

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II). Atto n. 146 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione*) ..... 255

ALLEGATO 1 (*Proposta di parere formulata dalla relatrice*) ..... 261

ALLEGATO 2 (*Parere approvato dalla Commissione*) ..... 263

Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2013/36/UE che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Atto n. 147 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole*) ..... 257

ALLEGATO 3 (*Proposta di parere formulata dal relatore*) ..... 265

##### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione europea: Un piano di investimenti per l'Europa. COM(2014)903 final.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013. COM(2015)10 final (*Parere alla V Commissione*) (*Seguito dell'esame congiunto e rinvio*) . 259

ALLEGATO 4 (*Proposta di parere formulata dal relatore*) ..... 267

##### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 9 aprile 2015. — Presidenza del presidente Michele BORDO.*

##### La seduta comincia alle 8.45.

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II).**

**Atto n. 146.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 1° aprile 2015.

Michele BORDO, *presidente*, da conto delle sostituzioni, ed invita quindi la relatrice ad intervenire.

Adriana GALGANO (SCpI), *relatrice*, ringrazia il Presidente per il lavoro di mediazione svolto ma conferma la proposta di parere formulata nella seduta dello scorso 1° aprile (*vedi allegato 1*). Osserva infatti che il Parlamento, nella legge di delegazione 154/2014, non ha dettato prin-

cipi o criteri specifici per dare attuazione alla direttiva oggetto dello schema di decreto di recepimento in esame. Da ciò, *ex lege* n. 234 del 2012, consegue che il Governo debba limitarsi a recepire la direttiva senza introdurre norme aggiuntive che non siano strettamente necessarie per il pieno ed efficace recepimento della direttiva stessa. Non è certo il caso di specie. L'attuazione della direttiva non necessita di variazione di ripartizione di competenze nella vigilanza, ma anzi rimanda la decisione alla normativa nazionale. Inoltre, il fatto che l'articolo 30 della direttiva, come è stato rilevato in sede di dibattito, ribadisca che la vigilanza rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro di origine, conferma il parere formulato. L'assetto della vigilanza è sì di competenza del legislatore nazionale che tuttavia deve, proprio per questo, se lo ritiene opportuno, intervenire esclusivamente tramite il procedimento legislativo ordinario. A questo riguardo sottolinea che una delle più significative innovazioni della legge n. 234 del 2012 è stata quella di definire in modo più stringente, rispetto alla preesistente legge comunitaria, il contenuto proprio della legge di delegazione europea, nonché della legge europea, al fine di evitare che l'attuazione di direttive e di altri atti normativi europei possa essere utilizzato – come spesso avvenuto in passato – quale veicolo per introdurre disposizioni non giustificate dall'adempimento di obblighi europei. Non applicare rigorosamente oggi le previsioni della legge n. 234 del 2012 sarebbe gravissimo per almeno tre motivi. In primo luogo, si consentirebbe al Governo di sottrarre impropriamente al dibattito democratico interventi di fortissima rilevanza politica ed economica. Il tema della ripartizione della vigilanza è un tema così importante per la tutela dei consumatori che deve essere dibattuto in Parlamento. In secondo luogo, si creerebbe un precedente molto pericoloso nell'interpretazione dell'articolo 32 della legge n. 234: ritenere che un intervento come quello sulla vigilanza, molto vagamente connesso all'attuazione della normativa europea, possa essere posto in essere nel-

l'esercizio di deleghe conferite per il recepimento di direttive significa nella sostanza considerare potenzialmente quale parte del contenuto proprio delle legge di delegazione e della legge europea ogni disposizione che concerne la stessa materia di direttive o altri atti europei da attuare. Ciò significa, nell'immediato, che i criteri di ammissibilità agli emendamenti al disegno di legge europea 2014 dovrebbero essere, per coerenza, molto ampi e flessibili con tutto quello che ne consegue in termini di rallentamento dell'*iter*. In terzo luogo, si creerebbe una palese incoerenza con gli orientamenti assunti dal Senato in sede di esame del disegno di legge di delegazione europea 2014. Ricordo ai colleghi che nella seduta del 1° aprile scorso la Commissione Politiche UE del Senato ha approvato due emendamenti a tale disegno di legge relativi al recepimento della Direttiva 2014/65/UE e del Regolamento n. 1286/2014 che trattano della ripartizione delle competenze sulla vigilanza.

Sarebbe alquanto singolare che Governo e Parlamento intervenissero, apparentemente all'insaputa l'uno dall'altro, sulla stessa materia in modo incoerente con diversi strumenti. Tutto questo rischia di trasformarsi in una confusione che danneggia i diritti del consumatore e il cittadino, a tutela dei quali invece le direttive intendono agire.

Roberto OCCHIUTO (FI-PdL) esprime, anche a nome del suo gruppo, apprezzamento per il parere presentato dalla relatrice, ritenendo che lo schema di decreto in esame configuri un evidente eccesso di delega. Osserva infatti che i poteri di vigilanza sui prodotti assicurativi, attualmente di competenza della Consob, non possono essere attribuiti all'Ivass con queste modalità. Il Governo sarebbe dovuto più propriamente intervenire in altra sede, come ad esempio in occasione dell'esame della legge di delegazione europea per l'anno 2014, attualmente in discussione al Senato. Rileva peraltro come proprio nel corso dell'esame di tale disegno di legge siano stati approvati emendamenti relativi al riparto di competenze tra le autorità

preposte alla vigilanza, e deve quindi sottolineare la schizofrenia legislativa di tali interventi normativi.

Richiama inoltre l'attenzione dei colleghi sulla complessità dei prodotti finanziari assicurativi, che merita adeguato approfondimento in sede parlamentare; all'attività di tutela e di controllo sulla trasparenza di questi prodotti finanziari deve essere dedicata una analisi specifica, anche ai fini della tutela dei consumatori.

Nel preannunciare il voto favorevole del gruppo di FI sulla proposta di parere formulata invita i colleghi della maggioranza ad una più attenta riflessione sulle criticità richiamate.

Marina BERLINGHIERI (PD) ribadisce, come evidenziato nella seduta dello scorso 1° aprile, il parere contrario del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dalla relatrice, contestando l'obiezione di un eccesso di delega mossi dai colleghi. Con l'approvazione della legge di delegazione 154/2014, il Parlamento ha infatti dato mandato al Governo di recepire, senza specifici principi e criteri direttivi, la direttiva 2009/138/CE, cosa che il Governo ora fa, in piena compatibilità con il diritto dell'Unione europea. Come poi il Governo – legittimamente, in quanto si tratta di scelte rimesse dalla stessa direttiva alla competenza dei singoli Stati nazionali – intervenga sull'assetto delle autorità preposte alla vigilanza è una questione di merito, che non compete alla valutazione della XIV Commissione.

Sottolinea tuttavia l'importanza delle disposizioni di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge n. 234 del 2012, laddove si stabilisce che « gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse ».

Ritiene pertanto opportuno condizionare il parere della XIV Commissione al rispetto di tale principio, e formula pertanto, a nome del gruppo del PD, una proposta alternativa di parere, favorevole con condizione (*vedi allegato 2*).

Paolo TANCREDI (AP) ringrazia il Presidente Bordo per il ruolo svolto nel tentativo di pervenire ad una mediazione tra le diverse posizioni, ciò che ha consentito un approfondimento assai utile e comunque proficuo, a suo avviso, sui temi in discussione.

Preannuncia quindi il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dalla relatrice, sebbene la proposta alternativa di parere, testé presentata dall'onorevole Berlinghieri, risponda ad alcune delle esigenze emerse.

Osserva quindi come occorra a suo parere non limitare il ruolo della XIV Commissione a criteri formalistici, ma esercitare la propria funzione politica, intervenendo a difesa delle competenze della Consob, che nel provvedimento in esame subiscono un chiaro attacco. Si tratta di un attacco che il Governo esercita legittimamente, ma che avrebbe necessitato un'altra sede e un altro *iter*.

Michele BORDO, *presidente*, ricorda che la proposta alternativa di parere sarà posta in votazione solo ove respinta la proposta di parere formulata dalla relatrice.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione, con distinte votazioni, respinge la proposta di parere formulata dalla relatrice e approva la proposta alternativa di parere, favorevole con condizione, formulata dall'onorevole Berlinghieri.

**Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2013/36/UE che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.**

**Atto n. 147.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del

giorno, rinviato nella seduta del 1° aprile 2015.

Paolo TANCREDI (AP), *relatore*, richiama i contenuti della proposta di parere favorevole con condizione e osservazione (*vedi allegato 3*), formulata nella seduta dello scorso 31 marzo. Ricorda che nella medesima seduta erano state avanzate alcune obiezioni alla condizione formulata, e invita i colleghi ad esprimersi sul punto.

Adriana GALGANO (SCpI) preannuncia il proprio voto favorevole sulla proposta di parere del relatore, nella su attuale formulazione.

Marina BERLINGHIERI (PD) chiede al relatore di modificare la proposta di parere, trasformando in osservazione la condizione formulata.

Roberto OCCHIUTO (FI-PdL) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore, nella sua attuale formulazione.

Cosimo PETRAROLI (M5S) si esprime in senso contrario alla proposta di parere del relatore. Evidenzia come il termine di recepimento della direttiva era fissato al 31 dicembre 2013 e che il 16 ottobre 2014 la Commissione europea ha inviato all'Italia un parere motivato con il quale contesta il mancato recepimento della direttiva e aprendo così l'ennesima procedura di infrazione (n. 2014/0142). Sottolinea inoltre che la direttiva in recepimento non intende unicamente far applicare nell'UE l'accordo di Basilea 3, quanto più racchiudere in un sistema organico la normativa europea bancaria con il chiaro fine di prevenire l'insorgere di nuove crisi rendendo il sistema bancario più sicuro, trasparente, e capace di fronteggiare l'endemica ciclicità finanziaria. Osserva che l'articolo 1, comma 3, del Testo unico bancario così come modificato dallo schema di decreto legislativo, elimina l'obbligo per la Banca d'Italia di adeguarsi alle deliberazioni del Comitato interministeriale per

il Credito e il Risparmio per l'ulteriore definizione – rispetto alla nozione di legge – del concetto di « stretti legami » tra banca e soggetti italiani o esteri; l'articolo 4, comma 1, del TUB così come modificato dal comma 2 dell'articolo 1 dello schema in esame elimina il potere propositivo della Banca d'Italia al Comitato interministeriale per il Credito ed il Risparmio in materia di vigilanza quindi per tutta la disciplina di cui al Titolo III del Testo unico Bancario; il comma 6 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo modifica l'articolo 12 del TUB, relativo alle modalità di emissione di obbligazioni e titoli di deposito, consentendo alla Banca d'Italia di esercitare il potere di disciplinarne l'emissione da parte delle banche senza conformarsi ad una preventiva delibera del CICR; il successivo comma 8 del medesimo schema di decreto legislativo elimina la preventiva deliberazione del CICR anche relativamente alla disciplina – da parte della Banca d'Italia – dell'esercizio di attività non ammesse al mutuo riconoscimento effettuato dalle banche comunitarie nel territorio della Repubblica Italiana; la lettera *b*) del comma 10 del citato schema modifica il comma 9 dell'articolo 19 del TUB escludendo il potere deliberativo del CICR in materia di acquisto di partecipazioni rilevanti negli istituti bancari.

Ritiene che le finalità della direttiva non sono trasposte in modo soddisfacente nello schema di decreto legislativo in esame. La Direttiva e i principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 3 della legge europea 2013 – secondo semestre (legge 7 ottobre 2014, n. 154) avrebbero consentito di agire in modo più incisivo ed efficace permettendo di rendere il settore bancario più sicuro e trasparente, migliorare ulteriormente il sistema di governance bancaria e con ciò diminuendo i conflitti di interesse o gli incentivi al rischio. Rileva che il Comitato interministeriale per il Credito ed il Risparmio è un organo di alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio e rappresenta l'unico organo veramente pubblico che consente ai cittadini, seppur

mediante una rappresentanza indiretta, di fissare i principi generali in materia di credito e risparmio. Alle riunioni del CICR partecipa il Governatore della Banca d'Italia senza diritto di voto. Attribuire quindi alla Banca d'Italia delle competenze, per le quali la medesima Banca d'Italia disponeva esclusivamente del potere propositivo, senza un adeguato confronto parlamentare, limitando il Parlamento ad un mero parere su un atto del Governo sembra del tutto inopportuno. L'eliminazione di molte delle competenze del CICR relativamente all'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio potrebbe configurarsi come una violazione dell'articolo 47 della Costituzione il quale prevede che: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito».

Preannuncia pertanto il voto contrario del M5S sul provvedimento in esame.

Paolo TANCREDI (AP), *relatore*, ritiene opportuno mantenere ferma la proposta di parere formulata.

Marina BERLINGHIERI (PD) formula pertanto, a nome del gruppo del PD, una proposta alternativa di parere favorevole.

Michele BORDO, *presidente*, ricorda che la proposta alternativa di parere sarà posta in votazione solo ove respinta la proposta di parere formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione, con distinte votazioni, respinge la proposta di parere, favorevole con condizione e osservazione, formulata dal relatore e approva la proposta alternativa di parere, favorevole, formulata dall'onorevole Berlinghieri.

**La seduta termina alle 9.**

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Giovedì 9 aprile 2015. — Presidenza del presidente Michele BORDO.*

**La seduta comincia alle 9.**

**Comunicazione della Commissione europea: Un piano di investimenti per l'Europa. COM(2014)903 final.**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013.**

**COM(2015)10 final.**

(Parere alla V Commissione).

*(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame congiunto degli atti dell'Unione europea in oggetto, rinviato nella seduta del 10 febbraio 2015.

Michele BORDO, *presidente e relatore*, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 4*), che illustra, ricordando di averla già trasmessa informalmente, nella mattina di ieri, a tutti i componenti della Commissione.

Segnala altresì di aver ricevuto nella mattina odierna una proposta di integrazione avanzata dai colleghi del M5S, che si riserva di valutare approfonditamente. Ritiene a tal fine opportuno rinviare ad altra seduta l'espressione del parere sui documenti in titolo.

Filippo GALLINELLA (M5S) illustra le proposte di modifica al parere formulate dal suo gruppo. In particolare evidenzia i profili critici connessi alla scelta dei progetti da finanziare, rispetto alla quali non viene indicato nessun criterio. Si determina in tal modo un margine di discrezionalità troppo ampio nella scelta dei progetti laddove occorrerebbe invece individuare criteri rigorosi, non demandando tali decisioni solamente ad un organismo « tecnico ». Si corre altrimenti il rischio di prestare una garanzia pubblica a progetti selezionati in base a parametri tecnici, o presunti tali, che ignorino sia le esigenze di addizionalità sia quelle di equa distribuzione territoriale e tematica degli investimenti. Potrebbero, in altri termini, es-

sere privilegiati investimenti a minore tasso di rischio e nello stesso tempo trascurati settori con minori prospettive di redditività, quali ad esempio capitale umano, efficienza energetica, protezione del territorio dai rischi idrogeologici.

Adriana GALGANO (SCpI) formula alcuni rilievi, che auspica possano trovare spazio nella proposta di parere che la Commissione sarà chiamata ad esprimere.

Ritiene in primo luogo che occorra chiedere al Governo di adoperarsi affinché gli istituti italiani siano inseriti nell'elenco di quelli dai quali la BCE acquista titoli, domanda che ha peraltro già rivolto al presidente Draghi in occasione della sua audizione alla Camera lo scorso 26 marzo.

Occorre in secondo luogo evidenziare la necessità di creare un collegamento tra progetti nazionali e progetti delle regioni e degli enti locali. Richiama a titolo di esempio il tema della banda ultra larga, che vede convivere una molteplicità di

iniziative a livello regionale e comunale, cui si aggiungerà ora anche un progetto nazionale finanziato dai Fondi FEIS, e rispetto alle quali un raccordo appare indispensabile.

Sottolinea infine come in sede di audizione dinnanzi alla Commissione Bilancio, lo scorso 18 marzo, il vicepresidente della Banca europea per gli investimenti, rispondendo ad una domanda sui tempi di avvio dell'intera operazione, abbia dichiarato che la BEI sta già analizzando alcuni progetti. Si chiede su quale base si sia già cominciato ad operare e ritiene che si tratti di una affermazione che merita chiarimenti, anche mediante un atto di sindacato ispettivo da rivolgere al Governo in Commissione.

Michele BORDO, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9.10.**

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (Atto n. 146).****PROPOSTA DI PARERE FORMULATA DALLA RELATRICE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (Atto n. 146);

ricordato che la direttiva 2009/138/CE, cui lo schema di decreto è volto a dare attuazione, è recata nell'Allegato B della Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre (Legge n. 154 del 2014), che contiene le direttive oggetto di recepimento soggette a parere parlamentare;

ricordato altresì che la citata Legge n. 154 del 2014, con riferimento alla direttiva 2009/138/CE, non reca nell'articolo principi e criteri direttivi specifici, facendosi pertanto riferimento, per l'esercizio della delega al recepimento della direttiva, ai principi e criteri direttivi generali contenuti all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

richiamati i contenuti della direttiva 2009/138/CE, che si pone quale « strumento essenziale per la realizzazione del mercato interno » e che prescrive, per quanto riguarda le imprese di assicurazione e di riassicurazione, che sia « appropriato provvedere ad un'armonizzazione nella misura necessaria e sufficiente a garantire il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni e dei sistemi di vigilanza »;

osservato che la direttiva non reca alcuna indicazioni in ordine all'assetto e al numero delle autorità di vigilanza, definendo autorità di vigilanza: « *l'autorità nazionale o le autorità nazionali preposte, per legge o regolamento, alla vigilanza sulle imprese di assicurazione o di riassicurazione* » (articolo 13, § 1, n. 10) e stabilendo che « La vigilanza finanziaria sulle imprese di assicurazione e di riassicurazione, compresa quella sulle attività da queste esercitate attraverso succursali o nell'ambito della libera prestazione di servizi, rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro di origine » (articolo 30, § 1;

preso atto che lo Schema di decreto in esame, nel dettare disposizioni volte al recepimento della direttiva, affronta il tema più generale delle competenze di vigilanza sul settore assicurativo, laddove la direttiva medesima non sembra richiedere agli Stati membri – ai fini di una sua corretta attuazione – un intervento di tipo ordinamentale sulle autorità nazionali preposte alla vigilanza;

visti in particolare i contenuti dell'articolo 3 dello Schema di decreto, che modifica la ripartizione attualmente vigente delle competenze tra autorità nazionali preposte alla vigilanza;

ritenuto che un intervento di carattere sistemico sull'assetto di tali autorità dovrebbe più opportunamente essere affrontato in un provvedimento *ad hoc*, anche al fine di consentire un'adeguata e maggiormente approfondita istruttoria in sede parlamentare;

ricordato che la Legge di delegazione europea 2014, attualmente all'esame del Senato (A.S. 1758), all'articolo 7 conferisce al Governo la delega per il recepimento della direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID II) e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari;

ritenuto opportuno che nel recepimento della direttiva 2009/138/CE non si anticipino scelte attualmente oggetto di discussione presso il Senato, e si tenga altresì conto dei contenuti del Regolamento n. 1286/2014 in materia di docu-

menti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (PRIIPs),

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

provveda il Governo, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 3, ad espungere dallo schema di decreto le norme volte a modificare il riparto delle competenze tra le autorità nazionali preposte alla vigilanza, fatta salva l'attribuzione di nuove competenze disposta dalla direttiva 2009/138/CE.

## ALLEGATO 2

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (Atto n. 146).****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (Atto n. 146);

ricordato che la direttiva 2009/138/CE, cui lo schema di decreto è volto a dare attuazione, è recata nell'Allegato B della Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre (Legge n. 154 del 2014), che contiene le direttive oggetto di recepimento soggette a parere parlamentare;

ricordato altresì che la citata Legge n. 154 del 2014, con riferimento alla direttiva 2009/138/CE, non reca nell'articolo principi e criteri direttivi specifici, facendosi pertanto riferimento, per l'esercizio della delega al recepimento della direttiva, ai principi e criteri direttivi generali contenuti all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

richiamati i contenuti della direttiva 2009/138/CE, che si pone quale « strumento essenziale per la realizzazione del mercato interno » e che prescrive, per quanto riguarda le imprese di assicurazione e di riassicurazione, che sia « appropriato provvedere ad un'armonizzazione nella misura necessaria e sufficiente a garantire il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni e dei sistemi di vigilanza »;

osservato che la direttiva non reca alcuna indicazioni in ordine all'assetto e al numero delle autorità di vigilanza, definendo autorità di vigilanza: « *l'autorità nazionale o le autorità nazionali preposte, per legge o regolamento, alla vigilanza sulle imprese di assicurazione o di riassicurazione* » (articolo 13, § 1, n. 10) e stabilendo che « La vigilanza finanziaria sulle imprese di assicurazione e di riassicurazione, compresa quella sulle attività da queste esercitate attraverso succursali o nell'ambito della libera prestazione di servizi, rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro di origine » (articolo 30, § 1);

preso atto che lo Schema di decreto in esame, nel dettare disposizioni volte al recepimento della direttiva, affronta il tema più generale delle competenze di vigilanza sul settore assicurativo, laddove la direttiva medesima non sembra richiedere agli Stati membri – ai fini di una sua corretta attuazione – un intervento di tipo ordinamentale sulle autorità nazionali preposte alla vigilanza;

visti in particolare i contenuti dell'articolo 3 dello Schema di decreto, che modifica la ripartizione attualmente vigente delle competenze tra autorità nazionali preposte alla vigilanza;

ritenuto che un intervento di carattere sistemico sull'assetto di tali autorità dovrebbe più opportunamente essere affrontato in un provvedimento *ad hoc*, anche al fine di consentire un'adeguata e maggiormente approfondita istruttoria in sede parlamentare;

ricordato che la Legge di delegazione europea 2014, attualmente all'esame del Senato (A.S. 1758), all'articolo 7 conferisce al Governo la delega per il recepimento della direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID II) e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari;

ritenuto opportuno che nel recepimento della direttiva 2009/138/CE non si anticipino scelte attualmente oggetto di discussione presso il Senato, e si tenga altresì conto dei contenuti del Regolamento n. 1286/2014 in materia di documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (PRIIPs);

richiamato infine l'articolo 32, comma 1, lettera c) della legge n. 234 del

2012, che stabilisce che « gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ai sensi dell'articolo 14, commi 24-*bis*, 24-*ter* e 24-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246 »,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

provveda il Governo ad espungere dallo schema di decreto le disposizioni non direttamente necessarie all'attuazione della direttiva 2009/138/CE, anche al fine di garantire la piena applicazione della previsione di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c) della Legge n. 234 del 2012.

## ALLEGATO 3

**Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2013/36/UE che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Atto n. 147).**

**PROPOSTA DI PARERE FORMULATA DAL RELATORE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2013/36/UE che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Atto n. 147);

sottolineata l'opportunità di prevedere, all'articolo 3, comma 5, lettera *c*) dello Schema di decreto – laddove modifica il comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 58 del 1998 in materia di coordinamento tra le Autorità nell'esercizio dei poteri di vigilanza – il coordinamento con la Consob nei casi di adozione, da parte della Banca d'Italia, di provvedimenti restrittivi o limitativi nei confronti dei soggetti abilitati;

ricordato che, in materia sanzionatoria, la Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre (Legge n. 154/2014) delega il Governo a « valutare l'estensione del principio del *favor rei* ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione » (articolo 3, comma 1, lettera *m*), n. 1);

richiamato altresì l'ulteriore criterio di delega recato dalla medesima Legge n. 154/2014, secondo cui, con riferimento alle fattispecie connotate da minore effettiva offensività o pericolosità, occorre prevedere, ove compatibili con la direttiva 2013/36/UE, efficaci strumenti deflativi del contenzioso o di semplificazione dei procedimenti di applicazione della sanzione, anche conferendo alle autorità di vigilanza la facoltà di escludere l'applicazione della sanzione per condotte prive di effettiva offensività o pericolosità (articolo 3, comma 1, lettera *m*), n. 5),

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente condizione:*

provveda il Governo – in considerazione del richiamato criterio di delega in materia sanzionatoria recato dalla legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *m*), n. 5) – ad integrare lo Schema di decreto in esame conferendo alla Consob la facoltà di non avviare il procedimento sanzionatorio quando il fatto sia privo di effettiva offensività o pericolosità rispetto alla tutela degli investitori, all'ef-

ficienza e alla trasparenza del mercato del controllo societario e dell'integrità del mercato dei capitali;

*e con la seguente osservazione:*

valuti il Governo – in considerazione del richiamato criterio di delega in materia sanzionatoria recato dalla legge di

delegazione europea 2013 – secondo semestre (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *m*), n. 1) – l'opportunità di integrare lo Schema di decreto in esame introducendo una disposizione che estenda il principio del *favor rei* ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione.

## ALLEGATO 4

**Comunicazione della Commissione europea: Un piano di investimenti per l'Europa (COM(2014)903 final).****Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013 (COM(2015)10 final).****PROPOSTA DI PARERE FORMULATA DAL RELATORE**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminate la Comunicazione della Commissione europea « Un piano di investimenti per l'Europa » (COM(2014) 903 *final*) e la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013 (COM(2015) 10 *final*);

considerati l'orientamento generale sulla richiamata proposta di regolamento adottato dal Consiglio il 10 marzo 2015 e il progetto di Relazione predisposto dalle Commissioni per i bilanci per i problemi economici e monetari e per i bilanci del Parlamento europeo il 10 marzo 2015;

tenuto conto degli importanti elementi di conoscenza e valutazione emersi nel corso dell'audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega per gli affari europei, Sandro Gozi, e delle audizioni svolte presso la Commissione Bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui documenti in esame;

preso atto della Comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015 « Utilizzare al meglio la flessibilità offerta nell'ambito delle norme vigenti del patto di stabilità e crescita » (COM(2015) 12 *final*);

premesso che:

la presentazione del Piano europeo per gli investimenti è apprezzabile costituendo esso il primo intervento, sia pur tardivo, posto in essere dall'Unione europea, dopo lo scoppio della crisi economica, per stimolare la domanda aggregata. Il Piano contribuisce pertanto all'inversione di tendenza nell'approccio seguito dall'Unione in materia di politica economica, determinata in misura significativa dall'azione condotta dal Governo italiano soprattutto nel corso del semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE;

le basi giuridiche della proposta di regolamento in esame – costituite dagli articoli 172, in materia di reti transeuropee, 173, relativo alla politica industriale, 175, paragrafo 3, concernente le misure diverse dai fondi strutturali volte a garantire la coesione, economica e sociale, e 182, paragrafo 1, in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – risultano appropriate;

la proposta di regolamento non appare pienamente coerente con il principio di sussidiarietà. Le dimensioni e gli effetti del calo degli investimenti nell'Unione europea avrebbero richiesto e richiederebbero anche un intervento di stimolo più immediato, incisivo e significativo dell'Unione europea, sia sul piano

finanziario che su quello degli strumenti impiegati;

dall'inizio della crisi economica e finanziaria, si è registrato infatti un calo pari al 15 per cento circa rispetto al 2007 per l'UE nel suo complesso, ma concentrato soprattutto in Italia (-25 per cento), Portogallo (-36 per cento), Spagna (-38 per cento), Irlanda (-39 per cento) e Grecia (-64 per cento). Questa forte riduzione degli investimenti ha rallentato la ripresa economica dell'Unione, rispetto ad altri partner globali, incidendo negativamente sul perseguimento di obiettivi e politiche previste dai Trattati, quali la creazione di posti di lavoro, la crescita equilibrata, un'economia sociale di mercato altamente competitiva, la coesione economica e sociale. Secondo diversi studi il rilancio durevole ed equilibrato dell'economia europea richiederebbe investimenti stimati tra i 200 i 500 miliardi di euro annui per dieci anni;

a fronte di tali dati, la necessità dell'intervento dell'Unione è resa evidente dalla insufficienza dell'azione degli Stati membri per rilanciare gli investimenti determinata dai vincoli di finanza pubblica imposti dalla normativa europea e dal valore aggiunto che il sostegno del bilancio europeo e della BEI offrirebbero, soprattutto ai fini della partecipazione del mercato ai progetti;

le previsioni della proposta di regolamento in esame in merito al FEIS non sembrano tuttavia pienamente adeguate rispetto al fabbisogno di investimenti e agli obiettivi indicati nella proposta stessa e dalla Comunicazione relativa al Piano per gli investimenti. In particolare, sia l'entità limitata della garanzia offerta dal bilancio dell'UE, sia la garanzia sulla effettiva addizionalità degli investimenti promossi potrebbero pregiudicare gli effetti del Piano stimati dalla Commissione europea;

in particolare, secondo le stime della Commissione, il FEIS produrrebbe in ragione della sua capacità di rischio iniziale, un effetto leva di 1 a 15, mobilizzando investimenti per almeno 315 mi-

liardi di euro. Tale stima, pur fondata sui risultati di precedenti operazioni, potrebbe non risultare del tutto realistica, considerato che la garanzia del Fondo dovrebbe essere destinata soprattutto a progetti ad elevato grado di rischio e che possono pertanto risultare poco attraenti per gli investitori privati;

l'impatto economico del Piano in esame dipende essenzialmente dal rispetto del requisito dell'addizionalità degli investimenti sostenuti dal FEIS, mediante la loro destinazione al finanziamento di progetti ad alto rischio, che non sono altrimenti finanziabili dai fondi UE esistenti, dalla BEI, dai bilanci nazionali e dal mercato a condizioni ragionevoli. Tuttavia nella proposta originaria la *governance* del FEIS, le politiche di rischio e i criteri di selezione dei progetti non risultano espressamente verso investimenti con elevato grado di rischio;

la proposta originaria di regolamento non stabilisce tuttavia criteri puntuali di selezione dei progetti volti ad assicurarne l'addizionalità e richiama solo nel preambolo ma non nell'articolato l'esigenza di tenere adeguatamente conto del relativo valore sociale oltre che della redditività degli investimenti;

la necessità di attirare investimenti privati – imprescindibile per il successo del Piano – non vale di per sé ad escludere una valutazione politica sui progetti che meritano più di altri la prestazione della garanzia pubblica, a carico del bilancio europeo e della BEI;

l'orientamento generale definito dal Consiglio ECOFIN del 10 marzo e il progetto di relazione delle Commissioni per i bilanci e gli affari economici e monetari del Parlamento europeo prospettano opportunamente l'introduzione di criteri più puntuali di selezione dei progetti, tra cui l'esigenza di assicurare il valore aggiunto del sostegno del FEIS;

l'orientamento generale del Consiglio prevede, inoltre, che, nel definire la politica di investimenti e la politica di

rischio per il sostegno del FEIS, il comitato direttivo del FEIS « tiene conto dell'esigenza di evitare un'eccessiva esposizione nell'ambito di un dato settore o area geografica ». Appare opportuno precisare che tale previsione, in coerenza con il criterio del valore aggiunto, non impedisce la destinazione prioritaria degli investimenti ad aree particolarmente colpite dal calo degli investimenti e da un maggiore ritardo infrastrutturale;

la *governance* del Fondo, articolata su due livelli, potrebbe determinare una eccessiva complessità delle decisioni relative alla selezione dei progetti;

considerando che il paragrafo 22 della proposta di regolamento in esame ribadisce che gli investimenti sostenuti dal FEIS dovrebbero rispettare le norme sugli aiuti di Stato. Preannuncia pertanto che la Commissione adotterà apposite linee guida volte a definire i principi che i progetti dovrebbero rispettare per essere ammessi al sostegno del FEIS e a stabilire una procedura semplificata e accelerata di valutazione degli eventuali contributi nazionali complementari, al fine in particolare di verificare la proporzionalità del sostegno pubblico. Ove tali linee guida imponessero di verificare per ogni singolo progetto se i finanziamenti siano in linea con quelli che possono essere offerti dal mercato, si profilerebbe il rischio di ritardi nell'effettiva realizzazione dei progetti. Tale impostazione inoltre non sarebbe coerente con le finalità di stimolo della domanda aggregata sottese al Piano europeo per gli investimenti;

le risorse conferite dal bilancio dell'UE al FEIS dovrebbero, in base alla proposta di regolamento, derivare in gran parte da una riallocazione di stanziamenti già attribuiti al Programma Orizzonte 2020 e al Meccanismo per collegare l'Europa. Appare necessario valutare se tale riallocazione sia in grado di generare un rendimento differenziale, in termini economici e sociali, superiore a quello che sarebbe stato prodotto dall'assegnazione originaria ai programmi sopra indicati;

forte rilievo presenta la costituzione di un Polo europeo di consulenza sugli investimenti che dovrebbe fornire assistenza tecnica nell'individuazione, preparazione e sviluppo dei progetti di investimento;

è apprezzabile, nella stessa logica, la costituzione di una Unità tecnica centrale per le infrastrutture, costituita dal Cassa depositi e prestiti e dalla BEI, con il compito di assistere le amministrazioni centrali e locali nella identificazione, predisposizione e sviluppo dei progetti di investimento che potrebbero beneficiare del sostegno del FEIS;

condivisibile è il forte accento posto dalla Comunicazione in esame sull'esigenza di un utilizzo efficace dei 450 miliardi di euro (630 miliardi di euro se si includono i cofinanziamenti nazionali) disponibili per gli investimenti nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali e di investimento 2014-2020;

rilevata l'esigenza che il presente parere sia trasmesso, unitamente al documento finale approvato dalla V Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico informale,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) il Governo si adoperi nelle competenti sedi decisionali dell'UE affinché il regolamento istitutivo del FEIS sia approvato tempestivamente, in modo da consentire l'operatività del Fondo entro il secondo semestre 2015;

b) sia garantita – anche al fine di rendere la proposta più coerente con il principio di sussidiarietà – l'effettiva addizionalità degli investimenti sostenuti dal FEIS, inserendo nella proposta di regolamento criteri appropriati in relazione alla *governance* e alle politiche di rischio del Fondo nonché alla selezione dei progetti. In particolare, tali criteri dovrebbero,

come prospettato dall'articolo 1-*ter*, lettera g) e dall'articolo 2-*bis* dell'orientamento generale del Consiglio nonché dal comma 2-*bis* dell'articolo 5 del progetto di relazione del Parlamento europeo, prevedere che:

la valutazione della sostenibilità dei progetti da un punto di vista economico, tenga conto anche del loro impatto complessivo sull'economia e della loro capacità di innescare investimenti successivi, nonché del relativo valore sociale;

i progetti abbiano un profilo di rischio più elevato rispetto a quelli sostenuti nel quadro dell'attività ordinaria della BEI, secondo le sue normali politiche di investimento, e non beneficino del sostegno dei fondi strutturali o di altri programmi finanziati dal bilancio dell'UE;

c) si valuti, al fine di garantire la riduzione dei tempi necessari per la concessione della garanzia del Fondo ai progetti di investimenti e assicurarne in tal modo l'effettivo contributo al rilancio della domanda aggregata, una semplificazione del sistema di *governance* duale del FEIS. Sia inoltre precisato che i membri del comitato per gli investimenti sono indipendenti e non ricevono istruzioni dalla BEI, dalle istituzioni dell'Unione, dagli Stati membri o da ogni altro organismo pubblico o privato;

d) appare opportuno assicurare la definizione di criteri puntuali e di una procedura semplificata e abbreviata per la valutazione della conformità con la normativa in materia di aiuti di stato dei finanziamenti erogati dalle banche di promozione nazionale o da altri soggetti pubblici a sostegno di progetti che beneficino della garanzia del FEIS;

e) sia valutato il ricorso, ai fini del contributo del bilancio dell'UE al Fondo, a coperture alternative rispetto alla riallocazione di stanziamenti di programmi e fondi esistenti, anche utilizzando maggiormente il margine disponibile tra i massimali delle risorse proprie e del quadro finanziario, purché non siano generate incertezze sulla effettiva dotazione finanziaria del FEIS;

f) al fine di accrescere la capacità di sostegno dell'UE agli investimenti, appare opportuno prevedere che, nell'ambito del riesame del FEIS che andrà operato entro il 2018, sia valutata la costituzione di un fondo europeo per investimenti in infrastrutture, con risorse conferite direttamente *pro quota* dagli Stati membri, sul modello del Meccanismo europeo di stabilità;

g) il Governo assicuri la costante informazione e consultazione delle Camere in merito a tutte le fasi del processo di identificazione, strutturazione e selezione dei progetti di interesse per l'Italia per i quali sarà richiesta la garanzia del FEIS;

h) sia assicurata a livello nazionale, in coerenza con le indicazioni contenute nel Piano per gli investimenti, un utilizzo efficace della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, in senso complementare agli interventi sostenuti dal FEIS. Il Governo dovrebbe valutare allo scopo, dandone conto nel prossimo Documento di economia e finanza, l'impatto prodotto dal trattamento favorevole delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento di interventi sostenuti dai fondi strutturali, quale previsto nella richiamata comunicazione sull'applicazione del Patto di stabilità.