



PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 18 giugno 2007

**su richiesta del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze con riguardo a un disegno di legge
in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti**

preposte ai medesimi

(CON/2007/17)

Introduzione e base giuridica

Il 14 maggio 2007 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto da parte del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze una richiesta di parere con riguardo a un disegno di legge in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi (di seguito "disegno di legge").

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea e del terzo e sesto trattino dell'articolo 2, paragrafo 1, della Decisione 98/415/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative¹, in quanto il disegno di legge concerne la Banca d'Italia e regole applicabili alle istituzioni finanziarie che potrebbero influenzare materialmente la stabilità delle istituzioni e dei mercati finanziari. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Finalità del disegno di legge

- 1.1 Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri italiano il 2 febbraio 2007 e presentato al Parlamento il 5 marzo 2007. Esso è al momento oggetto di discussione in seno alle competenti commissioni del Senato. Il presente parere si basa quindi sulla versione del disegno di legge inviata alla BCE dall'autorità richiedente con la richiesta di consultazione. La BCE è consapevole del fatto che la preparazione del disegno di legge costituisce un processo dinamico nel quale il testo può essere ancora modificato. Essa si dichiara comunque pronta, nei limiti del possibile, a presentare commenti su ciascuna di tali modifiche.
- 1.2 L'obiettivo principale del disegno di legge è di rafforzare l'attuale quadro legislativo con riguardo alle autorità italiane preposte alla regolamentazione e alla vigilanza dei mercati, colmare le lacune esistenti ed eliminare la sovrapposizione di competenze. In particolare, per quanto concerne il

¹ GUL 189 del 3.7.1998, pag. 42.

settore finanziario, il disegno di legge modifica ulteriormente l'assetto istituzionale in materia di vigilanza in Italia e rappresenta un altro passo verso il miglioramento del modello di vigilanza italiano sulla base dell'attribuzione dei compiti di regolamentazione e vigilanza alle diverse autorità a seconda delle rispettive finalità. La BCE è già stata consultata in precedenza su altri progetti di disposizioni legislative volti a istituire un modello di vigilanza funzionale².

2. Miglioramento del modello di vigilanza

- 2.1 In generale, il disegno di legge migliora ulteriormente l'attuale sistema di vigilanza funzionale nel settore finanziario. L'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (ISVAP) e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) saranno soppressi mediante decreti legislativi da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore del disegno di legge. Le loro attuali competenze sono trasferite alla Banca d'Italia e alla Commissione nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), a seconda delle rispettive finalità. Di conseguenza, come stabilito dall'articolo 7 del disegno di legge, saranno due le autorità preposte alla vigilanza: la Banca d'Italia, che sarà responsabile in materia di stabilità delle istituzioni finanziarie e la CONSOB, che sarà responsabile in materia di trasparenza del mercato e della correttezza dei comportamenti. Inoltre, l'Ufficio italiano dei cambi (UIC) sarà liquidato e le sue funzioni e risorse verranno attribuite alla Banca d'Italia.
- 2.2 La BCE conferma la propria valutazione positiva del modello di vigilanza sopra descritto, che implica una suddivisione funzionale delle responsabilità nella vigilanza del settore finanziario³ e accoglie favorevolmente l'obiettivo del disegno di legge di accrescere l'efficacia e l'efficienza di tale modello. In primo luogo, l'assetto istituzionale proposto è volto a riconoscere il ruolo fondamentale della banca centrale nel promuovere la sicurezza e la solidità delle istituzioni finanziarie e la stabilità dell'intero sistema finanziario. In secondo luogo, l'approccio scelto riconosce pienamente l'emergere di gruppi finanziari che forniscono diversi tipi di servizi finanziari e la necessità di affrontare le questioni prudenziali riguardanti tali gruppi in maniera altamente coordinata. Tuttavia, si dovrebbe prestare particolare attenzione ad alcuni elementi del nuovo assetto istituzionale, come ulteriormente illustrato qui di seguito.
- 2.3 La BCE osserva che si propone di sopprimere il Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR) e che le rispettive competenze assegnategli dal Testo unico bancario (TUB) verranno trasferite al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Banca d'Italia mediante

² Si vedano i pareri della BCE: CON/2004/16 dell'11 maggio 2004 su richiesta del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze in relazione a un disegno di legge recante interventi per la tutela del risparmio; CON/2005/34 del 6 ottobre 2005 su richiesta del Ministero dell'Economia e delle Finanze della Repubblica italiana in merito a una modifica del disegno di legge recante interventi per la tutela del risparmio che concerne la Banca d'Italia; CON/2005/58 del 23 dicembre 2005 su richiesta del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze in merito a una modifica del disegno di legge recante interventi per la tutela del risparmio concernente la Banca d'Italia; CON/2006/44 del 25 agosto 2006 su richiesta della Banca d'Italia sulle modifiche allo statuto della Banca d'Italia; e CON/2006/51 del 3 novembre 2006 su richiesta del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze in relazione a un progetto di decreto legislativo da emanarsi nell'esercizio della delega contenuta nella legge recante interventi per la tutela del risparmio.

³ Si veda il parere della BCE CON/2004/21 del 7 giugno 2004 su richiesta del Ministero delle Finanze olandese con riguardo a un disegno di legge in materia di vigilanza nel settore finanziario.

decreti legislativi (da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore del disegno di legge). La BCE richiama la sua precedente richiesta di chiarimenti sul ruolo del CICR, in particolare allo scopo di proteggere l'indipendenza operativa delle autorità di vigilanza, che costituisce un principio essenziale e riconosciuto a livello internazionale⁴. La BCE accoglie pertanto con favore il fatto che l'articolo 10, comma 1, lettera g, contenga un riferimento specifico ad "assicurare l'indipendenza dell'attività di vigilanza" con riguardo alle questioni che devono essere disciplinate da successivi decreti legislativi, che regoleranno nel dettaglio il trasferimento dei poteri e delle risorse tra le autorità e coordineranno le disposizioni normative esistenti in materia di intermediari e mercati finanziari. La BCE si dichiara pronta a fornire un'ulteriore valutazione di tali questioni quando consultata su detti decreti legislativi. Tuttavia, il riferimento dell'articolo 1, comma 3, alle "funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del Governo e dei Ministri" nelle materie oggetto del disegno di legge, in particolare in connessione con il riferimento incrociato a questa disposizione contenuto nell'articolo 9, comma 4, potrebbe meritare ulteriori chiarimenti a tutela dell'indipendenza delle autorità di vigilanza.

- 2.4 Inoltre, la BCE accoglie con favore l'accresciuta responsabilità per l'attività di vigilanza introdotta dall'articolo 18 del disegno di legge, che stabilisce un obbligo delle autorità di vigilanza di consultare i soggetti interessati, di motivare le proprie decisioni e di illustrare le conseguenze della propria attività. Infatti, l'indipendenza della vigilanza deve essere accompagnata da chiare responsabilità per quanto riguarda le attività intraprese dalle autorità. La BCE rileva altresì che l'articolo 21 del disegno di legge istituisce una commissione bicamerale ad hoc, a cui tutte le autorità presenteranno una relazione annuale, e accoglie con favore il divieto esplicito di qualsiasi interferenza da parte di tale commissione nella vigilanza quotidiana.
- 2.5 Ancora, in linea con le esperienze di Stati membri dell'UE, l'articolo 9 del disegno di legge istituisce un nuovo Comitato per la stabilità finanziaria (CSF), composto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (che lo presiede), dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente della CONSOB. La BCE accoglie favorevolmente l'istituzione del CFS, in quanto risponde all'esigenza di promuovere la stabilità finanziaria e di intraprendere iniziative coordinate nelle ipotesi di crisi finanziarie che possono influire sull'intero sistema finanziario. L'aver previsto una tale coordinazione a livello nazionale è altresì in linea con le raccomandazioni in materia a livello UE. Tuttavia, la BCE ritiene che le competenze attribuite a tali comitati non debbano compromettere l'indipendenza della banca centrale, in particolare al fine di preservare la stabilità del sistema finanziario e la gestione delle crisi, che possono riguardare direttamente talune funzioni di banca centrale⁵.

⁴ In proposito si veda il paragrafo 10 del parere della BCE CON/2004/16 e il paragrafo 2.3 del parere della BCE CON/2006/51.

⁵ Si veda il paragrafo 11 del parere della BCE CON/2002/13 del 24 aprile 2002 su richiesta Ministero delle Finanze belga su un disegno di legge in materia di vigilanza prudenziale nel settore finanziario e dei servizi finanziari.

3. L'Ufficio italiano cambi

- 3.1 La BCE nota che i compiti dell'UIC in futuro saranno svolti dalla Banca d'Italia, compresi quelli relativi alla prevenzione del riciclaggio, che verranno svolti in particolare dal Servizio di analisi finanziaria⁶. Inoltre, in seno al Ministero dell'Economia e delle Finanze sarà istituito un Comitato antiriciclaggio⁷. La BCE accoglie favorevolmente il fatto che il Comitato sarà istituito solo a fini di coordinamento, senza pregiudicare l'indipendenza dell'unità di informazione finanziaria.
- 3.2 Il fatto che l'UIC e i relativi compiti vengano assorbiti dalla Banca d'Italia costituirà un trasferimento di ulteriori poteri a una banca centrale nazionale (BCN). La BCE ha sempre spiegato chiaramente che "Gli Stati membri non possono mettere le rispettive BCN nella posizione di non disporre di risorse finanziarie sufficienti per espletare i compiti connessi con il SEBC o, a seconda del caso, con l'Eurosistema"⁸. La BCE si aspetta pertanto che, nel dare attuazione alla nuova struttura, verrà prestata sufficiente attenzione affinché la capacità operativa della Banca d'Italia di svolgere i compiti connessi all'Eurosistema non venga inficiata⁹.
- 3.3 La Direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo¹⁰ prevede che gli Stati membri garantiscano che l'unità di informazione finanziaria "abbia accesso, direttamente o indirettamente, in maniera tempestiva, alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato". Di conseguenza, la legislazione italiana di recepimento della direttiva 2005/60/CE dovrà assicurare che alla Banca d'Italia vengano attribuiti tali poteri, affinché sia in grado di richiedere e ricevere tutte le informazioni necessarie da parte delle istituzioni e persone oggetto della direttiva in questione¹¹.

4. Rapporto tra la Banca d'Italia e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'articolo 14, comma 5, del disegno di legge prevede che, in caso di fusioni nell'ambito del settore bancario, la Banca d'Italia debba formulare un parere non vincolante entro 30 giorni dal ricevimento della documentazione rilevante. Decorso inutilmente tale termine, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) può adottare la decisione di propria competenza anche in assenza del suddetto parere. La BCE accoglie con favore questa soluzione, che riflette il principio di attribuzione delle competenze

⁶ Articolo 12 del disegno di legge.

⁷ Articolo 11 del disegno di legge. Si veda anche il paragrafo 9 del parere della BCE CON/1998/35 su richiesta del Ministero italiano del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica ai sensi degli articoli 109 F, paragrafo 6, e 109 L, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, dell'articolo 5.3 dello statuto dell'Istituto monetario europeo e della Decisione 93/717/CE del Consiglio del 22 novembre 1993, in merito ad un progetto di decreto legge in attuazione dell'articolo 108 del trattato concernente l'Ufficio italiano dei cambi.

⁸ Si veda ad esempio il Rapporto sulla convergenza 2007 della BCE, pag. 19.

⁹ Si veda il paragrafo 2.3 del parere della BCE CON/2006/38 del 25 luglio 2006 a richiesta della Banca di Grecia relativamente a un progetto di disposizione sui poteri della Banca di Grecia nel settore della tutela dei consumatori.

¹⁰ GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.

¹¹ Si vedano gli articoli 21 e 22 della direttiva 2005/60/CE.

alle autorità a seconda delle rispettive finalità e mantiene una chiara distinzione rispetto alla procedura di autorizzazione delle fusioni¹².

5. Assetto proprietario della Banca d'Italia

- 5.1 Ai sensi degli articoli 14, commi 6 e 7, del disegno di legge, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore del disegno di legge, un decreto legislativo volto a ridefinire i criteri di partecipazione al capitale della Banca d'Italia e a introdurre, a garanzia dell'indipendenza della medesima, limiti al possesso delle quote di partecipazione, nonché criteri per la loro remunerazione, avuto riguardo alla natura pubblica delle funzioni esercitate.
- 5.2. La BCE ribadisce quanto già affermato in proposito in precedenti pareri, in particolare la necessità che il modificato assetto proprietario rispetti l'indipendenza della banca centrale e la natura pubblica della Banca d'Italia. Essa si aspetta di venire consultata dal Governo italiano in merito al relativo progetto di decreto legislativo¹³.

6. Compatibilità con l'articolo 14.2 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea

L'articolo 16, comma 6, del disegno di legge sanziona con la decadenza la violazione delle disposizioni in materia di conflitti di interesse da parte di un componente del collegio di qualsiasi autorità di cui al disegno di legge. La BCE rileva che l'articolo 14.2 dello statuto contiene un elenco esaustivo dei motivi di revoca dei governatori e degli altri membri degli organi decisionali delle BCN coinvolti nell'assolvimento delle funzioni proprie del SEBC. Pertanto, onde evitare qualsiasi incompatibilità con il diritto comunitario, la BCE raccomanda fortemente di elencare l'articolo 16, comma 6, del disegno di legge tra le disposizioni che non si applicano alla Banca d'Italia di cui all'articolo 16, comma 8 del disegno di legge.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 18 giugno 2007.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Jean-Claude TRICHET

¹² In proposito si veda il paragrafo 14 del parere della BCE CON/2004/16, i paragrafi 7 e 8 del parere della BCE CON/2005/58 e il paragrafo 3 del parere della BCE CON/2006/51.

¹³ Si vedano i paragrafi 8 e 10 del parere della BCE CON/2005/34, il paragrafo 5 del parere della BCE CON/2005/58 e il paragrafo 3.1 del parere della BCE CON/2006/44.