



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.12.2010
COM(2010) 716 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari

{SEC(2010) 1496 definitivo}
{SEC(2010) 1497 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari

1. INTRODUZIONE

Nell'ambito della costruzione del mercato unico dei servizi finanziari l'Unione europea ha compiuto progressi verso un quadro armonizzato di norme prudenziali e di regole di condotta per gli istituti finanziari che dovrebbe garantire la sicurezza, la stabilità e l'integrità dei mercati finanziari.

La crisi finanziaria ha destato dubbi circa l'effettiva osservanza e applicazione delle regole del mercato finanziario in tutta l'Unione. La mancata applicazione delle norme UE in uno Stato membro può avere notevoli ripercussioni sulla stabilità e sul funzionamento del sistema finanziario di un altro Stato membro. È pertanto indispensabile garantire un'applicazione coerente ed efficace delle norme UE in tutti gli Stati membri.

La Commissione ha lavorato su una riforma globale del settore finanziario volta a garantirne la solidità e la stabilità. In particolare, la recente riforma dell'architettura di vigilanza consentirà un monitoraggio più efficace dei mercati finanziari e una migliore tutela della loro stabilità, sicurezza e integrità.

Questo nuovo sistema di vigilanza deve necessariamente essere completato da regimi sanzionatori efficienti e con un grado di convergenza sufficiente. Come riconosce la relazione de Larosière: *“L'attività di vigilanza non può risultare efficace se esistono sistemi sanzionatori deboli e notevolmente variabili. È fondamentale che, all'interno dell'UE e non solo, tutte le autorità di vigilanza siano in grado di applicare sistemi sanzionatori sufficientemente convergenti, rigorosi e con effetti deterrenti”*¹.

Garantire la corretta applicazione delle norme UE spetta in primo luogo alle autorità nazionali, che hanno il compito di impedire agli istituti finanziari di violare le norme UE e di irrogare sanzioni in caso di violazioni nel loro ambito di competenza. Le autorità nazionali, tuttavia, devono agire in modo coordinato e integrato. Le nuove autorità di vigilanza europee provvederanno a migliorare il coordinamento delle attività delle autorità nazionali intese a garantire il rispetto della normativa (*enforcement*)². La corretta applicazione della normativa

¹ Relazione del gruppo di esperti di alto livello sulla vigilanza finanziaria nell'Unione europea, presieduto da Jacques de Larosière, del 25 febbraio 2009, punto 201.

² Nel novembre 2010, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato atti legislativi che istituiscono un nuovo quadro di vigilanza per la regolamentazione del settore finanziario in Europa, compresa la creazione dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), dell'Autorità bancaria europea (EBA) e dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), cfr. COM(2009) 499, COM(2009) 501 e COM(2009) 502. Le autorità suddette saranno autorizzate a effettuare esami tra pari delle autorità nazionali, potranno irrogare sanzioni e riceveranno informazioni sulle sanzioni applicate dalle autorità nazionali. Questi poteri possono essere utilizzati per monitorare la legislazione nazionale e per promuovere gli scambi di informazioni e di migliori pratiche tra Stati membri. Le autorità in questione hanno inoltre la facoltà di comporre le controversie tra le

UE presuppone altresì che a tutte le autorità nazionali siano conferiti poteri sanzionatori appropriati.

In tale contesto, il Consiglio ECOFIN ha chiesto alla Commissione e ai tre comitati delle autorità di vigilanza (il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS), il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR)) di eseguire una valutazione transsettoriale della coerenza, dell'equivalenza e dell'uso effettivo dei poteri sanzionatori negli Stati membri che consenta di stabilire se i regimi sanzionatori sono sufficientemente equivalenti³. Gli studi effettuati dai comitati delle autorità di vigilanza riguardano le sanzioni irrogate dagli Stati membri in caso di violazione delle norme nazionali che recepiscono alcune delle più importanti direttive UE applicabili nei settori bancario, assicurativo e degli strumenti finanziari⁴. In seguito a questi studi⁵, le comunicazioni della Commissione del 4 marzo 2009 e del 2 giugno 2010⁶ hanno annunciato una comunicazione sulle sanzioni nel settore dei servizi finanziari al fine di promuoverne la convergenza nell'ambito delle diverse attività di vigilanza.

A livello internazionale, il potenziamento dei regimi sanzionatori è uno degli elementi della riforma del settore finanziario. In occasione del vertice tenutosi a Washington il 15 novembre 2008, i leader del G20 hanno raggiunto un accordo sull'attuazione di un piano d'azione per la riforma dei mercati finanziari comprendente misure volte a tutelare mercati e investitori contro i comportamenti illeciti e a garantire l'esistenza di regimi sanzionatori appropriati⁷. Il

autorità nazionali in determinati settori che richiedono cooperazione, coordinamento o l'adozione congiunta di decisioni da parte di autorità di vigilanza diverse. Nella sua proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito (COM(2010) 289), la Commissione propone inoltre di autorizzare l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati ad adottare opportune misure di vigilanza in caso di violazione del regolamento e a chiedere alla Commissione di infliggere un'ammenda a un'agenzia di rating del credito in certi casi specifici.

³ Nel suo "Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini" del 2 dicembre 2009, il Consiglio europeo evidenzia la necessità di regolare i mercati finanziari e prevenire gli abusi e invita gli Stati membri e la Commissione a migliorare l'accertamento degli abusi di mercato e della distrazione di fondi. Nelle conclusioni del Consiglio GAI sulla prevenzione delle crisi economiche e sul sostegno all'attività economica si sottolinea che si potrebbe esaminare se è possibile e, in caso affermativo, conveniente un ravvicinamento minimo delle norme penali rispetto alle manipolazioni gravi di quotazioni e altre eventuali condotte connesse con i mercati dei titoli. Cfr. docc. 8920/10 del 22.4.2010 e 7881/10 del 29.3.2010.

⁴ Direttiva 2006/48/CE sui requisiti patrimoniali (GU L 302 del 17.11.2009); direttiva 2004/39/CE sui mercati degli strumenti finanziari (GU L 145 del 30.4.2004); direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato (GU L 96 del 12.4.2003); direttiva 2009/138/CE (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009); direttiva 2003/71/CE sui prospetti (GU L 345 del 31.12.2003); direttiva 2002/92/CE sulla intermediazione assicurativa (GU L 9 del 15.1.2003); direttiva 2005/60/CE sul riciclaggio del denaro (GU L 309 del 25.11.2005); direttiva 2009/65/CE OICVM (GU L 302 del 17.11.2009).

⁵ CEBS: "Mapping of supervisory objectives, including early intervention measures and sanctioning powers", marzo 2009/47, CESR: "Report on administrative measures and sanctions as well as criminal sanctions available in Member States under the Market Abuse Directive", 17.10.2007; "Report on the mapping of supervisory powers, supervisory practices, administrative and criminal sanctioning regimes of MS in relation to the MiFID Directive", 16.2.2009, 08/220; "Report on CESR members' powers under the Prospectus Directive and its implementing measures" giugno 2007, 07-384; CEIOPS: "Report to the European Commission on EU supervisory powers, objectives, sanctioning powers and regimes", 29.5.2009, 21/09. La presente comunicazione si basa sulle informazioni fornite nelle relazioni suddette e sui contributi successivamente ricevuti dagli Stati membri.

⁶ COM(2010) 301.

⁷ Le successive riunioni del G20 hanno evidenziato la necessità di potenziare la vigilanza e la regolamentazione finanziaria onde promuovere, tra l'altro, l'integrità del mercato e sostenere la

miglioramento dell'applicazione della normativa (*enforcement*) e dei mezzi di ricorso figura anche tra gli obiettivi della riforma della regolamentazione finanziaria attuata di recente negli Stati Uniti⁸.

Basandosi sugli studi dei comitati delle autorità di vigilanza e sulle discussioni con gli Stati membri, la presente comunicazione indica gli aspetti dei regimi sanzionatori nazionali che potrebbero essere migliorati, suggerisce possibili azioni a livello di UE per migliorare la convergenza e l'efficienza di questi regimi e invita tutte le parti interessate a formulare osservazioni sulle azioni proposte.

In funzione dei contributi ricevuti, che alimenteranno il dibattito sul ruolo dei regimi sanzionatori in relazione all'adozione di ulteriori atti normativi, e dopo una valutazione approfondita dell'impatto delle questioni pertinenti in materia di sanzioni, la Commissione rifletterà sulle proposte necessarie per modificare gli atti legislativi nel settore dei servizi finanziari⁹.

2. I REGIMI SANZIONATORI NEL SETTORE FINANZIARIO

2.1. Concetti di base

La presente comunicazione definisce i regimi sanzionatori come il quadro normativo per le sanzioni previste dal diritto nazionale in caso di violazione delle norme UE sui servizi finanziari (comprese le norme nazionali che recepiscono direttive UE) ad opera di istituti finanziari e di altri partecipanti ai mercati e per l'effettiva applicazione delle sanzioni.

Le sanzioni sono una componente importante di qualsiasi sistema normativo. Esse fungono al tempo stesso da deterrente e da catalizzatore per garantire la conformità con la normativa UE. Nel settore finanziario, regimi sanzionatori efficaci sono un elemento fondamentale per l'instaurazione di un regime di vigilanza atto a garantire la solidità e la stabilità dei mercati finanziari nonché, in ultima analisi, la tutela di consumatori e investitori. La presente comunicazione riguarda esclusivamente le sanzioni irrogate e applicate dalle autorità competenti degli Stati membri, compresi i tribunali, nel settore dei servizi finanziari. Per fornire ulteriori incentivi a conformarsi alla normativa UE si potrebbero mettere a disposizione dei consumatori strumenti di ricorso contro gli autori di una violazione per ottenere il risarcimento degli eventuali danni subiti. La Commissione lancerà una consultazione pubblica sui ricorsi collettivi¹⁰ in cui terrà conto anche delle questioni connesse ai ricorsi dei consumatori nel settore dei servizi finanziari.

disciplina di mercato (Londra, aprile 2009) e hanno caldeggiato azioni volte a proteggere consumatori, depositanti e investitori contro le pratiche di mercato abusive (Pittsburgh, settembre 2009).

⁸ Il Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (luglio 2010) prevede una riforma globale del sistema finanziario americano. La sua applicazione pratica presuppone che le agenzie di regolamentazione statunitensi responsabili elaborino un gran numero di norme per attuare le disposizioni di alto livello della legge. La riforma prevede, ad esempio, la creazione di incentivi finanziari per incoraggiare la segnalazione alla Securities and Exchange Commission (SEC) delle violazioni delle leggi sugli strumenti finanziari, il rafforzamento dei poteri della SEC di perseguire chi aiuta o istiga una persona a violare le leggi federali sugli strumenti finanziari e una diminuzione dell'onere della prova.

⁹ Gli attuali lavori sulla gestione delle crisi, ad esempio, comprendono anche un riesame dei poteri di vigilanza di cui dispongono le autorità nazionali di vigilanza bancaria.

¹⁰ Cfr. il programma di lavoro della Commissione per il 2011, punto 2.6 - COM (2010)623.

Per garantire la piena applicazione della normativa UE, le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Le sanzioni possono essere considerate *efficaci* se garantiscono la conformità con la normativa UE, *proporzionate* se rispecchiano adeguatamente la gravità della violazione e non vanno oltre quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi perseguiti e *dissuasive* se sono sufficientemente severe da scoraggiare gli autori delle violazioni dal ripetere la stessa infrazione e gli altri potenziali trasgressori dal commettere tali violazioni.

La conformità delle sanzioni con questi requisiti dipende da una serie di fattori tra cui la natura e il livello delle sanzioni previste a norma di legge, i quadri istituzionali e procedurali che ne disciplinano l'applicazione, l'efficace individuazione delle violazioni e l'effettiva applicazione delle sanzioni previste a norma di legge. Questi fattori fanno parte dei regimi sanzionatori di cui alla presente comunicazione.

Nelle norme UE sui servizi finanziari si parla spesso di “sanzioni amministrative” e di “misure amministrative”. La distinzione tra misure e sanzioni non è chiara: alcune azioni amministrative, come la revoca di un'autorizzazione, possono essere considerate sanzioni amministrative in determinati Stati membri e misure amministrative in altri. Nella presente comunicazione il concetto di “sanzioni” ha una portata ampia, in quanto copre tutte le azioni intraprese dopo che è stata commessa una violazione per impedire al trasgressore e al pubblico in generale di commettere ulteriori violazioni.

2.2. Il quadro normativo dell'UE

Il quadro normativo vigente conferisce agli Stati membri una notevole autonomia in termini di scelta e applicazione delle sanzioni nazionali. Questa autonomia va però conciliata con la necessità di applicare il diritto europeo in modo effettivo e coerente. In particolare, le direttive e i regolamenti europei attualmente in vigore nel settore dei servizi finanziari contengono sostanzialmente quattro gruppi di disposizioni in materia di sanzioni:

- il primo gruppo riguarda il coordinamento del potere di irrogare sanzioni tra diversi Stati membri che possono essere interessati da una violazione, una questione di fondamentale importanza nell'ambito del “passaporto” e dell'esercizio della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento nel mercato interno¹¹.
- Il secondo gruppo sancisce l'obbligo per gli Stati membri di disporre l'applicazione di opportune sanzioni e misure amministrative in caso di violazione delle norme UE e di garantire che tali sanzioni e misure siano efficaci, proporzionate e dissuasive¹². La maggior

¹¹ Direttiva sugli abusi di mercato, articolo 16. Solvibilità II articolo 250, paragrafo 1, lettera b); direttiva sui requisiti patrimoniali, articolo 132, paragrafo 1, lettera d). Solvibilità II articolo 155, paragrafo 3, e articolo 158, paragrafo 2; direttiva sui requisiti patrimoniali, articolo 30, paragrafo 3; MiFID, articolo 62, paragrafo 2; OICVM, articolo 21, paragrafo 5, e articolo 108, paragrafo 5; direttiva sul prospetto, articolo 23. MiFID, articolo 32, paragrafo 7, e articolo 62, paragrafo 2; OICVM, articolo 108, paragrafo 1, e articolo 109, paragrafo 2; MiFID, articolo 62, paragrafo 2.

¹² Ad esempio, l'articolo 51, paragrafo 1, della direttiva MiFID recita: “Fatte salve le procedure per la revoca dell'autorizzazione o il diritto degli Stati membri di irrogare sanzioni penali, gli Stati membri assicurano, conformemente al loro diritto nazionale, che possano essere adottate misure amministrative o irrogate sanzioni amministrative appropriate a carico delle persone responsabili nel caso in cui le disposizioni adottate in attuazione della presente direttiva non siano rispettate. Gli Stati membri provvedono affinché dette misure siano effettive, proporzionate e dissuasive”. Cfr. anche l'articolo 25 della direttiva 2003/71/CE sui prospetti, l'articolo 14 della direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato (interpretato dalla Corte nella causa C-45/08, Spector Photo Group e Van Raemdonck/CBFA, sentenza

parte delle direttive vigenti prevede un elenco di poteri che possono essere conferiti alle autorità nazionali, senza però fare una distinzione tra misure investigative, preventive e repressive e senza specificare i casi in cui tali poteri devono essere esercitati¹³.

- Il terzo gruppo riguarda le sanzioni per violazioni specifiche¹⁴. Alcuni atti indicano uno o più tipi particolari di sanzioni, come la revoca di un'autorizzazione, che le autorità competenti possono irrogare in circostanze specifiche¹⁵ e, in alcuni casi, anche le circostanze in cui le autorità competenti sono tenute a irrogare la sanzione in questione¹⁶.
- Il quarto gruppo dispone la pubblicazione da parte delle autorità, in determinate circostanze, delle misure e delle sanzioni applicate¹⁷.

La normativa UE vigente si applica unicamente alle sanzioni e misure amministrative. Gli Stati membri possono scegliere di applicare sanzioni penali.

3. CARENZE DEI REGIMI SANZIONATORI ESISTENTI

Il riesame dei regimi sanzionatori eseguito dalla Commissione in collaborazione con i comitati delle autorità di vigilanza mette in luce divergenze tra gli Stati membri che possono essere dovute a un gran numero di fattori, tra cui le differenze fra i sistemi normativi nazionali degli Stati membri, i requisiti costituzionali, il funzionamento delle amministrazioni nazionali e il ruolo dei tribunali (amministrativi o penali).

Le modalità di definizione delle sanzioni applicate in determinati Stati membri suscitano dubbi circa la natura pienamente efficace, proporzionata e dissuasiva delle sanzioni stesse. Esistono inoltre divergenze a livello di *enforcement*. In alcuni Stati membri non sono state irrogate sanzioni per oltre due anni. Secondo la Commissione, questo potrebbe denotare carenze nell'applicazione delle norme UE.

3.1. Divergenze e carenze dei regimi sanzionatori nazionali

Fermo restando che la loro natura e portata differiscono in una certa misura a seconda dei settori e degli atti legislativi dell'UE, le divergenze e le carenze individuate riguardano le questioni elencate di seguito¹⁸.

del 23.12.2009, punti 65-77), l'articolo 28 della direttiva 2004/109/CE sugli obblighi di trasparenza, l'articolo 99, paragrafo 1 della direttiva 2009/65/CE OICVM, l'articolo 54 della direttiva 2006/48/CE sugli enti creditizi o l'articolo 34 della direttiva 2009/138/CE solvibilità II e l'articolo 39, paragrafo 2, della direttiva sul riciclaggio del denaro, che prevede anche sanzioni nei confronti di persone fisiche. Il considerando 38 della direttiva sugli abusi di mercato specifica che "le sanzioni dovrebbero essere sufficientemente dissuasive, proporzionate alla gravità della violazione e agli utili realizzati".

¹³ Cfr. MiFID articolo 50, direttiva requisiti patrimoniali articolo 136, direttiva OICVM articolo 98, direttiva solvibilità II articolo 34, direttiva prospetto articolo 21.

¹⁴ Cfr. gli articoli 62 e 258, paragrafo 2, della direttiva 2009/138/CE - solvibilità II, l'articolo 99, paragrafo 2, della direttiva OICVM e l'articolo 8, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2002/92/CE sulla intermediazione assicurativa.

¹⁵ Questo riguarda principalmente la revoca di un'autorizzazione, cfr. ad esempio la direttiva 2009/138/CE (solvibilità II), articolo 144, paragrafo 1, e la direttiva 2006/48/CE (requisiti patrimoniali), articolo 17.

¹⁶ Cfr. ad esempio la direttiva 2009/138/CE (solvibilità II), articoli 131 e 144, paragrafo 2.

¹⁷ Cfr. ad esempio l'articolo 51, paragrafo 3, della direttiva 2004/39/CE - MiFID, l'articolo 25, paragrafo 2, della direttiva 2003/71/CE sui prospetti, l'articolo 28, paragrafo 2, della direttiva 2004/109/CE sugli obblighi di trasparenza, l'articolo 14, paragrafo 4, della direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato e l'articolo 99, paragrafo 3, della direttiva 2009/65/CE - OICVM.

Alcune autorità competenti non dispongono di poteri sanzionatori importanti relativamente a determinate violazioni

I tipi di sanzioni sono estremamente diversi da uno Stato membro all'altro, anche per lo stesso tipo di violazione. In generale, le autorità competenti possono irrogare una sanzione ottimale in termini di efficacia, proporzionalità e dissuasività solo se dispongono di una vasta gamma di poteri sanzionatori diversi.

Non sempre il diritto nazionale prevede determinati poteri sanzionatori, come la revoca delle licenze e l'esautoramento o il licenziamento dei dirigenti, ritenuti particolarmente atti a garantire la dissuasione nel settore finanziario.

In 6 Stati membri, ad esempio, non è possibile revocare un'autorizzazione in caso di violazione della direttiva sugli abusi di mercato. 15 Stati membri non prevedono l'esautoramento o il licenziamento dell'organo di amministrazione e/o di vigilanza nei casi che comportano la manipolazione del mercato ai sensi della direttiva. Questi poteri possono risultare utili per reprimere efficacemente le violazioni, prevenendo quindi gli abusi di mercato.

Non tutte le legislazioni nazionali prevedono ammonimenti pubblici e la pubblicazione delle sanzioni, che invece possono dare un notevole contributo alla prevenzione generale poiché servono a rammentare le sanzioni applicabili a determinati tipi di comportamento e dimostrano come tali comportamenti rischiano realmente di essere scoperti e puniti dalle autorità. Per quanto riguarda la direttiva MiFID, ad esempio, 5 Stati membri non prevedono ammonimenti pubblici e 7 Stati membri non prevedono la pubblicazione delle sanzioni. Nel settore assicurativo, solo 14 autorità di vigilanza pubblicano sistematicamente le sanzioni.

I livelli delle sanzioni amministrative pecuniarie (ammende) differiscono considerevolmente a seconda degli Stati membri e sono troppo bassi in alcuni di essi

Esistono notevoli divergenze per quanto riguarda il livello minimo e massimo delle sanzioni pecuniarie previste dalle legislazioni nazionali; talvolta il livello massimo è veramente troppo basso perché le sanzioni risultino sufficientemente dissuasive.

Nel settore bancario, ad esempio, l'importo massimo delle ammende previste in caso di violazione è illimitato o variabile in 6 Stati membri, superiore a 1 milione di euro in 9 Stati membri e inferiore a 150 000 euro in 7 Stati membri.

Nel settore degli strumenti finanziari, sui 18 Stati membri che prevedono ammende amministrative in caso di violazione del divieto relativo all'abuso di informazioni privilegiate 4 prevedono ammende massime pari o inferiori a 200 000 euro e solo 12 prevedono ammende pari o superiori a 1 milione di euro. In caso di inosservanza delle condizioni minime per l'autorizzazione delle imprese di investimento, 17 Stati membri prevedono ammende massime inferiori a 1 milione di euro e in 6 di essi l'importo massimo è pari o inferiore a 100 000 euro. Nel settore assicurativo, in 10 Stati membri le ammende sono illimitate o possono essere pari

¹⁸ Gli esempi contenuti nella presente sezione non menzionano gli Stati membri interessati, poiché il loro scopo è solo quello di illustrare i problemi generali individuati. Le relazioni dei comitati delle autorità di vigilanza sulle quali è basata la presente comunicazione contengono maggiori informazioni in proposito.

o superiori a 1 milione di euro, in 7 Stati membri sono comprese tra 100 000 euro e 1 milione di euro e in 6 Stati membri sono inferiori a 100 000 euro.

Le violazioni della normativa sui servizi finanziari possono determinare guadagni di vari milioni di euro, superiori ai livelli massimi delle ammende previste in alcuni Stati membri¹⁹. L'effetto deterrente di un'ammenda inferiore ai guadagni che dovrebbero derivare dalla violazione sarà probabilmente scarso. Inoltre, il trasgressore potenziale può sempre sperare che le autorità non scoprano la violazione. Per garantire che un'ammenda abbia un effetto deterrente sufficiente su un operatore di mercato razionale, occorre controbilanciare la possibilità che una violazione non venga scoperta irrogando ammende nettamente più elevate del potenziale beneficio derivante da una violazione della normativa sui servizi finanziari. Nel settore finanziario, dove numerosi trasgressori potenziali sono istituti finanziari transnazionali con fatturati estremamente elevati, non si può pensare che delle sanzioni di qualche migliaio di euro siano sufficientemente dissuasive.

Alcune autorità competenti non possono irrogare sanzioni amministrative a persone sia fisiche che giuridiche

In alcuni Stati membri, le sanzioni vengono irrogate unicamente a persone fisiche o unicamente a persone giuridiche, che saranno quindi trattate in modo diverso, relativamente a una violazione specifica, a seconda dello Stato membro in cui viene commessa la violazione.

Alcuni Stati membri, ad esempio, non prevedono l'applicazione di sanzioni a persone fisiche nel settore assicurativo.

Ciò significa che una persona fisica (ad esempio il direttore di una banca) sostanzialmente responsabile di una violazione potrebbe non essere dissuasa dal commettere violazioni se non rischiasse sanzioni per il suo comportamento illecito in quanto le sanzioni sono applicate soltanto a persone giuridiche (ad esempio la banca). D'altro canto, qualora un singolo abbia commesso una violazione a vantaggio di un istituto finanziario, le sanzioni applicabili soltanto a questa persona potrebbero non avere un effetto dissuasivo sufficiente sull'istituto finanziario. Inoltre, laddove una persona giuridica (ad esempio un istituto finanziario considerato globalmente) sia responsabile della violazione, limitare l'applicazione delle sanzioni alle persone fisiche (ad esempio gli impiegati coinvolti nella violazione) potrebbe non essere sufficiente per motivare l'istituto finanziario a prendere le misure organizzative e impartire al personale la formazione necessaria per prevenire le violazioni.

Le autorità competenti non seguono gli stessi criteri nell'applicare le sanzioni

Nella maggior parte dei settori esistono divergenze tra i fattori di cui le autorità competenti devono tener conto nel decidere il tipo di sanzione amministrativa e/o nel calcolare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie da applicare in un caso specifico. Non sempre si tiene conto di fattori come il beneficio risultante dalla violazione (se calcolabile) o la solidità finanziaria e l'eventuale comportamento collaborativo dell'autore di una violazione, che pure contribuirebbero a garantire l'efficacia, la proporzionalità e la dissuasività delle sanzioni effettivamente applicate.

Ad esempio, in caso di violazione del divieto relativo all'abuso di informazioni privilegiate ai sensi della direttiva sugli abusi di mercato, solo 12 Stati membri prevedono sanzioni di entità

¹⁹ Cfr. ad esempio il comunicato stampa della FSA n. FSA/PN/098/2003 del 25.9.2003.

perlomeno equivalente al beneficio derivante dalla violazione. Un'ammenda che non sia nettamente superiore al beneficio che può derivare da una violazione avrà tuttavia un effetto deterrente limitato.

Nel settore bancario, solo 17 Stati membri tengono conto della solidità finanziaria di un istituto finanziario per determinare il livello dell'ammenda irrogata a tale istituto. Solo 5 Stati membri tengono conto di questo fattore nell'applicare ammende in caso di violazione della direttiva OICVM²⁰. Comunque sia, qualsiasi sanzione irrogata deve avere un effetto equivalente su tutte le imprese del settore dei servizi finanziari: un'ammenda poco elevata risulterà chiaramente dissuasiva per determinati istituti finanziari più piccoli, ma avrà un effetto deterrente alquanto limitato sui grandi istituti finanziari.

Infine, non tutti gli Stati membri tengono conto del livello di collaborazione del trasgressore, mentre così facendo si incoraggerebbero i trasgressori a collaborare con le autorità competenti la cui capacità investigativa risulterebbe notevolmente potenziata. Nel settore assicurativo, ad esempio, solo 18 Stati membri tengono conto della collaborazione con le autorità.

Esistono divergenze per quanto riguarda la natura delle sanzioni (amministrative o penali) previste dal diritto nazionale

I tipi di violazioni per i quali il diritto nazionale prevede sanzioni amministrative o penali differiscono a seconda degli Stati.

Ad esempio, tutti gli Stati membri prevedono sanzioni amministrative in caso di violazione della direttiva MiFID, mentre solo 13 Stati membri prevedono anche sanzioni penali.

Ferma restando la necessità di un'analisi approfondita caso per caso, le sanzioni penali applicabili alle violazioni più gravi delle norme UE sui servizi finanziari esprimono un forte biasimo nei confronti dei singoli trasgressori e potrebbero quindi avere un notevole effetto deterrente se correttamente applicate dal sistema giudiziario penale.

Il livello di applicazione delle sanzioni varia a seconda degli Stati membri

L'efficacia dei regimi sanzionatori presuppone che il diritto nazionale preveda sanzioni adeguate e, soprattutto, che le sanzioni siano effettivamente applicate quando si riscontri una violazione o si dimostri che è stata commessa.

Sebbene non esista un semplice indicatore che permetta di misurare e confrontare il livello di applicazione delle sanzioni nei diversi Stati membri, si può trarre qualche elemento dai fattori di input, come le risorse destinate da un paese all'applicazione delle sanzioni, o di output, come il numero e il livello delle sanzioni applicate. Ad esempio, il numero delle sanzioni applicate nel 2007 in vari Stati membri va da 0 a più di 100, con differenze anche tra Stati membri i cui settori finanziari/bancari hanno dimensioni simili. In alcuni Stati membri non sono state applicate sanzioni per oltre due anni²¹.

Questo può essere dovuto a una serie di fattori, come l'assenza di violazioni, ma è molto probabile che una delle cause sia la mancata individuazione delle violazioni stesse, soprattutto

²⁰ Fonti: informazioni fornite dai membri del CESR sulle sanzioni previste dalle norme nazionali che recepiscono la direttiva OICVM.

²¹ Nel settore bancario, ad esempio, alcuni Stati membri non hanno irrogato alcuna sanzione tra il 2006 e il primo trimestre del 2008.

se si considera che alcuni di questi Stati membri hanno un settore finanziario di una certa importanza e che altri Stati membri con mercati finanziari di dimensioni analoghe hanno applicato diverse sanzioni nel biennio indicato più sopra.

3.2. Effetti provocati da regimi sanzionatori divergenti e deboli

Le sanzioni previste dal diritto nazionale nei casi di violazione delle norme UE sui servizi finanziari differiscono per quanto riguarda gli aspetti fondamentali dei regimi sanzionatori, determinando una situazione in cui non sempre le sanzioni risultano ottimali in termini di efficacia, proporzionalità e dissuasività.

In effetti, l'applicazione in tutta l'Unione di sanzioni non sufficientemente severe o di livello particolarmente basso, anche per le violazioni più gravi, comporta un rischio elevato di vederne diminuire l'effetto deterrente, poiché la "ricompensa" determinata dal comportamento illecito sarà nettamente superiore al rischio reale. Inoltre, poiché l'efficacia e l'effetto deterrente delle sanzioni dipendono, almeno in parte, dalla loro applicazione "visibile" da parte delle autorità competenti, prevedere sanzioni appropriate non basta se le violazioni non vengono individuate e, di conseguenza, le sanzioni non vengono applicate.

La scarsa dissuasività e l'applicazione inefficace delle sanzioni possono determinare **l'inosservanza delle norme UE sui servizi finanziari** (come le norme prudenziali, gli obblighi in materia di norme di comportamento, gli obblighi di trasparenza, ecc.), il che può aumentare i rischi di manipolazione del mercato e la mancanza di trasparenza e indurre gli istituti finanziari a correre rischi eccessivi nell'ambito della loro attività.

Questo stato di cose può avere ripercussioni molto gravi sulla **tutela dei consumatori** e sull'**integrità del mercato**. Le violazioni delle norme UE sui servizi finanziari possono causare danni economici considerevoli a una vasta gamma di utilizzatori di servizi finanziari così come alla sicurezza e all'integrità dei mercati finanziari, con ripercussioni estremamente negative sull'intera economia.

Inoltre, le divergenze tra i regimi sanzionatori possono creare **distorsioni di concorrenza nel mercato interno**. In presenza di notevoli differenze fra le sanzioni applicate in Stati membri diversi per infrazioni analoghe, gli istituti finanziari potrebbero avere la tentazione di procedere alla scelta speculativa dei regimi sanzionatori (arbitraggio normativo), al momento di decidere il luogo di stabilimento o l'ubicazione delle succursali, onde poter beneficiare dei regimi sanzionatori meno rigorosi. Questo potrebbe impedire la creazione di condizioni di parità nel mercato interno.

Le carenze individuate nei regimi sanzionatori nazionali possono **incidere negativamente anche sulla vigilanza finanziaria**. Per garantire una vigilanza efficace delle imprese finanziarie è stata creata una nuova architettura di vigilanza europea che richiede collaborazione, coordinamento e fiducia tra le autorità di vigilanza nazionali. Può succedere tuttavia che un'autorità di vigilanza non sia disposta a delegare poteri²² a un'autorità di un altro Stato membro il cui regime sanzionatorio è giudicato nettamente più debole. Se le autorità di vigilanza nazionali non dispongono di poteri equivalenti e coerenti, compresi i poteri sanzionatori, si rischia che le decisioni adottate di comune accordo in un collegio non siano applicate in modo coerente dalle autorità di vigilanza in questione.

²² Un'autorità competente può delegare compiti e responsabilità ad altre autorità competenti, a determinate condizioni, per garantire una vigilanza transfrontaliera efficace.

Infine, questa situazione rischia di **intaccare la fiducia nel settore finanziario** laddove le parti interessate, in particolare i consumatori, osservino che il comportamento illecito non è oggetto di sanzioni appropriate tali da scoraggiare ulteriori violazioni.

4. AZIONI STRATEGICHE PROPOSTE

In considerazione di queste carenze, la Commissione ritiene che una maggiore convergenza e un potenziamento dei regimi sanzionatori siano necessari per scongiurare il rischio di un disfunzionamento dei mercati finanziari e che procureranno notevoli vantaggi. Secondo la Commissione, questi obiettivi possono essere conseguiti con maggiore efficacia mediante un'azione a livello di UE anziché attraverso iniziative nazionali separate, che non permetterebbero di raggiungere la necessaria convergenza.

La Commissione suggerisce pertanto di definire a livello europeo uno standard minimo comune per le componenti fondamentali dei regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari in cui sono state rilevate carenze.

4.1. Ravvicinamento minimo dei regimi sanzionatori nazionali

Secondo la Commissione, potrebbe essere necessaria un'iniziativa legislativa dell'UE per promuovere la convergenza e il potenziamento dei regimi sanzionatori nazionali nel settore dei servizi finanziari. Gli Stati membri non possono realizzare in maniera sufficiente questi obiettivi: in mancanza di un quadro UE comune, le iniziative nazionali non possono garantire la coerenza nel potenziamento dei regimi sanzionatori. Si ritiene pertanto che un'azione a livello di UE sia necessaria per arrivare ad una convergenza sufficiente.

La Commissione ritiene giustificata un'iniziativa legislativa volta a fissare alcuni standard minimi comuni che gli Stati membri dovrebbero rispettare nel definire le sanzioni amministrative per le violazioni delle norme sui servizi finanziari e nell'applicare le sanzioni in questo settore. Tali standard devono essere elaborati nell'ambito di principi di base comuni a tutti i settori specifici, che garantiscano la coerenza generale di tutte le azioni UE in materia, tenendo però conto delle specificità dei diversi settori e degli atti legislativi dell'UE in materia di servizi finanziari.

L'introduzione di sanzioni penali per le violazioni più gravi della normativa sui servizi finanziari potrebbe inoltre essere presa in considerazione se e quando ciò dovesse risultare indispensabile ai fini di un'applicazione efficace di tale normativa.

L'impostazione legislativa proposta sarebbe specifica per ciascun settore e strettamente limitata a determinati elementi del regime sanzionatorio²³. Nella sezione seguente vengono individuati alcuni elementi chiave.

²³

Le basi giuridiche per l'azione dell'UE in questo campo sarebbero le disposizioni sul mercato interno del trattato relative al ravvicinamento delle legislazioni (articolo 114 del TFUE) e al coordinamento delle norme sull'accesso alle attività autonome e al loro servizio nonché alla libera prestazione dei servizi (articoli 53, paragrafo 1, e 62 del TFUE). Dette disposizioni consentono al legislatore dell'UE di adottare misure finalizzate al ravvicinamento delle leggi nazionali, onde migliorare le condizioni per lo stabilimento e il funzionamento del mercato interno. Possono comprendere anche misure legislative riguardanti le sanzioni se necessario per garantire la piena efficacia delle norme UE. L'introduzione di queste misure nella normativa UE sui servizi finanziari avrebbe la stessa base giuridica degli atti legislativi settoriali interessati. L'articolo 83 del TFUE fornisce inoltre una base giuridica per

4.2. Fattori fondamentali ai fini del ravvicinamento

In funzione delle specificità di ciascun settore e atto legislativo connesso ai servizi finanziari, la Commissione ritiene che il ravvicinamento debba riguardare almeno le questioni elencate di seguito.

- *Tipi appropriati di sanzioni amministrative in caso di violazione delle disposizioni chiave*

A giudizio della Commissione, occorre fissare in tutti gli Stati membri una serie di sanzioni amministrative di base, da applicare in caso di violazione di ciascuna disposizione fondamentale di un atto legislativo dell'UE la cui osservanza è indispensabile per l'efficacia concreta dell'atto e, di conseguenza, per il buon funzionamento dei mercati finanziari. Queste sanzioni dovrebbero essere tali da consentire alle autorità competenti di irrogare, in ciascun caso specifico, una sanzione che sia verosimilmente ottimale in termini di efficacia, proporzionalità e dissuasività.

Ad esempio, gli ordini di cessare e desistere e le ingiunzioni giudiziali o amministrative possono essere utili in presenza di un rischio di violazioni persistenti o ripetute. Inoltre, l'irrogazione di un'ammenda appropriata può avere un notevole effetto deterrente in quanto obbliga l'autore della violazione a sostenere determinati costi. La revoca delle autorizzazioni può risultare opportuna in caso di violazioni ricorrenti delle disposizioni fondamentali degli atti legislativi dell'UE. La sostituzione dei dirigenti di un istituto finanziario è una sanzione da applicare in caso di gravi trasgressioni ad opera dei dirigenti stessi.

Inoltre, gli ammonimenti pubblici e la pubblicazione delle sanzioni possono dare un notevole contributo alla prevenzione generale delle violazioni. L'effetto deterrente dei regimi sanzionatori nei confronti degli altri potenziali autori di future trasgressioni sarà rafforzato dalla consapevolezza che le sanzioni previste dalla legge sono effettivamente applicate e attuate e che il rischio che le violazioni siano individuate e sanzionate dalle autorità è reale.

La Commissione suggerisce di introdurre disposizioni coerenti in ogni atto legislativo, indicando per ciascuna delle disposizioni chiave uno o più tipi di sanzioni amministrative di cui le autorità competenti di tutti gli Stati membri devono poter disporre in caso di violazione delle disposizioni in questione. Il diritto nazionale dovrebbe garantire che questi tipi di sanzioni possano essere irrogati alle persone responsabili della violazione. La Commissione rifletterà inoltre su possibili misure volte a garantire un'opportuna interazione tra queste sanzioni amministrative e le eventuali sanzioni penali irrogate dagli Stati membri.

- *Pubblicazione delle sanzioni*

Secondo la Commissione, le autorità competenti dovrebbero essere tenute a divulgare sistematicamente le sanzioni pubbliche irrogate. La Commissione sta pertanto riflettendo sull'opportunità di introdurre un obbligo generale in tal senso e di limitare ulteriormente le deroghe a tale obbligo, disponendo ad esempio la pubblicazione anonima della sanzione da parte dell'autorità competente qualora la divulgazione rischi di arrecare grave pregiudizio ai mercati finanziari.

l'introduzione di norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione.

- ***Ammende amministrative di livello sufficientemente elevato***

Visti i notevoli guadagni che potrebbero derivare dalle violazioni della normativa sui servizi finanziari, il livello delle ammende previste dalla legislazione nazionale dovrebbe essere sufficientemente elevato da consentire alle autorità nazionali di irrogare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Per dissuadere un operatore di mercato razionale dal commettere infrazioni, occorre controbilanciare la possibilità che una violazione non venga scoperta mediante un'ammenda che possa ragionevolmente essere considerata superiore ai benefici finanziari potenziali derivanti da una violazione, anche laddove tali benefici non possano essere calcolati, partendo dal presupposto che un operatore di mercato razionale tenga conto della probabilità di essere scoperto nel decidere se commettere una violazione e che non tutte le violazioni siano effettivamente individuate.

Considerato inoltre che, in funzione delle circostanze di ogni caso specifico, il livello effettivo delle sanzioni irrogate è spesso di gran lunga inferiore al massimo previsto dalla legge, e che non sempre i tipi di sanzioni autorizzati vengono utilizzati appieno, è ancora più importante che le soglie siano sufficientemente elevate da scoraggiare qualsiasi tipo di violazione.

La Commissione valuterà pertanto se sia necessario fissare, per le singole categorie di sanzioni amministrative, livelli minimi che gli Stati membri dovrebbero rispettare nel determinare la gamma di sanzioni previste dal diritto nazionale. Questi livelli potrebbero essere determinati tenendo conto dei tipi di violazioni e dei benefici che dovrebbero derivare da una violazione, di modo che siano di gran lunga superiori a questi potenziali benefici.

- ***Prevedere sanzioni sia per i singoli che per gli istituti finanziari***

Le sanzioni devono essere irrogate nei confronti delle persone responsabili di una violazione e/o dell'istituto finanziario a beneficio del quale le persone in questione commettono la violazione. Irrogare sanzioni nei confronti delle persone responsabili di una violazione può risultare più opportuno laddove queste persone siano esclusivamente responsabili della violazione. Per contro, laddove la persona faccia parte di un istituto finanziario, è spesso preferibile infliggere un'ammenda all'istituto finanziario se la persona responsabile ha agito a beneficio dell'istituto stesso. Questo potrebbe anche motivare l'istituto finanziario a prendere le misure organizzative e ad impartire al personale la formazione necessaria per prevenire le violazioni.

La Commissione ritiene che, a seconda delle specificità di ciascun atto legislativo, debbano poter essere applicate sanzioni amministrative nei confronti sia delle persone responsabili che degli istituti finanziari a vantaggio dei quali le persone hanno agito.

La Commissione sta vagliando la possibilità di introdurre opportune disposizioni che specifichino che le sanzioni amministrative devono essere applicabili a tutte le persone responsabili di una violazione²⁴. Questo concetto dovrebbe comprendere la persona

²⁴ La maggior parte delle direttive prevede che le sanzioni possano essere irrogate alle persone responsabili della violazione, senza però specificare se questo comprenda la persone fisiche e giuridiche. Esistono alcune eccezioni, ad esempio l'articolo 34 della direttiva 2009/138/CE (solvibilità II), che recita: "Le autorità di vigilanza hanno il potere di adottare qualsiasi misura necessaria, laddove appropriato anche di natura amministrativa o finanziaria, nei confronti delle imprese di assicurazione o di riassicurazione e dei membri dei loro organi amministrativi, direttivi o di vigilanza".

responsabile di una violazione e/o, se la persona fa parte di un istituto finanziario, l'istituto finanziario a beneficio del quale la persona ha commesso la violazione.

- ***Criteri appropriati di cui tener conto nell'applicare le sanzioni***

L'efficacia, la proporzionalità e la dissuasività delle sanzioni dipendono anche dai fattori, comprese le circostanze aggravanti o attenuanti, di cui le autorità competenti tengono conto nel decidere le sanzioni da applicare all'autore di una violazione specifica. Questo vale in particolare per la fissazione del livello effettivo delle ammende, un aspetto per il quale il diritto nazionale prevede solitamente una forchetta di importi minimi e massimi.

Questi fattori devono essere strutturati in modo da consentire alle autorità competenti di adeguare il tipo e il livello delle sanzioni irrogate in funzione della natura e dell'impatto della violazione, nonché della situazione personale dei trasgressori, contribuendo a garantire una proporzionalità e una dissuasività ottimali delle sanzioni effettivamente irrogate.

La Commissione ritiene che, oltre alla gravità della violazione, che è già contemplata da quasi tutte le legislazioni nazionali, si debba tener conto perlomeno dei seguenti fattori:

- i benefici finanziari ottenuti dall'autore della violazione (se calcolabili), onde rispecchiare con maggior precisione l'impatto della violazione e scoraggiare ulteriori violazioni;
- la solidità finanziaria dell'autore della violazione, indicata da elementi quali il fatturato annuale dell'istituto finanziario o il reddito annuale della persona responsabile della violazione, il che contribuirebbe a garantire una dissuasività sufficiente delle sanzioni, anche nei confronti dei grandi istituti finanziari;
- il comportamento collaborativo dell'autore della violazione, il che può contribuire a incoraggiare i trasgressori a collaborare aumentando in tal modo la capacità investigativa delle autorità e, di conseguenza, l'efficacia delle sanzioni;
- la durata della violazione.

La Commissione sta pertanto esaminando proposte volte a introdurre disposizioni che impongano agli Stati membri di garantire che, al momento di fissare le sanzioni da irrogare in caso di violazione della normativa sui servizi finanziari, le autorità competenti tengano conto perlomeno di alcuni criteri fondamentali comuni.

- ***Possibile introduzione di sanzioni penali per le violazioni più gravi***

Si ritiene generalmente che le sanzioni penali, e in particolare la reclusione, esprimano un forte biasimo che potrebbe rafforzare la dissuasività delle sanzioni, a condizione che siano applicate correttamente dal sistema giudiziario penale.

Le sanzioni penali, tuttavia, possono non essere appropriate per tutti i tipi di violazioni e in tutti i casi. La condanna alla reclusione può essere applicata soltanto alle persone fisiche, mentre in alcuni Stati membri possono essere inflitte sanzioni pecuniarie di natura penale alle persone giuridiche. Non tutti i tipi di violazioni nel settore dei servizi finanziari possono essere considerati sufficientemente gravi da giustificare sanzioni penali.

L'attuale normativa UE sui servizi finanziari non pregiudica il diritto degli Stati membri di irrogare sanzioni penali. Di fatto, numerosi Stati membri prevedono sanzioni penali per

determinati reati nel settore dei servizi finanziari, specialmente per gli abusi di mercato o l'abuso di informazioni privilegiate. Solo 2 Stati membri non prevedono sanzioni penali per i casi di manipolazione del mercato vietati dalla direttiva sugli abusi di mercato. Gli Stati membri che prevedono sanzioni penali in altri settori sono ancora meno numerosi. Ad esempio, le violazioni delle condizioni iniziali di autorizzazione di un'impresa di investimento ai sensi della direttiva MiFID sono punibili con la reclusione solo in sette Stati membri.

In considerazione di quanto precede e in linea con le conclusioni del Consiglio GAI del 22 aprile 2010 sulla prevenzione delle crisi economiche e sul sostegno all'attività economica e con il programma di Stoccolma²⁵, la Commissione valuterà se e in quali settori l'introduzione di sanzioni penali e la fissazione di norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni penali possano risultare indispensabili per garantire l'effettiva attuazione della normativa UE sui servizi finanziari. Le eventuali proposte in materia di diritto penale devono mirare a garantire la debita coerenza tra i diversi settori, specialmente nel quadro della riflessione sul tipo e sul livello delle sanzioni penali incluse nelle direttive UE.

- ***Meccanismi appropriati a sostegno di un'applicazione efficace delle sanzioni***

Per garantire un regime sanzionatorio efficace, proporzionato e dissuasivo, è di fondamentale importanza che le sanzioni previste dalla legge siano applicate in modo efficace, che le violazioni siano individuate, che le procedure investigative e sanzionatorie si svolgano celermente e che vengano irrogate sanzioni appropriate quando le circostanze lo giustifichino.

L'applicazione di sanzioni in seguito a violazioni della normativa UE sui servizi finanziari compete principalmente alle autorità nazionali. Per consentire alle autorità competenti di applicare efficacemente la normativa UE, il quadro giuridico e istituzionale deve favorire per quanto possibile l'individuazione delle violazioni e l'irrogazione di sanzioni appropriate.

La Commissione rammenta che gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire, fatta salva l'indipendenza dell'apparato giudiziario, che le autorità competenti applichino efficacemente le sanzioni previste dal diritto nazionale. Questo comporta, tra l'altro, l'assegnazione di risorse umane e finanziarie sufficienti per l'applicazione delle sanzioni, una formazione ad hoc e l'acquisizione di conoscenze specialistiche per le persone e le istituzioni incaricate delle indagini e delle procedure sanzionatorie. La Commissione ritiene che tali questioni possano essere gestite meglio a livello nazionale.

La Commissione ritiene però che l'UE possa agire per migliorare il quadro giuridico in cui operano le autorità competenti, garantendo in particolare che tutte le autorità nazionali dispongano dei necessari poteri e strumenti investigativi chiave, che collaborino e che coordinino adeguatamente i propri interventi.

Sebbene, sulla base della legislazione vigente, si sia raggiunto un grado di convergenza relativamente elevato in relazione alla maggior parte dei principali poteri e strumenti investigativi, questo non si è verificato, in particolare, per i meccanismi destinati ad incoraggiare, da una parte, le persone che sono al corrente di potenziali violazioni a segnalare tali violazioni all'interno di un istituto finanziario o alle autorità competenti e, dall'altra, le persone responsabili di potenziali violazioni a informarne le autorità competenti.

²⁵ Cfr. la nota 3.

Secondo la Commissione, potrebbe essere utile vagliare la possibilità di introdurre disposizioni comuni sui meccanismi che gli Stati membri dovrebbero predisporre per individuare meglio le violazioni della normativa UE, in particolare quelle volte a tutelare le persone (come i dipendenti degli istituti finanziari) che denunciano le potenziali violazioni commesse da altre persone ("denunce di irregolarità da parte di informatori interni") o a disporre la riduzione delle sanzioni applicabili alle persone che confessano di essere coinvolte in una violazione, a determinate condizioni rigorose e chiaramente definite (programmi di clemenza)²⁶. Permettendo alle autorità competenti di individuare violazioni che altrimenti non sarebbero state scoperte o di acquisire prove supplementari in merito a una violazione, questi meccanismi possono contribuire a un'applicazione più efficace della normativa UE, a beneficio di tutti gli operatori del mercato finanziario.

Per quanto riguarda la collaborazione tra le autorità competenti, la normativa UE vigente prevede già l'obbligo per gli Stati membri di prendere i provvedimenti necessari per garantire che le autorità competenti collaborino fra di loro quando ciò sia necessario per individuare le violazioni e irrogare sanzioni. In particolare, le autorità competenti si scambiano informazioni e collaborano nei casi in cui una violazione ha ripercussioni su più di uno Stato membro.

La Commissione è del parere che le nuove autorità di vigilanza europee faciliteranno ulteriormente la collaborazione tra le autorità competenti, contribuendo a garantire un'applicazione più coerente delle sanzioni e una maggiore efficienza delle attività di vigilanza. A tal fine, le autorità di vigilanza europee dovrebbero utilizzare i propri poteri per effettuare esami tra pari (*peer review*), includendo i poteri sanzionatori come settore prioritario. Le autorità di vigilanza europee devono sfruttare appieno i propri poteri per raccogliere informazioni sulle sanzioni, onde monitorare la legislazione nazionale e promuovere gli scambi di informazioni e di migliori pratiche tra Stati membri. Le autorità di vigilanza europee hanno inoltre la facoltà di comporre le controversie tra le autorità nazionali in determinati settori che richiedono cooperazione, coordinamento o l'adozione congiunta di decisioni da parte delle autorità di vigilanza di più Stati membri.

Infine, la Commissione valuterà se sia necessaria una maggiore convergenza su altre questioni specifiche, come le norme sull'onere della prova, per garantire un'applicazione efficace delle sanzioni previste dalla legge.

5. CONCLUSIONI

La crisi finanziaria ha dimostrato che le norme sui mercati finanziari non vengono sempre rispettate e applicate correttamente. Questo ha seriamente intaccato la fiducia nel settore finanziario. Pur riconoscendo che non tutti i problemi connessi all'applicazione delle norme UE sui servizi finanziari possono esser risolti mediante regimi sanzionatori più rigorosi, la Commissione ritiene che una maggiore convergenza e il potenziamento dei regimi nazionali esistenti possano contribuire significativamente a scongiurare il rischio di un disfunzionamento dei mercati finanziari e a sviluppare condizioni di parità nel mercato interno.

La Commissione accoglierà con favore le osservazioni degli Stati membri e delle altre parti interessate sull'analisi delle carenze individuate e delle proposte strategiche contenute nella presente comunicazione. In particolare, le parti interessate sono invitate a indicare le eventuali

²⁶ Cfr. i programmi istituiti dall'OFT e dalla SEC per ricompensare gli informatori.

questioni che, a loro parere, non si prestano a un ulteriore ravvicinamento e i settori in cui la Commissione dovrebbe prendere in considerazione azioni supplementari.

La Commissione invita tutte le parti interessate ad inviare il proprio contributo all'indirizzo: markt-sanctions-consultation@ec.europa.eu, entro il 19 febbraio 2011.

Le risposte ricevute potranno essere consultate sul sito Internet della Commissione, salvo in caso di esplicita richiesta di riservatezza. La Commissione pubblicherà una sintesi dei risultati della consultazione.

La Commissione terrà conto delle osservazioni ricevute qualora dovesse decidere di presentare opportune proposte su come potenziare in modo coerente i regimi sanzionatori nazionali. Qualsiasi futura iniziativa legislativa in questo settore sarà corredata di una valutazione d'impatto riguardante le questioni pertinenti connesse alle sanzioni.