiarietà, in quanto il corretto funzionamento del mercato finanziario unico sembra richiedere il trasferimento di più ampi ed incisivi poteri vincolanti a livello europeo;

sul piano della vigilanza nazionale, risulta ancora irrisolto il problema dell'eterogeneità ed asimmetria nelle competenze delle varie autorità nazionali, e della mancanza, nella legislazione comunitaria in materia, di poteri minimi comuni alle autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza;

sotto il medesimo profilo appare fondamentale che la normativa comunitaria realizzi una maggiore omogeneità tra i diversi ordinamenti nazionali relativamente alla disciplina concernente i requisiti di indipendenza delle varie autorità nazionali di vigilanza sul settore finanziario, al fine di assicurare piena salvaguardia all'indipendenza delle predette autorità nell'esercizio delle loro funzioni;

sul piano del contesto normativo, appare altresì necessario che alla creazione di un nuovo sistema di vigilanza europeo si accompagni un netto mutamento anche nell'approccio della legislazione comunitaria, limitando il ricorso allo strumento della direttiva, che consente agli Stati membri, in sede di recepimento, di adottare normative fortemente differenziate e in concorrenza tra loro, privilegiando invece il ricorso allo strumento del regolamento, che consentirebbe una maggiore armonizzazione degli ordinamenti nazionali, pur salvaguardando i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

sottolineata la necessità che il presente documento finale, unitamente al parere della Commissione politiche dell'Unione europea, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo;

Invita il Governo

ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali comunitarie affinché:

a) con riferimento alla natura giuridica ed ai poteri del Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC), si valuti se la mancata attribuzione a tale organo di personalità giuridica e di poteri vincolanti, ma solo di poteri di segnalazione e raccomandazione, consenta a quest'ultimo di prevenire effettivamente rischi sistemici nei mercati finanziari dell'Unione europea, considerato che il vero coordinamento in materia di vigilanza macroprudenziale deve essere operato oramai a livello globale;

b) con riferimento alla struttura organizzativa dello stesso ESRC, si valuti inoltre se tale organismo, costituito da circa 60 membri, di cui 28 con diritto di voto, non risulti eccessivamente pletorico, col rischio di non essere in grado di assumere decisioni rapide ed efficaci atte a fronteggiare gravi rischi di stabilità sistemica;

c) si proceda, pertanto, ad un sostanziale riequilibrio nella composizione del Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC), superando la netta prevalenza dei rappresentanti della Banca centrale europea, delle banche centrali e delle autorità di vigilanza sul sistema bancario, in quanto l'attuale composizione rischia di determinare un'inutile duplicazione negli assetti di vigilanza, riproponendo le medesime carenze che sono in parte alla base della diffusione della crisi finanziaria;

d) si assicurino un migliore coordinamento tra le istanze tecniche e politiche nel quadro del sistema di vigilanza macroprudenziale, valutandosi in particolare

se, sotto il profilo dei rapporti tra il Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC) e le istituzioni politiche, segnatamente l'ECOFIN e l'Eurogruppo, risulti giustificata l'esclusione dall'ESRC dei ministri delle finanze degli Stati membri e di ogni altra istanza politica nazionale, soprattutto in considerazione del fatto che a tale organismo non sono attribuiti poteri di vigilanza cogenti, ma compiti di analisi, monitoraggio, valutazione, segnalazione dei rischi per la stabilità finanziaria e raccomandazione, e che l'azione dell'ESRC, per potersi tradurre in atti dotati di efficacia giuridica, dovrà essere sottoposta alle decisioni politiche dell'ECOFIN e dei singoli Stati membri;

e) per quanto riguarda invece il nuovo sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (ESFS), si verifichi, anche in una prospettiva temporale di medio periodo, se la costituzione di tre distinte autorità europee di vigilanza settoriali risulti pienamente adeguata rispetto a mercati e prodotti sempre più integrati e multifunzionali, sviluppando gli spunti in tal senso contenuti nello stesso rapporto del Gruppo de Larosière al fine di superare assetti eccessivamente complessi e burocratizzati;

f) si preveda che la legislazione comunitaria in materia tuteli maggiormente l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario, ed attribuisca loro poteri minimi comuni;

g) nell'ambito degli obiettivi attribuiti alle autorità di vigilanza sui mercati finanziari, si provveda a riconoscere all'obiettivo di protezione degli investitori pieno riconoscimento giuridico, analogo a quello codificato nel Trattato con riferimento alla stabilità micro e macroeconomica;

h) si provveda a fornire una nozione univoca del quadro o « codice » unico di regole armonizzate (*single rulebook*) applicabili a tutte le istituzioni finanziarie e giuridicamente vincolanti per le autorità nazionali competenti, chiarendo che tale

corpus di regole deve essere composto in via prevalente da norme europee di direttamente applicabili, e solo in via residuale da norme nazionali;

i) a tal fine si privilegi, nel settore dei servizi finanziari, il ricorso al regolamento piuttosto che alla direttiva, sia a livello legislativo sia a livello di misure di attuazione delegate della Commissione europea, evitando il ricorso a deroghe, opzioni ed eccezioni per singoli Stati membri;

l) al medesimo fine, si preveda la sistematica adozione, nella legislazione comunitaria in materia di mercati finanziari, di *standard* di vigilanza vincolanti da parte delle autorità europee;

m) si preveda di estendere maggiormente la condivisione tra le diverse autorità delle informazioni rilevanti per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza, mediante la creazione di basi di dati centralizzate gestite dalle autorità europee ed utilizzabili dalle singole autorità di vigilanza nazionali;

n) si definiscano regole comuni a livello dell'Unione europea relative al funzionamento dei collegi dei supervisori sui gruppi transfrontalieri (*cross-border*), al fine di realizzare un sistema di controllo su tali gruppi maggiormente efficace e tempestivo, stabilendo in tale contesto una disciplina comunitaria sui gruppi stessi;

o) si proceda speditamente nella predisposizione di una normativa comunitaria sugli strumenti di gestione delle crisi degli intermediari finanziari, in particolare dei gruppi transfrontalieri, al fine di eliminare le forti disomogeneità che si registrano tra le legislazioni degli Stati membri dell'Unione europea, al fine di consentire interventi coordinati di contrasto che minimizzino l'impatto di tali fenomeni sui mercati.

p) si valuti la possibilità, al fine di promuovere più stringenti strumenti di convergenza delle funzioni di regolamentazione e vigilanza, di ricorrere a cooperazioni rafforzate, in particolare tra i Paesi dell'area euro.

ALLEGATO 2

Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza finanziaria europea COM(2009)252 definitivo.**DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminata la Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza finanziaria europea (COM(2009)252 definitivo);

considerato che:

le lacune nel sistema di regolamentazione e vigilanza a livello globale, europeo e nazionale sono tra le principali cause della crisi finanziaria;

in particolare, a livello di Unione europea sono emersi gravi mancanze in materia di cooperazione, coordinamento, coerenza e fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza, che hanno ritardato l'adozione di misure idonee ad individuare e fronteggiare i rischi sistemici;

a prescindere dalle vicende della crisi, il modello vigente di convergenza della regolamentazione e vigilanza finanziaria, nell'ambito del metodo Lamfalussy, non ha infatti ridotto la frammentazione delle attività di vigilanza e di regolamentazione determinata dalla coesistenza di oltre 40 autorità nazionali, aventi ambiti e strumenti di intervento eterogenei ed asimmetrici, ed ha mostrato la sua inadeguatezza;

l'attuale assetto, infatti, oltre a non prevenire la diffusione del rischio sistemico, appare inadeguato rispetto ad un mercato finanziario integrato, in cui operano istituzioni finanziarie transfrontaliere e multifunzionali, determinando fenomeni di arbitraggio, generando elevati

costi amministrativi per le istituzioni transfrontaliere, e rischiando di alterare le condizioni di concorrenza ed i livelli di tutela dei risparmiatori;

rilevato che:

la Comunicazione in esame recepisce puntualmente i contenuti del rapporto del cosiddetto « Gruppo de Larosière », prospettando alcune linee di riforma del sistema di vigilanza europeo sui mercati finanziari che appare ispirato da un condivisibile pragmatismo, e che costituisce certamente un positivo passo avanti nel complesso dibattito, in corso ormai da anni, circa il miglioramento degli strumenti di vigilanza;

in base alle linee di intervento prospettate nella medesima Comunicazione, la Commissione europea presenterà il 23 settembre 2009 proposte legislative recanti norme per l'applicazione del nuovo sistema di vigilanza finanziaria europea;

il sistema delineato dalla Commissione europea appare complessivamente apprezzabile nelle sue linee generali, in particolare in quanto il nuovo assetto potrà contribuire positivamente all'armonizzazione della regolamentazione in vigore nei diversi Stati e al coordinamento tra le autorità nazionali, sia in occasione di situazioni di crisi, sia nello svolgimento della giornaliera attività di vigilanza sui singoli operatori;

appare certamente positivo l'accento posto dalla Comunicazione circa la

necessità, non sufficientemente considerata in passato, di integrare la vigilanza « microprudenziale » sulla stabilità e sana e prudente gestione dei singoli intermediari con un sistema comune di vigilanza « macroprudenziale » che, anche alla luce delle esperienze maturate in merito in occasione della recente crisi finanziaria mondiale, consenta di instaurare un efficace ed efficiente sistema di prevenzione ed intervento, in grado di difendere la stabilità e funzionalità dei mercati contro i fenomeni di crisi globale;

risultano tuttavia non pienamente condivisibili alcuni aspetti del nuovo sistema di vigilanza, mentre alcuni profili dovranno essere ulteriormente specificati e chiariti nelle proposte legislative che la Commissione europea presenterà a breve in materia;

suscitano in primo luogo perplessità la composizione, l'organizzazione e i poteri attribuiti al Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC) e il suo rapporto con le autorità politiche, in particolare il Consiglio ECOFIN e l'Eurogruppo;

la composizione dell'ESRC rischia infatti di risultare eccessivamente pletorica e di rendere quindi difficoltosa l'assunzione di decisioni urgenti e delicate in tempi rapidi ed in circostanze urgenti;

inoltre, la composizione del Consiglio, attribuendo una preminenza ai rappresentanti delle banche centrali, potrebbe indebolire l'attività di vigilanza macroprudenziale affidata al Consiglio stesso, posto che fra le carenze che hanno impedito di prevenire alcune delle situazioni di crisi più gravi va annoverato anche il mancato esercizio con la dovuta severità, da parte delle autorità competenti di alcuni Stati membri, delle funzioni di vigilanza ad esse attribuite nei confronti del sistema bancario;

tali carenze sono infatti riconducibili o alla sottovalutazione dei rischi sistemici che le condizioni di criticità di singole banche potevano generare, ovvero, più in generale, all'eccessiva prossimità tra

l'autorità di vigilanza e i soggetti vigilati, con conseguente attenuazione del rigore nella valutazione dei comportamenti e dei requisiti patrimoniali;

la composizione del Consiglio, inoltre, con riferimento al ruolo che verrebbe assegnato alla BCE, sembra riflettere un modello – ormai superato in gran parte degli Stati membri – che attribuisce i poteri di vigilanza sul sistema bancario alla stessa autorità competente per la politica monetaria;

alla luce di tali argomentazioni, non appaiono altresì giustificate l'esclusione di una partecipazione diretta all'ESRC dei ministri delle finanze, e le modalità, piuttosto complesse e non del tutto chiare, di collegamento tra l'ESRC ed il Consiglio ECOFIN, le quali rischiano di rendere farraginoso il coordinamento tra tali due organismi, in particolare ai fini delle decisioni che le autorità politiche devono assumere a seguito delle raccomandazioni e degli allarmi lanciato dallo stesso ESRC;

ulteriori aspetti problematici attengono alla struttura del nuovo Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS), nonché ai poteri delle tre nuove autorità di vigilanza prospettate dalla Comunicazione, che dovrebbero costituire, assieme alle singole autorità di vigilanza nazionale sui diversi settori, il cuore dell'ESFS;

sotto questo profilo occorre rilevare come anche l'architettura istituzionale ed organizzativa dell'ESFS risulti piuttosto complessa, essendo basata su tre distinte autorità europee di vigilanza settoriali in campo bancario (EBA), assicurativo (EIOPA) e mobiliare (ESA), ciascuna dotata al suo interno di un Consiglio e di un Comitato di gestione, che dovranno coordinarsi tra loro mediante un Comitato direttivo (*Steering Committee*) e dialogare con tutte le autorità nazionali competenti nel rispettivo settore;

a tale riguardo ci si può domandare se tale sistema, al di là delle eventuali complicazioni e sovrapposizioni tra diversi

organi che potrebbe determinare, sia adeguato ad assicurare una vigilanza efficace su mercati e prodotti sempre più integrati e multifunzionali;

un ulteriore aspetto problematico riguarda il fatto che non appaiono delimitati con precisione i poteri che potranno essere attribuiti dalla legislazione europea alle nuove autorità europee, in particolare ai fini della definizione, mediante *standard* tecnici vincolanti, di un quadro o « codice » unico di regole armonizzate (*single rulebook*) applicabili a tutte le istituzioni finanziarie;

il progetto della Commissione, pertanto, con riguardo sia alla vigilanza macroprudenziale sia a quella microprudenziale, appare solo in parte conforme al principio di sussidiarietà, in quanto il corretto funzionamento del mercato finanziario unico sembra richiedere il trasferimento di più ampi ed incisivi poteri vincolanti a livello europeo;

sul piano della vigilanza nazionale, risulta ancora irrisolto il problema dell'eterogeneità ed asimmetria nelle competenze delle varie autorità nazionali, e della mancanza, nella legislazione comunitaria in materia, di poteri minimi comuni alle autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza;

sotto il medesimo profilo appare fondamentale che la normativa comunitaria realizzi una maggiore omogeneità tra i diversi ordinamenti nazionali relativamente alla disciplina concernente i requisiti di indipendenza delle varie autorità nazionali di vigilanza sul settore finanziario, al fine di assicurare piena salvaguardia all'indipendenza delle predette autorità nell'esercizio delle loro funzioni;

sul piano del contesto normativo, appare altresì necessario che alla creazione di un nuovo sistema di vigilanza europeo si accompagni un netto mutamento anche nell'approccio della legislazione comunitaria, limitando il ricorso allo strumento della direttiva, che consente agli Stati membri, in sede di recepimento, di

adottare normative fortemente differenziate e in concorrenza tra loro, privilegiando invece il ricorso allo strumento del regolamento, che consentirebbe una maggiore armonizzazione degli ordinamenti nazionali, pur salvaguardando i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

evidenziato come la Commissione Finanze si riservi comunque di esaminare la proposta di direttiva che sarà prossimamente presentata in materia dalla Commissione europea;

sottolineata la necessità che il presente documento finale, unitamente al parere della Commissione politiche dell'Unione europea, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo;

Invita il Governo

ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali comunitarie affinché:

a) con riferimento alla natura giuridica ed ai poteri del Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC), si valuti se la mancata attribuzione a tale organo di personalità giuridica e di poteri vincolanti, ma solo di poteri di segnalazione e raccomandazione, consenta a quest'ultimo di prevenire effettivamente rischi sistemici nei mercati finanziari dell'Unione europea, considerato che il vero coordinamento in materia di vigilanza macroprudenziale deve essere operato ormai a livello globale;

b) con riferimento alla struttura organizzativa dello stesso ESRC, si valuti inoltre se tale organismo, costituito da circa 60 membri, di cui 28 con diritto di voto, non risulti eccessivamente pletorico, col rischio di non essere in grado di assumere decisioni rapide ed efficaci atte a fronteggiare gravi rischi di stabilità sistemica;

c) si proceda, pertanto, ad un sostanziale riequilibrio nella composizione del Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC), superando la netta prevalenza dei

rappresentanti della Banca centrale europea, delle banche centrali e delle autorità di vigilanza sul sistema bancario, in quanto l'attuale composizione rischia di determinare un'inutile duplicazione negli assetti di vigilanza, riproponendo le medesime carenze che sono in parte alla base della diffusione della crisi finanziaria;

d) si assicuri un migliore coordinamento tra le istanze tecniche e politiche nel quadro del sistema di vigilanza macroprudenziale, valutandosi in particolare se, sotto il profilo dei rapporti tra il Consiglio europeo per i rischi sistemici (ESRC) e le istituzioni politiche, segnatamente l'ECOFIN e l'Eurogruppo, risulti giustificata l'esclusione dall'ESRC dei ministri delle finanze degli Stati membri e di ogni altra istanza politica nazionale, soprattutto in considerazione del fatto che a tale organismo non sono attribuiti poteri di vigilanza cogenti, ma compiti di analisi, monitoraggio, valutazione, segnalazione dei rischi per la stabilità finanziaria e raccomandazione, e che l'azione dell'ESRC, per potersi tradurre in atti dotati di efficacia giuridica, dovrà essere sottoposta alle decisioni politiche dell'ECOFIN e dei singoli Stati membri;

e) si preveda che la legislazione comunitaria in materia tuteli maggiormente l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario, ed attribuisca loro poteri minimi comuni;

f) nell'ambito degli obiettivi attribuiti alle autorità di vigilanza sui mercati finanziari, si preveda a riconoscere all'obiettivo di protezione degli investitori pieno riconoscimento giuridico, analogo a quello codificato nel Trattato con riferimento alla stabilità micro e macroeconomica;

g) si provveda a fornire una nozione univoca del quadro o « codice » unico di regole armonizzate (*single rulebook*) applicabili a tutte le istituzioni finanziarie e giuridicamente vincolanti per le autorità nazionali competenti, chiarendo che tale *corpus* di regole deve essere composto in

via prevalente da norme europee direttamente applicabili, e solo in via residuale da norme nazionali;

h) a tal fine si privilegi, nel settore dei servizi finanziari, il ricorso al regolamento piuttosto che alla direttiva, sia a livello legislativo sia a livello di misure di attuazione delegate della Commissione europea, evitando il ricorso a deroghe, opzioni ed eccezioni per singoli Stati membri;

i) al medesimo fine, si preveda la sistematica adozione, nella legislazione comunitaria in materia di mercati finanziari, di *standard* di vigilanza vincolanti da parte delle autorità europee;

l) si preveda di estendere maggiormente la condivisione tra le diverse autorità delle informazioni rilevanti per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza, mediante la creazione di basi di dati centralizzate gestite dalle autorità europee ed utilizzabili dalle singole autorità di vigilanza nazionali;

m) si definiscano regole comuni a livello dell'Unione europea relative al funzionamento dei collegi dei supervisori sui gruppi transfrontalieri (*cross-border*), al fine di realizzare un sistema di controllo su tali gruppi maggiormente efficace e tempestivo, stabilendo in tale contesto una disciplina comunitaria sui gruppi stessi;

n) si proceda speditamente nella predisposizione di una normativa comunitaria sugli strumenti di gestione delle crisi degli intermediari finanziari, in particolare dei gruppi transfrontalieri, al fine di eliminare le forti disomogeneità che si registrano tra le legislazioni degli Stati membri dell'Unione europea, al fine di consentire interventi coordinati di contrasto che minimizzino l'impatto di tali fenomeni sui mercati.

o) si valuti la possibilità, al fine di promuovere più stringenti strumenti di convergenza delle funzioni di regolamentazione e vigilanza, di ricorrere a cooperazioni rafforzate, in particolare tra i Paesi dell'area euro.