CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 6 novembre 2012 (09.11)
(OR. en)

15663/12

Fascicoli interistituzionali:
2012/0242 (CNS)
2012/0244 (COD)

EF 245
ECOFIN 902
CODEC 2542

RELAZIONE

della:	presidenza
al:	COREPER / Consiglio
n. prop. Comm.:	13917/10 EF 117 ECOFIN 543 CODEC 879
Oggetto:	Regolamento del Consiglio che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento (UE) n. …/… che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi - Dibattito orientativo

I. INTRODUZIONE

1. Il 12 settembre 2012 la Commissione, conformemente al mandato ricevuto in occasione del vertice della zona euro del 29 giugno 2012, ha presentato un pacchetto composto di due elementi:

   - una proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi[1] (la proposta BCE) basata sull'articolo 127, paragrafo 6 del TFUE;

   - una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea)[2] (la proposta ABE) basata sull'articolo 114 del TFUE.

[1] Doc. 13683/12.
[2] Doc. 12682/12.

2. La proposta BCE intende introdurre un meccanismo di vigilanza unico, in cui la BCE svolgerà un'ampia gamma di compiti fondamentali di vigilanza degli enti creditizi negli Stati membri della zona euro. Nell'ottica di mantenere e approfondire il mercato interno, gli Stati membri la cui moneta non è l'euro avranno diritto di partecipare al meccanismo di vigilanza unico.

3. La proposta ABE è volta ad apportare le modifiche necessarie al regolamento ABE per evitare la frammentazione del mercato interno a seguito della creazione del meccanismo di vigilanza unico.

4. Il Consiglio europeo del 18-19 ottobre 2012 concludeva tra l'altro: "…il Consiglio europeo invita i legislatori a proseguire i lavori concernenti le proposte legislative sul meccanismo di vigilanza unico in via prioritaria, con l'obiettivo di trovare un accordo sul quadro legislativo entro il 1º gennaio 2013."[3]

   In linea con tali conclusioni la presidenza intende presentare, al Consiglio ECOFIN del 4 dicembre, un testo di compromesso ai fini di un accordo in sede di Consiglio.

5. La proposta ABE è soggetta alla procedura legislativa ordinaria e la presidenza ha tenuto contatti informali con il Parlamento europeo il quale ha manifestato l'intenzione di cercare un accordo in prima lettura. La decisione sulla proposta BCE sarà presa conformemente alla procedura di cui all'articolo 127, paragrafo 6 del trattato (unanimità in sede di Consiglio e consultazione del Parlamento). La presidenza intende pertanto intensificare i contatti con il Parlamento e avviare quanto prima negoziati con il Parlamento stesso a un ritmo accelerato al fine di raggiungere un accordo fra le istituzioni in linea con le conclusioni del Consiglio europeo.

II. STATO DEI LAVORI

6. Tenuto conto dell'estrema importanza di tali proposte, della complessità dell'argomento e del rigido calendario, il 12 settembre il Coreper ha deciso di istituire un gruppo ad hoc temporaneo denominato "Meccanismo di vigilanza bancaria". Il gruppo ad hoc si è finora riunito quattro volte[4] e ha compiuto considerevoli progressi.[5]

---

3 Doc. EUCO 156/12.

4 Il gruppo ad hoc si è riunito finora il 27-28 settembre; l'11-12 ottobre, il 25-26 ottobre e il 5-6 novembre.

5 I più recenti testi di compromesso della presidenza figurano nei documenti 15718/12 e 15719/12.

7. Su varie questioni come la separazione all'interno della BCE delle funzioni di politica monetaria e di vigilanza (articolo 18 del regolamento BCE), si sta profilando un accordo, fatta salva la messa a punto redazionale. Altre questioni (fondamentali) rimangono aperte e la presidenza ritiene necessario, in particolare sulle questioni di seguito illustrate, un orientamento dai ministri per consentire al gruppo ad hoc di progredire secondo il suddetto calendario. Le questioni generali sono brevemente illustrate di seguito.

A. Trattamento equo degli Stati membri appartenenti e non appartenenti alla zona euro

8. Il Consiglio europeo del 18-19 ottobre 2012 concludeva tra l'altro: "Occorre assicurare … un trattamento e una rappresentanza equi degli Stati membri che partecipano al meccanismo di vigilanza unico, facciano essi parte della zona euro o no. …. È importante assicurare condizioni di parità tra gli Stati membri che partecipano al meccanismo di vigilanza unico e quelli che non vi partecipano, nel pieno rispetto dell'integrità del mercato unico dei servizi finanziari. Tenendo conto dei possibili sviluppi nella partecipazione al meccanismo di vigilanza unico, è necessaria una soluzione accettabile ed equilibrata riguardo alle modifiche delle modalità di voto e alle decisioni ai sensi del regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea (ABE) che sia in grado di garantire un processo decisionale non discriminatorio ed efficace all'interno del mercato unico. …"

9. Due questioni fondamentali rivestono particolare importanza a tale riguardo:

i. lo status e il ruolo degli Stati membri non appartenenti alla zona euro che scelgono di partecipare al meccanismo di vigilanza unico (a norma degli articoli 6 e 19 della proposta BCE)

La proposta della Commissione ha stabilito il principio secondo cui l'autorità nazionale competente di un qualsiasi Stato membro non appartenente alla zona euro può instaurare una cooperazione stretta con la BCE, previa decisione della BCE stessa, precisando i termini e le condizioni di tale cooperazione. Nel regolamento non è precisato lo status dell'autorità nazionale competente nell'ambito del consiglio di vigilanza della BCE (l'organo incaricato in questo regolamento di predisporre le decisioni che saranno ratificate del consiglio direttivo). Inoltre la BCE potrebbe prendere unilateralmente l'iniziativa di porre fine alla cooperazione.

La presidenza ha modificato la proposta della Commissione relativamente a tutti questi aspetti.

- Nel consiglio di vigilanza, tutti gli Stati membri partecipanti saranno trattati allo stesso modo (e pertanto, gli Stati membri partecipanti non appartenenti alla zona euro saranno membri con diritto di voto), conformemente al regolamento interno che sarà adottato dal consiglio direttivo della BCE (articolo 19 della proposta BCE) e reso pubblico.

- Qualsiasi Stato membro interessato non appartenente alla zona euro può richiedere di porre fine alla cooperazione stretta alla scadenza del termine di tre anni (articolo 6).

Molti Stati membri avrebbero preferito andare oltre affidando al consiglio di vigilanza (anziché al consiglio direttivo) la responsabilità istituzionale di prendere le decisioni definitive in materia di vigilanza. Qui è stato individuato un preciso vincolo giuridico: il trattato (TFUE) ha solo istituito, quali organi decisionali della BCE, il consiglio direttivo e il comitato esecutivo. Gli Stati membri non appartenenti alla zona euro non possono prendere parte alla decisione formale (definitiva) su eventuali misure di vigilanza.

In tale contesto, la presidenza ha già introdotto un certo numero di garanzie per gli Stati membri partecipanti non appartenenti alla zona euro:

- un progetto di decisione predisposto dal consiglio di vigilanza sarà considerato adottato a meno che il consiglio direttivo non si opponga entro un periodo di tempo limitato (3 settimane);

- il consiglio direttivo può solo opporsi a tale progetto di decisione (e non modificarlo);

- esso dovrebbe quindi presentare una motivazione scritta.

Dalle discussioni svoltesi nell'ultima riunione del gruppo del 5-6 novembre è emerso che occorre ancora lavorare per venire incontro alle preoccupazioni delle delegazioni. Fatti salvi ulteriori orientamenti del Consiglio, la presidenza ritiene comunque che queste garanzie debbano gettare le basi di un compromesso soddisfacente, soprattutto sui diritti di voto in sede di consiglio di vigilanza.

ii. Modifiche delle modalità di voto in seno all'ABE (articolo 1, paragrafo 7 della proposta ABE):

La proposta della Commissione ha modificato il regolamento ABE 1093/2010 sotto vari aspetti, per quanto riguarda i meccanismi di voto in seno al consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE. In particolare, per quanto riguarda le votazioni su progetti di decisioni relative a mediazioni vincolanti (su questioni connesse ad asserite violazioni del diritto dell'Unione o controversie in situazioni transfrontaliere), ha previsto che la regola della maggioranza semplice sia integrata dai requisiti che stabiliscono un numero minimo di (3) voti da parte, rispettivamente, di Stati membri appartenenti alla zona euro e non appartenenti alla zona euro.

Le votazioni su questioni che rientrano nell'ambito di applicazione dei requisiti di maggioranza qualificata (generalmente riguardanti progetti di norme di regolamentazione da proporre alla Commissione) continuerebbero invece a essere disciplinate dalle attuali norme.

A tale proposito, vari Stati membri ritengono che occorra rivedere ulteriormente (e a fondo) le regole di voto e dare spazio a ulteriori garanzie, ad es. in termini di requisiti di doppia maggioranza, in tutti i casi (compreso il voto a maggioranza qualificata).

In tale contesto, la presidenza ritiene che occorrano ulteriori orientamenti politici del Consiglio al fine di trovare un adeguato equilibrio tra le garanzie antidiscriminazione per gli Stati membri non partecipanti e un efficace processo decisionale, in linea con le succitate conclusioni del Consiglio europeo.

A seguito delle discussioni in sede di gruppo del 5-6 novembre, la presidenza ha deciso di chiarire, nel suo prossimo testo di compromesso, che qualora l'ABE avvii una mediazione vincolante ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento ABE, tutte le autorità competenti, compresa la BCE in qualità di autorità di vigilanza, saranno trattate allo stesso modo.

B. Distribuzione dei compiti tra la BCE e le autorità nazionali competenti (articoli 4 e 5 della proposta BCE)

10. Il Consiglio europeo ha concluso tra l'altro: "Il meccanismo di vigilanza unico sarà fondato sugli standard più elevati in materia di vigilanza bancaria e la BCE sarà in grado di effettuare, in modo differenziato, la vigilanza diretta."

11. La proposta della Commissione ha assegnato alla BCE un'ampia gamma di compiti per quanto riguarda tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri che partecipano al meccanismo di vigilanza unico. Molti di questi compiti sono stati unanimemente accettati, tranne in particolare quelli che fanno riferimento ai cosiddetti "strumenti macroprudenziali" (segnatamente la fissazione delle riserve a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e) della proposta BCE) e al coordinamento di un'unica posizione delle autorità nazionali competenti da parte degli Stati membri che partecipano al meccanismo di vigilanza unico.

12. La proposta della Commissione risultava inoltre lacunosa in merito ai ruoli ricoperti rispettivamente dalla BCE e dalle autorità nazionali di vigilanza nella loro prevista collaborazione nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico.

13. Senza intaccare il principio basilare della responsabilità esclusiva della BCE, la presidenza ha introdotto varie modifiche significative miranti a istituire il seguente assetto di vigilanza, fatte salve specifiche ulteriori:

- la BCE svolgerà un ruolo centrale in tale sistema e si avvarrà delle competenze previste a norma dell'articolo 4 in modo differenziato, come specificato all'articolo 5 (in linea con le conclusioni del Consiglio europeo);

- la BCE darà istruzioni e sarà assistita dalle autorità nazionali competenti secondo le condizioni fissate nel quadro da elaborare in consultazione con le autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti e formalmente adottato dalla BCE;

- le disposizioni pratiche/operative così messe in atto sin dall'avvio del sistema dovrebbero essere in grado di evolversi in maniera dinamica, tenendo conto altresì dell'evoluzione della singola situazione in un dato ente creditizio (o gruppo di enti creditizi) e nel suo ambiente;

- la BCE si avvarrà in particolare delle competenze dirette di indagine, fatta salva la condivisione delle informazioni raccolte dalle autorità nazionali competenti;

- la BCE consulterà le autorità nazionali competenti in merito ai progetti di decisione e illustrerà debitamente i suoi motivi ogniqualvolta non seguirà le proposte o il parere di dette autorità;

- in seno all'ABE la BCE assumerà il ruolo di (mera) autorità competente insieme alle autorità nazionali competenti.

Nella riunione del gruppo del 5-6 novembre sono state avanzate varie proposte di miglioramento, in particolare per quanto riguarda le competenze precise da attribuire alla BCE e le modalità di cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali competenti (cfr. *supra*, quinto trattino); la presidenza terrà in considerazione tali proposte al momento di redigere un testo di compromesso riveduto. Alla presidenza occorrerebbero altresì orientamenti politici in ordine all'equilibrio corretto e alla distribuzione dei compiti tra la BCE e le autorità nazionali per quanto riguarda i cosiddetti "strumenti macroprudenziali", in particolare per la fissazione delle riserve di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e) della proposta BCE.

La questione del rilascio o della revoca di un'autorizzazione, di cui all'articolo 13 della proposta BCE, preoccupa alcune delegazioni, le quali ritengono che la questione chiave dell'accesso al mercato e del ritiro dallo stesso debba rimanere di competenza delle autorità nazionali. Alcune di queste delegazioni hanno sottolineato il legame tra la revoca di un'autorizzazione e i poteri di risoluzione; esse ritengono che il diritto di revocare un'autorizzazione debba restare di competenza delle autorità nazionali finché non sarà istituito un meccanismo di risoluzione al livello dell'UE. Nell'ultima riunione del gruppo sono state avanzate proposte di compromesso volte a modificare il testo a tale riguardo; la presidenza le prenderà in considerazione al fine di elaborare un testo di compromesso riveduto.

C. Introduzione graduale del meccanismo di vigilanza unico (articolo 27 della proposta BCE)

14. Il Consiglio europeo ha concluso tra l'altro: "I lavori sull'attuazione operativa (*del meccanismo di vigilanza unico*) si svolgeranno nel corso del 2013."

15. La proposta della Commissione stabilisce un periodo di introduzione graduale in cui, a partire dal primo giorno, alla BCE sarà attribuito il potere di assumere, ove decida in tal senso, la vigilanza di una qualsiasi banca degli Stati membri partecipanti, in particolare nel caso in cui tale banca riceva assistenza finanziaria pubblica. Per tutte le altre banche la vigilanza della BCE sarà introdotta gradualmente in maniera automatica: il 1º luglio 2013 per le banche europee di importanza sistemica più significative e il 1º gennaio 2014 per tutte le altre banche.

16. Talune delegazioni hanno avanzato dubbi sulle disposizioni di introduzione graduale proposte dalla Commissione e sono state avanzate proposte per cercare disposizioni più flessibili, in modo da concedere più tempo alla BCE per prepararsi ad assumere le nuove funzioni di vigilanza.

17. In tale contesto, la presidenza ritiene che occorrano ulteriori orientamenti politici al fine di stabilire i termini necessari.

II. CONCLUSIONI

18. La presidenza invita il Consiglio a prendere atto dei progressi compiuti riguardo alle due proposte, nonché dell'intenzione della presidenza di presentare le proposte al Consiglio ECOFIN del 4 dicembre ai fini di un accordo in sede di Consiglio. La presidenza pertanto invita il Consiglio a fornire ulteriori orientamenti in particolare per quanto riguarda le questioni generali sopra illustrate.