

LESS IS MORE



**PROPOSTE PER SEMPLIFICARE
E MIGLIORARE
IL PROCESSO NORMATIVO EUROPEO
NEL SETTORE
DEI SERVIZI FINANZIARI**

LESS IS MORE

**PROPOSTE PER SEMPLIFICARE
E MIGLIORARE
IL PROCESSO NORMATIVO EUROPEO
NEL SETTORE
DEI SERVIZI FINANZIARI**

“La semplicità è il massimo della raffinatezza”

LEONARDO DA VINCI

“Weniger ist mehr” (Less is more)

LUDWIG MIES VAN DER ROHE

“La simplicité absolue est la meilleure manière de se distinguer”

CHARLES BAUDELAIRE

Traduzione del *Rapporto Less is More* pubblicato in inglese e in francese
il 10 febbraio 2025

Traduzione a cura di Federcasse
Enrica Ercolani, Edoardo Giuseppini e Luisa Morandini

Indice

Prefazione <i>Jacques De Larosière</i>	11
Composizione del Gruppo di Esperti	13
Ringraziamenti	19
In sintesi	21
Lista degli acronimi	27
Introduzione	29
<i>Parte prima</i>	
Inflazione normativa e trasferimento del potere regolamentare: origine delle criticità	37
1. Il quadro attuale	39
1.1 La proliferazione dei mandati conferiti alla Commissione europea e alle ESA	39
1.1.1 Il principio: gli atti di Livello 2 privi di discrezionalità politica	39
1.1.2 La valutazione: un principio spesso trascurato	41
1.2 Le carenze del processo di definizione normativa	45
1.2.1 Processi di consultazione insufficienti	45
1.2.2 Limitata revisione da parte della Commissione europea delle proposte presentate	47
1.2.3 Il potere di opposizione del Parlamento europeo e del Consiglio risulta contenuto e raramente attivato	48
1.3 Soft law, fonte di incertezza giuridica	50
1.3.1 Un numero sempre crescente di atti giuridici	50
1.3.1.1 Linee Guida delle ESA e dell'AMLA	50
1.3.1.2 Domande e Risposte (Q&A) delle ESA	53
1.3.1.3 Altri strumenti di soft law delle ESA	55
1.3.1.4 Soft law della BCE	56

1.3.1.5 Soft law del SRB (Comitato di Risoluzione Unico)	59
1.3.1.6 Standard privati, una nuova fonte di soft law	60
1.3.2 Atti normativi di incerta forza giuridica	62
1.3.3 Atti normativi soggetti a insufficiente controllo giurisdizionale	66
1.3.3.1 Limitato ricorso giudiziario	66
1.3.3.2 Controllo inefficace	69
2. Le conseguenze	71
2.1 Inflazione, instabilità e crescente complessità delle norme	71
2.2 Pericolo per l'integrità istituzionale, il principio democratico e la competitività dell'Unione europea	78
 <i>Parte seconda</i>	
Soluzioni concrete, nello spirito del rapporto Larosière	83
1. Valutazione, semplificazione e ottimizzazione del processo normativo	85
1.1 Valutare e semplificare l'attuale quadro normativo	86
1.2 Limitare le proposte e le clausole di revisione	88
1.3 Ridurre le deleghe e specificarne in modo puntuale l'oggetto	90
1.4 Ottimizzare il processo di definizione degli standard normativi	93
1.4.1 Potenziare le valutazioni d'impatto	93
1.4.2 Favorire un approccio più attento alla competitività da parte delle ESA	97
1.4.3 Rafforzare il processo di consultazione con gli stakeholder	99
1.4.4 Chiarire il funzionamento dei comitati di esperti	101
1.4.5 Rivedere il funzionamento dei gruppi di stakeholder	103
1.4.6 Accrescere la trasparenza nel processo di adozione degli atti di Livello 2	104
1.4.7 Prevedere criticità nella pianificazione dei lavori	106
1.4.8. Riformare la governance delle ESA	109
1.4.9 Rivedere le condizioni secondo cui BCE e SRB adottano gli atti di soft law	110
1.5 Ottimizzare il processo di recepimento degli standard normativi	111
1.5.1 Chiarire il principio "rispettare o spiegare" (Comply or explain)	111
1.5.2 Agevolare l'accesso ai testi di Livello 3	113
1.6 Realizzare una tassonomia della soft law europea nel settore dei servizi finanziari	114
2. Rafforzare il controllo sulla realizzazione degli atti di Livello 2 e 3	117
2.1 Rafforzare il controllo politico	117
2.1.1 Esaminare gli atti di Livello 2	117
2.1.1.1 Rafforzare il diritto di emendamento della Commissione	117
2.1.1.2 Rafforzare la responsabilità nei confronti del Parlamento europeo e al Consiglio	119

2.1.2 Esaminare gli atti di Livello 3: la procedura del parere motivato	124
2.2 Rafforzare il controllo giuridico sugli atti di livello 3	126
2.2.1 Rafforzare i meccanismi di impugnazione, assicurando il rispetto dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea	126
2.2.2 Assicurare una revisione approfondita	127
2.3 Promuovere procedure precontenziose di impugnazione	128
3. Riesaminare le procedure adottate dalle istituzioni finanziarie	133
Appendici	
<i>Appendice 1.</i> Richiamo al processo Lamfalussy (Blanche Sousi)	137
<i>Appendice 2.</i> Rafforzamento dei poteri dei comitati di Livello 3 in conformità con le raccomandazioni del Rapporto Larosière (Blanche Sousi)	139
<i>Appendice 3.</i> Riferimenti delle pubblicazioni citate nell'introduzione relative all'uso eccessivo degli atti di Livello 2 (Daniela Quelhas e Anne-Claire Rouaud)	141
<i>Appendice 4.</i> Tabella EACB con esempi delle sfide poste dai testi di Livello 2 e Livello 3 (EACB)	143
<i>Appendice 5.</i> Focus sulla finanza sostenibile (Isabelle Louis e Pauline Hascoet)	167
<i>Appendice 6.</i> Analisi della giurisprudenza della CGUE e del Conseil d'État in materia di soft law europea (François Boucard e Daniela Quelhas)	171
<i>Appendice 7.</i> Proposte di modifica ai regolamenti fondativi delle ESA per rafforzare il criterio della competitività (Daniela Quelhas e Elisabeth Delahousse)	179
<i>Appendice 8.</i> Suggerimenti per migliorare il processo di consultazione (Elisabeth Rousseau)	183
<i>Appendice 9.</i> Analisi della procedura di parere motivato di cui dell'articolo 60-bis del Regolamento sulle ESA e proposte di modifica degli articoli 16 e 60-bis del Regolamento ESA e dell'articolo 54 del Regolamento AMLA (Daniela Quelhas e Anna-Claire Rouaud)	195
<i>Appendice 10.</i> Tabella riassuntiva delle situazioni nazionali	203
<i>Appendice 11.</i> Figure chiave (Marie Gillouard e Jennifer Abbou)	207
Glossario	217

Prefazione

Accolgo con entusiasmo l'opportunità di introdurre il Rapporto "Less is more". Avendo seguito con interesse il lavoro svolto dagli autori, desidero offrire il mio contributo in quanto presidente del comitato che nel 2009 prese parte alle fasi iniziali di creazione delle Autorità Europee di Vigilanza (European Supervisory Authorities – ESA). Ritengo a questo proposito di poter fornire qualche spunto di riflessione utile ai lettori.

Vi è un'idea di fondo, semplice ma cruciale, che accomuna il mio pensiero a quello degli autori del Rapporto "Less is more": l'esigenza di perseguire un processo di armonizzazione delle norme e della vigilanza finanziaria a livello europeo, a beneficio dello sviluppo, della competitività e della stabilità delle nostre economie. Sul piano della standardizzazione regolamentare, le ESA hanno compiuto progressi significativi.

Eppure, come si legge nel Rapporto, siamo ancora ben lontani dal conseguimento degli altri obiettivi.

Sono dell'avviso che per colmare le lacune evidenziate, tra cui l'eccessiva produzione normativa e i timori legati alla sua portata restrittiva, si renda necessario un cambio di paradigma e di approccio concettuale nella gestione di tali sfide.

In tale prospettiva, ritengo che le ESA possano offrire un contributo più incisivo al "progetto comune". In particolare, un maggiore orientamento del processo di selezione delle figure apicali verso la nomina di profili con esperienza regolatoria – e non esclusivamente di supervisione – garantirebbe una maggiore diversificazione delle competenze e dei punti di vista all'interno della governance.

Una ulteriore proposta potrebbe vedere la riduzione del numero di riunioni, privilegiando tuttavia la partecipazione fisica di regolatori di alto profilo. A prima vista, tale suggerimento potrebbe apparire marginale. Si tratta al contrario di un aspetto fondamentale, poiché i regolatori con responsabilità decisionali sono meglio in grado di orientare il confronto verso soluzioni di compromesso efficaci e mirate.

Condivido in conclusione con il Rapporto “Less is more” una visione di fondo che va ben oltre il tema della regolamentazione: l’idea che il progresso verso il bene comune debba prevalere su ogni forma di conservatorismo istituzionale fine a sé stesso.

Jacques De Larosière
Ex Direttore Generale del FMI,
Governatore Onorario della Banque de France,
Ex Presidente della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo

Composizione del gruppo di esperti

Consiglio Scientifico

Prof.ssa SOUSI Blanche

Professore emerito – Cattedra Jean Monnet (ad personam) in Diritto Bancario e Monetario Europeo, Università Jean Moulin Lyon 3, Membro del Comitato Scientifico dell'ESBFL/AEDBF

Prof.ssa ROUAUD Anne-Claire

Professore di Diritto Privato all'Università Paris 1 Panthéon-Sorbonne, co-direttrice di Sorbonne Business/Finance, Presidente di ESBFL/AEDBF Francia

Prof.ssa PAILLER Pauline

Professore di Diritto Privato all'Università Paris Cité, membro del Comitato Scientifico di ESBFL/AEDBF Francia

Prof. MARTUCCI Francesco

Professore di Diritto all'Università Paris-Panthéon-Assas, Direttore del corso di laurea magistrale in Diritto Europeo, Mercato e Regolazione

Direzione

DELAHOUSSE Elisabeth

Responsabile degli Affari Europei presso la Fédération Nationale de Crédit Agricole, membro fondatore dell'ESBFL/AEDBF e membro del Consiglio di amministrazione di ESBFL/AEDBF Francia.

elisabeth.delahousse@ca-fnca.fr, eulesismore@gmail.com

Elenco dei contributori in ordine alfabetico

ABBOU Jennifer

Consulente legale, monitoraggio normativo e affari pubblici, Crédit Agricole Personal Finance & Mobility

AKBAL Ismail

Consulente per gli Affari Regolamentari, Österreichischer Genossenschaftsverband (ÖGV)

Prof. ANNUNZIATA Filippo

Professore di Diritto dei Mercati Finanziari presso l'Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano

Prof. BERCEA Lucian

Università dell'Ovest di Timișoara, Romania, Membro del Comitato Scientifico dell'ESBFL/AEDBF

BOUCARD François

Avvocato presso il Conseil d'État e la Cour de Cassation, Membro del Consiglio di amministrazione di ESBFL/AEDBF Francia

BOUMA Peter

Esperto legale, Dipartimento legale, Rabobank

BOURIN DION Catherine

Direttore generale presso il Ministero della Giustizia, Direzione Antiriciclaggio e Contrasto al Finanziamento del Terrorismo, Lussemburgo

BRECHOT Yasmina

Avvocato, Esperta in regolamentazione bancaria, Confédération Nationale du Crédit Mutuel

de BROUWER Sébastien

Vicedirettore Generale, Federazione Bancaria Europea

CARRIOU Dominique

Responsabile degli Affari Regolamentari, Gruppo Europeo delle Casse di Risparmio e delle Banche al Dettaglio

Prof. CATALIN-SILVIU Șîraru

Professore associato, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi Economici di Bucarest, Membro di ESBFL/AEDBF Romania

CHAMPSAUR Amélie

Avvocato presso Foro di Parigi, Cleary Gottlieb

CHEIKH Asmaa

Direttrice della Regolamentazione Bancaria e Finanziaria, Dipartimento Legale, Gruppo Société Générale

Prof. CONAC Pierre Henri

Professore presso l'Università del Lussemburgo, Direttore ad interim del Centro di Diritto Europeo, ricercatore presso il Max Planck Institute, Lussemburgo

CREMERS Thiebald

Dottore in giurisprudenza, Direttore degli Affari Legali presso l'Associazione francese dei mercati finanziari (AMAFI), Francia, membro del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF Francia

DELAHOUSSE Elisabeth

Responsabile Affari Europei, Fédération Nationale de Crédit Agricole, membro fondatore dell'ESBFL/AEDBF e membro del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF Francia

DE MEULENEERE Inez

Presidente del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF Belgio, membro del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF

DOMERACKA-SMOLNA Ewelina

Consulente legale di SOZ BPS, collaboratrice dell'Associazione Nazionale delle Banche Cooperative (KZBS), Polonia

Prof. Dr. DONATH Philipp

Professore di Diritto Costituzionale, Diritto dell'UE e Diritto del Lavoro, Università del Lavoro, Francoforte sul Meno

FERRETTI Roberto

Vicepresidente dell'ESBFL/AEDBF, Professore a contratto di Diritto dell'Impresa e del Digitale presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, Italia, avvocato presso il Foro di Milano

FOREST Jean-Baptiste

Avvocato presso il Foro di Parigi

FUNERED Urban

Amministratore Delegato dell'Associazione Svedese dei Mercati dei Titoli

GEHLER Svetlana

Rappresentante dell'Associazione delle Casse di Risparmio Tedesche (DSGV) presso le Autorità Europee di Vigilanza Bancaria

GILLEN Marie-Paule

Avvocato, Partner nel dipartimento Banking & Financial Services dello studio DSM Avocats à la Cour, Lussemburgo, Presidente del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF Lussemburgo, membro del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF

GILLOUARD Marie

Responsabile Relazioni Istituzionali, Crédit Agricole Personal Finance and Mobility

HASCOËT Pauline

Senior advisor per la finanza sostenibile e la governance societaria, Associazione Europea delle Banche Cooperative

HEEGEMANN Volker

Capo Dipartimento, Associazione Europea delle Banche Cooperative

JOUFFIN Emmanuel

Responsabile del Registro SSI e della Vigilanza Regolamentare, Dipartimento di Cyber Sicurezza, Gruppo La Banque Postale

JOVET Caroline

Esperta legale nella distribuzione assicurativa, BNP Paribas Cardif

KACZMAREK Marcin

Specialista Senior, IPS-SGB, collaboratore dell'Associazione Nazionale delle Banche Cooperative (KZBS), Polonia

KRAKOWIAK Michał

Consulente Direzionale, Associazione Nazionale delle Banche Cooperative (KZBS), Polonia

LACROIX Frederick

Avvocato iscritto all'Ordine di Parigi, membro del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF Francia

Prof. Dr. LEHMANN Matthias

Professore presso l'Università di Vienna e la Radboud University di Nijmegen

LIEGL Silvia

Direttrice Generale dell'Associazione Professionale delle Volksbanken, Responsabile degli Affari Regolamentari

LOUIS Isabelle

Responsabile della Vigilanza Regolamentare, Crédit Mutuel Alliance Fédérale

Prof.ssa LUCANTONI Paola

Professoressa di Diritto dei Mercati Finanziari, Università di Roma Tor Vergata, Membro del Comitato Scientifico dell'ESBFL/AEDBF

MACOURS Kristof

Segretario Generale del Gruppo Euroclear, Membro del Consiglio di amministrazione dell'ESBFL/AEDBF Belgio

Prof. MARTUCCI Francesco

Professore di Diritto presso l'Università Paris-Panthéon-Assas, Direttore del Master in Diritto Europeo, Mercato e Regolazione

MEYER Glenn

Avvocato, Partner nel dipartimento Banking & Financial Services dello studio Arendt & Medernach, Lussemburgo

MOLDOVAN Cristina Helena

Dottoranda, Università dell'Ovest di Timișoara, Romania / Università Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Prof. MONDINI Paolo Flavio

Professore di Economia presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

NAVARRO GARCÍA, María Paz

Responsabile per i Servizi Regolatori, Interbancari e per i Progetti di Cooperazione, Confederación Española de Cajas de Ahorros

NOGUEIRA Tiago

Avvocato, Partner presso Elvinger Hoss Prussen, Lussemburgo

Prof.ssa PAILLER Pauline

Professore di Diritto Privato presso l'Università Paris Cité, Membro del Comitato Scientifico dell'ESBFL/AEDBF Francia

PANETTA Gianpaolo

Dottorando, Università di Roma Tor Vergata

PARTSCH Philippe-Emmanuel

Avvocato, Partner responsabile del dipartimento di Diritto Finanziario e della Concorrenza dell'UE presso Arendt & Medernach, Lussemburgo

PEDRIZZETI Jérôme

Responsabile della vigilanza regolamentare, Crédit Agricole SA, Dipartimento Legale

PERCIE du SERT Gonzague

Responsabile del Dipartimento di Vigilanza Regolamentare, La Banque Postale Group

POPA TACHE Cristina Elena

Presidente dell'Istituto Internazionale per l'Analisi delle Mutazioni Legali e Amministrative, Romania

QUELHAS Daniela

Esperta di Normative Finanziarie, BNP Paribas, Docente nel programma di Master 2 in Diritto d'Impresa presso l'Università Paris I Panthéon-Sorbonne, Membro dell'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne

RADOMIŃSKI Łukasz

Responsabile del Dipartimento di Analisi del Credito, Bank Spółdzielczy w Brodnicy, Polonia

Prof.ssa ROUAUD Anne-Claire

Professore di Diritto Privato presso l'Università Paris I Panthéon-Sorbonne, co-direttore di Sorbonne Business/Finance, Presidente dell'ESBFL/AEDBF Francia

ROUSSEAU Elisabeth

Consulente legale esperta in regolamentazione bancaria e finanziaria, Groupe BPCE

SCACCHI Ines

Responsabile degli Affari Regolamentari, European Savings and Retail Banking Group

Dr. SCHMATZBERGER Thomas

Avvocato, Associazione delle Banche Raiffeisen Austriache

SORENSEN Dan

Direttore Generale, Nykredit Bank

Prof.ssa SOUSI Blanche

Professoressa Emerita – Cattedra Jean Monnet (ad personam) in Diritto Bancario e Monetario Europeo, Università Jean Moulin Lyon 3, Membro del Comitato Scientifico dell'ESBFL/AEDBF

STERZENBACH Michael H.

Segretario Generale, Bundesverband der Wertpapierfirmen, Associazione Federale delle Imprese di Investimento

ȘUMANDEA-SIMIONESCU Ioan

Ricercatore, Università Babeș-Bolyai di Cluj-Napoca, Romania

TRESCHER Piotr

Consulente legale, Responsabile del Dipartimento Legale IPS-SGB, Associazione Nazionale delle Banche Cooperative (KZBS)

Prof. VENTORUZZO Marco

Professore di Diritto Societario e dei Mercati Finanziari, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, e Presidente di AMF Italia – Associazione Italiana degli Intermediari dei Mercati Finanziari

WILK Michał

Direttore del Dipartimento per gli Aiuti e la Ristrutturazione, SOZ BPS, Associazione Nazionale delle Banche Cooperative (KZBS), Polonia

I membri accademici del gruppo di esperti, inclusi i membri del Comitato Scientifico, hanno contribuito come parte del loro lavoro accademico e senza essere retribuiti da alcuna organizzazione.

Ringraziamenti

I nostri ringraziamenti vanno ai membri del gruppo di lavoro ad hoc, a tutti coloro che hanno contribuito tramite associazioni europee o a titolo individuale, e anche a coloro che hanno supportato il Progetto “Less is more”, in particolare:

Jacques de Larosière

Stéphanie Yon-Courtin,

Membro del Parlamento europeo

Markus Ferber,

Membro del Parlamento europeo

Roberto Ferretti,

Presidente fino a ottobre 2024 della Società Europea per il Diritto Bancario e Finanziario (ESBFL) / Associazione Europea per il Diritto Bancario e Finanziario (AEDBF)

Pierre Minor,

Presidente fino a ottobre 2024 della Società Europea per il Diritto Bancario e Finanziario – Francia (ESBFL-France) / Associazione Europea per il Diritto Bancario e Finanziario Francia (AEDBF-France)

Nina Schindler,

Amministratore Delegato della Associazione Europea delle Banche Cooperative (EACB), Presidente del Comitato per l’Industria Bancaria Europea (EBIC) da febbraio 2025

Wim Mijs,

Amministratore Delegato della Federazione Bancaria Europea (EBF)

Peter Simon,

Amministratore Delegato del Gruppo Europeo delle Casse di Risparmio e delle Banche al Dettaglio (ESBG) e Presidente del Comitato per l'industria Bancaria Europea (EBIC) fino a febbraio 2025

Stéphanie Hubert,

Direttore Generale, Associazione Francese dei Mercati Finanziari (AMAFI)

Thomas Groh,

Vicedirettore Generale, Fédération Nationale du Crédit Agricole (FNCA)

Alban Aucoin,

Responsabile degli Affari Pubblici, Crédit Agricole Group SA (CAsa)

Céline Haye-Kioussis,

Consigliere Legale, BPCE e Presidente, Associazione Nazionale dei Giuristi per le Banche (ANJB)

Vorremmo anche ringraziare i rappresentanti delle istituzioni e delle autorità con cui ci siamo confrontati informalmente.

In sintesi

Il calo della competitività dell'Unione europea, in particolare nel settore finanziario, nonché la percezione di una disconnessione tra i cittadini europei e la regolamentazione dell'UE sono temi sempre più presenti nel dibattito pubblico. Tuttavia, le cause profonde di queste problematiche vengono analizzate di rado.

Tra i fattori esplicativi vi sono la persistente inflazione della regolamentazione europea di Livello 1 (direttive e regolamenti), così come la proliferazione dei testi di Livello 2 (atti delegati e di esecuzione, standard tecnici di regolamentazione – RTS – o standard tecnici di attuazione – ITS) e dei testi di Livello 3 (soft law, ad esempio: linee guida, guide, domande e risposte – Q&A). Indubbiamente, sono emersi nuovi ambiti di attività (ad esempio: digitalizzazione, finanza sostenibile) e le crisi hanno spinto verso un inasprimento delle regole prudenziali. Tuttavia, i testi normativi sono sempre più numerosi e dettagliati, richiedono un elevato impiego di capitale e significativi oneri burocratici, nonché risultano assai mutevoli. In definitiva, **il corpus normativo e regolamentare europeo risulta estremamente complesso, di difficile lettura, costoso e troppo spesso privo di una base politica o giuridica solida o di meccanismi di controllo efficaci.**

Un gruppo ad hoc di professori di diritto europeo, giuristi ed esperti di diritto bancario ha lavorato per oltre due anni con il supporto della Società Europea per il Diritto Bancario e Finanziario (European Society for Banking and Financial Law – ESBFL/AEDBF Europe) e delle principali associazioni bancarie europee (Federazione Bancaria Europea – European Banking Federation – “EBF”, Associazione Europea delle Banche Cooperative – European Association of Co-operative Banks – “EACB”, Gruppo Europeo delle Casse di Risparmio e delle Banche al Dettaglio – European Savings and Retail Banking Group – “ESBG”), con il sostegno del Comitato per l'Industria Bancaria Europea (European Banking Industry Committee – “EBIC”) e del Forum Europeo delle Associazioni dei Mercati dei Capitali (European Forum of Securities Associations – “EFSA”).

Il frutto di questo lavoro è il Rapporto “Less is more” che, introdotto da Jacques de Larosière, evidenzia i cambiamenti osservati nel processo europeo di produzione normativa per il settore dei servizi finanziari, ne analizza le cause, le conseguenze e propone relative soluzioni.

La prima osservazione riguarda il numero e la quantità dei testi normativi. A titolo di esempio, il “pacchetto bancario” pubblicato nella primavera del 2024, composto da 1.000 pagine, ha conferito 139 mandati all’Autorità Bancaria Europea (European Banking Authority – EBA) per l’elaborazione di standard tecnici o linee guida, mentre il precedente “pacchetto bancario” del 2019 contava 500 pagine e prevedeva 62 mandati.

In linea di principio, l’utilità di questi mandati conferiti dal Parlamento europeo e dal Consiglio in qualità di co-legislatori è indiscutibile, soprattutto in termini di agevolazione di una rapida e armonizzata attuazione della normativa europea. Tuttavia, la proliferazione di questi mandati, in assenza di un adeguato controllo, comporta un trasferimento di fatto del potere normativo dai co-legislatori dell’UE alla Commissione europea e, ancor di più, alle Autorità Europee di Vigilanza (European Supervisory Authorities – ESA), soprattutto quando, come spesso accade, aspetti essenziali vengono trattati nella normativa di Livello 2, pur richiedendo un arbitrato di natura politica. Tali trasferimenti compromettono l’equilibrio istituzionale dell’Unione, il principio democratico e il principio di certezza del diritto.

Inoltre, questi testi vengono spesso adottati senza una concreta valutazione d’impatto preventiva e senza un dialogo adeguato con le parti interessate.

Inoltre, le ESA, il Comitato di Risoluzione Unico (Single Resolution Board – SRB) e la Banca Centrale Europea (BCE) stanno intensificando i propri interventi, di frequente in assenza di un mandato specifico, mediante strumenti di soft law (raccomandazioni, pareri, linee guida, guide, lettere, Q&A, dichiarazioni pubbliche, ecc.), che spesso aggiungono ulteriori obblighi rispetto a quelli già previsti da direttive e regolamenti. A titolo di esempio, la BCE ha pubblicato circa trenta guide. Sebbene queste non siano vincolanti, i supervisori – e in particolare la BCE – le applicano quasi sistematicamente e si aspettano che anche gli enti finanziari adottino lo stesso comportamento.

Infine, le norme europee di vario livello a volte si contraddicono tra loro, in particolare i testi di Livello 3 risultano talvolta in conflitto con la legislazione nazionale.

Difficilmente la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e le corti di giustizia riescono a realizzare un controllo adeguato su tali atti.

Tra il 2019 e il 2023, la commissione parlamentare ECON è stata chiamata a esaminare 193 atti delegati, corrispondenti a più di tre atti da esaminare ogni mese, di difficile realizzazione nella pratica¹.

Alla luce di tali osservazioni, appare in primis **necessario stabilizzare e semplificare l'attuale corpus normativo**. In secondo luogo, laddove la crescente unificazione del mercato europeo richieda nuove regolamentazioni, è essenziale **ristabilire un migliore equilibrio istituzionale, enfatizzando l'obiettivo della competitività**, senza compromettere quello della stabilità finanziaria e della protezione dei consumatori e degli investitori.

Questo rapporto non promuove in alcun modo la deregolamentazione del settore bancario e finanziario, né affronta le problematiche legate alla vigilanza, ma propone una serie di soluzioni pratiche pensate per semplificare e ottimizzare il sistema di produzione degli standard normativi, migliorare la distinzione tra regolamentazione e vigilanza e rafforzare il controllo degli atti di Livello 2 e 3.

Le soluzioni immaginate abbracciano quattro aspetti cardine; in sintesi:

1. Stabilizzazione e semplificazione del quadro normativo e rilancio dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (Better Regulation)

- Valutare e semplificare il quadro normativo esistente;
- Limitare le clausole di revisione (note anche come clausole "rendez-vous"), spesso fattori di instabilità legislativa;
- Esaminare la necessità di rivedere o aggiungere un testo di Livello 1, adottando una valutazione d'impatto standardizzata, monitorata e più trasparente che tenga debito conto della competitività del settore dei servizi finanziari in Europa e, più in generale, dell'economia europea;
- Riformulare l'approccio alla consultazione di Livello 1, coinvolgendo gli stakeholder in modo informale, mediante incontri in una fase molto preliminare;
- Riorganizzare l'assetto dei gruppi di esperti;
- Ridurre il numero e l'estensione delle deleghe assegnate alla Commissione e dei mandati affidati alle ESA.

2. Ottimizzazione del processo di consultazione e consolidamento della trasparenza delle normative di Livello 2 e 3

- Operare semplificazioni attraverso l'eliminazione degli standard tecnici e della soft law obsoleti, assicurando la coerenza tra i diversi testi;

¹ Commissione per gli affari economici e monetari del Parlamento europeo – Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON), Activity Report 2019-2024, May 2024, p. 46.

- Strutturare le valutazioni d’impatto e migliorare la loro qualità mediante un processo di standardizzazione e monitoraggio;
- Ottimizzare il processo di consultazione degli stakeholder, mediante:
 - la riforma dei regolamenti istitutivi delle ESA per garantire una consultazione sistematica prima dell’adozione di RTS/ITS;
 - l’adozione di un processo di consultazione efficace, che possieda scadenze per le risposte e un calendario ben strutturati e che favorisca risposte aperte e feedback più concreti.
- Pubblicare la composizione dei comitati di esperti, i criteri di selezione, le loro funzioni e i compensi; rivedere il funzionamento dei gruppi di stakeholder;
- Rendere più accessibili le modifiche proposte dalla Commissione per quanto riguarda RTS e ITS;
- Introdurre dei meccanismi per la gestione dei conflitti temporali, quando le norme di Livello 1 entrano in vigore prima del completamento delle relative norme di Livello 2.

“È necessario fare un passo indietro e assicurarsi che la complessità delle regolamentazioni multilivello in Europa non costituisca un ostacolo al raggiungimento dei nostri obiettivi”

3. Revisione dei regolamenti istitutivi delle ESA

- Diversificare la governance delle ESA in funzione delle rispettive competenze e dei mercati di riferimento;
- Promuovere la competitività del settore europeo dei servizi finanziari e, più in generale, dell’economia europea;
- Limitare l’adozione di raccomandazioni e linee guida: tale adozione sarebbe subordinata all’esistenza di un mandato di Livello 1;
- Chiarire il processo “comply or explain” (uniformarsi o motivare la mancata conformità), in particolare:
 - Ricordare l’obbligo di conformità delle linee guida ai principi di proporzionalità e sussidiarietà;
 - Precisare che le istituzioni finanziarie, siano esse soggette o meno alla vigilanza diretta della BCE, sono tenute a fare del loro meglio per conformarsi alle linee guida solo quando vi sia una dichiarazione di adesione da parte della Autorità Nazionale Competente (National Competent Authority – NCA). Occorre inoltre precisare che le istituzioni finanziarie possono fare ricorso ad approcci alternativi per il conseguimento degli obiettivi demandati dalla normativa di Livello 1, motivandone l’adozione.

4. Potenziamiento del controllo sugli atti di Livello 2 e 3

- Rafforzare il controllo politico da parte della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio
- Riguardo gli atti di Livello 2:
 - il potere di emendamento della Commissione;
 - la facoltà del Parlamento europeo e del Consiglio di sollevare obiezioni, in particolare di respingere parzialmente uno standard tecnico adottato dalla Commissione.
- Riguardo gli atti di Livello 3:
 - chiarire la procedura di opinione motivata in caso di eccesso di potere dell’Autorità, nonché rendere più flessibili le condizioni di ammissibilità, in modo che le autorità competenti e le istituzioni finanziarie a cui sono indirizzate le linee guida abbiano il diritto di inviare pareri motivati alla Commissione;
 - riconsiderare le basi regolamentari dei requisiti di vigilanza della BCE.
- Potenziare i meccanismi di ricorso precontenzioso relativi agli atti di Livello 3, estendendo le funzioni del Comitato d’appello (Board of Appeal) delle ESA, rafforzando le garanzie di indipendenza del Comitato amministrativo di revisione (Administrative Board of Review) della BCE e ampliandone il raggio d’azione;
- Rafforzare il controllo giurisdizionale sugli atti di Livello 3, garantendo in particolare il rispetto dell’obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CJEU).

Il presente lavoro, avviato oltre due anni fa in un clima favorevole al cambiamento, è coerente con le conclusioni dei Rapporti Letta e Draghi, con gli obiettivi della nuova Commissione e con le riflessioni degli Stati membri, dei deputati europei, delle Banche Centrali e delle Autorità di Vigilanza, tutti concordi nel sottolineare l’esigenza di una valutazione complessiva, di una semplificazione dell’attuale quadro normativo e del suo efficientamento in ottica futura².

Le priorità della nuova Commissione europea, la nomina del Commissario per la Semplificazione e la presentazione da parte della Commis-

² Si veda in particolare il progetto di relazione annuale sull’Unione bancaria del Parlamento europeo, 7 novembre 2024 (2024/2055 (INI)) e la lettera indirizzata alla Commissaria Maria Luis Albuquerque in data 17 gennaio 2025, firmata dai Governatori del Banco de España, della Banca d’Italia, della Banque de France e dal Presidente della Deutsche Bundesbank.

sione di una relazione sul funzionamento delle ESA, attesa nel corso del 2025, rappresentano opportunità significative per ottimizzare il quadro normativo europeo a beneficio dei progetti europei.

Lista degli acronimi

- ACPR:** Autorità francese di vigilanza prudenziale e di risoluzione (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution)
- AMF:** Autorità francese dei Mercati Finanziari (Autorité des marchés financiers)
- AMLA:** Autorità antiriciclaggio del denaro (Anti-money-laundering authority)
- AML/CFT:** antiriciclaggio del denaro e contrasto al finanziamento del terrorismo (Anti-money laundering and countering the financing of terrorism)
- APR:** Annual percentage rate of charge, o **TAEG** – Tasso Annuo Effettivo Globale
- BaFin:** Autorità federale tedesca di supervisione finanziaria (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)
- EBA:** Autorità Bancaria Europea (European Banking Authority)
- ECB/BCE:** European Central Bank / Banca Centrale Europea
- EIOPA:** Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (European Insurance and Occupational Pensions Authority)
- EMIR:** Regolamento sulle infrastrutture dei mercati europei – Regolamento sugli strumenti derivati (European Markets Infrastructure Regulation)
- ESA:** Autorità Europee di Vigilanza (European Supervisory Authorities) (*)
- ESCB:** Sistema Europeo delle Banche Centrali (European System of Central Banks)
- ESG (rischi):** ambientali, sociali e di governance
- ESMA:** Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority)
- CJEU:** Corte di giustizia dell'Unione europea (Court of Justice of the European Union)
- CMF:** Codice Monetario e Finanziario Francese (French Monetary and Financial Code)

- CRD VI:** Direttiva sui Requisiti di Capitale – 6° Direttiva sui requisiti minimi di capitale per le banche (Capital Requirements Directive)
- CRR III:** Regolamento sui Requisiti di Capitale – 3° Regolamento sui requisiti di capitale per le banche (Capital Requirements Regulation)
- CRU/SRB:** Comitato di Risoluzione Unico (Single Resolution Board)
- CSDR:** Regolamento sui Depositari Centrali di Titoli (Central Securities Depositories Regulation)
- CSRD:** Direttiva sulle Segnalazioni di Sostenibilità delle imprese (Corporate Sustainability Reporting Directive)
- DGSD:** Direttiva sui Sistemi di Garanzia dei Depositi (Deposit Guarantee Scheme Directive)
- EU/UE:** Unione europea (European Union)
- IDD:** Direttiva sulla distribuzione assicurativa (Insurance Distribution Directive)
- ITS:** norma tecnica di attuazione (Implementing technical standard)
- MiCAR:** Regolamento sui Mercati delle Cripto-attività (Markets in Crypto-Assets Regulation)
- MiFID:** Direttiva sui Mercati degli Strumenti Finanziari (Markets in Financial Instruments Directive)
- MiFID 2:** 2° Direttiva sui Mercati degli Strumenti Finanziari
- MiFIR:** Regolamento sui mercati degli strumenti finanziari (Markets in Financial Instruments Regulation)
- NCA:** Autorità Nazionale Competente (National Competent Authority)
- Q&A:** Domande e Risposte (Questions and Answers)
- PSD 2:** 2° Direttiva sui Servizi di Pagamento (Payment Services Directive)
- RTS:** Norma Tecnica di Regolamentazione (Regulatory technical standard) (*)
- SFDR:** Regolamento sull'informativa al pubblico in tema di finanza sostenibile (Sustainable Finance Disclosure Regulation)
- SRB:** Comitato di Risoluzione Unico (Single Resolution Board)
- SSM:** Meccanismo di Vigilanza Unico (Single Supervisory Mechanism)
- TFEU:** Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Treaty on the Functioning of the European Union)
- TEU:** Trattato sull'Unione europea (Treaty on European Union)

(*) indica che la definizione è riportata nel Glossario.

Introduzione

La produzione di norme europee nel settore dei servizi finanziari (bancario, mercati finanziari e servizi di investimento, assicurazioni) è il frutto di un complesso sistema organizzativo che coinvolge la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo, nonché le Autorità Europee di Vigilanza (“ESA”). A questo va aggiunta la soft law prodotta dalla Banca Centrale Europea (“BCE”) e dal Comitato di Risoluzione Unico (Single Resolution Board – “SRB”).

In questo settore, le direttive e i regolamenti adottati dai co-legislatori dell’UE (Parlamento europeo e Consiglio), noti come testi di **Livello 1**, possono prevedere, in conformità con il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), che vengano integrati e chiariti su determinati aspetti (in linea di principio, punti tecnici e non essenziali) da atti normativi noti come testi di **Livello 2**. Tali atti sono adottati dalla Commissione europea, sia per delega (articolo 290 TFUE), direttamente o sulla base di bozze di standard tecnici di regolamentazione (RTS) preparate dalle ESA, sia come atti di attuazione (articolo 291 TFUE), direttamente o sulla base di bozze di standard tecnici di attuazione (ITS) preparate dalle ESA.

Sebbene l’azione normativa della Commissione al Livello 2 possa essere esercitata direttamente, essa si fonda in larga misura sull’intervento delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA): l’Autorità Bancaria Europea (EBA), l’Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati (ESMA) e l’Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni aziendali e professionali (EIOPA). Istituite mediante l’adozione di tre regolamenti europei del 24 novembre 2010¹ (Regolamenti delle ESA), tali Autorità rappresentano organismi dell’Unione europea e danno attuazione a una delle raccomandazioni formulate nel rapporto del gruppo di alto livello presieduto da Jacques de Larosière pubblicato il 25 febbraio 2009 (“Rapporto de Larosière”). Con il Regolamento del 31 maggio 2024, è stata istituita anche l’Autorità

¹ Regolamenti n. 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010 che istituiscono rispettivamente l’EBA, l’EIOPA e l’ESMA.

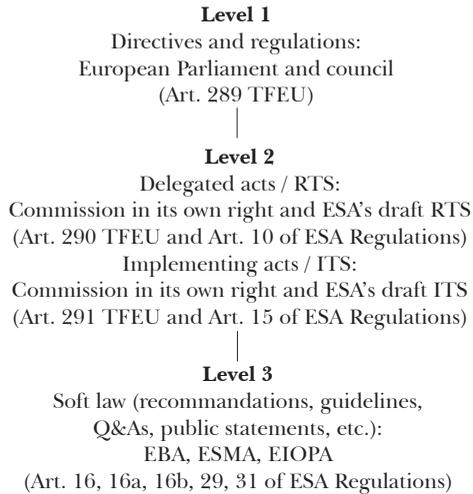
(europea) Antiriciclaggio (AMLA), la quale contribuisce alla predisposizione di bozze di testi di Livello 2 nelle materie di propria competenza².

Sebbene le ESA non dispongano di poteri normativi propri, la loro competenza tecnica fa sì che siano incaricate della predisposizione di bozze di standard tecnici di regolamentazione o di attuazione, i quali sono poi formalmente adottati dalla Commissione europea. **Poiché frequentemente la Commissione adotta tali bozze senza apportare modifiche e raramente il Parlamento europeo e il Consiglio ricorrono al proprio potere di obiezione sugli atti delegati, le ESA risultano essere gli autori sostanziali di tali standard di Livello 2** (si veda l'Appendice 11).

Oltre agli atti di Livello 1 e Livello 2 (che, complessivamente, possono raggiungere le centinaia o addirittura migliaia di pagine su un dato argomento), esistono anche gli atti di **Livello 3**, ossia atti di soft law adottati dalle ESA per promuovere – senza alcun intervento da parte dei co-legislatori dell'UE – l'applicazione uniforme dei testi di Livello 1 e 2 negli Stati membri e la convergenza delle pratiche di vigilanza delle Autorità nazionali. Gli atti di soft law rappresentano un insieme molto ampio e assumono forme diverse, come ad esempio Linee guida dettagliate, Pareri e documenti di Domande e Risposte (Q&A). Accanto alle ESA, anche la BCE, il SRB e in prospettiva l'AMLA adottano gli atti di soft law a livello europeo.

Il processo Lamfalussy, formalizzato con il rapporto pubblicato nel 2001, ha dato impulso a tale sistema normativo multilivello per il settore dei servizi finanziari, progressivamente adottato a livello europeo. L'obiettivo del processo era quello di realizzare un mercato integrato dei servizi finanziari, in risposta alla globalizzazione dei flussi finanziari e ponendo altresì rimedio alle inerzie del processo decisionale europeo, percepito meno reattivo rispetto all'evoluzione della regolamentazione tecnica statunitense (si veda l'Appendice 1). In risposta alla crisi del 2008, il processo Lamfalussy è stato profondamente modificato in linea con le raccomandazioni del rapporto Larosière, il quale proponeva di sostituire i comitati dei regolatori nazionali con autorità europee dotate di sufficienti poteri per stabilire un sistema europeo di vigilanza finanziaria (si veda l'Appendice 2). **Se da un lato i regolamenti istitutivi delle ESA hanno dato concreta attuazione a tale raccomandazione, dall'altro la loro applicazione ha contribuito alla creazione di un corpus europeo di norme bancarie e finanziarie eccessivamente complesso**, il quale si intreccia, per di più, ai testi emanati da Autorità nazionali, BCE e SRB.

² Regolamento (UE) n. 2024/1620 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.



Gli atti di Livello 2 e 3 svolgono un **ruolo essenziale**. Sono testi di natura tecnica e contribuiscono a chiarire il significato e la portata dei testi di Livello 1, ne garantiscono la certezza giuridica e favoriscono l'armonizzazione dei comportamenti tra tutti i soggetti coinvolti, risultando in una certa misura utili alla costruzione del mercato unico europeo. Tali atti, adottati a livello europeo, favoriscono inoltre la convergenza delle prassi di vigilanza (esercitate dalle Autorità Nazionali Competenti (NCA) e, nel contesto del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM), dalla BCE), nonché un'attuazione uniforme della normativa europea da parte dei soggetti destinatari. In aggiunta, soddisfano l'esigenza di riduzione dei tempi e di semplificazione delle procedure, supportando la capacità delle Autorità di Vigilanza e dei professionisti di rispondere prontamente alle trasformazioni dell'ambiente economico e sociale, così come alle sfide operative.

Pur riconoscendo l'indubbia utilità di tali atti, essi non sfuggono al fenomeno dell'**inflazione normativa**.

Non soltanto è aumentato il numero delle proposte legislative (431 nel periodo 2019-2024, rispetto a 374 tra il 1999 e il 2004), ma si registra un significativo aumento della loro estensione, la quale risulta pressoché raddoppiata. Oggi si contano in media 8.600 parole per ciascun testo adottato dalla Commissione "Von der Leyen I", contro la media di 4.500 parole delle precedenti Commissioni³. Le aree interessate dalla normativa

³ Marcus (J.S), How to achieve better EU laws, Centro Studi sulle Politiche Europee (Centre for European Policy Studies – CEPS), ottobre 2024.

sono più numerose e i testi sempre più dettagliati. Di concerto, cresce il numero delle deleghe per l'adozione di atti di Livello 2.

Inoltre, i co-legislatori dell'UE includono oramai regolarmente clausole di revisione automatica nei testi di Livello 1, alimentando notevolmente il fenomeno dell'inflazione normativa e la contestuale proliferazione degli atti di Livello 2 e 3. Parallelamente, l'adozione e la revisione dei testi di Livello 1 avvengono a un **ritmo di costante crescita**, spesso evitando il passaggio in seconda lettura. In fase negoziale, l'urgenza di raggiungere un compromesso politico conduce spesso all'approvazione di testi imprecisi o ambigui che delegano alla Commissione europea e alle ESA il compito di dettagliare la disciplina mediante atti di Livello 2 e 3. Tali circostanze comportano che **elementi essenziali vengano disciplinati negli atti di Livello 2, pur richiedendo decisioni di natura politica** spettanti ai co-legislatori.

La moltiplicazione dei mandati affidati alle ESA, nonché l'accelerata revisione dei testi normativi di Livello 1 – la quale richiede consequenziali adeguamenti ai Livelli 2 e 3 – producono frequentemente criticità nella pianificazione dell'entrata in vigore dei testi, così come disallineamenti tra di essi o rispetto alle normative nazionali, requisiti giudicati eccessivi, complessità ingiustificate e costi aggiuntivi.

Sono le stesse Autorità di Vigilanza a invocare una semplificazione delle oltre 15.000 pagine di norme esistenti⁴. L'applicazione dell'Accordo di Basilea III ne è un esempio emblematico: la trasposizione nell'ordinamento dell'Unione non avrebbe dovuto comportare un incremento sostanziale dei requisiti patrimoniali. Analogamente, il medesimo discorso può applicarsi alla normativa sul settore bancario retail. Ad esempio, le linee guida dell'EBA sull'erogazione e il monitoraggio dei prestiti⁵ ampliano l'ambito di applicazione della Direttiva 2008/48 sul credito ai consumatori, sollecitando gli istituti di credito a effettuare numerose verifiche e valutazioni esterne. Esse sanciscono inoltre un approccio centralizzato alla gestione delle informazioni sul cliente all'interno del medesimo grup-

⁴ Si vedano le osservazioni di Louise Caroline Mogensen, Direttore Generale dell'autorità danese Finanstilsynet, «From single to simpler: making EU financial services rulebook smarter & stronger», EUROFI Magazine, Budapest 2024, p. 52, disponibile qui: [views-the-eurofi-magazine_budapest_sept-2024.pdf](#).

Si veda anche l'intervento di François Villeroy de Galhau, Governatore della Banque de France e Presidente dell'ACPR, in occasione della conferenza ACPR del 26 novembre 2024: «Realistic simplification: untying some of the knots in European banking regulation», disponibile qui: [Pour une simplification réaliste: dénouer quelques nœuds de la réglementation bancaire en Europe | Banque de France](#).

⁵ Autorità Bancaria Europea (EBA), Linee Guida sull'erogazione e il monitoraggio dei prestiti, EBA/GL/2020/06, 29 maggio 2020.

po bancario, senza adeguata considerazione del segreto bancario o della protezione dei dati personali⁶.

Analogamente, le linee guida congiunte dell'EBA e dell'ESMA del 2 luglio 2021 hanno introdotto requisiti di indipendenza formale nella valutazione delle competenze dei membri del consiglio e dei titolari di funzioni chiave (Key Function Holders – KFH), pur in assenza di un fondamento normativo e ignorando le peculiarità di alcune realtà europee.

Alcuni atti non vincolanti di soft law, emessi spontaneamente da autorità o istituzioni, hanno talvolta l'obiettivo di influenzare o promuovere modifiche agli atti normativi di Livello 1. Un esempio concreto è rappresentato da una comunicazione della BCE del gennaio 2022, la quale sollecitava le banche ad applicare un controllo preventivo (ex ante) da parte del supervisore sui dirigenti apicali, in contrasto con quanto previsto dalla Direttiva 2013/36 che lascia discrezionalità agli Stati membri sul momento della valutazione (valutazione ex ante o ex post. Si vedano in proposito le Appendici 4 e 6, le quali riportano numerosi esempi nei settori bancario, finanziario e assicurativo).

Sebbene la soft law sia per sua natura non vincolante, essa produce comunque **effetti vincolanti de facto**, a causa (in particolare) dei cambiamenti operativi che comporta, dei costi a essa connessi, nonché delle aspettative delle Autorità di Vigilanza che espressamente ne sollecitano l'attuazione da parte degli enti finanziari.

Si osserva infine un livello **eccessivo di dettaglio** degli atti di Livello 2, che trascura il principio di **proporzionalità**, in particolare per ciò che riguarda gli obblighi di segnalazione.

Figure chiave

In data giugno 2024, il 26% dei 1.634 atti delegati pubblicati e in vigore (relativi a tutti i settori)⁷ riguardava il settore dei servizi finanziari. Nel triennio 2021-2023, sono stati pubblicati in media 83 atti delegati all'anno relativi a tale settore.

Ad esempio, sono stati adottati 19 RTS e altri 42 atti delegati sulla base del Pacchetto MiFID II (MiFID II⁸ e MiFIR⁹). Oltre 50 atti delegati sono stati adottati nell'ambito del Regolamento EMIR, inclusi più di 25 RTS.

⁶ Il segreto bancario è tutelato dal diritto alla privacy ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

⁷ Fonte: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/delegatedActs?lang=en> – consultato il 19/06/2024.

⁸ Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa ai mercati degli strumenti finanziari e recante modifica della direttiva 2002/92/CE e della direttiva 2011/61/UE.

⁹ Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativo ai mercati degli strumenti finanziari e recante modifica del regolamento (UE) n. 648/2012.

Più recentemente, il “pacchetto bancario”, composto dalla Direttiva CRD VI e dal Regolamento CRR3, conferisce all’EBA 139¹⁰ mandati, tra cui 60 nuovi mandati per la redazione di standard tecnici (RTS e ITS) e 28 mandati per l’adozione di orientamenti, senza contare le relazioni e altri atti della Commissione. A titolo di confronto, il pacchetto CRR2-CRD5 del 2019 prevedeva in totale 62 mandati. Si ricorda, infine, che la legislazione originaria CRR e CRD4 del 2013 aveva già l’obiettivo di istituire un corpus di RTS, ITS e strumenti di Livello 3 su circa 100 argomenti.

In termini di soft law, ad esempio, l’EBA ha pubblicato 16 linee guida nel 2021 e sta rispondendo a un numero crescente di domande e risposte (Q&A): oltre 650 relative al pacchetto CRR/CRD e 240 alla PSD2¹¹.

L’ESMA ha pubblicato 96 linee guida dal 2011 e 377 Q&A.

Infine, all’AMLA è stato affidato, nell’ambito del nuovo Regolamento AML-CFT, il compito di sviluppare almeno 80 standard tecnici (ITS/RTS).

Lo spostamento del potere normativo dai co-legislatori europei alla Commissione e, in ultima istanza, alle Autorità Europee di Vigilanza (ESA), le quali sono formalmente organi privi di legittimazione democratica, mina l’equilibrio tra le istituzioni dell’UE, il principio democratico¹², lo Stato di diritto (Rule of Law – si veda Parte 1, sezione 1.1.2) e la certezza del diritto. A ciò si aggiunge l’**assenza di un adeguato livello di trasparenza, di consultazioni significative con le parti interessate e di un controllo efficace** da parte dei co-legislatori o della giurisprudenza europea sulle norme adottate da queste Autorità¹³.

Diversi Parlamenti nazionali, così come un *think tank* specializzato in affari europei¹⁴, hanno già sollevato preoccupazioni riguardo all’eccessivo ricorso agli atti di Livello 2 e/o di Livello 3, nonché alla necessità di esercitare un controllo sull’operato delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA).

¹⁰ Tabella di marcia dell’EBA sull’attuazione del Pacchetto Bancario dell’UE, dicembre 2023, disponibile al seguente link: [The EBA publishes roadmap on the implementation of the EU Banking Package | European Banking Authority](#).

¹¹ Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e che abroga la direttiva 2007/64/CE.

¹² Articolo 10, Trattato sull’Unione europea.

¹³ Le condizioni e le modalità di controllo ex-post non consentono ai co-legislatori di esercitarlo pienamente. Si veda punto II,2.

¹⁴ Studio del CEP, *Autorità europee di vigilanza: margini di miglioramento al Livello 2 e al Livello 3*, studio per conto dell’iniziativa *FPMI Munich Financial Centre*, 4 ottobre 2016, disponibile al seguente link: [The European Supervisory Authorities – Room for improvement at Level 2 and Level 3 | cep – Centre for European Policy Network](#).

A livello dell'UE, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno più volte chiesto un rafforzamento del controllo su tali atti. Il Parlamento europeo, in particolare, ha espresso a più riprese preoccupazioni circa la proliferazione degli atti di soft law (si veda l'Appendice 3). Nel contesto della riforma delle ESA avvenuta nel 2019, il legislatore europeo ha ribadito che tali autorità devono agire *“nell'ambito delle rispettive competenze”*¹⁵. Tuttavia, tale riforma ha riguardato solo alcuni dei fattori coinvolti, risultando pertanto di portata limitata.

La combinazione di questi diversi fattori, anziché produrre l'effetto desiderato, diventa **fonte di incertezza giuridica, di vincoli, rischi e costi elevati per gli operatori dei settori coinvolti**. È opportuno sottolineare che tutte le attività delle istituzioni bancarie e finanziarie sono interessate da tale fenomeno. La complessità della regolamentazione, che ormai nessun individuo o struttura (anche all'interno delle stesse Autorità di Vigilanza) è in grado di monitorare nella sua totalità, costituisce di per sé un rischio.

Il tema della competitività europea, in particolare nel settore finanziario, sta assumendo rilevanza crescente nel dibattito pubblico. Tra i principali fattori che possono spiegare le sfide legate alla competitività, vale la pena sottolineare la continua inflazione della normativa di Livello 1, così come la proliferazione e il costante aggiornamento degli atti di Livello 2 e 3. **Il quadro normativo europeo potrebbe (e dovrebbe) dare maggiore spazio e rilevanza all'obiettivo della competitività** in applicazione dell'articolo 173 del TFUE, il quale stabilisce che *“l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano garantite le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione”*, così come del Considerando 13 dei Regolamenti

¹⁵ Articolo 1(5) del Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2019, che modifica: – il Regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità bancaria europea (EBA), – il Regolamento (UE) n. 1094/2010 che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), – il Regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), – il Regolamento (UE) n. 600/2014 relativo ai mercati degli strumenti finanziari, – il Regolamento (UE) 2016/1011 sugli indici utilizzati come parametri di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance dei fondi d'investimento, e il Regolamento (UE) 2015/847 relativo alle informazioni che accompagnano i trasferimenti di fondi. Si veda anche il Considerando 5: *“Nell'esercizio delle loro funzioni e dei loro poteri, le autorità europee di vigilanza (ESA) dovrebbero agire in conformità con il principio di proporzionalità previsto all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE), nonché con la politica di better regulation (migliore regolamentazione). Il contenuto e la forma delle azioni e misure delle ESA, compresi strumenti quali orientamenti, raccomandazioni, pareri o risposte a domande, dovrebbero sempre basarsi sugli atti legislativi di cui all'articolo 1(2) dei regolamenti istitutivi e rientrare nei limiti delle rispettive competenze”*.

istitutivi delle ESA, che invita a “*tenere debitamente conto dell’impatto delle [proprie] attività sulla concorrenza e sull’innovazione del mercato interno, sulla competitività globale dell’Unione, sull’inclusione finanziaria e sulla nuova strategia dell’Unione per l’occupazione e la crescita*”.

Obiettivo e metodologia del rapporto

Il presente rapporto non promuove la deregolamentazione del settore bancario e finanziario, né si occupa di tematiche legate alla vigilanza. Il fine di questo documento è quello di favorire la semplificazione, la qualità e la chiarezza del quadro normativo europeo nel settore dei servizi finanziari, al servizio del progetto europeo e del finanziamento dell’economia.

Esamina le conseguenze dell’uso eccessivo degli atti di Livello 2 e della soft law prodotta dalle ESA, dalla BCE e dal SRB, in varie forme (raccomandazioni, pareri, linee guida, Q&A, aspettative di vigilanza, dichiarazioni pubbliche, comunicati stampa, note, ecc.). Si configura quale fonte di proposte e raccomandazioni, in particolare nel contesto del prossimo rapporto della Commissione europea sul funzionamento delle ESA e per gli Stati membri. Un gruppo di lavoro creato ad hoc, il quale ha operato per due anni, ha raccolto tramite un questionario i risultati e le proposte di esperti degli Stati membri (accademici, avvocati, giuristi e altri esperti dei settori bancario, finanziario e assicurativo, che hanno partecipato singolarmente o come rappresentanti di associazioni scientifiche e professionali a livello nazionale ed europeo). Per motivi di riservatezza, le risposte non sono state rese pubbliche, ma tale Rapporto ne offre una sintesi (si veda in particolare Appendice 4 e 10).

Alcuni esperti hanno contribuito alla redazione di parti del Rapporto o delle sue Appendici. A tutti va un sentito ringraziamento per il loro apporto, così come ai rappresentanti delle istituzioni o autorità consultate in via informale.

Sebbene l’inflazione normativa e lo scostamento del potere regolamentare costituiscano una fonte considerevole di difficoltà (I), diverse sono le soluzioni percorribili in via di sviluppo (II).

Parte prima

Inflazione normativa e trasferimento del potere regolamentare: origine delle criticità

1. Il quadro attuale

Il fenomeno dell'inflazione normativa ha 1 dalle norme di Livello 1. Sebbene il forte incremento delle regole registrato a partire dai primi anni Dieci del Duemila sia principalmente legato alle crisi finanziarie e ai nuovi ambiti di attività, la produzione di testi normativi prolifera a un ritmo sempre crescente, sia in termini di ammontare che di livello di dettaglio. Tali connotati non afferiscono alle sole norme di Livello 1, bensì anche ai testi di Livello 2 e 3. Il presente Rapporto indaga le cause e gli impatti del fenomeno descritto.

1.1 La proliferazione dei mandati conferiti alla Commissione europea e alle ESA

1.1.1 Il principio: gli atti di Livello 2 privi di discrezionalità politica

Ai sensi dell'articolo 290 del TFUE, il legislatore europeo può conferire alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale, volti a integrare o modificare elementi non essenziali di un atto legislativo. In ambito finanziario, i testi normativi di Livello 1 possono affidare alle Autorità Europee di Vigilanza (ESA) e all'Autorità Antiriciclaggio (AMLA) la redazione di proposte di norme tecniche di regolamentazione (RTS), successivamente adottate dalla Commissione come atti delegati.

L'articolo 290 del TFUE stabilisce tuttavia che gli atti delegati non possono incidere su elementi essenziali dell'atto legislativo, definiti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) come quegli elementi la cui adozione richiede “*scelte politiche che rientrano nella competenza del legislatore dell'UE, in quanto implicano una ponderazione di interessi in conflitto sulla base di una serie di valutazioni, oppure incidono sui diritti fondamentali degli attori coinvolti in misura tale da rendere necessario l'intervento del legislatore dell'Unione*”¹. Coerentemente, i Regolamenti istitutivi le ESA e il Regolamento istitutivo l'AMLA prevedono che le norme tecniche di regolamen-

¹ CGUE, 26 luglio 2017, Causa C-696/15, Repubblica Ceca contro Commissione, paragrafo 78.

tazione (RTS) “siano di natura esclusivamente tecnica e non implicino decisioni strategiche o scelte di politica generale”².

La CGUE ha confermato che l’obbligo di rispettare tale principio grava tanto sui co-legislatori, nel momento in cui stabiliscono l’ambito della delega, quanto sulla Commissione, nell’attuazione dei poteri delegati. La qualificazione degli elementi essenziali di un atto legislativo “*deve fondarsi su criteri oggettivi, verificabili in sede giurisdizionale*”, e deve tener conto delle “*caratteristiche specifiche del settore di riferimento*”³. Un atto delegato non può modificare né ignorare gli elementi essenziali dell’atto legislativo, né può integrarlo introducendo nuovi elementi essenziali⁴. La facoltà di integrare elementi non essenziali, come ribadito dalla CGUE, ha lo scopo esclusivo di “*consentire alla Commissione di completare il contenuto dell’atto, limitando la sua competenza alla sola definizione tecnica e puntuale degli aspetti lasciati aperti dal legislatore*”⁵.

Inoltre, ai sensi dell’articolo 291 TFUE, il legislatore dell’UE può conferire alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per garantire l’applicazione uniforme degli atti legislativi⁶. Anche in questo caso, nel settore dei servizi finanziari, i testi di Livello 1 possono richiedere alle ESA e all’AMLA di preparare bozze di standard tecnici di attuazione (ITS), successivamente adottati dalla Commissione europea. Come gli RTS, gli ITS “*devono essere di natura tecnica e non comportare decisioni strategiche o scelte politiche*”⁷. L’esercizio del potere di attuazione da parte della Commissione è altresì soggetto a un controllo giurisdizionale. La Corte di giustizia dell’Unione europea ha affermato che tale potere consiste nell’aggiungere dettagli necessari o utili per l’attuazione dell’atto legislativo, rispettando gli obiettivi generali fondamentali perseguiti da quest’ultimo, senza modificarlo o integrarlo, nemmeno riguardo agli elementi non essenziali⁸.

² Articolo 10, Regolamento ESA, articolo 49, Regolamento AMLA.

³ CGUE, 22 giugno 2016, DK Recycling und Roheisen GmbH contro Commissione, causa C-540/14 P, ECLI:EU:C:2016:469, paragrafo 48.

⁴ CGUE, 5 settembre 2012, causa C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, paragrafo 66; CGUE, 22 giugno 2016, DK Recycling und Roheisen GmbH contro Commissione, causa C-540/14 P, paragrafo 47; CGUE, 11 maggio 2017, causa C-44/16 P, Dyson contro Commissione.

⁵ CGUE, 17 marzo 2016, Parlamento contro Consiglio, causa C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, paragrafo 41.

⁶ Sebbene i poteri di attuazione siano in linea di principio attribuiti agli Stati membri, essi possono essere conferiti alla Commissione quando è necessario garantire condizioni uniformi per l’attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione.

⁷ Articolo 15 del regolamento delle ESAs; articolo 53 del regolamento AMLA.

⁸ TEU, 22 marzo 2023, Tazzetti contro Commissione, T-825/19 e T-826/19, ECLI:EU:T:2023:148, paragrafi 154-161, 165, 166, 184-207, 210, 211. – TEU, 29 maggio 2024, Hypo Vorarlberg Bank AG contro CRU, T-395/22, ECLI:EU:T:2024:333, paragrafi 21-88.

1.1.2 La valutazione: un principio spesso trascurato

Secondo il TFUE, la definizione degli “elementi essenziali” è circoscritta agli atti di Livello 1, che fanno riferimento agli atti di Livello 2 e 3 per la loro attuazione pratica e tecnica. In un’Unione fondata sullo Stato di diritto, le istituzioni e le agenzie devono agire all’interno dei limiti dei poteri attribuiti loro dai Trattati e dagli atti legislativi di Livello 1. È quindi essenziale che venga rispettato il mandato conferito dal testo di Livello 1 per l’adozione degli atti di livello 2 o 3, e, in caso di contraddizioni, secondo il principio della gerarchia delle norme, prevale il testo di Livello 1 rispetto agli atti di valore inferiore.

Nella pratica, tuttavia, non è raro che gli atti di Livello 1 deleghino alla Commissione la gestione di aspetti che vanno ben oltre l’ambito puramente tecnico. In vari casi, questa delega proviene dalla proposta stessa della Commissione per un atto di Livello 1. Ad esempio, la proposta EMIR 3 (Regolamento sulle infrastrutture dei mercati europei) pubblicata nel dicembre 2022 prevedeva che il concetto di “conto attivo”, che rappresenta un elemento fondamentale per l’obiettivo di ridurre la dipendenza dell’UE dalle controparti centrali di paesi terzi, venisse definito in un atto di Livello 2.

Si riscontra inoltre una tendenza significativa da parte del Consiglio e del Parlamento europeo a delegare ad atti di Livello 2 questioni che dovrebbero essere trattate nel testo di Livello 1, sulle quali i co-legislatori non hanno raggiunto un’intesa (politica) a causa (sostengono) della natura tecnica del tema.

Sebbene nella pratica sia più snello e favorisca il raggiungimento di un accordo politico senza la necessità della fase di seconda lettura, il processo descritto si concretizza sulla base di una valutazione soggettiva, che stabilisce cosa costituisce uno standard tecnico o, al contrario, cosa costituisce un elemento normativo essenziale. A titolo di esempio, molti elementi essenziali disposti dal Pacchetto Bancario CRR III/CRD VI non sono compiutamente definiti o risultano ambigui, delegando alle ESA mediante numerosi mandati il compito di determinare sostanzialmente gli obblighi del settore bancario.

Alle sfide legate al Livello 2, si aggiunge la crescente diffusione di mandati che impongono alle ESA l’adozione di atti di soft law. Le direttive e i regolamenti di Livello 1 stabiliscono un numero sempre maggiore di mandati per le ESA, le quali devono occuparsi di esplorare nuovi settori di analisi (si veda Appendice 5) e di realizzare linee guida su questioni fondamentali. Per esempio, il Regolamento MiCAR (Regolamento sui

Mercati delle Cripto-attività) obbliga l'ESMA (Autorità di regolamentazione e di vigilanza dei mercati finanziari dell'Unione europea) a definire nelle linee guida i criteri per qualificare le cripto-attività come strumenti finanziari, il che determina gli ambiti di applicazione del Regolamento (che non si applica alle cripto-attività qualificate come strumenti finanziari) e dei Regolamenti sui mercati finanziari (MiFID, Market Abuse, ecc.)⁹.

Nell'ambito di adozione della PSD2 (Direttiva sui Servizi di Pagamento), sono stati elaborati diversi RTS su vari aspetti, seguiti da orientamenti, pareri e risposte a quesiti (Q&A), volti a fornire chiarimenti ulteriori sui medesimi temi (ad esempio, agli RTS sull'autenticazione forte del cliente – Strong Customer Authentication (SCA) – e sui requisiti per la comunicazione comune e sicura – Common and Secure Communications (CSC) – sono seguite linee guida sull'esenzione dal meccanismo di arretramento – fall back mechanism, un parere sull'attuazione degli RTS, un parere sugli elementi della SCA, diverse Q&A, ecc.). Questo ha portato alla frammentazione delle regole in molteplici strumenti normativi, minando l'accessibilità delle regole e la certezza del diritto e costituendo fonte di disomogeneità.

Non solo i co-legislatori attribuiscono alla Commissione e alle ESA il potere di intervenire su aspetti che, per natura, dovrebbero essere regolati direttamente negli atti di Livello 1, ma accade anche che tali mandati vengano disattesi. In alcuni casi, gli atti di Livello 3 introducono elementi ulteriori rispetto al contenuto previsto dai Livelli 1 e 2, mentre alcuni RTS finiscono per incorporare scelte di carattere politico che rientrano nella sfera di competenza del legislatore dell'Unione.

⁹ Regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle cripto-attività e recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e delle direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937, articolo 2, paragrafo 5.

Diversi esempi rilevanti possono essere individuati nei tre ambiti dei servizi finanziari (si veda anche l'introduzione e l'Appendice 4).

Per quanto riguarda il settore bancario, le linee guida dell'EBA in materia di remunerazione¹⁰ introducono requisiti che diverse Autorità nazionali competenti (NCA) hanno ritenuto privi di una base giuridica nella CRD e nel CRR¹¹.

Nel campo dei servizi finanziari, in una comunicazione del 6 marzo 2024¹² la Commissione europea ha affermato che il progetto di RTS dell'ESMA ai sensi del Regolamento ELTIF 2¹³, relativo ai requisiti di liquidità per i fondi aperti contrassegnati come ELTIF, non riflettesse un approccio sufficientemente proporzionato. La Commissione ha inoltre ribadito che gli RTS sono standard tecnici e non devono implicare decisioni strategiche o scelte politiche.

Analogamente, l'ESMA ha fornito un'interpretazione estensiva del Regolamento EMIR 3¹⁴ per quanto riguarda l'implementazione del "conto attivo" e le operazioni in strumenti derivati da includere al suo interno. Tale

¹⁰ EBA, Linee guida sulle sane politiche di remunerazione ai sensi della Direttiva 2013/36/UE (EBA/GL/2021/04), 2 luglio 2021.

¹¹ Secondo quanto affermato dalla BaFin: «L'autorità non può attenersi alle disposizioni relative all'indipendenza formale dei membri del comitato per la remunerazione (cfr. par. 55 delle Linee guida). Tale posizione si fonda sulle dichiarazioni di non conformità riguardanti, da un lato, le Linee guida congiunte ESMA-EBA sull'idoneità dei membri degli organi di gestione e dei titolari di funzioni chiave (Direttive 2013/36/UE e 2014/65/UE) e, dall'altro, le Linee guida EBA sulla governance interna (Direttiva 2013/36/UE, EBA/GL/2021/05). Non si ritiene che tale previsione trovi fondamento giuridico nella Direttiva 2013/36/UE. Inoltre, imporre un simile vincolo comprometterebbe in modo rilevante il diritto delle istituzioni di nominare liberamente i membri del consiglio di sorveglianza, in assenza di una chiara base legale».

¹² Commissione europea, Comunicazione sull'intenzione di adottare con modifiche il regolamento delegato della Commissione che integra il regolamento (UE) 2015/760 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che specificano gli obblighi in materia di derivati di copertura, politica di rimborso e strumenti di gestione della liquidità, negoziazione ed emissione di quote o azioni di un ELTIF, nonché i requisiti di trasparenza, e che abroga il regolamento delegato (UE) 2018/480 (C(2024) 1375 final).

¹³ Regolamento (UE) 2023/606 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2023 che modifica il regolamento (UE) 2015/760 per quanto riguarda i requisiti relativi alle politiche di investimento e alle condizioni operative dei fondi europei per gli investimenti a lungo termine, la definizione delle attività ammissibili per l'investimento, i requisiti in materia di composizione e diversificazione del portafoglio e il ricorso a prestiti di attività liquide, nonché altre disposizioni contenute negli statuti del fondo.

¹⁴ Regolamento (UE) 2024/2987 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2024 che modifica i Regolamenti (UE) n. 648/2012, (UE) n. 575/2013 e (UE) n. 2017/1131 per quanto riguarda le misure per mitigare le esposizioni eccessive verso le controparti centrali di paesi terzi e migliorare l'efficienza dei mercati di compensazione dell'Unione (GUUE 4 dicembre).

interpretazione accresce la complessità del quadro normativo di Livello 1 e mette in discussione l'accordo politico originariamente raggiunto. Ne deriva una rilocalizzazione *de facto* della compensazione di determinati strumenti derivati nell'Unione, a scapito della competitività degli operatori europei¹⁵.

Infine, nel settore della distribuzione dei prodotti assicurativi, l'integrazione del concetto di "governance di prodotto" rappresenta un ulteriore esempio della delicata interazione tra atti di Livello 2 e Livello 3. La Direttiva sulla distribuzione dei prodotti assicurativi (Insurance Distribution Directive (EU) 2016/97 (IDD)) ha introdotto tale concetto senza fornirne una definizione¹⁶. In termini applicativi, la Commissione ha adottato un regolamento delegato¹⁷, sollevando due importanti osservazioni. In primo luogo, il nuovo quadro normativo applicabile alla "governance di prodotto" è il risultato di un atto delegato (in effetti un regolamento delegato vero e proprio), che di fatto mette in discussione la natura di armonizzazione minima della Direttiva su questo tema. In secondo luogo, il regolamento delegato in parola si basa su "orientamenti preparatori" emessi dall'EIOPA nell'aprile 2016 (attualmente consultabili sul sito web dell'EIOPA con una data di pubblicazione errata, il 1° gennaio 2019).

Queste linee guida preparatorie, che precedono l'adozione del regolamento delegato, sono state adottate per *"stabilire pratiche di supervisione coerenti, efficienti ed efficaci riguardo alla governance dei prodotti e agli accordi di supervisione definiti nell'articolo 25 della Direttiva sulla distribuzione dei prodotti assicurativi, fino a quando le disposizioni della Direttiva non diventino pienamente applicabili."* Le linee guida sono state pubblicate (atto di Livello 3) prima che il contenuto degli atti delegati (misure di Livello 2) fosse conosciuto, suscitando le critiche di tutta la categoria dei professionisti europei del settore assicurativo.

In aggiunta, frequentemente le Autorità pubblicano di propria iniziativa rapporti contenenti definizioni e proposte che la Commissione è poi invitata a includere nelle sue proposte legislative. Non di rado, è la

¹⁵ ESMA, Documento di consultazione, Condizioni del requisito dell'account attivo, 20 novembre 2024, ESMA91-1505572268-3856.

¹⁶ Si veda l'articolo 25(2) della Direttiva n. 2016/97 del Parlamento e del Consiglio del 20 gennaio 2016 sulla distribuzione assicurativa, che conferisce un mandato vagamente definito alla Commissione, secondo il quale "La Commissione è autorizzata ad adottare atti delegati in conformità con l'articolo 38 per specificare ulteriormente i principi stabiliti nel presente articolo, tenendo conto in modo proporzionato delle attività svolte, della natura dei prodotti assicurativi venduti e della natura del distributore".

¹⁷ Regolamento delegato (UE) 2017/2358 del 21 settembre 2017 che integra la Direttiva (UE) 2016/97 per quanto riguarda i requisiti di supervisione e governance dei prodotti per le imprese assicurative e i distributori di prodotti assicurativi.

Commissione stessa a richiedere la consulenza tecnica delle ESA, le quali pongono le basi per future proposte legislative¹⁸. Sfortunatamente, la pubblicazione di alcuni Atti di livello 3, a causa delle calendarizzazioni previste, rischia di anticipare le relative discussioni a livello legislativo. Così, quella che oggi è la soft law sembra destinata a diventare la hard law di domani, fenomeno che risulterebbe – come osservato dall’Avvocato Generale *Michal Bobek* nella sua opinione inerente al caso Commissione contro il Regno del Belgio¹⁹ – profondamente discutibile.

1.2 Le carenze del processo di definizione normativa

1.2.1 Processi di consultazione insufficienti

Ai sensi della normativa vigente, prima della trasmissione alla Commissione dei progetti di norme tecniche di regolamentazione (RTS) o di norme tecniche di attuazione (ITS), le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) e l’Autorità Antiriciclaggio (AMLA) sono tenute, in linea di principio, a procedere a consultazioni pubbliche e a una valutazione d’impatto. Tali obblighi possono essere sospesi unicamente in situazioni di urgenza, o laddove risultino sproporzionati rispetto alla portata e all’impatto delle norme²⁰.

Le ESA sono altresì tenute a richiedere il parere del gruppo di soggetti interessati operanti nel settore di riferimento. Tuttavia, la natura eterogenea della composizione di tali gruppi ostacola, nella pratica, l’emergere di un consenso.

Per quanto riguarda le linee guida e le raccomandazioni, le ESA e l’AMLA non sono obbligate a condurre sistematicamente una consultazione pubblica preventiva né a richiedere il parere dei gruppi di portatori di interesse competenti²¹. Qualora si renda necessaria un’analisi dei potenziali costi e benefici derivanti dall’adozione di un atto di Livello 3, tale

¹⁸ Questo è stato il caso, ad esempio, per quanto riguarda gli incentivi: Rapporto finale del parere tecnico dell’ESMA alla Commissione sull’impatto delle disposizioni relative agli incentivi e alla divulgazione dei costi e delle spese ai sensi della MiFID II, ESMA35-43-2126, 31 marzo 2020.

¹⁹ CGUE, 20 febbraio 2018, Commissione Europea contro il Regno del Belgio, Causa C-16/16 P, paragrafo 95.

²⁰ Articoli 10 e 15 dei Regolamenti delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA); articoli 49 e 53 del Regolamento sull’AMLA.

²¹ Tale obbligo sussiste “quando opportuno”: ai sensi dell’articolo 16, paragrafo 2, delle normative istitutive delle ESA, e dell’articolo 54, paragrafo 2, del Regolamento AMLA.

obbligo dipenderà dall'ambito di applicazione, dalla natura e dall'impatto dell'atto stesso.

In aggiunta, può risultare difficile per le parti interessate rispondere nei tempi previsti alle consultazioni, anche in ragione della frequenza elevata delle consultazioni generate dal fenomeno dell'inflazione normativa; tale difficoltà si acuisce quando i termini per partecipare sono ristretti o coincidono con i periodi di chiusura estiva o invernale. Risulta altresì fortemente criticabile che non venga fornita alcuna spiegazione quando le osservazioni del settore di riferimento non vengono prese in considerazione.

In aggiunta, accade che le ESA introducano, nelle versioni finali degli standard tecnici regolamentari da sottoporre alla Commissione, elementi nuovi, non inclusi nel progetto inizialmente oggetto di consultazione, con conseguente impossibilità di sottoporli a scrutinio pubblico²². Si verifica altresì che progetti di ITS concernenti obblighi di reporting vengano trasmessi alla Commissione privi dei modelli standardizzati, i quali, benché previsti come appendice degli ITS, vengono talvolta pubblicati separatamente dall'EBA sul proprio sito istituzionale.

Secondo l'EBA, tale prassi avrebbe lo scopo di "agevolare" l'attività di controllo da parte della Commissione; tuttavia, nella pratica, essa priva la Commissione della possibilità di esaminare detti modelli, i cui contenuti e la portata dei quali incidono direttamente sui soggetti interessati, in quanto rappresentano la concreta attuazione delle norme tecniche. La Commissione ha recentemente manifestato preoccupazione riguardo a tale prassi²³.

²² Sussistono, in effetti, discrepanze tra il progetto di norme tecniche di attuazione (ITS) sottoposto a consultazione pubblica (cfr. Documento di consultazione EBA/CP/2021/24 del 23 giugno 2021, unitamente ai relativi allegati) e la versione definitiva trasmessa alla Commissione mediante la relazione finale EBA/ITS/2021/08 del 20 dicembre 2021. Gli ITS sono stati successivamente adottati inalterati dalla Commissione sotto forma del Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1994 del 21 novembre 2022, recante modifica del Regolamento di esecuzione (UE) 2021/451, per quanto concerne i fondi propri, i vincoli sulle attività, la liquidità e le informazioni da comunicare ai fini dell'identificazione degli enti a rilevanza sistemica globale (G-SII) (Testo rilevante ai fini EEA).

²³ Si segnala che le comunicazioni della Commissione contenenti proposte di emendamento agli ITS, in particolare con riferimento all'inclusione di moduli standard, non sono state rese pubblicamente disponibili. La loro esistenza è comunque confermata, poiché citata dall'EBA in una missiva indirizzata alla Commissione sul medesimo tema, allegata al relativo Parere. La lettera è accessibile al seguente indirizzo: [EBA letter on the European Commissions amendments relating to the final draft Implementing Technical Standards on Supervisory reporting and P3 disclosures_.pdf]. Il Parere, datato 14 ottobre 2024, è intitolato: «Parere dell'Autorità bancaria europea sulle modifiche proposte dalla Commissione europea relative al progetto di norme tecniche di attuazione in materia di reporting di vigilanza, ai sensi

1.2.2 Limitata revisione da parte della Commissione europea delle proposte presentate

La Commissione dispone di un termine di tre mesi per esaminare i progetti di norme tecniche (regolamentazione o attuazione) presentati da una delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA) o dall'Autorità Antiriciclaggio (AMLA). Essa può adottare il progetto nella sua versione originale o chiedere alle ESA o all'AMLA di apportare modifiche. Tuttavia, la Commissione non può procedere a modifiche del progetto se non in accordo con le ESA o l'AMLA.

Il potere della Commissione di modificare i progetti di norme tecniche elaborati dalle ESA o da AMLA è sottoposto a condizioni particolarmente restrittive, sia nei regolamenti pertinenti che nella giurisprudenza. Il Considerando 23 del Regolamento delle ESA stabilisce che la Commissione *“dovrebbe approvare tali progetti di norme tecniche regolamentari attraverso atti delegati ai sensi dell'articolo 290 [TFUE], al fine di conferire loro forza vincolante”* e che *“[d]ovrebbero essere suscettibili di modifica solo in circostanze eccezionali e fortemente limitate, in quanto l'Autorità è l'ente che ha il contatto diretto e una conoscenza approfondita del funzionamento quotidiano dei mercati finanziari”*²⁴.

Va notato che il Tribunale Generale dell'Unione europea, riconoscendo il margine di manovra limitato a disposizione della Commissione nel menzionato ambito, ha sottolineato l'importanza ancora maggiore del processo di consultazione, il quale deve essere realizzato preventivamente dall'Autorità che intenda redigere atti normativi tecnici. Il Tribunale ha stabilito che: *“Il contenuto del progetto di atti normativi tecnici, come proposto dall'[Autorità] alla Commissione, non è, in linea di principio, soggetto a modifiche, giacché, al fine di garantire la qualità di tali atti, appare tanto più importante che il pubblico abbia l'opportunità di esprimere il proprio parere nell'ambito di una consultazione pubblica aperta prima dell'adozione del progetto da parte dell'[Autorità]”*²⁵.

Pertanto, affinché la Commissione possa esercitare il proprio controllo sugli standard tecnici elaborati dalle ESA o dall'AMLA, è necessario che essa reputi esistere un conflitto significativo con gli atti di Livello 1, una mancanza di base giuridica o la violazione di un principio fondamentale del diritto dell'Unione; la Commissione deve inoltre essere in grado di

dell'articolo 430, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 575/2013, e al progetto di norme tecniche di attuazione sulla pubblicazione delle informazioni da parte degli enti previste nella Parte Otto, Titoli II e III, del regolamento (UE) n. 575/2013», EBA/Op/2024/07.

²⁴ Si veda anche i Considerando 12 e 14 del Regolamento AMLA.

²⁵ TEU, Ordinanza del 27 novembre 2013, MAF v. AEAP, causa T-23/12, paragrafo 42.

agire tempestivamente. Va sottolineato che la Commissione ha a disposizione un periodo di soli tre mesi per adottare gli atti delegati.

Nella realtà operativa, la Commissione adotta, nella maggior parte dei casi, i progetti di standard tecnici senza apportare modifiche. Per esempio, nel caso dell'ESMA, la Commissione ha richiesto modifiche a una dozzina di RTS su oltre 250²⁶.

Va sottolineato, tuttavia, che in determinati casi la Commissione è intervenuta quando ha giudicato che i progetti di RTS/ITS presentati non rispondessero in modo soddisfacente alle reali esigenze del settore.

Ad esempio, in una lettera datata 24 maggio 2017, la Commissione ha espresso l'intenzione di modificare i progetti di norme tecniche di regolamentazione riguardanti l'autenticazione forte del cliente e gli standard di comunicazione aperti e sicuri, presentati dall'EBA in conformità con l'articolo 98(4) della PSD2. Recentemente, la Commissione ha sollevato riserve riguardo ai progetti di RTS dell'ESMA nell'ambito del Regolamento ELTIF 2 (si veda sopra).

1.2.3 Il potere di opposizione del Parlamento europeo e del Consiglio risulta contenuto e raramente attivato

Per quanto riguarda gli RTS, il Parlamento europeo e il Consiglio vengono informati in ogni fase del processo di elaborazione e possono sollevare obiezioni entro un periodo di tre mesi – prorogabile su richiesta di una delle due istituzioni – dalla data di notifica della norma tecnica di regolamentazione adottata dalla Commissione²⁷. Essi possono revocare in qualsiasi momento la delega di potere concessa alla Commissione di adottare norme tecniche di regolamentazione mediante atti delegati preparati dalle ESA²⁸. Va tuttavia sottolineato che il Regolamento AMLA prevede solo il diritto di obiezione, ma non il diritto di revocare la delega in qualsiasi momento.

In effetti, sebbene si sia registrato un leggero aumento, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno fino ad ora presentato pochissime obiezioni agli atti delegati: 23 obiezioni (16 del Parlamento e 7 del Consiglio) su

²⁶ Fonte: standard tecnici ESMA, tabella pubblicata da ESMA, aggiornata al 29 giugno 2022.

²⁷ Articolo 13 del Regolamento ESA; articolo 51 del Regolamento AMLA. Si noti che questo periodo di obiezione può essere ridotto a un mese se la Commissione adotta il progetto di RTS così come presentato dall'Autorità.

²⁸ Articolo 12 del Regolamento ESA.

1.874 atti pubblicati (su tutti i temi)²⁹. Solamente una obiezione³⁰ afferente al settore dei servizi finanziari (riguardante il Regolamento PRIIPS)³¹. Un grafico che illustra le ragioni delle obiezioni da parte del Parlamento europeo (le ragioni delle obiezioni del Consiglio non sono rese pubbliche) mostra che le obiezioni sono state giustificate in particolare dal fatto che l'atto delegato aggiunge elementi essenziali che rientrano nella competenza dei co-legislatori, supera i poteri delegati alla Commissione, non è compatibile con gli obiettivi dell'atto legislativo e/o è contrario all'intenzione dei co-legislatori, oppure a causa della mancanza di proporzionalità della soluzione proposta nell'atto delegato.

Il fatto che il diritto di obiezione del Parlamento europeo e del Consiglio si applica all'atto delegato nella sua interezza, senza la possibilità di fare riferimento solo ad alcune delle sue disposizioni, è probabile che dissuada i co-legislatori dall'esercitare tale diritto³².

In relazione alle norme di attuazione, poiché non sono considerate atti rientranti nell'esercizio di un mandato politico, non viene riconosciuto alcun potere di obiezione al Parlamento europeo e al Consiglio. Tuttavia, la giurisprudenza³³ e alcune pubblicazioni istituzionali³⁴ dimostrano che,

²⁹ Fonte: Delegated acts – Register of delegated acts.

³⁰ Parlamento europeo, Obiezione a un atto delegato: Documenti informativi chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio confezionati e basati su assicurazioni (P8_TA(2016)0347).

³¹ Regolamento n. 1286/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014 sui documenti informativi chiave per i prodotti di investimento al dettaglio confezionati e basati su assicurazioni.

³² Esiste un dibattito costituzionale sulla possibilità di un'obiezione parziale, sulla base del fatto che l'articolo 290 TFUE fa riferimento agli atti delegati nella loro interezza. Tuttavia, questo dibattito si fonda su una lettura estremamente restrittiva del Trattato, che non sembra corrispondere né al ruolo svolto dal legislatore nella produzione legislativa e non legislativa, né alle esigenze derivanti dal principio democratico altrimenti protetto dal Trattato sull'Unione europea.

³³ Si veda: Corte di giustizia dell'Unione europea, 5 settembre 2012, Parlamento v. Consiglio, C-355/10, ECLI: ECLI:EU:C:2012:516, paragrafi 64-68; Corte di giustizia dell'Unione europea, 22 giugno 2016, DK Recycling and Roheisen v. Commissione, C-540/14 P, ECLI: ECLI:EU:C:2016:469, paragrafi 47, 48.

³⁴ Parlamento europeo, Direzione generale per le politiche interne dell'Unione – Direzione per il coordinamento legislativo e le conciliazioni, Unità per le conciliazioni e la codecisione, Manuale sugli atti delegati e di esecuzione, febbraio 2013. Vedere anche: Comitato economico e sociale europeo, Appendici al rapporto informativo sulla miglior regolamentazione: atti di esecuzione e atti delegati, INT/656, settembre 2013, disponibile qui: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/ces248-2013_00_00_ref_pri_en.pdf. Vedere anche la pubblicazione della Commissione: "Atti delegati e di esecuzione (Articoli 290 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – Linee guida per i servizi della Commissione, novembre 2020, disponibile qui: <https://www.aaronmcloughlin.com/wp-content/uploads/2024/06/2020.11.223.-DA-IA-guidelines-copy.pdf>. Vedere

nella pratica, sorga la questione se una misura debba essere effettivamente qualificata come un atto di esecuzione o se la sua adozione comporti decisioni politiche.

Oltre la base giuridica di tali strumenti di attuazione, in alcuni casi è messo in discussione l'esercizio del mandato da parte dell'istituzione delegante. La giurisprudenza dimostra che sia il Consiglio³⁵ che la Commissione³⁶ si allontanano talvolta in maniera sostanziale dal mandato loro conferito.

1.3 Soft law, fonte di incertezza giuridica

1.3.1 Un numero sempre crescente di atti giuridici

I regolamenti delle ESA hanno disposto, sin dall'origine o in seguito alla riforma del 2019, che tali Autorità possano adottare determinati tipologie di soft law (come linee guida, raccomandazioni, risposte a domande frequenti, ecc.), disponendo inoltre la possibilità per le stesse di “sviluppare nuovi strumenti di convergenza”³⁷ allo scopo di promuovere pratiche di vigilanza comuni. La stessa disposizione si applica all'AMLA³⁸. Anche la BCE e il Comitato di Risoluzione Unico (SRB) emettono vari strumenti di soft law. Il risultato è una proliferazione di testi differenti con un ambito giuridico incerto, che in alcuni casi vengono aggiunti senza una valida base legale e in altri si allontanano o contraddicono addirittura l'intento originario dell'atto legislativo.

1.3.1.1 Linee Guida delle ESA e dell'AMLA

Le linee guida delle ESA e dell'AMLA sono destinate alle Autorità competenti (nazionali) e/o alle istituzioni soggette a regolamentazione.

anche: “Criteri non vincolanti per l'applicazione degli Articoli 290 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – 18 giugno 2019”, (2019/C 223/01), pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 3 luglio 2019.

³⁵ Si veda in particolare: TEU, 29 maggio 2024, Hypo Vorarlberg Bank AG contro SRB, T-395/22, ECLI:EU:T:2024:333, paragrafi 21-88.

³⁶ Si veda in particolare: TEU, 13 dicembre 2018, Ville de Paris contro Commissione, T-339/16, T-352/16 e T-391/16, ECLI: ECLI:EU:T:2018:927, paragrafo 130; TEU, 22 marzo 2023, Tazzetti contro Commissione, T-825/19 e T-826/19, ECLI: ECLI:EU:T:2023:148, paragrafi 154-161, 165, 166, 184-207, 210, 211.

³⁷ Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento delle ESA.

³⁸ Articolo 10, paragrafo 1, del Regolamento AMLA.

Sebbene un atto di Livello 1 possa conferire espressamente un mandato a una ESA per adottare linee guida su una questione specifica, le ESA si riservano anche l’iniziativa di adottare autonomamente linee guida, in base all’articolo 16, con l’obiettivo di stabilire “*pratiche di vigilanza coerenti, efficienti ed efficaci*” e per assicurare “*l’applicazione uniforme e coerente del diritto dell’Unione*”³⁹.

Le linee guida hanno lo scopo di chiarire o facilitare l’interpretazione delle normative di Livello 1 e 2. Sebbene non siano destinate ad ampliare il quadro legislativo, possono, come stabilito dalla Corte di giustizia dell’UE, “*completare le disposizioni giuridiche vincolanti dell’Unione europea*”⁴⁰.

In base all’articolo 16 del Regolamento delle ESA e all’articolo 54 del Regolamento dell’AMLA, le Autorità di Vigilanza e le istituzioni finanziarie sono tenute a “*fare ogni possibile sforzo per conformarsi a tali linee guida*”. Tuttavia, queste disposizioni concedono alle Autorità Nazionali Competenti (NCA) e alle istituzioni finanziarie una certa flessibilità nell’attuazione.

Le Autorità Nazionali possono, in quanto tali, rifiutarsi di applicare le linee guida o le raccomandazioni, in tutto o in parte, giustificando la propria decisione tramite il meccanismo “*comply or explain*” (uniformarsi o motivare la mancata conformità – si veda l’Appendice 9).

In merito al meccanismo descritto, vi è margine di miglioramento per quanto riguarda la trasparenza. Le ESA infatti non forniscono sistematicamente nei loro rapporti annuali una spiegazione delle motivazioni alla base delle decisioni di non conformità, totale o parziale, delle Autorità Nazionali Competenti. Una pratica in tal senso era stata adottata dall’EBA nei propri rapporti annuali, nella sezione “*Conformità regolamentare delle linee guida e delle raccomandazioni*”, interrotta però nel 2019. Tale sezione presentava le obiezioni legali delle Autorità, assicurando una maggiore trasparenza riguardo al processo del “*comply or explain*”, così come ai dibattiti tra le NCA, nel caso in cui le linee guida fossero state adottate dal Consiglio di vigilanza dell’EBA. D’altra parte, i documenti di conformità non sono sempre facilmente accessibili e non sempre esplicitano le motivazioni per cui una NCA non si è dichiarata conforme, il che potrebbe rappresentare una criticità in termini di condizioni di parità (*level playing field*).

³⁹ Articolo 16 del Regolamento delle ESA; articolo 54 del Regolamento AMLA.

⁴⁰ Per quanto riguarda le raccomandazioni: Corte di giustizia dell’UE, 13 dicembre 1989, Grimaldi, causa C-322/88, paragrafo 18; Corte di giustizia dell’UE, 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e altri, causa C28/15, paragrafo 41; Corte di giustizia dell’UE, 25 marzo 2021, Balgarska Narodna Banka, causa C-501/18, paragrafo 80. Per quanto riguarda le linee guida: Corte di giustizia dell’UE, 15 luglio 2021, paragrafo 71.

Sebbene le Autorità Nazionali Competenti (NCA) esprimano il proprio assenso nella maggior parte dei casi, in alcune circostanze esse si dichiarano parzialmente non conformi. Ciò può dipendere dalla mancanza di una base giuridica negli atti di Livello 1 che le linee guida sono chiamate a integrare, dall'incoerenza con un altro atto, dalla ridondanza con la normativa nazionale che propone misure diverse ma con effetti equivalenti, da una contraddizione con la normativa nazionale o dalla mancanza di proporzionalità.

Alcuni esempi di parziale non conformità da parte delle Autorità Nazionale Competenti (NCA)

In Germania, nel 2018 la BaFin ha deciso di non applicare alcune sezioni delle linee guida sulla valutazione delle competenze dei membri dell'organo di gestione e dei titolari di funzioni chiave⁴¹, a causa della mancanza di una base giuridica nella Direttiva n. 2013/36 e di un potenziale conflitto con il diritto del lavoro tedesco riguardo ai criteri formali di indipendenza⁴². In Francia, l'ACPR ha riconosciuto alcune pratiche come equivalenti ai requisiti previsti dalle linee guida. Di recente, ha inoltre ritenuto di non disporre di una base giuridica sufficiente per applicare pienamente le indicazioni relative all'esclusione delle "limited networks" previste dalla PSD2. In precedenza, aveva dichiarato solamente una parziale conformità alle linee guida concernenti la concessione e il monitoraggio dei prestiti.

In Germania, Danimarca, Spagna, Francia, Irlanda, Italia e Svezia, le Autorità competenti hanno dichiarato una conformità soltanto parziale alle linee guida dell'ESMA relative all'esenzione per le attività di market making⁴³, adducendo motivazioni diverse, tra cui l'assenza di una base giuridica nei testi normativi di livello 1 e il rischio di alterazioni della concorrenza. Vale inoltre la pena ricordare che un'Autorità Nazionale Competente, inizialmente dichiaratasi conforme, ha successivamente modificato la propria posizione, dichiarando una conformità parziale dopo aver constatato che le linee guida imponevano obblighi ulteriori non previsti dal diritto primario e potenzialmente in contrasto con le disposizioni nazionali.

⁴¹ Linee guida congiunte dell'EBA e dell'ESMA sull'idoneità dei membri degli organi di amministrazione e dei titolari di funzioni chiave, documento ESMA35-36-2319; EBA/GL/2021/06, datato 2 luglio 2021.

⁴² La BaFin ha osservato che i criteri formali indicati nelle linee guida per valutare l'indipendenza dei membri dell'organo di gestione risultano incompatibili con la normativa tedesca in materia di diritto del lavoro e con le disposizioni sulla cogestione, nonché con le normative regionali dei Länder che disciplinano le casse di risparmio pubbliche, i relativi organi direttivi e le funzioni di supervisione.

⁴³ ESMA, Orientamenti sull'esenzione per le attività di market making e le operazioni di mercato primario ai sensi del Regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla vendita allo scoperto e su taluni aspetti dei Credit Default Swap, ESMA/2013/74.

Per quanto riguarda le istituzioni finanziarie e i soggetti obbligati, sebbene, ai sensi dell'articolo 16 dei Regolamenti delle ESA (e dell'articolo 54 del Regolamento AMLA), siano tenuti a “fare ogni sforzo” per conformarsi alle linee guida, essi mantengono comunque la libertà di discostarsene, a condizione che giustificino tale scelta nell'ambito del dialogo di vigilanza, proponendo misure equivalenti. Ad esempio, in materia di governance interna, alcune istituzioni creditizie hanno fatto riferimento a strutture organizzative già esistenti che integrano i principi della CRD.

Sviluppi giuridici recenti, in particolare a livello di Stati membri, hanno evidenziato l'incertezza circa la portata giuridica delle linee guida delle ESA, sollevando inoltre il dubbio circa la necessità di una dichiarazione formale di conformità da parte dell'Autorità nazionale affinché l'obbligo per le istituzioni finanziarie di “fare tutto il possibile” per conformarvisi trovi applicazione (si veda la sezione 1.3.2 a seguire).

1.3.1.2 Domande e Risposte (Q&A) delle ESA

Le domande e risposte (Q&A) predisposte dalle ESA rappresentano uno strumento previsto nei regolamenti istitutivi delle stesse, così come modificati dalla riforma del 2019, con l'obiettivo di fornire chiarimenti su aspetti tecnici delle normative applicabili, a beneficio delle Autorità Nazionali Competenti e degli operatori del settore finanziario. Tali Q&A sono pubblicate sul sito ufficiale dell'Autorità competente. In considerazione dell'elevato volume di quesiti pervenuti, nonché delle difficoltà nell'elaborare risposte in tempi congrui, nel febbraio 2022 l'EBA ha reso noto, mediante comunicato stampa, l'obiettivo di fornire risposte entro nove mesi dalla ricezione, stabilendo nel contempo specifici criteri di ammissibilità⁴⁴.

Le Q&A hanno lo scopo di fornire chiarimenti sull'applicazione e/o sull'attuazione concreta dei testi normativi di Livello 1 o 2. Nel caso in

⁴⁴ L'EBA ha annunciato l'intenzione di dare priorità alle Q&A che contribuiscono maggiormente all'armonizzazione della regolamentazione e della vigilanza nell'UE, sulla base dei seguenti criteri di ammissibilità: i) rilevanza per un ampio numero di soggetti interessati, ii) importanza sotto il profilo prudenziale, dei pagamenti, della tutela dei consumatori, della risoluzione o di altri aspetti rientranti nel mandato dell'EBA, iii) necessità di orientamenti o chiarimenti. Tali criteri dovrebbero essere considerati anche in fase di ripresentazione delle questioni precedentemente rigettate, come indicato sopra. L'EBA sta inoltre adottando misure per concludere le Q&A entro 9 mesi, concentrandosi in particolare su quelle che pongono questioni rilevanti per una vasta platea di soggetti interessati e per le quali un ulteriore chiarimento da parte dell'EBA apporterebbe un reale valore aggiunto. Qualora, eccezionalmente, tale termine non possa essere rispettato, l'autore della richiesta sarà informato e saranno adottate misure aggiuntive per garantirne la rapida finalizzazione.

cui la questione sollevata comporti un'attività interpretativa del diritto dell'Unione, l'Autorità Europea di Vigilanza interessata è tenuta a deferirla alla Commissione europea, la quale adotterà una decisione ufficiale⁴⁵. Tuttavia, dato che l'interpretazione è parte integrante del processo di comprensione di qualsiasi norma giuridica, la linea di demarcazione tra le competenze delle Autorità di vigilanza e quelle della Commissione risulta attualmente ambigua agli occhi degli operatori finanziari, i quali non sono in grado di sapere con certezza chi, in ultima istanza, fornirà il chiarimento normativo richiesto. Inoltre, i criteri utilizzati dalle Autorità per determinare l'ambito delle rispettive competenze non sono resi pubblici.

Le risposte, che siano formulate dall'Autorità o dalla Commissione, non hanno valore vincolante. Nonostante ciò, tali risposte vengono frequentemente riprodotte nei documenti esplicativi delle Autorità di vigilanza (sia le NCA che la BCE), le quali, nella pratica, tendono a esigere la loro applicazione o, al contrario, a disconoscerle, a seconda delle circostanze. Nella pratica operativa, alcune Q&A vengono aggiornate con cadenza trimestrale, il che rappresenta un inconveniente per le istituzioni finanziarie, comportando anche rilevanti costi di adattamento. Inoltre, capita che alcune Q&A entrino in contrasto con risposte precedentemente fornite, senza che tale discrepanza porti a una dichiarazione di obsolescenza, fattore che genera ulteriore incertezza e confusione tra gli operatori finanziari.

Domande e Risposte (Q&A)

In base all'articolo 16 ter del Regolamento delle ESA, le domande e risposte (Q&A) sono uno strumento utile per chiarire *“l'applicazione pratica o l'attuazione delle disposizioni degli atti legislativi di cui all'articolo 1(2), nonché degli atti delegati e di attuazione a essi associati, così come delle linee guida e raccomandazioni adottate in conformità con tali atti legislativi”*. Tali domande possono essere presentate alla ESA *“da qualsiasi persona fisica o giuridica, incluse le Autorità competenti, le istituzioni e gli organi dell'Unione, in qualsiasi lingua ufficiale dell'Unione”*. La risposta, che deve essere fornita sia in inglese che nella lingua in cui è stata formulata la domanda, viene pubblicata sul sito web della ESA in formato Excel, nonché classificata secondo la data di presentazione/risposta o in base al contenuto testuale.

La risposta viene fornita dalla ESA o, qualora la questione sollevata implichi un'interpretazione del diritto dell'Unione europea, dalla Commis-

⁴⁵ Articolo 16 ter del Regolamento delle ESA, come modificato dal Regolamento (UE) 2019/2175.

sione europea. Ai sensi dell'articolo 16 ter, tali risposte non hanno natura vincolante. Qualora la Commissione si pronunci sull'interpretazione di un concetto giuridico, essa accompagna la risposta con una clausola di esclusione di responsabilità (disclaimer), specificando che l'interpretazione giuridicamente vincolante spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'ESA ha piena discrezionalità nel rifiutare una domanda, senza obbligo di motivazione. Le domande respinte devono essere comunque rese pubbliche sul proprio sito web entro il termine di due mesi.

1.3.1.3 Altri strumenti di soft law delle ESA

Le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) producono una varietà di testi a carattere complementare.

Oltre alle linee guida e alle raccomandazioni contemplate nei regolamenti istitutivi, l'ESMA rende disponibili ulteriori strumenti di soft law, tra cui un "manuale di vigilanza", raccolte di "buone pratiche", "avvertimenti", "dichiarazioni di vigilanza" e "comunicazioni pubbliche", rivolti alle Autorità Nazionali Competenti, agli operatori soggetti a vigilanza e/o agli investitori.

Anche l'EIOPA produce numerosi strumenti. L'autorità pubblica avvertimenti rivolti agli operatori di mercato, con finalità di vigilanza⁴⁶ che travalicano gli obiettivi tradizionali di tali strumenti, solitamente volti alla protezione degli investitori o dei consumatori⁴⁷. Un ulteriore esempio riguarda l'elaborazione del concetto di *Value for Money*⁴⁸, sviluppato a par-

⁴⁶ Avvertimento dell'EIOPA a compagnie assicurative e banche sui prodotti di assicurazione per la protezione del credito (Credit Protection Insurance – CPI), 30 settembre 2022. Il testo dell'avvertimento mette in evidenza la volontà dell'EIOPA di influenzare il comportamento degli operatori di mercato. Vedi pag. 5: «EIOPA seguirà l'attuazione del presente Avvertimento da parte di assicuratori e banche, incluso quanto concerne le misure adottate dalle autorità competenti per affrontare i problemi individuati dalla revisione tematica nei rispettivi mercati». Vedi pag. 4: «Nel caso in cui assicuratori e banche non rispettino i requisiti previsti dalla IDD e dal Regolamento delegato sul POG (Product Oversight and Governance), possono aspettarsi che le Autorità competenti esercitino i propri poteri di vigilanza – tenendo conto del principio di proporzionalità – inclusi ispezioni in loco e altri poteri investigativi. In caso di violazione, e a seconda della gravità della stessa, assicuratori e banche possono aspettarsi l'irrogazione di sanzioni appropriate e/o l'adozione di misure amministrative».

⁴⁷ Articolo 9(3) del Regolamento EIOPA: «L'Autorità può altresì emettere avvertimenti quando un'attività finanziaria rappresenta una minaccia grave agli obiettivi di cui all'articolo 1, paragrafo 6».

⁴⁸ Si veda EIOPA, Documento di consultazione sul quadro per affrontare il rischio di value for money, 13 aprile 2021; Dichiarazione di vigilanza sulla valutazione del value

tire dai principi di governance di prodotto previsti dalla Direttiva sulla distribuzione dei prodotti assicurativi (Insurance Distribution Directive – IDD)⁴⁹ e poi recepito nella proposta di Direttiva RIS (Retail Investment Strategy)⁵⁰.

Senza attendere l'esito dei lavori sulla proposta legislativa, l'EIOPA ha proseguito le proprie attività⁵¹, sostenendo in particolare lo sviluppo di parametri di riferimento (benchmarks)⁵² la cui legittimità è tuttavia oggetto di dibattito⁵³. L'Autorità nega di anticipare il contenuto della proposta RIS, giustificando il proprio lavoro alla luce dei testi attualmente in vigore in materia di distribuzione assicurativa (IDD).

1.3.1.4 Soft law della BCE

Oltre alle funzioni legate alla politica monetaria⁵⁴, nel contesto del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM – MVU) il Regolamento (UE) 1024/2013 (Regolamento SSM) attribuisce alla BCE il potere normativo unicamente per quanto riguarda l'organizzazione delle procedure opera-

for money dei prodotti assicurativi unit-linked nel contesto della governance e controllo dei prodotti, 30 novembre 2021: chrome-extension://efaidnbmnmmnibpajpcjpleglnlkcefindmkaj/https://www.eiopa.europa.eu/document/download/090082ab-0e6b-4a9a-b167-ddb840a89599_en?filename=Supervisory%20statement%20on%20assessment%20of%20value%20for%20money%20of%20unit-linked%20insurance%20products%20under%20product%20oversight%20and%20governance

⁴⁹ Direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 gennaio 2016 sulla distribuzione assicurativa.

⁵⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2014/65/UE e (UE) 2016/97 per quanto riguarda le norme dell'Unione sulla protezione degli investitori al dettaglio, Bruxelles, 24 maggio 2023, COM(2023) 279 final – 2023/0167(COD).

⁵¹ Si veda, in particolare, EIOPA, Parere tecnico del 29 aprile 2022, in cui l'Autorità promuove il proprio lavoro sul concetto di Value for Money (VfM). EIOPA, Metodologia per valutare il value for money nel mercato unit-linked, 31 ottobre 2022: https://www.eiopa.europa.eu/document/download/418147ff-ac93-4829-9055-b3bf96c1f03e_en?filename=Methodology%20to%20assess%20value%20for%20money%20in%20the%20unit-linked%20market.pdf. Il concetto di benchmark viene menzionato per la prima volta a pagina 16 del documento: “Si prevede che, con l'attuazione della metodologia, verranno raccolti ulteriori dati, e si potrà progressivamente prendere in considerazione l'elaborazione di parametri di riferimento per i cluster rilevanti”.

⁵² Il 15 dicembre 2023, EIOPA ha avviato una consultazione pubblica sulla metodologia per i benchmark di Value for Money, conclusasi nel marzo 2024.

⁵³ Si veda inoltre il progetto di relazione a cura di S. Yon Courtin, che propone la soppressione delle disposizioni della proposta RIS volte a introdurre tali benchmark nella IDD: Progetto di relazione, 9 ottobre 2023, 2023/0167(COD), in particolare emendamento n. 9, disponibile qui: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-753711_FR.pdf

⁵⁴ Tali aspetti esulano dall'ambito del presente rapporto.

tive dell'SSM⁵⁵. L'esercizio dei poteri coercitivi della BCE si limita all'adozione di decisioni individuali nel quadro della vigilanza prudenziale, oppure alla irrogazione di sanzioni nei confronti di un ente creditizio sottoposto a vigilanza diretta.

Ciononostante, per poter esercitare le sue funzioni di vigilanza prudenziale, la BCE «*emana orientamenti e raccomandazioni*», secondo quanto disposto dall'articolo 4, paragrafo 3, del Regolamento SSM.

In virtù di tale disposizione, la BCE elabora numerosi strumenti di soft law. Tra questi, si ricordano a titolo di esempio le raccomandazioni rivolte alle banche dell'Unione bancaria riguardo alla distribuzione dei dividendi⁵⁶. Le guide, gli orientamenti, le linee guida, gli standard, le metodologie e le lettere di vigilanza che la BCE emette regolarmente forniscono anche dettagli su come essa applica i regolamenti e specificano le aspettative relative a ciò che costituisce una "istituzione prudente". Ad esempio, la BCE ha pubblicato guide sulle opzioni e discrezionalità nel diritto nazionale⁵⁷, sulle procedure relative alle partecipazioni qualificate⁵⁸, sui modelli interni⁵⁹, sui rischi climatici e ambientali⁶⁰, sulla copertura del rischio di credito in relazione ai prestiti non performanti⁶¹, e sulla governance interna delle istituzioni di credito⁶². Infine, dopo che le sanzioni inflitte sono state annullate per mancanza di motivazione adeguata sull'ammontare delle pene pecuniarie, la BCE adesso determina l'importo della sanzione in base alla propria guida metodologica sulle sanzioni⁶³.

Nel 2019, per fare chiarezza sulle proprie pratiche di soft law, la BCE ha introdotto una tassonomia degli atti, inclusi quelli non vincolanti, adottati nell'ambito della vigilanza prudenziale⁶⁴. Tuttavia, tale iniziativa di chiarimento non è completa, poiché la BCE talvolta pubblica documenti

⁵⁵ Articolo 4, paragrafo 3, del Regolamento SSM: «La BCE può altresì adottare regolamenti solo nella misura necessaria per organizzare o specificare le modalità di svolgimento dei compiti a essa conferiti dal presente regolamento».

⁵⁶ Raccomandazione della Banca Centrale Europea del 27 marzo 2020 sulla distribuzione dei dividendi durante la pandemia di COVID-19, e che abroga la Raccomandazione BCE/2020/1, BCE/2020/19.

⁵⁷ Guida della BCE sulle opzioni e discrezionalità previste nel diritto dell'Unione, marzo 2022.

⁵⁸ Guida della BCE sulle procedure relative alle partecipazioni qualificate, marzo 2023.

⁵⁹ Guida della BCE sui modelli interni, febbraio 2024.

⁶⁰ Guida della BCE sui rischi climatici e ambientali, novembre 2020.

⁶¹ Orientamenti della BCE per le banche sui prestiti non performanti, marzo 2017.

⁶² Guida della BCE sulle valutazioni di idoneità e adeguatezza, dicembre 2021.

⁶³ TEU, 8 luglio 2020, *Crédit Agricole c. BCE*, T-576/18.

⁶⁴ Rinke Bax e Andreas Witte, La tassonomia degli strumenti della BCE disponibili per la supervisione bancaria, *Bollettino Economico della BCE*, Numero 6/2019.

che esprimono aspettative di vigilanza non contemplate nella tassonomia. La BCE riconosce tale situazione dichiarando: *“Anche se la maggior parte dei documenti pubblicati dalla BCE nell’ambito delle sue funzioni di vigilanza può essere inserita in una delle categorie generali, non tutti i documenti rientrano perfettamente in queste categorie”*.

Questo è il caso dei comunicati stampa che esplicitano le aspettative di vigilanza, come quelli sui crediti in sofferenza⁶⁵, i quali non sono inclusi nella tassonomia proposta dalla BCE. Tali comunicati, che riguardano stock di crediti “dubiosi” non coperti dalle normative di Livello 1 e il cui status giuridico è incerto, rappresentano comunque il punto di riferimento della BCE per il monitoraggio del rischio associato a queste categorie di passività.

Inoltre, alcune guide o lettere inviate alle istituzioni di credito aggiungono obblighi rispetto a quanto stabilito nei testi di Livello 1 e Livello 2, talvolta in contraddizione con i testi di attuazione nazionali. Ad esempio, la guida della BCE su “Fit & Proper” (requisiti di idoneità degli esponenti aziendali) afferma che “la BCE e le Autorità Nazionali Competenti si sforzano di interpretare le normative nazionali in modo coerente con le linee guida”.

A metà gennaio 2022, la BCE ha inviato una lettera in cui cercava di imporre in Francia una valutazione ex ante, da parte delle Autorità di vigilanza (NCAs e BCE), per il direttore generale e i membri esecutivi dell’organo di gestione, mentre la Direttiva 2013/36 consente agli Stati membri di scegliere tra una valutazione ex ante ed ex post. La BCE ha infine riconosciuto di non poter imporre tale misura, data l’attuale situazione giuridica. Un altro esempio riguarda l’addendum alla guida sui prestiti che sono diventati non performanti, la cui prima versione è stata oggetto di critiche da parte dei servizi legali del Parlamento e del Consiglio, i quali hanno rilevato l’inserimento di regole generali non previste dall’atto di Livello 1 pertinente, e che risultavano anche diverse da quelle previste dall’EBA⁶⁶.

Questo esempio mette in evidenza un altro tipo di difficoltà, ovvero il rapporto tra la soft law della BCE e le linee guida dell’EBA. In primo luogo, la BCE talvolta integra i requisiti dettagliati dell’EBA, come nel caso delle linee guida preliminari sull’outsourcing basato su cloud. In secondo luogo, la BCE può anche pubblicare una bozza di guida prima che siano

⁶⁵ La BCE annuncia ulteriori misure nel suo approccio di vigilanza riguardo lo stock di crediti in sofferenza (NPL), 11 luglio 2018, comunicato stampa; la BCE rivede le aspettative di vigilanza per la provvista prudenziale sui nuovi crediti deteriorati in conformità con la nuova normativa UE, 2 agosto 2019, comunicato stampa.

⁶⁶ Si veda l’appendice 3.

pubblicati i testi per i quali le ESA hanno ricevuto un mandato dai co-legislatori, come nel caso della bozza della guida della BCE sulla governance e sulla cultura del rischio, pubblicata alla fine di luglio 2024.

Infine, talvolta si verificano contraddizioni tra le linee guida emesse dall'EBA, con le quali la BCE si dichiara quasi sistematicamente conforme, e le metodologie che la BCE pubblica per chiarire ulteriormente le proprie aspettative. Ad esempio, le Linee Guida SREP dell'EBA⁶⁷ definiscono una valutazione di vigilanza basata su “giudizio esperto”, con risultati specifici per ciascuna istituzione e tenendo conto della sua dimensione, modello di business, natura, ampiezza e complessità delle sue attività. Ciò, tuttavia, risulta in contrasto con la metodologia SREP attualmente in fase di revisione da parte della BCE, che si fonda su una comparabilità crescente e una “orizzontalizzazione” della supervisione, sia per quanto riguarda i metodi che i risultati.

Qualora la BCE dovesse discostarsi dalle linee guida dell'EBA destinate alle istituzioni creditizie, queste ultime potrebbero essere costrette a utilizzare due distinti corpi di soft law; uno risultante dall'attività dell'EBA, che ha come compito principale quello di armonizzare l'interpretazione del diritto dell'UE e di coniugare le pratiche di vigilanza; l'altro corpo di norme contrastante derivante dall'operato della BCE. Oltre alla mancanza di coerenza e all'incertezza giuridica che una tale situazione comporterebbe, le aspettative della BCE metterebbero in discussione l'unicità del Single Rulebook, contraddicendo così gli obiettivi perseguiti dai co-legislatori.

1.3.1.5 Soft law del SRB (Comitato di Risoluzione Unico)

Analogamente, il Comitato di Risoluzione Unico (SRB) si è rivelato estremamente prolifico nel campo della soft law, pubblicando numerose “Policy”, spesso senza consultazioni pubbliche o controlli, le quali esplicitano le sue aspettative riguardo all'implementazione del Regolamento sul Meccanismo Unico di Risoluzione (SRMR), tra cui: le Aspettative per le Banche⁶⁸, la Policy MREL⁶⁹, la Dashboard MREL, le Linee Guida Operative⁷⁰, nonché il suo approccio relativo alle Valutazioni di Interesse Pubblico (PIA) o alle Funzioni Critiche.

⁶⁷ Linee guida sulle procedure e metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP), EBA/GL/2022/03, 18 marzo 2022.

⁶⁸ SRB, Aspettative per le banche, marzo 2020.

⁶⁹ SRB, Policy MREL, maggio 2024. Documenti sullo stesso argomento erano stati precedentemente pubblicati dal SRB, in particolare nel 2017, 2018, 2020 e 2022.

⁷⁰ Ad oggi, il SRB ha pubblicato 11 linee guida operative, disponibili qui: <https://www.srb.europa.eu/en/content/operational-guidance>.

Ad esempio, le “Aspettative per le Banche 2019” stabiliscono che “i fornitori di servizi non possono terminare, sospendere o modificare i termini e le condizioni della fornitura dei servizi per motivi legati alla risoluzione/ristrutturazione, purché gli obblighi materiali del contratto continuino a essere adempiuti”. Il termine “aspettative”, che non corrisponde a nessuna categoria giuridica consolidata, solleva interrogativi e di conseguenza genera incertezza giuridica. La ripetizione di una clausola di non vincolatività in ciascuna di queste pubblicazioni non appare sufficiente a ridurre l’esigenza di applicarle concretamente.

È opportuno sottolineare che le aspettative di vigilanza del SRB non si fondano esclusivamente sul Regolamento SRM. Ad esempio, l’Articolo 30 del Regolamento DORA (Regolamento sulla resilienza operativa digitale), che stabilisce il contenuto minimo degli accordi contrattuali relativi all’uso dei servizi ICT (information and communication technology), fa riferimento ai “diritti di terminazione del contratto e ai relativi periodi minimi di preavviso per la risoluzione degli accordi contrattuali, in linea con le aspettative delle autorità competenti e delle Autorità di risoluzione”⁷¹. È singolare che il testo di Livello 1 faccia riferimento alle aspettative espresse dalle Autorità. In un intervento tenuto nel febbraio 2023, il presidente del SRB, accogliendo il ruolo attribuito alle agenzie responsabili della risoluzione, ha dichiarato che il Comitato stava lavorando sull’attuazione del DORA⁷².

1.3.1.6 Standard privati, una nuova fonte di soft law

Il fenomeno dell’inflazione della soft law è ulteriormente accentuato nel settore bancario e finanziario dall’influenza degli standard privati sulla formulazione delle norme europee⁷³. Due settori particolarmente delicati coinvolti da questa situazione sono la finanza sostenibile e la cybersicurezza.

⁷¹ Regolamento (UE) 2022/2554 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 sulla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e che modifica i Regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014, (UE) n. 909/2014 e (UE) 2016/1011.

⁷² “Il ruolo del SRB e le sue priorità per i prossimi mesi”, Florence Financial Regulation and Governance Bank Resolution Academy, intervento del Presidente del SRB Dominique Laboureix, 24 febbraio 2023.

⁷³ L’influenza degli standard privati non riguarda solo la produzione della soft law europea, ma anche i testi di Livello 1, come osservato dal Parlamento europeo in una risoluzione adottata nel 2016, riguardante l’influenza degli standard di Basilea: risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sul ruolo dell’UE nel quadro delle istituzioni e degli organismi finanziari, monetari e normativi internazionali (2015/2060(INI)), P8_TA(2016)010.

In merito alla finanza sostenibile, esistono due visioni contrastanti riguardo alla valutazione da parte delle banche dell'utilizzo che le aziende fanno dei fondi concessi e alla reale sostenibilità delle attività finanziate in tal modo. Il 3 novembre 2021, il Comitato di Basilea ha infatti supportato l'annuncio della Fondazione degli Standard Internazionali di Reporting Finanziario (International Financial Reporting Standards – IFRS) in merito alla creazione del Comitato internazionale sugli standard di sostenibilità (International Sustainability Standards Board – ISSB), il quale avrà il compito di sviluppare standard globali che migliorino la coerenza, la comparabilità e l'affidabilità della rendicontazione in ambito di sostenibilità⁷⁴. Parallelamente, a livello europeo, la Commissione europea ha conferito al Gruppo consultivo europeo sull'informativa finanziaria (European Financial Reporting Advisory Group – EFRAG) un mandato identico per lavorare sulla standardizzazione dei dati non finanziari. Tuttavia, mentre l'ISSB promuove l'adozione di un'analisi di “materialità semplice”, conosciuta anche come materialità finanziaria⁷⁵, l'EFRAG ha deciso di chiedere alle aziende di adottare un'analisi di “doppia materialità”, che valuta sia l'impatto dell'azienda sull'ambiente, sia l'effetto che l'ambiente ha sull'azienda stessa. Di conseguenza, gli standard internazionali potrebbero non essere in linea con una direttiva che rifletta i valori di un'Europa profondamente impegnata nella finanza sostenibile.

In materia di sicurezza informatica, la Banca Centrale Europea ritiene che gli standard elaborati dall'istituto statunitense per gli standard e la tecnologia (NIST – National Institute of Standards and Technology)⁷⁶ rappresentino un quadro di riferimento utile per l'elaborazione di uno strumento analitico ad hoc, denominato “questionario sul rischio di criminalità informatica”⁷⁷. Tale quadro può altresì essere adottato dalle Autorità Nazionali Competenti (NCA) degli Stati membri⁷⁸. Questa circostanza solleva nuovamente il quesito se le istituzioni europee non siano, di fatto, soggette all'applicazione di standard statunitensi, al di fuori di qualsiasi procedura normativa, bensì mediante le pratiche di vigilanza della BCE.

⁷⁴ Comunicato stampa, «Il Comitato di Basilea sostiene l'istituzione dell'International Sustainability Standards Board», 3 novembre 2021: <https://www.bis.org/press/p211103.htm>.

⁷⁵ Approccio “Outside-In”, che misura l'impatto dell'ambiente sull'impresa.

⁷⁶ Annesso al Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti.

⁷⁷ Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2015.

⁷⁸ Si veda, ad esempio, l'Autorità di vigilanza bancaria francese: https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/20180615_asf.pdf

1.3.2 Atti normativi di incerta forza giuridica

Il principio dell'equilibrio istituzionale nell'ambito dell'Unione europea comporta che ciascuna istituzione eserciti le proprie funzioni nei limiti delle competenze a essa attribuite dai Trattati, nel rispetto della ripartizione delle stesse. Tale principio, sancito dalla storica sentenza *Meroni* della Corte di giustizia dell'Unione europea⁷⁹, vieta che un'istituzione invada le competenze di un'altra. Ne consegue altresì che le competenze comportanti poteri discrezionali non possano essere delegate a entità autonome – quali le agenzie – che non siano espressamente previste dai Trattati. L'adozione di decisioni vincolanti da parte delle agenzie dovrebbe, quindi, essere circoscritta a materie di natura puramente tecnica e non oltrepassare i limiti rigorosi stabiliti dall'atto normativo istitutivo.

Per quanto concerne le Autorità Europee di Vigilanza (ESA), il Comitato di Risoluzione Unico (SRB) e l'Autorità antiriciclaggio (AMLA), in quanto agenzie dell'Unione europea, la cosiddetta “dottrina Meroni”, recentemente riaffermata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in una sentenza sui poteri del SRB, stabilisce che le deleghe di potere a entità create dal legislatore europeo non possano essere presunte e devono essere rigorosamente circoscritte⁸⁰. In tale contesto, la delega di potere normativo è esclusa, in quanto comporta l'esercizio di un potere discrezionale ampio, suscettibile di orientare, a seconda del suo impiego, l'attuazione di vere e proprie politiche economiche⁸¹.

Gli atti di soft law non sono formalmente vincolanti⁸². Tuttavia, la situazione giuridica attuale e le prassi istituzionali rivelano una realtà più complessa e ambigua. Da un lato, gli atti di soft law adottati a livello dell'Unione europea sono talvolta recepiti nel diritto nazionale o incorporati in strumenti interni giuridicamente vincolanti. Un esempio significativo è rappresentato dalla base normativa per la valutazione dell'idoneità, derivante dalle Linee guida congiunte EBA/ESMA concernenti la valutazione dei membri dell'organo di gestione e dei titolari di funzioni chiave⁸³,

⁷⁹ CGCE, 13 giugno 1958, *Meroni & Co. contro Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*. Causa 9-56.

⁸⁰ CGUE, 18 giugno 2024, *Commissione europea contro Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e altri*, C-551/22 P, paragrafo 70.

⁸¹ Cfr., paragrafo 70.

⁸² L'articolo 288 TFUE prevede che i pareri e le raccomandazioni delle istituzioni dell'Unione non sono vincolanti. La giurisprudenza della CGUE estende tale principio anche ai pareri e alle raccomandazioni delle agenzie dell'UE, comprese le ESAs e l'SRB; si veda CGUE, 25 marzo 2021, *BT contro Balgarska Narodna Banka*, causa C-501/18.

⁸³ EBA/GL/2021/06; ESMA35-36-2319.

che è stata integrata nel diritto bancario della Polonia⁸⁴. D'altro canto, le Autorità di vigilanza, in concreto, tendono a pretendere dagli operatori il pieno rispetto delle norme di soft law, richiamando le possibili conseguenze derivanti dall'inadempienza, quali l'adozione di requisiti prudenziali supplementari. In alcune circostanze, è stato richiesto agli organi di gestione delle banche di sottoscrivere un impegno scritto volto a garantire il rispetto della soft law emanata dalle ESA, nonché di ogni altro strumento formalmente non vincolante che l'Autorità di vigilanza consideri rilevante⁸⁵. La Banca Centrale Europea invita regolarmente gli enti creditizi ad adottare misure correttive qualora si discostino dalle linee guida dell'EBA. Parimenti, gli stress test svolti sotto l'egida dell'EBA e secondo le relative linee guida – la cui metodologia non è sempre oggetto di scrutinio pubblico o di confronto – contribuiscono, di fatto, alla definizione di requisiti prudenziali aggiuntivi, sebbene il cosiddetto “test di qualità” della metodologia finale rimanga alquanto opaco.

Oltre a questa ambiguità relativa all'ambito che caratterizza la soft law, esiste un'altra ambiguità specifica delle linee guida delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA) e dell'AMLA che sono soggette a un meccanismo di “*comply or explain*”.

Linee Guida delle ESA e dell'AMLA

I sottoparagrafi dell'articolo 16(3) del Regolamento delle ESA (e dell'articolo 54(3) del Regolamento AMLA) sono difficili da conciliare. Essi stabiliscono che: Le autorità competenti e le istituzioni finanziarie devono fare ogni sforzo per conformarsi a tali linee guida e raccomandazioni (primo sottoparagrafo).

Entro due mesi dalla pubblicazione di una linea guida o di una raccomandazione, ogni Autorità competente deve confermare se è conforme o intende conformarsi a tale linea guida o raccomandazione (secondo sottoparagrafo).

Se richiesto dalla linea guida o dalla raccomandazione, le istituzioni finanziarie devono fornire una relazione chiara e dettagliata sul rispetto da

⁸⁴ Articolo 22 e seguenti.

⁸⁵ Ad esempio, alcune autorità nazionali competenti (NCA) hanno proposto moduli standard nei quali i dirigenti effettivi e i membri del consiglio di amministrazione di un'istituzione creditizia dichiarano: “Sono consapevole delle responsabilità conferite dalla legislazione europea e nazionale e dagli standard internazionali, compresi le normative, i codici di condotta, le note guida, le linee guida e altre regole o direttive emanate dalla BCE, dalle autorità nazionali competenti e dall'Autorità Bancaria Europea (EBA), a cui appartiene la funzione per la quale si richiede una valutazione positiva, e confermo anche la mia intenzione di conformarmi a essi in ogni momento”.

parte loro di tale linea guida o raccomandazione (quarto sottoparagrafo). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), le linee guida non possono essere considerate come aventi effetti giuridici vincolanti nei confronti delle Autorità competenti⁸⁶, in virtù del meccanismo “compliance or explain”, né possono essere considerate come aventi effetti vincolanti nei confronti delle istituzioni finanziarie⁸⁷.

Tuttavia, le linee guida non possono essere considerate prive di qualsiasi effetto giuridico. Così come le raccomandazioni⁸⁸, esse conferiscono “il potere di esortare e persuadere, distinto dal potere di adottare atti con forza vincolante”⁸⁹. La Corte di giustizia aggiunge, non senza ambiguità, che le linee guida possono “completare un atto giuridicamente vincolante”⁹⁰, rendendo così i tribunali nazionali obbligati a considerarle nella risoluzione delle controversie a loro sottoposte.

Nel caso FBF contro ACPR, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che le linee guida, in quanto tali, non producono effetti giuridici vincolanti. Tuttavia, la Corte ha osservato che le linee guida possono produrre effetti giuridici attraverso le Autorità Nazionali Competenti (NCA), nel caso in cui queste adottino legislazione nazionale che incoraggia le istituzioni finanziarie ad apportare modifiche significative alle proprie pratiche e/o a considerare le linee guida durante la conduzione delle valutazioni prudenziali individuali. La stessa EBA evidenzia, in uno studio recente⁹¹, che il meccanismo “comply or explain”, imponendo alle Autorità competenti l'obbligo di garantire che le istituzioni finanziarie rispettino le

⁸⁶ Tuttavia, una volta che un'istituzione o un'agenzia dell'UE ha dichiarato di conformarsi a un atto di soft law europeo, tale conformità può essere impugnata da terzi sulla base del principio di protezione delle legittime aspettative, come indicato in un documento di ricerca della CGUE sull'ammissibilità delle azioni contro atti di soft law, nei seguenti termini: “La percezione che tale strumento sia vincolante e obbligatorio può allora costituire la base di un'azione basata sulla ‘legittima aspettativa’ o fornire accesso alla giustizia, affinché il ricorrente non rimanga senza rimedio, in particolare quando ha agito in conformità con lo strumento in questione”, si veda: Nota di ricerca, Ammissibilità delle azioni legali contro le misure di ‘soft law’, 2017, accessibile qui: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/ndr_admissibility_of_court_actions_against_soft_law_measures_en.pdf.

⁸⁷ CGUE, 15 luglio 2021, paragrafi 45 e 46.

⁸⁸ articolo 288, paragrafo 5, TFUE: “Le raccomandazioni e i pareri non hanno forza vincolante”.

⁸⁹ CJEU, 20 febbraio 2018, causa C-16/16 P, Belgio c. Commissione, paragrafo 26; CJEU, 15 luglio 2021, paragrafo 48.

⁹⁰ CJEU, 15 luglio 2021, paragrafo 71. Nella stessa linea, per quanto riguarda le raccomandazioni: CJEU, 13 dicembre 1989, causa C-322/88, Grimaldi, paragrafo 18. – CJEU, 15 settembre 2016, causa C-28/15, Koninklijke KPN e altri, paragrafo 41. – CJEU, 25 marzo 2021, causa C-501/18, Balgarska Narodna Banka, paragrafo 80.

⁹¹ Rafael Nebot Seguí, “Le caratteristiche e la natura giuridica del manuale di supervisione e risoluzione dell'EBA”, Serie di documenti del personale EBA, n. 15 – 07/2023, disponibili qui EBA staff paper – Legal force of EBA Handbook.pdf (europa.eu).

linee guida, le costringe a “*incorporare le linee guida nel loro ordinamento giuridico nazionale*” tramite l’adozione di atti che talvolta risultano vincolanti. Sebbene nella maggior parte dei casi le Autorità nazionali utilizzino strumenti non vincolanti per introdurre le linee guida nel diritto nazionale, ciò non sempre si verifica (come riportato in precedenza).

Nel 2022, il Conseil d’État francese ha stabilito che le istituzioni finanziarie devono compiere ogni sforzo per conformarsi alle linee guida, anche nel caso in cui le Autorità, sia BCE che NCA, dichiarino di essere conformi solo a una parte delle linee guida⁹². Pertanto, una dichiarazione di parziale non conformità o di conformità posticipata da parte dell’Autorità competente non esonera le istituzioni finanziarie dal loro obbligo di fare ogni sforzo per rispettare le linee guida. Questa interpretazione è oggetto di un ampio dibattito. Infatti, essa priva il meccanismo “*comply or explain*” previsto nel testo di qualsiasi effetto pratico. È lecito chiedersi se abbia senso richiedere alle Autorità nazionali di esprimere un parere, se dalla loro posizione non derivano effetti concreti.

In questo contesto, si presenta una difficoltà aggiuntiva relativa alle linee guida dell’EBA, che si trovano in una situazione specifica. Mentre le linee guida delle altre due ESA, in assenza di una supervisione integrata, sono soggette a dichiarazioni di conformità esclusivamente a livello nazionale, le linee guida dell’EBA sono soggette sia alle dichiarazioni delle Autorità competenti degli Stati membri, sia a quelle della BCE nell’ambito del SSM per le istituzioni soggette alla sua supervisione diretta. In qualità di Autorità competente per la supervisione delle istituzioni creditizie ai sensi del regolamento SSM, la BCE è vincolata dall’articolo 16 del Regolamento EBA. Pertanto, deve notificare all’EBA se intende conformarsi alle linee guida o raccomandazioni. Tuttavia, può succedere che l’Autorità nazionale dichiari una conformità solo parziale o differita alle linee guida, mentre la BCE dichiara la sua piena e immediata conformità⁹³. La questione se la BCE sia obbligata ad applicare una dichiarazione parziale di conformità rilasciata da un’Autorità nazionale, anche per le istituzioni creditizie sotto la sua supervisione diretta, non è risolta nel diritto dell’UE⁹⁴. Tale ipotesi, tuttavia, non è senza precedenti (si veda, in Francia, il caso delle linee guida sull’erogazione di prestiti) ed è a dir poco delicata per le principali istituzioni creditizie sotto la Vigilanza diretta della BCE (si veda l’Appendice 6).

⁹² CE, 22 luglio 2022, FBF, ASF e CASA c/ ACPR, n. 449898.

⁹³ Non sembrerebbero esservi casi in cui la BCE abbia notificato la sua intenzione di non conformarsi. Si veda, a tal fine: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/regulatory/compliance/html/index.en.html>

⁹⁴ La giurisprudenza esistente sull’applicazione da parte della BCE della legislazione nazionale che traspone la legislazione europea potrebbe suggerire questa interpretazione, supponendo che gli atti con cui le autorità nazionali di vigilanza (NCA) incorporano le linee guida dell’EBA rientrino effettivamente nell’ambito della “*legislazione nazionale*” ai sensi dell’articolo 4(3) del SRMR.

Le incertezze relative all'ambito giuridico degli strumenti di soft law, in particolare delle linee guida, incidono direttamente sulla possibilità di sottoporre tali strumenti a revisione giurisdizionale.

1.3.3 Atti normativi soggetti a insufficiente controllo giurisdizionale

1.3.3.1 Limitato ricorso giudiziario

In materia di soft law, l'accesso alla giustizia risulta piuttosto limitato. Poiché tali atti non producono effetti giuridici vincolanti, essi non possono formare oggetto di un ricorso diretto dinanzi ai giudici dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, così come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nel suo rapporto del 2014 sulle Autorità Europee di Vigilanza⁹⁵, la Commissione europea ha riconosciuto che l'elaborazione delle linee guida presenta criticità rilevanti. Considerata la giurisprudenza vigente della Corte di giustizia dell'Unione europea – di limitata accessibilità – tali criticità non possono essere superate mediante controllo giudiziario. L'evoluzione giurisprudenziale successiva non ha risolto queste problematiche.

L'articolo 263, paragrafo 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dispone che *“la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita il controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca Centrale Europea – esclusi pareri e raccomandazioni – nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Tale controllo si estende anche agli atti adottati da organi, uffici o agenzie dell'Unione che siano idonei a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”*. In applicazione di questa norma, la Corte ritiene che gli atti di soft law non siano suscettibili di annullamento.

Tuttavia, tali strumenti possono essere sottoposti al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito di una questione pregiudiziale, volta a ottenerne l'interpretazione o la verifica della validità (cfr. Appendice 6). In base alle sentenze *FBF* e *BT* contro *Balgarska Narodna Banka*⁹⁶, la Corte è competente a pronunciarsi, rispettivamente, sulla validità delle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 16 dei Regolamenti delle Autorità Europee di Vigilanza, nonché sulla validità delle raccomandazioni

⁹⁵ Commissione europea, Relazione dell'8 agosto 2014 sul funzionamento delle ESA (COM/2014/0509 final).

⁹⁶ Si veda Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 marzo 2021, causa C-501/18, *BT* contro *Balgarska Narodna Banka*.

adottate ai sensi dell'articolo 17 del medesimo Regolamento, indirizzate a un'Autorità Nazionale Competente che non rispetti il diritto dell'Unione. Tali raccomandazioni indicano le azioni che l'Autorità Nazionale è tenuta a intraprendere al fine di conformarsi con l'ordinamento dell'Unione.

Le possibilità di ricorso sono, pertanto, alquanto ristrette: le linee guida non possono essere impugnate direttamente mediante un'azione di annullamento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea⁹⁷. Un soggetto che si ritenga leso può contestare la legittimità di un atto di soft law esclusivamente mediante il rinvio pregiudiziale ex articolo 267 TFUE oppure sollevando un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE, ossia nell'ambito di un procedimento avente a oggetto un atto del diritto nazionale o dell'Unione, la cui illegittimità derivi da un atto di soft law.

Qualora uno strumento di soft law dell'Unione europea venga recepito tramite un atto normativo nazionale, la contestazione deve avvenire davanti al giudice nazionale, chiedendo l'annullamento dell'atto interno che ha dato esecuzione al provvedimento europeo, ed eccependo, in via incidentale, l'invalidità di quest'ultimo. Il giudice nazionale potrà, in tal caso, essere sollecitato a promuovere un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

A tal fine, è necessario che vi sia un atto nazionale impugnabile e che il giudice adito ritenga opportuno effettuare il rinvio.

La prima condizione rappresenta un problema quando le linee guida sono state recepite nel diritto interno tramite un atto di soft law e il diritto nazionale non prevede la revisione giuridica di tale atto. Questo diritto esiste in alcuni Stati membri, come la Francia, ma non in tutti⁹⁸. Un ricorso è quindi possibile solo se è stata presa una decisione individuale basata sull'atto di soft law, come avviene in Austria, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia. Supponendo che le istituzioni di credito sotto la supervisione prudenziale diretta della BCE siano coperte dalla sua dichiarazione di conformità con le linee guida dell'EBA, escludendo quella che potrebbe essere stata rilasciata dall'Autorità competente dello Stato membro pertinente, esse non potrebbero impugnare la dichiarazione di conformità del-

⁹⁷ Di norma, gli atti di soft law non sono impugnabili, in quanto privi di effetti giuridici vincolanti. La Corte di giustizia dell'Unione europea valuta se tali atti producano effetti giuridici obbligatori, esaminando il contenuto sostanziale dell'atto, l'intenzione dell'autore e il contesto della sua adozione. Finora, nessun atto di soft law elaborato dalle Autorità Europee di Vigilanza è stato considerato impugnabile, poiché la Corte ha ritenuto non sussistenti i presupposti necessari.

⁹⁸ Si veda la nota di ricerca della Corte di giustizia dell'Unione europea dal titolo Ammissibilità dei ricorsi contro gli atti di "soft law", pubblicata nel giugno 2017.

la BCE né davanti ai tribunali UE (dato che un atto di soft law dell'UE non può essere oggetto di un'azione per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia), né davanti ai tribunali nazionali, che sarebbero necessariamente privi di giurisdizione, impedendo loro di contestare la validità delle linee guida stesse mediante una richiesta di rinvio pregiudiziale. In alcuni Stati membri (come la Germania), potrebbero esserci rimedi derivanti dal diritto costituzionale, dinanzi alla Corte costituzionale.

In relazione alla seconda condizione, sebbene sussista l'obbligo di rinvio pregiudiziale qualora vi siano dubbi circa la validità di un atto dell'Unione, il giudice nazionale può rifiutarsi di adire la Corte di giustizia qualora ritenga che non vi siano incertezze in merito all'interpretazione o alla validità dell'atto in questione, come dimostrato da un recente caso esemplificativo⁹⁹. Poiché i giudici nazionali non sono competenti a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione, devono, qualora considerino la questione rilevante, trasmettere la medesima alla Corte di giustizia dell'Unione¹⁰⁰. In linea di principio, i giudici le cui decisioni non possono essere oggetto di impugnazione ai sensi del diritto nazionale sono tenuti a rivolgersi alla Corte ogniqualvolta venga sollevata una questione relativa alla validità di un atto dell'Unione (ai sensi dell'art. 267, par. 3 TFUE). Tuttavia, possono esimersi da tale obbligo qualora ritengano che la questione sia irrilevante, che la disposizione sia già stata oggetto di interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione sia manifesta e non suscettibile di alcun ragionevole dubbio¹⁰¹.

Per concludere, in merito alla possibilità di eccepire l'illegittimità di un atto di soft law ai sensi dell'articolo 277 del TFUE, ciò presuppone la dimostrazione, dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che l'atto impugnato si fondi su uno strumento privo di efficacia vincolante. Tuttavia, è raro che, nella prassi, le Autorità di Vigilanza fondino espressamente le proprie decisioni su strumenti diversi dai testi di Livello 1 o 2. Qualora tale ostacolo venga superato, la giurisprudenza della Corte mostra un'interpretazione differenziata della dottrina Meroni: se da un lato si riconosce che le agenzie non possano esercitare poteri vincolanti che implicino discrezionalità politica, dall'altro, in materia di atti di soft law,

⁹⁹ Si veda la decisione del Consiglio di Stato francese (CE) del 22 luglio 2022, FBF, ASF e CASA contro ACPR, n. 449898.

¹⁰⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 22 ottobre 1987, Foto-Frost contro Hauptzollamt Lübeck-Ost, causa 314/85, paragrafi 14 e 15.

¹⁰¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit e altri*, causa 283/81, paragrafo 21; Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, causa C-561/19, paragrafi 33 e seguenti.

il margine di apprezzamento concesso alle agenzie è, secondo l'attuale stato della giurisprudenza, piuttosto ampio¹⁰². Il buon esito di un'impugnazione basata su questa via appare pertanto quanto mai incerto.

1.3.3.2 Controllo inefficace

Come già evidenziato, la delega di poteri non può essere presunta e può riguardare esclusivamente competenze specificamente e chiaramente definite¹⁰³. Ciò giustifica, in linea di principio, un controllo particolarmente rigoroso da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, anche in relazione ad atti privi di efficacia vincolante¹⁰⁴.

La giurisprudenza evidenzia purtroppo i limiti del controllo esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla legittimità delle linee guida emanate dalle Autorità Europee di Vigilanza¹⁰⁵. Nel caso *FBF* contro *ACPR*, relativo alla validità delle linee guida dell'EBA sulla governance dei prodotti bancari al dettaglio, la Corte ha adottato una lettura ampia delle competenze attribuite all'EBA, ritenendo sufficiente che le linee guida siano “*necessarie a garantire l'applicazione coerente ed efficace*”¹⁰⁶ dei testi vincolanti cui esse si riferiscono come oggetto d'interpretazione, anche laddove tali testi concernano in realtà la governance societaria piuttosto che quella dei prodotti. La Corte ha inoltre affermato che il Regolamento istitutivo dell'EBA non esclude la possibilità di adottare linee guida riguardanti la progettazione e la commercializzazione dei

¹⁰² Si veda il paragrafo successivo 1.3.3.2.

¹⁰³ Con la sentenza del 22 maggio 1990, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che il principio di equilibrio istituzionale impone a ciascuna istituzione di esercitare le proprie competenze nel rispetto delle attribuzioni altrui. Inoltre, qualora tale equilibrio venga violato, deve essere possibile prevedere sanzioni adeguate.

¹⁰⁴ CGUE, 15 luglio 2021, par. 67.

¹⁰⁵ Alcuni autori sottolineano il carattere ristretto del controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia in questo caso, un approccio che avrebbe consentito di eludere l'esame della questione fondamentale sottostante, ossia il rispetto da parte dell'EBA del processo legislativo: «Nel suo esame dell'atto e della sua base giuridica, la Corte ha mostrato grande moderazione, contrariamente al parere dell'Avvocato generale e, in modo inconsueto, a quello della Commissione, che condivideva il punto di vista del ricorrente secondo cui l'EBA avrebbe oltrepassato il proprio mandato. (...) La Corte ha evitato di affrontare la questione più importante sollevata nel parere dell'Avvocato generale, vale a dire il rischio di aggirare il processo legislativo». Marco Lamandini e David Ramos Muñoz, *10 anni di giurisprudenza sull'Unione bancaria: come i tribunali europei hanno influenzato la prassi di vigilanza e risoluzione nell'Unione bancaria?*, Unità per la governance economica e il controllo dell'UEM (EGOV) – Direzione generale per le politiche interne, Studio commissionato dalla Commissione ECON, settembre 2024, vedi pagina 30.

¹⁰⁶ Corte di giustizia dell'UE, 15 luglio 2021, paragrafi da 94 ss.

prodotti bancari al dettaglio, “*purché tali misure rientrino nell’ambito di intervento dell’EBA*”¹⁰⁷. In definitiva, per la Corte è sufficiente che le linee guida siano connesse a un ambito materiale di competenza dell’EBA perché sia garantita la legittimità sia della loro base giuridica sia del loro contenuto.

In concreto, ci si discosta notevolmente da quel controllo rigoroso che dovrebbe discendere dal rispetto del principio di equilibrio istituzionale.

È opportuno osservare che, in seguito alla pronuncia della Corte di giustizia nel caso *FBF*, anche il *Conseil d’État* francese ha fatto propria una lettura estensiva dell’ambito di competenza e dei poteri dell’EBA (si veda l’Appendice 6).

¹⁰⁷ Corte di giustizia dell’UE, 15 luglio 2021, paragrafo 84.

2. Le conseguenze

2.1 Inflazione, instabilità e crescente complessità delle norme

L'eccessivo ricorso agli atti delegati e alla soft law, unitamente al ritmo sempre più rapido delle riforme (determinato dalle clausole di revisione automatica che esercitano un effetto moltiplicatore in tal senso), alimenta il fenomeno dell'inflazione normativa e provoca una considerevole instabilità delle norme, minando il principio di certezza del diritto, che richiede che la regolamentazione europea sia chiara, coerente e accessibile.

Il ritmo accelerato e l'intreccio di livelli normativi diversi comportano anche frequenti **difficoltà di pianificazione**, difficili da gestire per le istituzioni finanziarie e le Autorità di Vigilanza.

Difficoltà di pianificazione

Tali difficoltà emergono in modo più evidente quando viene presentata una proposta di modifica di una normativa di Livello 1 (come il CSDR o l'EMIR) in un momento in cui alcune delle obbligazioni previste in quest'ultima sono appena entrate in vigore¹, o non sono ancora entrate in vigore², il che rende impossibile valutare gli effetti del testo.

Le difficoltà sono altresì evidenti quando i testi di Livello 2 non sono stati adottati entro la data stabilita per l'entrata in vigore delle misure di Livello 1.

¹ Ad esempio, la proposta di Regolamento che modifica il regolamento CSDR (Regolamento (UE) 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 relativo al miglioramento della regolamentazione dei titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli) è stata presentata dalla Commissione nel 2022, un mese dopo l'entrata in vigore del regime delle penalità finanziarie.

² Ad esempio, l'applicazione del regime di rimborso automatico è stata rinviata fino all'entrata in vigore delle misure di Livello 2 da adottare sulla base del futuro Regolamento che modifica il CSDR. Analogamente, nel 2019, il Regolamento EMIR REFIT ha "ricalibrato" alcune obbligazioni del regolamento EMIR (Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui derivati over-the-counter, le controparti centrali e i repository delle operazioni) per correggere i difetti emersi durante la revisione dell'EMIR, una revisione iniziata nel 2015 anche se alcune obbligazioni (come l'obbligo di compensazione) non erano ancora pienamente entrate in vigore.

Infatti, il numero crescente di mandati conferiti alle ESA per la preparazione dei progetti di RTS e ITS sta rendendo difficile per le ESA rispettare le scadenze fissate dai testi. Un esempio di ciò è rappresentato dal pacchetto bancario “CRD VI” e “CRR III”. Nella sua tabella di marcia pubblicata nel dicembre 2023, l’EBA ha evidenziato le difficoltà nel soddisfare le richieste dei co-legislatori europei, soprattutto per quanto riguarda le scadenze³. L’EBA ha considerato che l’attuazione di questi standard richiederebbe tre anni per i mandati principali, il che porterebbe alla pubblicazione dei documenti dopo l’entrata in vigore dei testi di Livello 1. La Commissione ha riscontrato difficoltà simili nel suo rapporto del 2022 sulle ESA⁴. Tale situazione risulta spiacevole sia per i professionisti che per i consumatori.

In concreto, tuttavia, tale situazione viene gestita in modi differenti. Non è infrequente che l’entrata in vigore di nuovi obblighi previsti in un testo normativo di Livello 1 venga rinviata, in ragione dell’impossibilità di adottare nei tempi previsti i relativi atti di Livello 2⁵. In altri casi, la Commissione ha però chiarito al Comitato congiunto delle ESA che eventuali ritardi nella redazione delle norme tecniche di regolamentazione (RTS) non avrebbero influenzato la data di applicazione del relativo atto di Livello 1⁶, nonostante le stesse ESA avessero espresso, con varie comunicazioni ufficiali indirizzate alla Commissione, dubbi interpretativi sul contenuto del testo⁷. In tale contesto, risultano comprensibili le difficoltà per i soggetti

³ Roadmap dell’Autorità bancaria europea (EBA) relativa al rafforzamento del quadro prudenziale, pubblicata nel dicembre 2023. Il documento è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-roadmap-implementation-cu-banking-package#:~:text=EBA%20Roadmap%20on%20strengthening%20the%20prudential%20framework>

⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento delle Autorità europee di vigilanza (ESAs), Bruxelles, 23 maggio 2022, COM(2022) 228 final, si veda pagina 14.

⁵ Ad esempio, nel caso del Regolamento sulla Tassonomia, la Commissione ha rilasciato una dichiarazione pubblica in cui ha chiarito che il rispetto di taluni obblighi di trasparenza non sarebbe stato possibile fino all’adozione dell’atto delegato pertinente (riguardante, in particolare, i criteri tecnici di selezione). Situazioni analoghe si sono verificate anche per la MIFID II e i PRIIPS.

⁶ In relazione alle norme tecniche di regolamentazione (RTS) elaborate ai sensi del Regolamento n. 2019/2088 (comunemente noto come SFDR), la Commissione ha dichiarato, in una lettera indirizzata alle tre Autorità europee di vigilanza in data 20 ottobre 2020, che: “dal punto di vista sostanziale, l’applicazione del Regolamento non dipende dall’adozione formale e dall’entrata in vigore delle norme tecniche di regolamentazione, in quanto il testo stabilisce già, a livello 1, principi generali in materia di rendicontazione legata alla sostenibilità in tre ambiti distinti”.

⁷ Si veda, in particolare, la lettera redatta dal Comitato Congiunto delle ESA in data 7 gennaio 2021, relativa alle RTS da adottare nell’ambito del regolamento SFDR, la quale, dopo aver evidenziato i dubbi interpretativi emersi, esprime preoccupazione per il fatto che il regolamento SFDR entrerà in vigore il 10 marzo 2021, nonostante le numerose RTS da predisporre (all’epoca 13) non siano ancora state completate, considerata la loro complessità e tecnicità.

obbligati ad attenersi a disposizioni normative la cui portata risulta incerta persino per le Autorità Europee di Vigilanza.

Ad esempio, la Direttiva PSD2 (Direttiva sui Servizi di Pagamento) ha comportato una significativa moltiplicazione dei mandati assegnati all'Autorità Bancaria Europea (EBA), determinando la produzione di numerosi atti normativi di Livello 2 e 3, tra cui linee guida e pareri. Il processo di elaborazione di tali disposizioni si è rivelato particolarmente lungo e complesso, generando difficoltà applicative per gli operatori del mercato e contribuendo, al contempo, alla frammentazione dei requisiti e dei tempi di recepimento a livello nazionale. Nonostante il quadro normativo complessivo della PSD2 mantenga una coerenza sostanziale tra i diversi strumenti (Direttiva, RTS), si sono verificati rilevanti asimmetrie e scostamenti rispetto ai requisiti regolamentari, in particolare nella fase di attuazione delle linee guida e delle domande e risposte (Q&A).

In particolare, con riferimento all'autenticazione forte del cliente (Strong Customer Authentication – SCA) e alla comunicazione comune e sicura (Common and Secure Communication – CSC), la difformità nelle tempistiche di adozione – come nel caso delle Linee guida dell'EBA sull'essenzione dal meccanismo di arretramento (fallback), adottate secondo modalità e calendari differenti a livello nazionale – ha determinato rilevanti disallineamenti di tipo operativo, tecnico e funzionale in un contesto imprenditoriale transfrontaliero, generando ostacoli all'espansione delle interfacce di programmazione API tra Stati e un incremento dei costi per il mercato. Dinanzi a tali difficoltà, l'ESMA ha emesso talvolta dichiarazioni pubbliche invitando le Autorità Nazionali Competenti (NCA) a non attribuire (nell'ambito delle attività di vigilanza) carattere prioritario al rispetto degli obblighi interessati, così come a esercitare i relativi poteri in modo proporzionato⁸. Un esempio emblematico è rappresentato da una dichiarazione pubblica in cui l'ESMA manifesta il proprio rammarico per la mancanza del potere di sospendere, in casi eccezionali, l'applicazione di un atto vincolante dell'Unione europea, sottolineando che, nella fattispecie, i problemi legati alla tempistica sono imputabili al ritardo con cui l'Autorità ha trasmesso alla Commissione il progetto di RTS⁹.

Occorre tuttavia rilevare che la riforma del 2019 delle Autorità Europee di Vigilanza ha introdotto il meccanismo della *No Action Letter*, concepito espressamente per far fronte a tale tipologia di situazioni. Qualora le disposizioni di un atto di Livello 1 o 2 risultino potenzialmente in contrasto

⁸ Si veda, ad esempio, la dichiarazione pubblica dell'ESMA relativa all'obbligo di negoziazione dei derivati nel contesto della migrazione dei contratti su credit default swap da ICE Clear Europe, del 30 marzo 2023 (ESMA70-156-6473).

⁹ Si veda anche la dichiarazione pubblica dell'ESMA del 16 dicembre 2021 concernente l'attuazione degli obblighi di compensazione e negoziazione dei derivati connessi alla transizione dei benchmark (ESMA-70-156-5151).

con un altro atto, oppure l'assenza di un atto di Livello 2 generi fondati dubbi sull'applicazione corretta dell'atto di Livello 1, o ancora l'assenza di linee guida renda difficoltosa l'attuazione pratica dell'atto di Livello 1, l'Autorità competente può trasmettere alla Commissione un parere non vincolante riguardante le misure ritenute appropriate.

La Commissione può, ad esempio, rinviare la data di entrata in vigore di un atto di Livello 2 qualora le sia stato conferito il relativo potere¹⁰. Tuttavia, l'esperienza dimostra che essa ha talvolta esercitato tale facoltà anche in assenza di una delega formale. Inoltre, la Commissione può proporre un nuovo atto normativo. Nelle more dell'adozione di tali misure, l'Autorità europea di vigilanza può emettere pareri volti a favorire prassi coerenti e un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione da parte delle Autorità Nazionali Competenti¹¹.

I Regolamenti delle ESA autorizzano inoltre queste ultime a *“sviluppare nuovi strumenti pratici e strumenti di convergenza per promuovere approcci e prassi di vigilanza comuni”* (Art. 29, par. 2), nonché ad adottare misure appropriate volte a favorire una risposta coordinata da parte delle Autorità Nazionali Competenti (NCA) a livello UE, in particolare nel caso di evoluzioni che possano compromettere il corretto funzionamento dei mercati finanziari (art. 31). Tali disposizioni consentono quindi alle ESA di invitare le NCA a non attribuire (nel quadro delle loro attività di vigilanza) priorità alla conformità con gli obblighi stabiliti da un atto di Livello 1, nonché a esercitare i propri poteri di vigilanza in maniera proporzionata. Sebbene tali misure possano apparire insufficienti a garantire agli operatori interessati la necessaria certezza del diritto, in particolare rispetto a terze parti, sembra che queste difficoltà possano essere, almeno in parte, affrontate preventivamente, già nella fase legislativa (si veda la Parte 2).

In aggiunta, la crescente complessità del quadro normativo, derivante dall'incremento del numero di riferimenti agli atti di Livello 2 e Livello 3, comporta un aumento dei casi di **incoerenza tra i regolamenti**, con un conseguente fattore di incertezza giuridica che compromette la coerenza e la convergenza perseguite.

¹⁰ Un esempio in tal senso è rappresentato dagli RTS previsti dal Regolamento SFDR, i quali sono stati adottati il 6 aprile 2022, nonostante la data inizialmente stabilita per la loro applicazione fosse il 1° gennaio dello stesso anno.

¹¹ Articolo 9 ter del Regolamento dell'EBA; articolo 9a dei Regolamenti di ESMA ed EIOPA.

Conflitti normativi a diversi livelli Incoerenze tra gli atti di Livello 1 e Livello 3

Nella pratica, le istituzioni finanziarie sono tenute a rispettare due insiemi di norme che talvolta risultano in conflitto, con il rischio di sanzioni: il rispetto degli standard di Livello 1, da un lato, e l'osservanza delle pubblicazioni di soft law, dall'altro, che talvolta si pongono in contrasto con i primi. Tali conflitti, che dovrebbero essere facilmente risolti in base al principio che stabilisce una gerarchia tra le norme, non sono tuttavia facilmente risolvibili in pratica. Ad esempio, le linee guida dell'EBA e dell'ESMA sull'accertamento dell'idoneità dei membri degli organi di gestione e dei titolari di posizioni chiave (fit and proper)¹² introducono un criterio di indipendenza formale che non figura nella Direttiva CRD di riferimento. Anche la bozza di guida della BCE sulla governance interna, pubblicata per consultazione nell'autunno del 2024, prevede la stessa cosa.

Esaminando la PSD2 (Direttiva sui Servizi di Pagamento), sono emerse discrepanze con e-IDAS¹³ e le Linee guida EBA sull'acquisizione a distanza dei clienti¹⁴, nonché con la nuova legislazione AML/CFT¹⁵ e le Linee guida EBA relative ai fattori di rischio¹⁶. In effetti, ci sono diversi punti di divergenza, in particolare riguardo alle definizioni (ad esempio, la definizione di "gruppo" in PSD2 non coincide con quella di "gruppo" prevista per AML-CFT), ai requisiti di sicurezza (ad esempio, la definizione e l'utilizzo dei dati biometrici comportamentali nelle Linee guida sull'acquisizione a distanza dei clienti) e ai processi di acquisizione (ad esempio, i controlli di autenticazione nelle Linee guida sull'acquisizione a distanza dei clienti),

¹² Linee guida EBA/ESMA sulla valutazione dell'idoneità dei membri degli organi di gestione e dei titolari di posizioni chiave, EBA/GL/2021/06; ESMA35-36-2319, 2 luglio 2021.

¹³ Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 relativo all'identificazione elettronica e ai servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, che abroga la Direttiva 1999/93/CE.

¹⁴ EBA, Linee guida sull'uso delle soluzioni di onboarding remoto del cliente ai sensi dell'articolo 13(1) della Direttiva (UE) 2015/849, EBA/GL/2022/15, 21 novembre 2022.

¹⁵ Oltre al Regolamento che istituisce l'AMLA, sono stati adottati altri testi: Regolamento sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo; Direttiva sui meccanismi che gli Stati membri devono mettere in atto per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo, che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la Direttiva (UE) 2015/849; Direttiva sull'accesso ai registri centralizzati dei conti bancari, 21 maggio 2024; Regolamento sulle informazioni che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinati cripto-asset.

¹⁶ Linee guida dell'EBA sulla due diligence del cliente e i fattori che gli istituti di credito e finanziari devono considerare quando valutano il rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo associato a singoli rapporti d'affari e transazioni occasionali ('Le Linee guida sui fattori di rischio ML/FT') ai sensi degli articoli 17 e 18(4) della Direttiva (UE) 2015/849, che abrogano e sostituiscono le Linee guida JC/2017/37, EBA/GL/2021/02, 1° marzo 2021.

che potrebbero generare difficoltà operative e incoerenza tra le soluzioni. Un ulteriore esempio è l'Addendum alle Linee Guida della BCE per le Banche in materia di Crediti Deteriorati. Questo documento è stato redatto in risposta al Piano d'Azione del Consiglio sui Crediti Deteriorati, mentre erano in corso i lavori legislativi su tale tematica. L'Addendum è stato oggetto di critiche da parte dei servizi giuridici del Consiglio e del Parlamento europeo, poiché fissava aspettative quantitative di vigilanza che superavano i poteri attribuiti alla BCE dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dal Regolamento SSM.

Incoerenza tra gli atti di Livello 3, in particolare linee guida e disposizioni della normativa nazionale

La problematica si presenta altresì per i professionisti e gli operatori di mercato quando le Autorità competenti decidono di conformarsi alle linee guida, nonostante le contraddizioni con la legislazione nazionale. Tale situazione risulta particolarmente delicata per le grandi istituzioni soggette alla supervisione diretta della Banca Centrale Europea, nel caso in cui quest'ultima rilasci una dichiarazione di piena conformità, mentre l'Autorità nazionale ha emesso una dichiarazione di conformità parziale a causa delle contraddizioni tra determinate linee guida e disposizioni normative nazionali (si veda, in Francia, il caso EBA/GL/2020/06).

In sintesi, gli atti delegati e la soft law vincolano de facto le istituzioni finanziarie, in misura variabile a seconda della posizione della Vigilanza, con effetti sulla loro governance, sull'operatività, sui costi e sulle politiche di gestione del rischio, talvolta senza una base giuridica adeguata.

Difficoltà di accesso ai testi normativi

La produzione normativa da parte delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA) comporta anche criticità sotto il profilo dell'accessibilità. Conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, dei Regolamenti, le suddette Autorità sono tenute a *“pubblicare sul proprio sito internet e ad aggiornare regolarmente, tutte le norme tecniche di regolamentazione, le norme tecniche di attuazione, le linee guida, le raccomandazioni e le domande e risposte (Q&A) relative a ciascun atto legislativo di cui all'articolo 1, paragrafo 2, incluse le sintesi sullo stato di avanzamento dei lavori in corso e sulla tempistica prevista per l'adozione dei progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione”*.

Tuttavia, un'analisi dei siti web delle ESA evidenzia che l'obiettivo di garantire l'accessibilità dei testi normativi è ancora lontano dall'essere pienamente

raggiunto. Innanzitutto, manca un modello di sito web condiviso tra le tre Autorità, che permetterebbe una navigazione uniforme e coerente. Soltanto ESMA ed EBA, con l'esclusione di EIOPA¹⁷, mettono a disposizione un Single Interactive Rulebook, ovvero uno strumento che consente un accesso centralizzato ai testi di Livello 2 e 3. Inoltre, sebbene il motore di ricerca del sito EIOPA includa norme tecniche, linee guida, raccomandazioni e domande e risposte (Q&A) relative agli atti legislativi applicabili, la consultazione richiede comunque una ricerca per parola chiave, data di pubblicazione e/o tipologia di documento. Infine, ricerche approfondite condotte sui siti delle tre Autorità mettono in luce un'ulteriore criticità: le raccolte di documenti risultano incomplete e variabili da un sito all'altro. Il motore di ricerca presente sul sito dell'EBA non consente l'accesso a documenti notoriamente esistenti. Fino a tempi recenti, ESMA pubblicava sul proprio portale una tabella riepilogativa degli standard tecnici adottati o in corso di elaborazione, utile per fornire una visione d'insieme, ma tale risorsa sembra non essere più disponibile. Allo stesso modo, il sito dell'ESMA riporta la corrispondenza tra il Comitato congiunto delle ESA e la Commissione europea in merito agli RTS nel contesto del Regolamento sull'informativa al pubblico in tema di finanza sostenibile (Sustainable Finance Disclosure Regulation – SFDR), nonché le lettere inviate dalla Commissione al Presidente della commissione ECON del Parlamento europeo, documenti che non risultano invece pubblicati sul sito di EIOPA. Una maggiore accessibilità alle fonti documentali costituirebbe un supporto rilevante per consentire agli operatori del settore una migliore comprensione del contesto normativo e una più agevole gestione dei tempi – talvolta complessi – per l'adozione degli RTS¹⁸, soprattutto su tematiche sensibili che rallentano il processo. Tale esempio evidenzia l'esigenza di istituire una tassonomia degli scambi tra le ESA e le istituzioni dell'UE, accompagnata da un metodo sistematico di classificazione documentale, che permetta a istituzioni finanziarie e ricercatori di reperire le informazioni con maggiore facilità.

La Commissione, in alcuni casi, adotta norme tecniche di regolamentazione (RTS) che si discostano dalla proposta presentata dall'Autorità com-

¹⁷ Il sito web dell'EIOPA menziona due Single Rulebook: quello relativo alla IDD (https://www.eiopa.europa.eu/rulebook/idd-insurance-distribution-directive_en) e quello relativo alla Solvency II (https://www.eiopa.europa.eu/rulebook/solvency-ii-single-rulebook_en). Numerosi testi, tuttavia, non risultano inclusi, come ad esempio quelli riguardanti il PEPP o i PRIIPS. Inoltre, non si fa alcun riferimento ai Single Rulebook nella sezione “Legal Framework”, che rinvia unicamente alle direttive IDD e Solvency II, senza includere i testi di Livello 2 e 3 nel caso di Solvency II.

¹⁸ Un esempio significativo è l'EBA-Dashboard, che si rivela uno strumento particolarmente utile, in particolare con la “tabella di marcia dell'EBA sull'attuazione dell'EU Banking Package”, pubblicata nel dicembre 2023 e disponibile al seguente link: https://ebprstaewspublic01.blob.core.windows.net/public/tools-prod/assets/roadmap/roadmap_progress_list.html.

petente¹⁹, senza che la corrispondenza intercorsa tra la Commissione e l’Autorità sia sistematicamente accessibile²⁰. Tali lacune compromettono la piena comprensione, da parte degli operatori finanziari, del significato delle norme delegate. Si raccomanda pertanto di rendere disponibili tutti gli scambi tra la Commissione e le ESA e, più in generale, di chiarire le modalità di cooperazione tra le istituzioni e le ESA.

In ultima analisi, i benefici connessi all’utilizzo degli strumenti di Livello 2 e 3 risultano oggi significativamente ridimensionati, poiché tali strumenti complicano la lettura, la comprensione e l’attuazione delle disposizioni contenute nei testi di Livello 1, generando rischi giuridici e oneri economici, talvolta privi di un fondamento normativo adeguato.

2.2 Pericolo per l’integrità istituzionale, il principio democratico e la competitività dell’Unione europea

L’incremento del numero di atti di Livello 2 e 3 che integrano o, in alcuni casi, contrastano le disposizioni contenute nei testi di Livello 1 – talvolta anticipando il dibattito legislativo ancora in corso – determina un trasferimento del potere normativo dal Parlamento europeo e dal Consiglio verso la Commissione europea e, in ultima analisi, verso le Autorità Europee di Vigilanza (European Supervisory Authorities – ESA). In tale contesto, i regolamenti tecnici di regolamentazione (RTS) si rivelano particolarmente critici, in quanto affrontano con frequenza tematiche che, pur non essendo di natura strettamente tecnica, comportano decisioni di rilievo politico che dovrebbero spettare ai co-legislatori, incidendo sensibilmente sui soggetti regolati. Le modalità con cui viene esercitato il controllo sull’adozione di tali atti – spesso solo formale – sollevano ulteriori dubbi in merito a un possibile squilibrio istituzionale (cfr. Parte 2 a seguire).

¹⁹ Si veda, ad esempio, il Regolamento delegato (UE) 2023/2779 della Commissione del 6 settembre 2023, che integra il Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recando norme tecniche di regolamentazione volte a specificare i criteri per l’identificazione delle entità appartenenti al sistema bancario ombra, ai sensi dell’articolo 394, paragrafo 2, del suddetto regolamento; si rileva che il preambolo del testo definitivo è stato integralmente riscritto rispetto alla proposta iniziale dell’EBA.

²⁰ L’EBA pubblica sul proprio sito istituzionale la corrispondenza intercorsa con la Commissione in merito alle modifiche apportate agli RTS: <https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation-and-governance/accountability/correspondence>.

Il fatto che negli atti di Livello 3 vengano affrontate tematiche che, per loro natura, dovrebbero essere disciplinate da atti di Livello 2 o persino Livello 1 genera paradossalmente delle disparità nell'attuazione del diritto dell'Unione, a causa dell'applicazione della metodologia del “*comply or explain*” (conformarsi o motivare la mancanza di conformità). Dal punto di vista della concorrenza, questo fenomeno determina un'asimmetria tra le istituzioni finanziarie, le quali risultano assoggettate a livelli di vigilanza differenti da uno Stato membro all'altro, o addirittura tra soggetti operanti nello stesso Stato, compromettendo così la parità delle condizioni (level playing field).

L'adozione di tali atti, spesso priva di un autentico confronto democratico e, in molti casi, non preceduta da consultazioni pubbliche, analisi d'impatto approfondite o valutazioni costi-benefici, risulta inoltre in contrasto con i principi di sussidiarietà, proporzionalità e con il principio della “*Better Regulation*” (Legiferare meglio).

Il principio di sussidiarietà si applica alle proposte legislative della Commissione nell'ambito delle competenze condivise tra l'Unione europea e gli Stati membri. In tali ambiti, l'UE può intervenire solo quando la sua azione risulta necessaria e produce chiaramente benefici superiori rispetto alle misure adottate a livello nazionale, regionale o locale (articolo 5 del Trattato sull'Unione europea – TUE). Il rispetto di questo principio è assicurato dal meccanismo di controllo della sussidiarietà previsto dal Protocollo 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: qualora i parlamenti nazionali ritengano che una proposta di atto legislativo non sia conforme al principio di sussidiarietà, essi possono inviare alla Commissione un parere motivato entro 8 settimane. La Commissione è tenuta a prendere in considerazione i pareri motivati ricevuti.

Tuttavia, non esiste un equivalente per l'adozione degli atti di Livello 2 e 3. Mentre alcuni potrebbero ritenere che i controlli di sussidiarietà siano inclusi nell'analisi dell'atto di Livello 1, che incarica le ESA di elaborare standard tecnici e linee guida²¹, e che il Considerando 66 comune alle tre regolamentazioni delle ESA affermi che le Autorità possano “*adottare misure, in conformità con il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea*”, è difficile considerare soddisfacente un esame puramente astratto e una semplice affermazione di principio che non consideri la realtà della produzione normativa in gioco.

²¹ Studio del CEP, *Le autorità europee di vigilanza: margini di miglioramento ai livelli 2 e 3*, realizzato per conto della Munich Financial Centre Initiative (fpmi), 4 ottobre 2016. Disponibile al seguente link: <https://www.cep.eu/eu-topics/details/the-european-supervisory-authorities-room-for-improvement-at-level-2-and-level-3.html>.

È altresì in gioco il principio di proporzionalità, il cui valore costituzionale è sancito all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e che si applica a tutte le istituzioni e agli organismi dell'Unione nell'esercizio delle rispettive competenze. Secondo tale principio, le conseguenze finanziarie e amministrative derivanti dai diversi atti normativi devono essere proporzionate agli obiettivi perseguiti, e “(...) qualsiasi onere finanziario o amministrativo imposto (...) agli operatori economici e ai cittadini deve essere il più contenuto possibile e adeguato all'obiettivo da conseguire”²².

Tuttavia, la crescente produzione di tali atti impone agli operatori finanziari continui adeguamenti dei propri sistemi interni, generando incertezza giuridica e costi significativi.

Eventuali implicazioni sono rilevanti, poiché l'inosservanza del quadro normativo di riferimento può comportare un incremento dei requisiti prudenziali o addirittura l'applicazione di sanzioni. Le Autorità di Vigilanza possono infatti irrogare sanzioni in caso di mancato rispetto di disposizioni vincolanti così come interpretate da strumenti di soft law. La Vigilanza prudenziale ha altresì la facoltà di imporre requisiti patrimoniali supplementari qualora, a seguito dell'analisi della situazione specifica di un ente finanziario, ritenga che taluni rischi non siano adeguatamente coperti²³. Tuttavia, in un contesto in cui si insiste sempre più sull'approccio basato sul rischio – in particolare per quanto riguarda la normativa antiriciclaggio e antiterrorismo, ma anche la governance interna e i criteri ambientali – la soft law europea, inclusa quella emanata dalla stessa BCE, tende a privilegiare requisiti di carattere generale e astratto, a scapito di un'analisi puntuale delle caratteristiche delle singole istituzioni vigilate.

Il trasferimento di potere normativo dai co-legislatori dell'Unione europea alla Commissione europea e, infine, alle ESA, non appare accompagnato da un corrispondente rafforzamento in termini di trasparenza, di effettiva consultazione delle parti interessate o di controllo adeguato da parte dei co-legislatori europei o dell'Autorità giudiziaria sugli standard emanati da tali organismi²⁴.

²² Articolo 5, Protocollo 2, TFUE.

²³ Articolo 16(2) Regolamento SSM.

²⁴ Si segnala che, in un recente documento, l'Autorità Bancaria Europea (EBA) ha dichiarato di essere tenuta al rispetto di tali principi nell'esercizio delle proprie funzioni: Zoi Jenny Giotaki, Pauline de la Bouillerie e Rafael Nebot Segui, *The characteristics and the legal nature of the supervisory and resolution handbook of the EBA*, EBA Staff Paper Series, n.15 – 07/2023.

Come evidenziato in una relazione informativa relativa al ruolo degli atti delegati nella legislazione europea²⁵, tale circostanza priva gli operatori economici e i consumatori di un controllo politico preliminare da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. In concreto, tale eccesso normativo, connesso alla crescente adozione di atti normativi europei di Livello 2 e 3, comporta costi significativi per il settore bancario e finanziario dell'UE, determinando una perdita di competitività per le istituzioni europee e, più in generale, per l'Unione stessa. Di conseguenza, le istituzioni finanziarie con sede nell'UE risultano penalizzate rispetto agli operatori di paesi terzi.

²⁵ S. Sutour, *Relazione informativa presentata a nome della Commissione per gli affari europei sulla collocazione degli atti delegati nella legislazione europea*, Senato, sessione ordinaria 2013-2014, gennaio 2014, n. 322; J.-F. Rapin, D. Marie e C. Morin-Desailly, *Relazione informativa presentata a nome della Commissione per gli affari europei sulla deriva normativa dell'Unione europea*, Senato francese, sessione ordinaria 2024-2025, dicembre 2024, n. 190.

Parte seconda

Soluzioni concrete, nello spirito del rapporto Larosière

1. Valutazione, semplificazione e ottimizzazione del processo normativo

Sebbene un ritorno al processo Lamfalussy, nella sua configurazione originaria, non appaia oggi concepibile – considerato che i comitati di regolamentazione inizialmente coinvolti nella procedura di comitatologia sono stati nel frattempo sostituiti dalle Autorità Europee di Vigilanza (ESA), le quali svolgono un ruolo centrale e altamente tecnico – risulterebbe comunque opportuno riconsiderare il principio fondante di quel modello: una chiara e rigida separazione dei poteri tra le istituzioni e le autorità dell’UE coinvolte nella produzione della normativa sui servizi finanziari¹.

Ritornando allo spirito originario del processo Lamfalussy e alle raccomandazioni contenute nel rapporto Larosière (cfr. Appendice 2), e valorizzando i principi alla base dell’approccio ‘Legiferare meglio’ (Better Regulation), questi principi guida ci hanno condotto a proporre una distinzione più chiara e funzionale tra, da un lato, le norme giuridicamente vincolanti e, dall’altro, le aspettative di vigilanza e le migliori pratiche istituzionali.

Ciò comporta una legislazione più chiara, un quadro normativo semplificato e controlli più rigorosi.

Il presente rapporto – esito di un lavoro avviato oltre due anni fa in un contesto di profondo cambiamento – si inserisce pienamente nel solco tracciato dalle conclusioni dei rapporti Letta e Draghi, dagli orientamenti della nuova Commissione europea, nonché dalle riflessioni condivise da-

¹ I recenti dibattiti sulla natura sproporzionata dei costi di rendicontazione sono una buona illustrazione dei problemi associati all’onere normativo. L’8 novembre 2024, in una dichiarazione rilasciata a Budapest, il Consiglio europeo ha affermato che: “Tra i principali obiettivi che la Commissione deve attuare senza indugio vi sono la formulazione di proposte concrete per ridurre gli obblighi di rendicontazione di almeno il 25% nella prima metà del 2025, nonché l’inclusione nelle sue proposte di analisi di impatto relative agli oneri amministrativi e alla competitività”. In una conferenza stampa tenutasi lo stesso giorno, la presidente della Commissione Ursula Von der Leyen ha confermato questa tendenza, riferendosi alla possibile adozione di un Regolamento Omnibus progettato per semplificare gli obblighi di rendicontazione derivanti da tre testi esistenti (CSRD, regolamento sulla tassonomia e CSDDD).

gli Stati membri, dai deputati del Parlamento europeo, dalle Banche Centrali e dalle Autorità di vigilanza. Tutti questi contributi convergono nel mettere in evidenza la necessità di una valutazione complessiva dell'attuale quadro normativo, accompagnata da interventi di semplificazione e da un processo di miglioramento strutturale orientato al futuro.

1.1 Valutare e semplificare l'attuale quadro normativo

Dopo la crisi finanziaria del 2007-2009, il quadro regolamentare del settore finanziario ha subito un significativo irrigidimento. Oggi, con l'attuazione del pacchetto finale di Basilea III, ci troviamo alla conclusione di un ciclo normativo. In questa nuova fase, si impone la necessità di fare un passo indietro e verificare che la crescente complessità della regolamentazione vigente – in particolare quella di natura prudenziale – non finisca per ostacolare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti².

Come evidenziato in una lettera indirizzata alla Commissaria Maria Luis Albuquerque del 17 gennaio 2025 a firma dei Governatori del Banco de Espana, della Banca d'Italia, della Banque de France e del Presidente della Banca federale tedesca:

“È necessario fare un passo indietro e verificare che la complessità derivante dalla stratificazione cumulativa della regolamentazione europea non si trasformi in un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi comuni. La stabilità finanziaria richiede un quadro normativo chiaro, prevedibile e proporzionato: in tale prospettiva, interventi risoluti ma ponderati di semplificazione contribuirebbero in modo significativo all'effettiva applicazione delle regole vigenti. Riteniamo, pertanto, che la priorità debba essere oggi lo sviluppo di una visione realmente ‘olistica’ del complesso delle norme applicabili alle banche europee. A tal fine, sarebbe auspicabile condurre un'analisi sistematica delle implicazioni derivanti da tutti gli standard normativi adottati a livello europeo, inclusi quelli di secondo e terzo livello, per assicurare che essi non determinino, in modo cumulativo, livelli eccessivi o incoerenti di obblighi e aspettative rispetto all'accordo politico sancito nel testo legislativo di primo livello. Tale valutazione approfondita, che dovrebbe ricomprendere gli ambiti microprudenziale, macroprudenziale e di risoluzione, potrebbe anche esaminare la proliferazione di ulteriori iniziative regolatorie che rischiano di compromettere la stabilità, la prevedibilità e, in ultima analisi, la semplificazione

² Vedere il discorso di François Villeroy de Galhau, Governatore della Banque de France e Presidente dell'ACPR, alla conferenza ACPR del 26 novembre 2024: «*Pour une simplification réaliste : dénouer quelques noeuds de la réglementation bancaire en Europe*», accessibile qui <https://www.banque-france.fr/fr/interventions-gouverneur/pour-une-simplification-realiste-denuer-quelques-noeuds-de-la-reglementation-bancaire-en-europe>

dell'intero quadro normativo dell'Unione. Individuare le aree in cui la normativa europea risulta eccessivamente complessa, o dove genera distorsioni concorrenziali a livello globale senza apportare benefici tangibili alla stabilità finanziaria, rappresenterebbe un passaggio cruciale anche per rafforzare le condizioni di parità con le principali giurisdizioni internazionali”.

Un esempio emblematico della necessità di semplificazione è rappresentato dalla regolamentazione in materia di cambiamento climatico. Attualmente, tale ambito si caratterizza per una notevole complessità e frammentarietà, con definizioni non uniformi tra i diversi testi normativi e con richieste informative spesso duplicate. Un processo di semplificazione contribuirebbe a una maggiore comprensione delle norme da parte degli operatori, quindi a una migliore applicazione delle stesse e persino a una migliore supervisione³.

La Commissione europea ha individuato nella semplificazione normativa una delle priorità strategiche del proprio nuovo mandato, con l'obiettivo dichiarato di ridurre gli obblighi di rendicontazione di almeno il 25%⁴. In tale ottica, appare fondamentale intervenire per alleggerire gli oneri amministrativi e contrastare l'eccessiva burocratizzazione del sistema⁵.

La Commissione si è impegnata a procedere a una valutazione approfondita dell'acquis normativo europeo, al fine di eliminare sovrapposizioni e contraddizioni tra i diversi testi legislativi, assicurando al contempo il rispetto dei principi di proporzionalità, sussidiarietà e migliore regolamentazione. Questo processo sarà accompagnato da valutazioni d'impatto adeguate e da consultazioni pubbliche estese. Tra le iniziative annun-

³ Vedere la dichiarazione di Louise Caroline Mogensen, Direttore generale dell'autorità finlandese Finanstilsynet, «From single to simpler: making EU financial services rulebook smarter & stronger», EUROFI Magazine, Budapest 2024, p. 52, accessibile qui: eurofi.net/wp-content/uploads/2024/09/views-the-eurofi-magazine_budapest_sept-2024.pdf.

⁴ Su questo argomento, vedere: Ursula Von Der Leyen, *Lettera di incarico a Valdis Dombrovskis, Commissario designato per l'economia e la produttività e Commissario designato per l'attuazione e la semplificazione*, 17 settembre 2024, Bruxelles, disponibile qui: https://commission.europa.eu/document/download/71c3190f-0886-4202-846e-5750f188f116_en?filename=Mission%20letter%20-%20DOMBROVSKIS.pdf

⁵ Vedere Harald Waiglein, Direttore generale per la politica economica e i mercati finanziari – Ministero federale delle finanze Austria, “Innovation is the key to competitiveness”, EUROFI Magazine, Budapest 2024, p. 52, accessibile qui: views-the-eurofi-magazine_budapest_sept-2024.pdf. V. anche la lettera inviata dai rappresentanti del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, Direzione V Ufficio II, del Ministero dell'Economia, delle Finanze e della Sovranità Industriale e Digitale I Direzione Generale del Tesoro Francese, e del Bundesministerium der Finanzen tedesco, indirizzata a John Berrigan, Direttore generale della Direzione generale per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l'Unione dei mercati dei capitali, 24 Settembre 2024.

ciate figurano inoltre un accordo interistituzionale rivisto in materia di semplificazione e qualità legislativa, nonché la possibilità di introdurre testi omnibus.

Anche l'EBA ha recentemente riconosciuto l'esigenza di semplificare la propria produzione normativa. In occasione della revisione delle Linee guida su morosità e pignoramenti, l'Autorità ha esplicitamente affermato:

“EBA ha valutato l'impatto di questa modifica e ha concluso che, al fine di aderire al principio secondo cui le Linee guida EBA non devono ripetere, modificare o contraddire i requisiti stabiliti nella legislazione di Livello 1, tali Linee guida devono essere modificate. In applicazione di tale principio, con le Linee guida modificative adottate, l'EBA ha proceduto all'eliminazione della Linea guida 4 sul processo di risoluzione, precedentemente inclusa nelle Linee guida su morosità e pignoramenti⁶”.

Tuttavia, è fondamentale che i processi di razionalizzazione e semplificazione normativa non comportino, a loro volta, nuovi adattamenti ingiustificati – in particolare di natura informatica (IT) – per le istituzioni finanziarie. Tali adeguamenti rischierebbero infatti di generare costi aggiuntivi significativi, contraddicendo l'obiettivo stesso della semplificazione. È pertanto necessario prevedere consultazioni adeguate con gli stakeholder. Gli accordi politici già raggiunti non dovrebbero essere rimessi in discussione.

1.2 Limitare le proposte e le clausole di revisione

Le riflessioni avviate dalle istituzioni dell'UE nell'ambito dell'iniziativa “Legiferare meglio” mettono in luce la necessità di contenere il numero delle nuove proposte legislative e regolamentari. Come evidenziato da diversi Stati membri⁷ e dalle autorità di supervisione⁸, sarebbe auspicabile

⁶ EBA, Relazione finale sulle linee guida che modificano le linee guida EBA/ GL/ 2015/12 su morosità e pignoramenti, EBA/ GL/ 2024/10, 28 giugno 2024.

⁷ Vedere la lettera dei rappresentanti del Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro Direzione V Ufficio II, del Ministero dell'Economia, delle Finanze e della Sovranità Industriale e Digitale I Direzione Generale del Tesoro francese, e del Bundesministerium der Finanzen tedesco, indirizzata a John Berrigan, Direttore generale della Direzione generale per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l'Unione dei mercati dei capitali, 24 Settembre 2024.

⁸ Vedere le dichiarazioni di Louise Caroline Mogensen, Direttore generale dell'autorità finlandese Finanstilsynet, «From single to simpler: making EU financial services rulebook smarter & stronger», EUROFI Magazine, Budapest 2024, p. 52, accessibile qui: eurofi.net/wp-content/uploads/2024/09/views-the-eurofi-magazine_budapest_sept-2024.pdf

una pausa per consentire una valutazione approfondita dell'impatto degli atti di Livello 1 (direttive e regolamenti), nonché delle misure di attuazione di Livello 2, e, se del caso, anche degli orientamenti e standard di Livello 3.

In questo spirito, la produzione di atti normativi di Livello 1 dovrebbe essere contenuta, garantendo un'applicazione più rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e facendo ricorso in modo selettivo e motivato alle cosiddette clausole di revisione o "rendez-vous" – ovvero "clausole di revisione fondamentali" (cfr. Glossario) – che invitano la Commissione a riesaminare integralmente o parzialmente i termini di una direttiva o di un regolamento. Tali clausole rappresentano una potenziale fonte di instabilità normativa, in quanto rimettono ciclicamente in discussione il quadro di Livello 1, e costituiscono inoltre una delle principali cause dell'inflazione normativa a Livello 2 e 3.

Quando l'inserimento di clausole di revisione si rende effettivamente indispensabile – in particolare per facilitare il raggiungimento di un accordo politico o nei casi in cui il testo normativo non sia stato preceduto da uno studio di impatto preliminare – la revisione dovrebbe comunque avvenire solo al termine di un periodo minimo di quattro (4) anni dall'entrata in vigore della normativa, per consentire un'adeguata raccolta e analisi dei dati utili a condurre una valutazione ex post dell'efficacia del testo e della sua attuazione concreta, al fine di accertare l'effettiva necessità e appropriatezza di eventuali modifiche (tale approccio è coerente con le raccomandazioni contenute nel *Better Regulation Toolbox* della Commissione europea). Tuttavia, nella prassi, i termini previsti per la revisione risultano spesso limitati a soli due anni⁹.

In tutti gli altri casi, gli atti normativi di Livello 1 non dovrebbero essere oggetto di revisioni periodiche predefinite, ma aggiornati esclusivamente quando ciò risulti effettivamente necessario. In particolare, quando sia giustificato da studi di impatto, da mutamenti significativi nel contesto di mercato o da cambiamenti che incidano in modo rilevante sulla competitività degli operatori regolamentati.

Al contrario, qualora un atto di Livello 1 continui a rispondere agli obiettivi generali per cui è stato adottato, dovrebbero essere evitati aggiornamenti dettati esclusivamente "da finalità di modernizzazione".

⁹ Per 40 atti su 150 nella seconda metà della IX legislatura, vale a dire da gennaio 2022 a settembre 2024: cfr. Studio, Servizio di ricerca parlamentare europeo, *Clausole di revisione nella legislazione dell'UE adottata durante la seconda metà della nona legislatura* (gennaio 2022-settembre 2024) – Una check-list continua, 20 dicembre 2024.

Ogni proposta legislativa volta a rivedere un atto esistente dovrebbe essere preceduta da un esame sistematico del quadro normativo già vigente in materia, esteso – ove opportuno – dall’analisi degli atti di Livello 1 fino a quelli di Livello 3. Un simile esercizio preliminare permetterebbe di individuare eventuali lacune tra il quadro esistente e il nuovo testo proposto. Il processo legislativo potrebbe concludersi con una richiesta di revisione – o, se del caso, di abrogazione – degli atti di Livello 2 pertinenti, nonché con un indirizzo rivolto a tutte le agenzie e istituzioni dell’UE che abbiano pubblicato aspettative di vigilanza sul medesimo ambito tematico, al fine di assicurare la coerenza dell’intero impianto normativo. In questa prospettiva, la Commissione europea e le agenzie competenti potrebbero definire modalità operative comuni che consentano di sviluppare una visione olistica e integrata della regolamentazione

1.3 Ridurre le deleghe e specificarne in modo puntuale l’oggetto

Alla luce della crescente proliferazione di mandati conferiti alla Commissione per l’adozione di atti di Livello 2, potrebbe essere opportuno avviare una riflessione sull’introduzione di un limite automatico al numero di deleghe previste. Si potrebbero avviare riflessioni finalizzate a introdurre un limite al numero di deleghe e mandati previsti in ciascun atto normativo di Livello 1, ad esempio attraverso un meccanismo fondato sul numero complessivo di articoli contenuti nello stesso testo.

Inoltre, sarebbe opportuno procedere a una revisione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà¹⁰. Sebbene tali principi costituiscano, in linea di principio, criteri guida per l’adozione degli atti legislativi di Livello 1, la loro attuazione risulta spesso meramente teorica nel caso degli atti

¹⁰ L’articolo 5, paragrafi 3 e 4, del TUE stabilisce che: “3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l’Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell’Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in tale Protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell’Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

delegati e di esecuzione (Livello 2), per i quali i Trattati non prevedono un meccanismo di controllo dedicato (cfr. Parte 1). Il rispetto di tali principi dovrebbe essere assicurato anche a questo livello.

Inoltre, il legislatore europeo dovrebbe definire in modo più chiaro e preciso il contenuto, la portata e i limiti delle deleghe conferite alla Commissione (o al Consiglio, a seconda dei casi), al fine di garantire un controllo più efficace sull'esercizio di tali poteri (cfr. sezione 2). Una maggiore chiarezza nella formulazione dei mandati contribuirebbe a una migliore comprensione degli obiettivi perseguiti dal legislatore e ridurrebbe il rischio di interpretazioni estensive o non coerenti con l'intento originario del testo normativo.

Il Consiglio ha avviato i lavori su questo tema, manifestando preoccupazione per il crescente ricorso agli atti delegati e per le modalità con cui vengono adottati. Già nel 2014, il Comitato per i servizi finanziari (Financial Services Committee – FSC)¹¹ ha iniziato ad approfondire il processo di adozione dei testi di Livello 2, concludendo i lavori nel 2015 attraverso la pubblicazione di un rapporto¹², dal quale si richiamano di seguito alcune considerazioni salienti. In tale contesto, l'FSC ha invitato:

- Commissione, Consiglio e Parlamento europeo a garantire che tutte le questioni di natura politica siano affrontate, per quanto possibile, già nel testo legislativo di Livello 1;
- in alternativa, fornire alla Commissione indicazioni chiare e sufficientemente dettagliate sul mandato per l'adozione degli atti di Livello 2;
- a inserire nei testi legislativi di base scadenze adeguate per l'adozione degli atti di Livello 2, consentendo un coinvolgimento efficace degli Stati membri;
- a garantire che le autorizzazioni per l'adozione di atti di Livello 2 tengano debitamente conto delle specificità dei servizi finanziari oggetto della regolamentazione e delle loro caratteristiche operative, prevedendo al contempo scadenze ragionevoli per la loro adozione, tali da consentire il coinvolgimento degli esperti degli Stati membri nella fase di preparazione degli atti delegati;

¹¹ Istituito dalla decisione del Consiglio 2003/165/CE del 18 febbraio 2003, opera in stretta collaborazione con il Comitato economico e finanziario (CEF), in particolare per preparare le riunioni del Consiglio Affari economici e finanziari (ECOFIN). Il suo mandato è: (i) condurre una riflessione strategica intersettoriale, (ii) aiutare a definire la strategia a medio e lungo termine per le questioni relative ai servizi finanziari, (iii) esaminare questioni delicate a breve termine, (iv) valutare i progressi e l'attuazione, (v) fornire consulenza politica e monitorare sia le questioni interne (ad esempio il mercato unico) sia quelle esterne (ad esempio l'OMC).

¹² Rapporto FSC sui processi di livello 2, 23 giugno 2015, 1759/15, disponibile qui: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1759-2015-INIT/en/pdf>.

- la Commissione consulti a consultare le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) in merito alle autorizzazioni loro conferite per l’elaborazione di norme tecniche, al fine di garantire la coerenza del mandato assegnato con gli obiettivi dell’atto normativo di riferimento e di verificarne la fattibilità rispetto ai tempi di adozione previsti.

Inoltre, con riferimento all’adozione di testi di Livello 3, come le linee guida emanate dalle Autorità Europee di Vigilanza (ESA), si potrebbe valutare l’opportunità di una revisione dei regolamenti istitutivi delle stesse ESA. In particolare, si potrebbe intervenire sull’articolo 16 per prevedere espressamente che le ESA possano adottare linee guida unicamente sulla base di un mandato esplicito conferito all’interno di un atto normativo di Livello 1.

La presente proposta è in linea con quanto previsto dal considerando 23, comune ai tre regolamenti istitutivi delle ESA. Tale considerando auspica l’introduzione di un quadro regolatorio per l’esercizio del diritto di iniziativa da parte delle Autorità Europee di Vigilanza, specificando che gli orientamenti (guidelines) non dovrebbero, in linea di principio, essere adottati su materie già oggetto di norme tecniche di regolamentazione (RTS) o di attuazione (ITS). In questa prospettiva, la proposta avrebbe l’effetto di limitare l’iniziativa autonoma delle ESA nell’adozione di orientamenti, che attualmente viene presa anche in assenza di uno specifico mandato legislativo e senza un controllo ex ante da parte dei parlamenti nazionali nell’ambito del principio di sussidiarietà. Ciò è particolarmente rilevante se si considera che gli effetti degli orientamenti a livello nazionale non sono affatto trascurabili, come evidenziato anche dalla giurisprudenza pertinente¹³.

Le ESA continuerebbero a svolgere un ruolo rilevante nel perfezionamento dei testi di Livello 1, ma sulla base di un mandato chiaro, al fine di promuovere la piena armonizzazione del quadro normativo. In tale contesto, le linee guida dovrebbero essere adottate con un congruo anticipo, idealmente almeno due anni prima dell’entrata in applicazione degli atti di Livello 1.

In alternativa – e qualora ritenuto più opportuno – le ESA potrebbero fare ricorso ai pareri previsti dall’articolo 29¹⁴ dei regolamenti istitutivi,

¹³ CGUE, 15 luglio 2021, Federazione bancaria francese (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, causa C-911/19, paragrafo 70.

¹⁴ L’articolo 2 del Regolamento ESA, intitolato “Cultura di vigilanza comune”, recita: “1. L’Autorità svolge un ruolo attivo nella creazione di una cultura di vigilanza comune dell’Unione e di pratiche di vigilanza coerenti, nonché nell’assicurare procedure uniformi e approcci coerenti in tutta l’Unione. L’Autorità svolge, come minimo, le seguenti attività: a) fornire pareri alle autorità competenti”.

strumento che permetterebbe comunque lo sviluppo di una cultura di vigilanza comune.

In questo modo, l'ampia discrezionalità attualmente riconosciuta alle ESA nell'adozione di linee guida verrebbe ricondotta entro un quadro più strutturato, senza compromettere le loro missioni principali. Le linee guida adottate su mandato legislativo dovrebbero, infine, essere formulate in modo sintetico e mirato.

1.4 Ottimizzare il processo di definizione degli standard normativi

1.4.1 Potenziare le valutazioni d'impatto

Per quanto riguarda la realizzazione degli studi d'impatto che accompagnano le proposte legislative della Commissione europea, si potrebbero avviare riflessioni volte a garantirne una maggiore qualità, rappresentatività e obiettività. A tal fine, sarebbe opportuno rafforzare l'attenzione a tre profili fondamentali: i) la considerazione dell'intero mercato potenzialmente interessato dall'atto normativo in questione¹⁵, ii) l'inclusione sistematica e trasparente dei contributi provenienti dalle parti interessate nonché iii) la valutazione approfondita delle implicazioni per la competitività europea, in linea con quanto auspicato anche nel Rapporto Letta¹⁶.

Tale valutazione dell'impatto della regolamentazione dovrebbe essere effettuata sia *ex ante* – in occasione dell'adozione di atti legislativi riguar-

¹⁵ Lo studio d'impatto della Commissione sulla strategia di investimento al dettaglio dell'UE è stato ampiamente criticato a questo proposito. Vedere il documento di lavoro dei Servizi della Commissione *Relazione di valutazione d'impatto*, che accompagna il documento *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio* che modifica le direttive (UE) 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2014/65/UE e (UE) 2016/97 per quanto riguarda le norme dell'Unione sulla tutela degli investitori al dettaglio e Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 1286/2014 per quanto riguarda la modernizzazione del documento contenente le informazioni chiave, SWD/ 2023/278 definitivo.

¹⁶ Il Rapporto afferma in particolare che: "Un possibile approccio consisterebbe nell'incorporare nell'Accordo Interistituzionale 'Legiferare meglio' l'obbligo per la Commissione e i due co-legislatori di considerare, prima di qualsiasi proposta legislativa e discussione relativa all'Unione del risparmio e degli investimenti, gli obiettivi di promuovere un ecosistema autosufficiente, diversificato e competitivo, insieme a un test di competitività che garantisca un equilibrio appropriato tra legislazione ordinaria e atti delegati o di esecuzione, fornendo così la flessibilità necessaria per consentire rapide risposte competitive all'innovazione all'interno del mercato unico". Vedere Enrico Letta, *Molto più di un mercato, aprile 2024, disponibile qui*: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

danti ambiti recentemente armonizzati o sottoposti a revisione – sia ex post, supponendo che tali valutazioni:

- siano effettuate soltanto in presenza di cambiamenti significativi del mercato e/o in caso di evidenti criticità in termini di competitività, in linea con quanto evidenziato nella sezione 1.2.; oppure
- siano collegate alle relazioni che la Commissione può aver predisposto in attuazione di un mandato previsto da un atto di Livello 1, in particolare su questioni specifiche che necessitano di una fase di sperimentazione.

Ciò implica che le questioni in gioco debbano essere chiaramente identificate e che gli obiettivi e le opzioni di policy siano sottoposti a una validazione rigorosa, anche alla luce di possibili sviluppi futuri. A tal fine, è essenziale fare ricorso a strumenti di valutazione della regolamentazione di alta qualità, nonché a procedure maggiormente standardizzate ed efficienti. In questo contesto, sarebbe opportuno interrogarsi anche sulla pertinenza e sull'efficacia degli studi d'impatto esternalizzati a società di consulenza.

Nell'ambito dell'iniziativa “Better Regulation” sono stati sviluppati strumenti specifici per facilitare la valutazione della qualità e dell'efficacia della regolamentazione. Tra questi, merita particolare attenzione la piattaforma *Fit for Future* (F4F), un gruppo di esperti di alto livello composto da rappresentanti degli Stati membri, del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale Europeo, della società civile, delle imprese e delle organizzazioni non governative. Essa ha il compito di assistere la Commissione nel miglioramento della legislazione dell'UE, fornendo raccomandazioni concrete in materia di semplificazione normativa, riduzione degli oneri amministrativi e modernizzazione del quadro regolatorio esistente.

Parallelamente alla piattaforma *Fit for Future*, è stato sviluppato un vero e proprio strumento¹⁷ tecnico di supporto alla *Better Regulation*. Tale strumento fornisce consulenza metodologica in merito all'elaborazione delle valutazioni d'impatto, con particolare riferimento a:

- il rispetto dei principi generali di una migliore regolamentazione¹⁸;
- la definizione della metodologia applicabile alle valutazioni d'impatto;

¹⁷ Toolbox «Better Regulation» – Edizione luglio 2023, accessibile qui: https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf.

¹⁸ Questi principi sono stabiliti sotto forma di “strumenti”, riguardanti ad esempio il programma REFIT e la piattaforma *Fit for Future*, il ruolo del Regulatory Scrutiny Board, l'idea che la legislazione debba essere “basata sulle prove” e il rispetto dei principi di legalità, sussidiarietà e proporzionalità.

- l’identificazione degli impatti della legislazione proposta sui diversi settori economici rilevanti per l’azione dell’Unione¹⁹;
- le procedure di consultazione e coinvolgimento delle parti interessate;
- gli strumenti di conformità applicabili – tra l’altro – allo svolgimento delle valutazioni d’impatto preliminari all’adozione di atti delegati e di esecuzione²⁰;
- la procedura per l’esecuzione di un test di competitività nell’ambito della valutazione d’impatto, comprensiva dell’analisi comparativa della posizione competitiva degli operatori europei rispetto agli attori dei principali paesi terzi.

Il Comitato per il controllo normativo (*Regulatory Scrutiny Board* – RSB) è un organo indipendente istituito all’interno della Commissione europea, con il compito di valutare, tra l’altro, la qualità delle valutazioni d’impatto che accompagnano le iniziative legislative e regolamentari. Il RSB è stato concepito per assistere la Commissione nel processo decisionale, sulle base dei migliori dati e delle migliori evidenze disponibili. Il Comitato è composto da un presidente e da otto membri a tempo pieno, nominati dalla Commissione per un mandato non rinnovabile di tre anni (prorogabile per un massimo di un anno in circostanze eccezionali). Il RSB opera in completa indipendenza: elabora i propri pareri in modo autonomo e non può ricevere né accettare istruzioni dalla Commissione stessa, né da altre istituzioni dell’UE, agenzie decentrate o autorità nazionali.

L’idea di un organismo indipendente incaricato di elaborare analisi basate su evidenze è certamente condivisibile e, anzi, si è rivelata nel tempo efficace. Il lavoro svolto dal Regulatory Scrutiny Board (RSB) è, a ragione, oggetto di ampio apprezzamento. Tuttavia, questa impostazione solleva una questione centrale: cosa debba intendersi per “prova” rilevante ai fini della valutazione d’impatto.

Sono stati posti alcuni interrogativi anche presso il Mediatore europeo (*European Ombudsman*) in merito alle procedure di nomina dei membri del Regulatory Scrutiny Board (RSB), all’eventuale esistenza di conflitti di

¹⁹ L’elenco è lungo e non è necessario citarlo integralmente in questa sede. Tuttavia, è interessante notare che la competitività settoriale è una delle aree da esaminare da parte della Commissione durante la stesura delle proposte legislative.

²⁰ Gli strumenti proposti in materia sono in linea con la pubblicazione della Commissione intitolata: “Atti delegati e di esecuzione (articoli 290 e 291 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea) – Linee guida per i servizi della Commissione, novembre 2020, accessibile qui: <https://www.aaronmcloughlin.com/wp-content/uploads/2024/06/2020.11.223.-DA-IA-guidelines-copy.pdf>. Essi riprendono inoltre i criteri stabiliti nei “Criteri non vincolanti per l’applicazione degli articoli 290 e 291 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea – 18 giugno 2019”, (2019/C 223/01), pubblicati nella GUUE il 3 luglio 2019.

interesse e alla trasparenza nell'accesso alle analisi prodotte dal Comitato. Pur offrendo al pubblico una quantità significativa di documenti e pareri attraverso il proprio sito web, in alcuni casi il RSB ha rifiutato l'accesso a determinate elaborazioni. A seguito di tali segnalazioni, il Mediatore europeo²¹ ha adottato una serie di iniziative, tra cui:

- ha suggerito che la Commissione garantisca una composizione del RSB che rifletta in modo equilibrato la diversità delle competenze richieste nei settori oggetto di valutazione²²;
- ha invitato la Commissione a descrivere in modo chiaro e trasparente i criteri utilizzati per la selezione dei membri del RSB;
- ha suggerito che la Commissione garantisca l'accesso ai documenti richiesti, previa rimozione di eventuali dati personali identificabili (quali il nome dei membri del Comitato)²³; e
- ha suggerito che, in futuro, la Commissione pubblichi proattivamente le dichiarazioni di interesse presentate dai membri del RSB²⁴.

Ulteriori casi di interesse per il Regulatory Scrutiny Board (RSB) sono emersi anche in situazioni in cui il Comitato non era la fonte diretta del reclamo. In particolare, due episodi hanno riguardato il rifiuto, da parte della Commissione europea, di concedere l'accesso pubblico al parere del RSB relativo a una bozza di valutazione d'impatto nel settore alimentare. Nella propria decisione, il Mediatore europeo ha ritenuto che tale rifiuto costituisca un caso di cattiva amministrazione e ha esortato la Commissione a dare piena attuazione alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), che impone un livello particolarmente elevato di trasparenza in relazione ai documenti connessi al processo legislativo²⁵.

²¹ Vedere il discorso di Emily O'Reilly, Mediatrice europea, "Presentazione di uno studio sul Regulatory Scrutiny Board", Bruxelles, 7 giugno 2023.

²² Decisione sulla composizione del Comitato di Controllo normativo della Commissione europea e sulla sua interazione con i rappresentanti di interessi (439/2023/ KR), caso 439/2023/KR, 13 settembre 2024.

²³ La Commissione ha sostenuto che le informazioni contenute sono dati personali che dovrebbero rimanere riservati.

²⁴ Decisione relativa al rifiuto della Commissione Europea di dare al pubblico pieno accesso alle dichiarazioni di interessi dei membri del suo Comitato di Controllo Normativo (caso 74/2023/ MIK), caso 74/2023/ MIK, 2 ottobre 2023.

²⁵ Decisione sul rifiuto della Commissione europea di concedere l'accesso del pubblico ai documenti riguardanti una valutazione d'impatto e il corrispondente parere del Comitato di Controllo normativo sulla revisione del Regolamento relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori (casi 2347/2023/MIK e 177/2024/ MIG), 3 ottobre 2024.

1.4.2 Favorire un approccio più attento alla competitività da parte delle ESA

Il rapporto pubblicato nel settembre 2024 da Mario Draghi²⁶ ha posto la competitività al centro dell'agenda europea, qualificandola come una "priorità assoluta" per l'Unione. Il documento formula una serie di raccomandazioni strategiche su come rendere più competitiva l'economia dell'UE.

Le conclusioni del rapporto evidenziano la necessità di garantire risorse adeguate per affrontare le grandi sfide che l'Unione europea dovrà fronteggiare nei prossimi decenni. In tale prospettiva, il documento insiste sulla necessità di ridurre la complessità e il volume della normativa europea, identificati come fattori che ostacolano la competitività del sistema economico europeo. Un altro punto centrale riguarda il miglioramento della governance dell'UE. A titolo esemplificativo, il rapporto evidenzia che, tra il 2019 e il 2024, sono stati adottati circa 3.500 atti legislativi e 2.000 risoluzioni dal Congresso degli Stati Uniti, mentre nello stesso periodo, a livello europeo, sono stati emanati oltre 13.000 atti normativi.

Come recentemente evidenziato dalla Commissione europea nel progetto di relazione annuale sull'Unione bancaria²⁷, un settore bancario solido e resiliente rappresenta un pilastro essenziale per garantire la competitività dell'Unione europea a livello globale. Ciò è particolarmente rilevante alla luce delle sfide che l'Europa si trova ad affrontare, in particolare in ambito di transizione digitale e sostenibilità, che richiedono una capacità di finanziamento robusta. Le lettere di incarico recentemente pubblicate dalla Presidente Ursula von der Leyen e indirizzate ai Commissari Valdis Dombrovskis e Maria Luís Albuquerque²⁸ sottolineano, in particolare, che:

²⁶ La relazione è stata commissionata dalla Commissione europea e dalla Presidenza Ungherese del Consiglio. Mario Draghi, *Il futuro della competitività europea – Una strategia per la competitività dell'Europa*, 9 settembre 2024.

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al CESE e al Comitato delle Regioni, «La competitività a lungo termine dell'UE: uno sguardo oltre il 2030», 16 marzo 2023, COM (2023) 168 final; Conclusioni del Consiglio «Un'industria europea competitiva al servizio del nostro futuro verde, digitale e resiliente», 24 maggio 2024, 10127/24. Vedere anche: Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sull'introduzione dell'integrazione della competitività nella legislazione dell'UE, B10-0155/2024, 31 ottobre 2024 e il progetto di relazione annuale del Parlamento europeo sull'Unione bancaria del 7 novembre 2024, 2024/2055 (INI).

²⁸ Ursula von der Leyen, *Lettera di incarico a Valdis Dombrovskis, Commissario designato per l'Economia e la produttività e Commissario designato per l'Attuazione e la semplificazione*, 17 settembre 2024, Bruxelles, disponibile qui: https://commission.europa.eu/document/download/71c3190f-0886-4202-846e-5750f188f116_en?filename=Mission%20letter%20-%20DOMBROVSKIS.pdf. *Lettera di incarico al Commissario designato per i servizi finanziari e l'Unione del risparmio e degli investimenti*, 17 settembre 2024, Bruxelles, disponibile qui: https://commission.europa.eu/document/download/ac06a896-2645-4857-9958-467d2ce6f221_en?filename=Mission%20letter%20-%20ALBUQUERQUE.pdf.

“La nuova legislazione deve garantire che le nostre regole siano più semplici, più accessibili ai cittadini e maggiormente mirate. Garantirete che i principi di proporzionalità, sussidiarietà e Better Regulation siano pienamente rispettati, anche attraverso ampie consultazioni pubbliche, valutazioni d’impatto, una revisione da parte del Comitato indipendente per il controllo normativo e l’introduzione di un nuovo controllo specifico in materia di PMI e competitività”.

Gli Stati membri hanno recentemente ribadito l’importanza di tenere in considerazione, in misura crescente, la competitività del settore finanziario nell’ambito del relativo quadro normativo, riconoscendone il ruolo centrale nel finanziamento degli obiettivi strategici dell’Unione. In tale contesto, è stata sottolineata la necessità di garantire che gli atti di Livello 2 e 3 siano pienamente coerenti e proporzionati rispetto alla legislazione primaria di Livello 1, *“evitando che essi vadano oltre quanto strettamente necessario. Tale esigenza appare ancor più rilevante alla luce degli standard adottati a livello internazionale”*²⁹.

Come evidenziato da uno studio recente condotto sotto gli auspici della Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), non è raro che ai regolatori e alle Autorità di vigilanza venga attribuito, accanto all’obiettivo della stabilità finanziaria³⁰, anche un mandato – primario o secondario – volto a considerare la competitività del sistema finanziario di riferimento. Nel Regno Unito, ad esempio, il recente *Financial Services and Markets Act* ha conferito alla Prudential Regulation Authority (PRA) e alla Financial Conduct Authority (FCA) un mandato secondario specifico, che impone loro di tenere in considerazione l’impatto delle proprie decisioni sulla competitività internazionale³¹ del settore finanziario britannico. Negli Stati Uniti, analogamente, la Securities and Exchange Commission (SEC) è tenuta

²⁹ Vedere la lettera dei rappresentanti del Ministero italiano dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro Direzione V Ufficio II, del Ministero dell’Economia, delle Finanze e della Sovranità Industriale e Digitale I Direzione Generale del Tesoro francese, e del Bundesministerium der Finanzen tedesco, indirizzata a John Berrigan, Direttore generale della Direzione generale per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l’Unione dei mercati dei capitali, 24 Settembre 2024.

³⁰ Sasin Kirakul, Jeffery Yong e Raihan Zamil, *The universe of supervisory mandates – total eclipse of the core?*, marzo 2021, FSI Insights on policy implementation N° 30, p. 5.

³¹ Vedere il *Financial Services and Markets Act 2023. Per una sintesi della formalizzazione legislativa di questo mandato secondario a beneficio in particolare della FCA*, vedere in particolare: Secondary international competitive and growth objective, 14 luglio 2023, accessibile qui: <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/secondary-international-competitiveness-growth-objective-statement.pdf>

a esercitare alcuni dei suoi poteri normativi e di supervisione tenendo conto della competitività del settore finanziario statunitense³².

Ciò implicherebbe un riequilibrio delle strategie regolatorie, affinché esse tengano conto in misura maggiore conto dell’impatto che la definizione delle norme esercita sui soggetti regolati, in particolare in una prospettiva comparativa internazionale. Questo approccio non dovrebbe in alcun modo compromettere il perseguimento degli obiettivi fondamentali di stabilità finanziaria, tutela dei consumatori e protezione degli investitori. Ciò implicherebbe che le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) integrino in modo più sistematico l’obiettivo della competitività all’interno dei propri processi regolatori e decisionali. Sebbene tale obiettivo sia già menzionato nei Regolamenti istitutivi delle ESA, esso risulta ad oggi formulato in termini generico:

“(13) L’Autorità dovrebbe tenere debitamente conto dell’impatto delle proprie attività sulla concorrenza e sull’innovazione nel mercato interno, nonché sulla competitività globale dell’Unione europea, sull’inclusione finanziaria e sulla nuova strategia dell’Unione in materia di occupazione e crescita.”

Appare necessaria una revisione mirata della normativa delle ESA su questi specifici aspetti (vedere Appendice 7).

1.4.3 Rafforzare il processo di consultazione con gli stakeholder

Il processo attualmente seguito per l’adozione dei testi normativi di Livello 2 e 3 non garantisce, nella pratica, un livello adeguato di par-

³² Il rapporto strategico della SEC per il ciclo 2014-2018 è inequivocabile sull’argomento, affermando che: “Molte delle iniziative delineate in questo piano strategico sono progettate per affrontare problemi specifici portati alla luce dalla crisi finanziaria globale e dalle sue conseguenze. Nonostante i migliori sforzi, tuttavia, è impossibile prevedere e pianificare tutte le potenziali sfide. Il grado di successo della SEC nel raggiungimento dei suoi obiettivi strategici può dipendere da fattori come quelli elencati di seguito. (...) Una regolamentazione eccessiva o insufficiente può minare la competitività dei mercati dei capitali statunitensi in un mercato globale sempre più competitivo”. Vedere: US Securities and Exchange Commission, “Strategic Plan - Fiscal Years 2014–2018, Proteggere gli investitori, mantenere mercati equi, ordinati ed efficienti e facilitare la formazione di capitale”, <https://www.sec.gov/files/sec-strategic-plan-2014-2018.pdf>. Più di recente, la SEC ha ribadito le sue preoccupazioni in merito alla competitività: “Gli Stati Uniti non possono dare per scontati i loro straordinari mercati dei capitali. Le nuove tecnologie finanziarie continuano a cambiare il volto della finanza per investitori e aziende. I mercati globali sono inestricabilmente collegati, con denaro che scorre tra di loro in microsecondi. Mentre sempre più investitori al dettaglio stanno accedendo ai mercati statunitensi, altri paesi stanno sviluppando mercati competitivi”. US Securities and Exchange Commission, Piano Strategico - Anni Fiscali 2022-2026, https://www.sec.gov/files/sec_strategic_plan_fy22-fy26.pdf.

tecipazione delle parti interessate, né consente di considerare in modo strutturato eventuali obiezioni legittime sollevate da tali soggetti. In quest'ottica, risulterebbe auspicabile una maggiore trasparenza nella fase di preparazione di tali atti normativi. A tal fine, si potrebbero esplorare diverse soluzioni, tra cui:

- modificare gli articoli 10, 15 e 16 dei Regolamenti istitutivi delle ESA, (nonché gli articoli 49, 53 e 54 del Regolamento sull'AMLA), al fine di rendere sistematiche le consultazioni pubbliche prima dell'adozione di progetti di standard tecnici e linee guida. Attualmente, le ESA possono esentarsi da tale obbligo in alcuni casi (si veda Parte 1, sezione 1.2.1.); (le proposte di modifica sono dettagliate in Appendice 8);
- garantire l'efficacia del processo di consultazione;
- rendere obbligatorie le analisi costi-benefici, con pubblicazione dei risultati.

È fondamentale che il processo di consultazione sia realmente efficace e favorisca scambi autentici con le parti interessate, al fine di promuovere una maggiore adesione al quadro normativo e rafforzare la fiducia nelle attività di regolamentazione e supervisione. Per raggiungere questo obiettivo, è essenziale prevedere consultazioni sistematiche nella fase iniziale dell'elaborazione degli atti di Livello 2 e 3. In aggiunta, potrebbero essere organizzati scambi tecnici con le parti interessate – anche sotto forma di audizioni – da tenersi sia all'avvio che al termine del processo di consultazione³³, con particolare attenzione ai punti critici emersi nel confronto. Tali scambi potrebbero avere natura informale, al fine di agevolare un dialogo.

Un processo di consultazione realmente efficace presuppone, in primo luogo, che sia concesso un tempo di risposta adeguato, così da consentire alle parti interessate di analizzare con attenzione le proposte normative e di formulare osservazioni fondate. È altresì fondamentale che le consultazioni non vengano calendarizzate nei periodi dell'anno caratterizzati da prolungate interruzioni dell'attività lavorativa, come la fine dell'anno o la stagione estiva³⁴. Più in generale, le Autorità dovrebbero pubblicare un

³³ La presente proposta si basa su quanto già esistente, poiché l'articolo 8(2) della decisione dell'EBA sulle norme procedurali per la stesura di progetti di norme tecniche, linee guida e raccomandazioni prevede, tra l'altro, che: "Se l'analisi delle risposte alla consultazione rivela problemi significativi o se una proposta rivista differisce significativamente dalla proposta originale, l'EBA deve, ove possibile, cercare di procedere a un secondo ciclo di consultazione (come da sua dichiarazione pubblica sulle pratiche di consultazione). In questo caso, il responsabile del progetto, per conto del team di progetto, con il consenso del presidente dell'EBA, deve procedere con un ulteriore ciclo di consultazione in conformità con la presente decisione tenendo conto del calendario generale del progetto".

³⁴ A titolo di confronto, il punto 14 dell'allegato all'accordo interistituzionale "Legiferare

calendario indicativo per l'adozione dei testi di Livello 2, aggiornandolo tempestivamente in caso di ritardi o modifiche nella trasmissione dei progetti alla Commissione. Una pianificazione trasparente e accessibile permetterebbe agli attori interessati di prepararsi adeguatamente.

Infine, è essenziale garantire la piena trasparenza in merito agli esiti delle consultazioni pubbliche. A tal fine, sarebbe auspicabile che, al termine di ogni consultazione, le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) rendessero sistematicamente disponibili osservazioni e risposte strutturate, in forma chiara e motivata. In particolare, andrebbero esplicitate le ragioni per cui i contributi ricevuti da esperti, professionisti e rappresentanti dei consumatori siano stati accolti o eventualmente non recepiti. I risultati della consultazione potrebbero essere pubblicati entro un termine ragionevole, idealmente entro tre mesi dalla chiusura del periodo di consultazione.

In linea con il principio di trasparenza, le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) dovrebbero evitare di includere, nelle versioni finali dei progetti normativi sottoposti alla Commissione, disposizioni o modifiche sostanziali che non siano state previamente contenute nella bozza oggetto di consultazione pubblica e che non abbiano formato parte di un dibattito aperto con le parti interessate.

Tutte queste garanzie potrebbero essere formalizzate attraverso un quadro normativo chiaro e strutturato che disciplini il processo di consultazione (definendo in modo trasparente le fasi procedurali, le modalità di apertura dei casi, i tempi previsti, ecc).

1.4.4 Chiarire il funzionamento dei comitati di esperti

Talvolta, la Commissione europea decide di istituire gruppi di esperti o organismi analoghi per assisterla nella predisposizione di atti delegati di propria competenza, come ad esempio:

- il Comitato Consultivo per i Crediti Deteriorati (*Non-Performing Loans – NPL – Advisory Panel*), un gruppo di esperti incaricato di assistere la Commissione europea nell'attuazione del Piano d'azione sui prestiti non performanti e di fornirle consulenza in merito a possibili iniziative future nel settore³⁵;

meglio” prevede che: “Per consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di esercitare i diritti previsti dall'articolo 290 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea entro i termini stabiliti in ciascun atto di base, la Commissione non trasmette alcun atto delegato durante i seguenti periodi: – dal 22 dicembre al 6 gennaio, – dal 15 luglio al 20 agosto”.

³⁵ In particolare, questo gruppo di esperti ha pubblicato un articolo che esamina come la cartolarizzazione contribuisca allo sviluppo di un mercato maturo secondario UE per gli NPL, descritto come un modo per consentire alle banche di ridurre i propri NPL venden-

- il *Gruppo di esperti su banche, pagamenti e assicurazioni* (*Expert Group on Banking, Payments and Insurance – EGBPI*), organo consultivo composto da esperti designati dagli Stati membri dell’UE, che assiste la Commissione e i suoi servizi nella predisposizione di progetti di atti delegati nei settori bancario, dei pagamenti e assicurativo, offrendo consulenza tecnica e specialistica.

Questi due esempi mettono in evidenza non solo la diversità delle missioni affidate ai gruppi di esperti istituiti dalla Commissione, ma anche la varietà nella loro composizione. Il *NPL Advisory Panel*, ad esempio, è composto da un’ampia gamma di soggetti, tra cui agenzie dell’UE e istituzioni pubbliche come la BCE, ma anche attori privati, tra cui rappresentanti di istituzioni finanziarie e associazioni professionali. Al contrario, il *Gruppo di esperti su banche, pagamenti e assicurazioni* (EGBPI) è costituito esclusivamente da esperti nominati dagli Stati membri, pur svolgendo una funzione di assistenza tecnica nella predisposizione di atti delegati, attività che, in linea di principio, rientra nelle competenze proprie della Commissione (salvo i casi in cui le ESA siano formalmente incaricate di elaborare i progetti normativi).

La varietà nella composizione di questi gruppi di esperti, comunque utili per il supporto tecnico e strategico offerto alla Commissione, e la diversità dei compiti loro assegnati evidenziano l’opportunità di una maggiore chiarezza. In particolare, le procedure di nomina degli esperti nei vari comitati e gruppi di lavoro dovrebbero essere rese più trasparenti. Sarebbe auspicabile che la Commissione pubblicasse in modo sistematico i criteri di ammissibilità, tra cui la comprovata competenza professionale e la buona reputazione. Le decisioni relative alla composizione di tali comitati dovrebbero essere adeguatamente motivate e rese pubbliche, al fine di garantire trasparenza e prevenire potenziali conflitti di interesse. Inoltre, ove applicabile, anche le informazioni relative all’eventuale remunerazione riconosciuta ai membri e l’elenco dei beneficiari dovrebbero essere resi accessibili.

Principi analoghi di trasparenza dovrebbero essere applicati anche ai gruppi di esperti che assistono i comitati delle Autorità Europee di Vigi-

doli a investitori terzi. L’articolo afferma che è in linea con il piano d’azione della Commissione per ridurre le scorte di NPL nell’Unione. Sebbene affermi di non fornire consulenza legale, suggerisce comunque modi per migliorare i processi di cartolarizzazione degli NPL e, quindi, svolge un ruolo in qualsiasi proposta che la Commissione potrebbe presentare. Vedere “Ulteriore sviluppo dei mercati secondari per i prestiti non performanti: il ruolo della cartolarizzazione”, novembre 2023, disponibile qui: https://finance.ec.europa.eu/document/download/4f537f03-1193-41b8-b06f-97ba84cb7f74_en?filename=2311-npl-advisory-panel-securitisation-paper_en.pdf.

lanza (ESA) incaricati della predisposizione di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione, nonché delle linee guida³⁶.

L'introduzione di tali requisiti contribuirebbe a rafforzare la trasparenza e l'indipendenza delle ESA nell'esercizio delle loro funzioni regolatorie, anche in vista della *Revisione Giuridica Precoce (Early Legal Review)* da parte del Servizio giuridico della Commissione europea³⁷.

Si potrebbe inoltre rafforzare la trasparenza del funzionamento dei comitati e sottocomitati interni delle ESA, che tali Autorità possono essere tenute a istituire nell'ambito dell'elaborazione di standard tecnici o linee guida. A tal fine, sarebbe opportuno rendere pubblici, con regolarità, gli ordini del giorno, il calendario delle riunioni e la composizione dei gruppi di lavoro incaricati della redazione dei singoli atti.

In linea con le buone pratiche già adottate dal Parlamento europeo, si potrebbe prevedere la pubblicazione di relazioni provvisorie, così da garantire la massima trasparenza sull'andamento dei lavori e sugli emendamenti proposti. Gli emendamenti avanzati alle bozze di norme tecniche o di linee guida, unitamente alla relativa motivazione, dovrebbero anch'essi essere resi pubblici.

1.4.5 Rivedere il funzionamento dei gruppi di stakeholder

Il funzionamento dei gruppi di stakeholder istituiti presso le Autorità Europee di Vigilanza³⁸ (ESA) nei vari settori (tra cui il *Gruppo degli Stakeholder*

³⁶ L'articolo 2(8) della Decisione EIOPA che specifica le norme procedurali del suo Consiglio di Vigilanza stabilisce che il Consiglio adotterà gli atti di cui al capitolo II del regolamento EIOPA, compresi gli standard tecnici e le linee guida dell'articolo 16, sulla base di una proposta del Comitato Interno competente. Tali comitati si basano sull'articolo 41 comune ai tre regolamenti ESA. Il regolamento interno del Consiglio di Vigilanza dell'ESMA non specifica l'identità degli autori dei progetti di norme tecniche/ linee guida, ma i "termini di riferimento" dei vari comitati interni all'ESMA, per alcuni di essi, li investono esplicitamente di tali funzioni; è il caso, ad esempio, del Comitato per la Protezione dei Consumatori (termini di riferimento disponibili qui: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-03/ESMA35-30-778_IPSC_Terms%20of%20reference.pdf). Infine, per quanto riguarda l'EBA, il regolamento interno del suo Consiglio di Vigilanza non specifica ulteriormente il ruolo dei Comitati Interni, limitandosi a indicare, come l'ESMA, che i compiti possono essere loro assegnati con decisione del Consiglio (vedere l'articolo 13 del Regolamento Interno, disponibile qui: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/1037182/Rules%20of%20Procedure%20of%20the%20Board%20of%20Supervisors.pdf).

³⁷ Vedere lo studio CEP, Autorità Europee di Vigilanza, *Margini di miglioramento a Livello 2 e Livello 3*, studio per conto della Munich Financial Centre Initiative (fpmi), 4 ottobre 2016.

³⁸ Articolo 37 del Regolamento ESA. Questi gruppi sono istituiti all'interno di ciascuna ESA per agevolare la consultazione delle parti interessate nei settori di competenza di tali Autorità. In particolare, vengono consultati sui progetti di norme tecniche, nonché sulle linee guida e raccomandazioni formulate sulla base dell'articolo.

Bancari, il Gruppo degli Stakeholder dei Titoli e dei Mercati, il Gruppo degli Stakeholder dell'Assicurazione e della Riassicurazione e il Gruppo degli Stakeholder delle Pensioni Aziendali) potrebbe essere ulteriormente migliorato. Ad esempio:

- conducendo uno studio sulla durata ottimale dei mandati (attualmente pari a quattro anni);
- eliminando la possibilità di rinnovo del mandato, così da rafforzare l'indipendenza dei membri;
- assicurando maggiore trasparenza nella procedura di selezione dei membri;
- prevedendo clausole specifiche per prevenire il fenomeno delle “porte girevoli” (*revolving doors*), vietando ai membri dei gruppi di stakeholder la possibilità di assumere incarichi presso le ESA per un periodo minimo di tre anni successivi alla conclusione del proprio mandato;
- garantendo una rotazione più efficace degli istituti finanziari rappresentati;
- aumentando la frequenza delle riunioni, attualmente fissata a quattro all'anno.

Inoltre, le ESA dovrebbero garantire piena trasparenza in merito al seguito dato alle raccomandazioni formulate dai gruppi di stakeholder e fornire adeguata giustificazione in caso di mancata attuazione.

1.4.6 Accrescere la trasparenza nel processo di adozione degli atti di Livello 2

Pur non essendo necessariamente riservate, le (rare) proposte di emendamento che la Commissione si riserva di formulare nel processo di adozione degli atti normativi non sono attualmente raccolte o elencate in uno strumento dedicato accessibile attraverso i siti web delle ESA. L'accesso a tali documenti risulta spesso difficile, frammentato o addirittura incompleto (si veda sopra, Parte 1, sezione 1.2).

L'istituzione, da parte delle ESA, di un sistema strutturato e sistematico di archiviazione documentale, in grado di distinguere chiaramente gli scambi con la Commissione relativi alla redazione di standard tecnici di regolamentazione (RTS) e di attuazione (ITS) da altre forme di corrispondenza istituzionale, contribuirebbe in modo significativo a migliorare la trasparenza e l'accessibilità del processo di elaborazione dei testi di Livello 2 che coinvolgono le ESA.

L'aggiunta di una scheda dedicata all'interno del Registro degli atti delegati, volta a elencare sistematicamente gli scambi tra la Commissione e le ESA relativi alla redazione di RTS e ITS, rappresenterebbe un importante passo avanti. Tale strumento dovrebbe includere criteri di ricerca

che consentano di individuare i casi in cui le proposte di emendamento formulate dalla Commissione sono state recepite, nonché le situazioni in cui il confronto si è concluso senza esito.

Nel complesso, il ruolo svolto dalle ESA nel processo di adozione degli strumenti normativi dovrebbe essere reso più trasparente. In particolare, sarebbe opportuno mettere a disposizione del pubblico un calendario aggiornato delle riunioni dedicate alla stesura di tali strumenti, includendo l'identificazione dei gruppi di esperti eventualmente coinvolti, nonché le modalità di partecipazione degli stessi.

Il Consiglio dell'Unione europea ha espresso preoccupazioni analoghe in merito alla trasparenza e all'efficienza del processo normativo, come evidenziato nella relazione del Comitato per i servizi finanziari (FSC) precedentemente citata. In particolare, per quanto riguarda la preparazione degli atti delegati, il Consiglio ha invitato la Commissione a:

- migliorare la trasparenza e il dialogo tra la Commissione, le ESA, gli Stati membri e il Parlamento europeo, in particolare nei casi in cui la Commissione intenda introdurre modifiche rispetto al progetto di standard tecnico di regolamentazione (RTS) trasmesso da un'ESA;
- istituire un sistema di allerta precoce, che informi tempestivamente gli Stati membri, il Consiglio, il Parlamento europeo e l'ESA competente dell'intenzione della Commissione di discostarsi dal progetto di RTS, specificando le ragioni alla base di tale decisione;
- assicurare un riscontro sistematico all'ESA competente in merito alle modifiche introdotte al progetto di RTS, al fine di evitare ambiguità o disaccordi in merito alla natura, alla portata e alla rilevanza (eventualmente materiale) di tali modifiche;
- consultare sistematicamente gli esperti degli Stati membri durante il periodo di monitoraggio di tre mesi successivo alla presentazione, da parte dell'ESA competente, di una bozza di standard tecnico di regolamentazione (RTS) alla Commissione, in particolare:
 - per gli RTS considerati ad alta priorità; oppure
 - quando la Commissione intende introdurre modifiche significative rispetto alla proposta dell'ESA;
- fornire una giustificazione chiara e dettagliata delle modifiche apportate al progetto di RTS presentato dalle ESA, in conformità a quanto previsto dai regolamenti istitutivi delle stesse

Inoltre, il Comitato per i Servizi Finanziari (FSC) raccomanda che le ESA siano regolarmente invitate a presentare e discutere, in sede di Consiglio, i progressi compiuti nella definizione delle priorità relative alla preparazione degli standard tecnici di regolamentazione (RTS).

Il FSC suggerisce infine che i co-legislatori e la Commissione definiscano criteri chiari e predeterminati per giustificare l'estensione del periodo di obiezione agli RTS. In particolare, andrebbero chiariti i casi in cui gli RTS finali si discostano in modo rilevante dalla bozza iniziale, così da motivare l'estensione del periodo di obiezione fino a tre mesi³⁹.

L'insieme di queste misure contribuirebbe a garantire che le ESA si attingano pienamente al compromesso politico raggiunto dai co-legislatori nell'atto legislativo che definisce il loro mandato

1.4.7 Prevedere criticità nella pianificazione dei lavori

Le incongruenze riscontrate nell'attuazione dei testi normativi a diversi livelli – in particolare quelle connesse alla proliferazione dei mandati conferiti alle ESA per l'adozione di standard tecnici di regolamentazione (RTS) e di attuazione (ITS) – costituiscono un problema concreto e rilevante sia per le Autorità stesse, chiamate a predisporre i testi entro scadenze normative stringenti, sia per gli operatori di mercato (vedere box p. 69).

Oltre al crescente utilizzo da parte delle ESA della facoltà di pubblicare dichiarazioni pubbliche o di trasmettere comunicazioni formali alle Autorità Nazionali Competenti (NCA) (cfr. supra, sezione 1.2.1.), è possibile ipotizzare, per il futuro, l'adozione di ulteriori strumenti e approcci volti a superare le criticità riscontrate in passato. In particolare, si potrebbero valutare l'impiego mirato di RTS, l'introduzione più sistematica di clausole transitorie, il ricorso a regolamenti "omnibus", la previsione di clausole di tacito rinnovo per decisioni di esenzione o di equivalenza.

Qualora emergano difficoltà di programmazione legate all'applicazione di un testo di Livello 2 già in vigore, le ESA potrebbero – di propria iniziativa o su invito delle Autorità Nazionali Competenti (NCA) – proporre alla Commissione l'adozione di norme tecniche di regolamentazione (RTS) o di attuazione (ITS) finalizzate a sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione delle disposizioni problematiche⁴⁰.

³⁹ L'FSC segnala che la Commissione talvolta ritiene che gli RTS adottati siano "identici" (in conformità all'articolo 13(1) dei regolamenti ESA) alla bozza presentata dall'Autorità interessata. In tali situazioni, il Consiglio, e tramite esso gli esperti degli Stati membri, hanno in media solo una settimana per esaminare i testi. Secondo l'FSC, ciò ha causato preoccupazione nel Parlamento europeo, che ha messo in discussione il modo in cui la Commissione stabilisce le scadenze per le obiezioni, quando in molti casi il regolamento delegato adottato dalla Commissione e la bozza di RTS presentata dall'ESA non potevano essere considerati "identici". In tali circostanze, la scadenza di un mese stabilita dalla Commissione non è giustificata e si sarebbe dovuto applicare un periodo di obiezione di tre mesi.

⁴⁰ Questa proposta riecheggia, anche se in forma diversa, il rapporto dell'Haut Comité

La procedura di adozione di tali standard tecnici “sospensivi” seguirebbe le stesse modalità previste per gli RTS o gli ITS, a seconda della natura dell’atto da sospendere, ma si articolerebbe secondo un calendario accelerato. In particolare, l’ESA competente trasmetterebbe alla Commissione europea la bozza dello standard tecnico, e quest’ultima disporrebbe di un mese dalla data di ricezione per adottarlo. Entro tale termine, la Commissione potrebbe proporre emendamenti, da comunicare formalmente all’ESA, la quale avrebbe a sua volta 15 giorni per modificare la propria proposta. Trascorso questo periodo, la Commissione potrebbe decidere se adottare la versione modificata dello standard o, in alternativa, respingerla.

Una volta adottato dalla Commissione europea, l’atto sospensivo sarebbe sottoposto al controllo del Parlamento europeo e del Consiglio, che disporrebbero di un periodo di 15 giorni – rinnovabile una sola volta – per sollevare eventuali obiezioni. In caso di obiezione da parte di uno dei due co-legislatori, l’atto non potrebbe entrare in vigore, esercitandosi così un vero e proprio diritto di veto parlamentare e del Consiglio. La sospensione sarebbe comunque di natura temporanea, con una durata massima di nove mesi, rinnovabile una sola volta.

Per quanto riguarda le difficoltà derivanti dall’applicazione di un testo di Livello 1 in assenza delle necessarie misure attuative di Livello 2, è opportuno distinguere tra due ipotesi: una con riferimento a situazioni future e una relativa a casi già verificatisi nel passato.

In prospettiva futura, una riduzione del numero di deleghe conferite alla Commissione per l’adozione di atti di Livello 2 contribuirebbe a limitare i casi in cui possono emergere difficoltà di programmazione normativa. Parallelamente, un dialogo più strutturato con le parti interessate, accompagnato da un processo di consultazione più efficace, permetterebbe di individuare tempestivamente le disposizioni del testo di Livello 1, la cui applicazione potrebbe risultare critica in caso di ritardo nell’adozione delle misure attuative. Ciò consentirebbe, ove opportuno, di anticipare tali problematiche introducendo già nel testo legislativo di Livello 1 apposite clausole transitorie.

Juridique de la Place de Paris pubblicato nel 2018, che proponeva la creazione di un nuovo tipo di norme tecniche denominate norme tecniche relative alla sospensione (“TSRS”), descritte come “un ibrido tra norme tecniche di regolamentazione e norme tecniche di esecuzione e [prendendo in prestito] dai rispettivi regimi”. *Faisabilité de la consécration par le législateur de l’Union d’une procédure de forebearance faisant intervenir l’autorité européenne des marchés financiers*, Gruppo di lavoro presieduto da Gérard Rameix, ottobre 2018, disponibile qui: https://www.banque-france.fr/system/files/2023-10/rapport_24_f.pdf.

A tal fine, l'attuazione di specifiche disposizioni contenute in un atto legislativo di Livello 1 potrebbe essere subordinata all'entrata in vigore delle corrispondenti misure di Livello 2, qualora queste siano essenziali per garantirne l'effettiva applicazione operativa. Tale approccio è stato già adottato, ad esempio, nella direttiva PSD2⁴¹, nel regolamento CSDR⁴² e nel Regolamento sul *Pilot Regime*⁴³, in riferimento alla disciplina degli accordi.

Per evitare che l'applicazione delle disposizioni di Livello 1 risulti indefinitamente rinviata in attesa dell'adozione degli atti attuativi, potrebbe essere opportuno prevedere una scadenza.

L'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"⁴⁴, in particolare l'appendice relativa alle clausole standard, potrebbe essere modificato per includere, con riferimento ai regolamenti, una clausola tipo così formulata:

"Le misure di cui all'articolo/ agli articoli ... del presente regolamento ... si applicano a decorrere dalla data di applicazione specificata per ciascuna misura nell'atto delegato adottato dalla Commissione a norma dell'articolo/ degli articoli (...)."

Per quanto riguarda le direttive che presentano criticità specifiche, in particolare connesse ai termini di recepimento, la clausola standard potrebbe essere inserita nell'articolo relativo al recepimento nei seguenti termini:

"Gli Stati membri assicurano che le misure di cui all'articolo/ agli articoli... si applichino a decorrere dalla data di applicazione specificata per ciascuna misura nell'atto delegato adottato dalla Commissione a norma dell'articolo/ agli articoli..."

In passato, laddove gli strumenti normativi esistenti si rivelavano insufficienti, si è fatto ricorso all'adozione di regolamenti "Omnibus". Tali regolamenti incorporavano, in modo sistematico, l'elenco dei testi interessati e attribuivano alla Commissione il mandato per l'adozione di norme

⁴¹ Dir. 2015/2366, articolo 115, comma 4.

⁴² Regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del regolamento (UE) n. 236/2012 ("CSDR"), articolo 76 (4), (5) e (6).

⁴³ Regolamento (UE) 2022/858 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo a un regime pilota per le infrastrutture di mercato basate sulla tecnologia a registro distribuito e che modifica i regolamenti (UE) n. 600/2014 e (UE) n. 909/2014 e la direttiva 2014/65/UE, articolo 17.

⁴⁴ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea "Legiferare meglio", 13 aprile 2016.

tecniche. In tale contesto, un nuovo paragrafo operativo potrebbe essere formulato come segue:

“Al fine di garantire la coerenza delle misure adottate dai soggetti obbligati per l’attuazione del presente regolamento/della presente direttiva, le misure di cui all’articolo/agli articoli [...] si applicano a decorrere dalla data di applicazione specificata per ciascuna misura nell’atto delegato adottato dalla Commissione a norma dell’articolo/degli articoli [...]”.

Tale testo, concepito come regolamento “Omnibus”, offrirebbe una soluzione efficace all’attuale problematica legata alla molteplicità dei mandati già conferiti dal legislatore per l’adozione di atti delegati e di esecuzione, intervenendo in modo mirato nei casi in cui emergano difficoltà di natura temporale nell’attuazione di tali mandati.

Infine, con riferimento alle difficoltà di natura temporale connesse alla scadenza di esenzioni o decisioni di equivalenza nel settore bancario e finanziario (come, ad esempio, le decisioni sull’equivalenza dei quadri normativi applicabili alle controparti centrali di paesi terzi) che sono oggetto di procedure di rinnovo non sempre completate entro i termini previsti, si potrebbe prevedere, nei testi di Livello 1, una clausola di tacito rinnovo dell’esenzione o della decisione di equivalenza, accompagnata da un meccanismo di revisione periodica da parte della Commissione europea, che consenta la revoca dell’effetto automatico di rinnovo qualora si verificano mutamenti rilevanti delle condizioni che avevano originariamente giustificato la misura.

Si segnala che l’ESMA, nella risposta del 22 novembre 2024 alla consultazione avviata a giugno dalla Commissione europea sul quadro macroprudenziale europeo applicabile agli intermediari finanziari non bancari (IFNB)⁴⁵, ha evidenziato l’esigenza di disporre di maggiori poteri, in particolare nel contesto dell’emissione di lettere di non intervento, per i casi in cui vi sia un disallineamento temporale tra le misure di Livello 1 e quelle di Livello 2, oppure per situazioni che richiedano l’adozione di misure urgenti a carattere temporaneo. Gli strumenti proposti nei paragrafi precedenti potrebbero rappresentare valide alternative.

1.4.8 Riformare la governance delle ESA

L’attuale composizione del Consiglio di vigilanza delle ESA solleva alcune criticità in termini di efficacia decisionale. In particolare, i membri

⁴⁵ ESMA50-43599798-9960.

votanti per l'adozione degli standard tecnici e delle linee guida sono rappresentanti delle Autorità di vigilanza nazionali che, in molti casi, non dispongono di poteri normativi diretti a livello nazionale. Inoltre, tali rappresentanti non sono formalmente tenuti a partecipare personalmente a tutte le riunioni del Consiglio.

Considerato che le ESA esercitano un ruolo normativo o quantomeno para-normativo, sarebbe opportuno che, in occasione dell'adozione di testi di soft law o della finalizzazione di bozze di standard tecnici di regolamentazione (RTS) e di attuazione (ITS), fossero coinvolti anche i rappresentanti delle autorità di regolamentazione nazionali, in aggiunta ai rappresentanti delle Autorità di vigilanza competenti. Inoltre, con riguardo all'esame degli atti previsti dagli articoli da 10 a 16 dei Regolamenti istitutivi delle ESA, si potrebbe valutare l'apertura del Consiglio di vigilanza a figure esterne con comprovata esperienza nel settore finanziario, quali ex professionisti. Tali soggetti potrebbero partecipare alle riunioni con lo status di osservatori, senza diritto di voto, secondo modalità già sperimentate positivamente nei collegi decisionali di alcune autorità nazionali.

Un simile approccio contribuirebbe a rafforzare la legittimità degli atti di Livello 2, nonché delle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 16 dei Regolamenti ESA. In particolare, i consulenti indipendenti potrebbero analizzare i testi più complessi o potenzialmente controversi e formulare pareri tecnici motivati.

Per garantire un processo decisionale più efficace e responsabile, sarebbe altresì auspicabile che i rappresentanti titolari con diritto di voto delle autorità nazionali partecipassero personalmente alle riunioni dei Consigli di vigilanza, evitando un ricorso sistematico alla delega a sostituti.

Potrebbe inoltre essere prevista l'istituzione, presso ciascuna ESA, di unità dedicate all'audit interno e alla funzione di conformità (*compliance*), con il compito di verificare che tutte le procedure e le decisioni adottate siano conformi agli standard giuridici e regolamentari applicabili.

Tuttavia, è opportuno distinguere tra EBA ed EIOPA, da un lato, ed ESMA, dall'altro, al fine di tener conto della specificità del ruolo di vigilanza diretta che l'ESMA esercita nei confronti di determinati operatori e infrastrutture dei mercati finanziari, ruolo che non è attribuito alle altre due Autorità.

1.4.9 Rivedere le condizioni secondo cui BCE e SRB adottano gli atti di soft law

Sebbene alcune guide della BCE, contenenti le aspettative di vigilanza, siano state sottoposte a consultazione pubblica, tale prassi non risulta

ancora sistematica. Una constatazione analoga può essere formulata per quanto riguarda l'adozione di strumenti di soft law da parte del Comitato di Risoluzione Unico (SRB).

In particolare, alcuni strumenti di comunicazione – come i comunicati stampa relativi ai prestiti deteriorati o le lettere indirizzate alle istituzioni in materia di governance (cfr. supra) – pur producendo effetti concreti sul comportamento delle entità vigilate, non sono attualmente sottoposti a consultazione pubblica secondo la prassi vigente. Sarebbe auspicabile promuovere scambi preventivi e regolari con le parti interessate in modo più sistematico, attraverso forme di consultazione più “aperte” e inclusive. Ciò non implica la necessità di sottoporre sistematicamente a consultazione ogni comunicato stampa o lettera inviata dalle autorità, ma si riferisce in particolare a quegli strumenti di soft law che sono destinati ad avere un impatto sostanziale sulle prassi operative delle istituzioni finanziarie.

Potrebbero applicarsi le medesime raccomandazioni già formulate in relazione alle consultazioni condotte dalle ESA. In particolare, le consultazioni dovrebbero essere accompagnate da una bozza del testo oggetto di consultazione e da un set di quesiti strutturati, finalizzati a guidare gli stakeholder nell'analisi del documento e a raccogliere contributi mirati. Gli operatori del settore dovrebbero inoltre poter integrare le proprie risposte con lettere esplicative e, se del caso, con dati tecnici forniti su base riservata. Le consultazioni dovrebbero essere avviate prevedendo periodi di durata ragionevole, escludendo i mesi estivi per garantire la piena partecipazione degli stakeholder. Al termine del periodo di consultazione, la BCE (e l'SRB) dovrebbero pubblicare, entro un termine congruo, un rapporto di sintesi che aggrega in modo trasparente i contributi ricevuti. Il rapporto dovrebbe includere una motivazione esplicita nei casi in cui le osservazioni o i commenti degli stakeholder non siano stati recepiti.

1.5 Ottimizzare il processo di recepimento degli standard normativi

1.5.1 Chiarire il principio “rispettare o spiegare” (Comply or explain)

La formulazione dell'articolo 16 del Regolamento ESA (così come quella dell'articolo 54 del Regolamento istitutivo dell'AMLA) risulta suscettibile di diverse interpretazioni, in particolare per quanto concerne l'ambito di applicazione delle linee guida adottate dalle autorità e il regime giuridico delle dichiarazioni di conformità o non conformità da parte delle autorità nazionali competenti (cfr. supra, Parte 1, sezioni 1.3.1.1. e 1.3.2.).

Il testo necessita pertanto di un chiarimento normativo volto a:

- precisare che l’adozione e l’applicazione delle linee guida da parte delle ESA sono subordinate al pieno rispetto dei principi di proporzionalità⁴⁶ e sussidiarietà, in linea con i criteri generali dell’Unione per una regolamentazione efficace e mirata;
- stabilire che le ESA possano adottare linee guida esclusivamente sulla base di un mandato espresso contenuto in uno degli atti giuridici di cui all’articolo 1(2), ovvero in un atto riconducibile all’ambito dell’articolo 1(3) dei regolamenti istitutivi delle ESA (limitatamente all’obiettivo dell’applicazione coerente degli atti elencati⁴⁷);
- specificare che gli istituti finanziari sono tenuti a compiere ogni sforzo per conformarsi alle linee guida e raccomandazioni delle ESA soltanto nella misura in cui l’Autorità Nazionale Competente (NCA) abbia dichiarato la propria conformità a tali atti, e a condizione che le stesse siano coerenti con il diritto dell’Unione europea nonché compatibili con l’ordinamento giuridico nazionale applicabile;
- specificare che, anche nel caso in cui l’Autorità Nazionale Competente (NCA) abbia dichiarato la propria conformità alle linee guida, gli istituti finanziari restano liberi di perseguire gli obiettivi stabiliti nel testo di Livello 1 attraverso pratiche alternative, purché tali pratiche conducano a risultati equivalenti e siano accompagnate, ove necessario, da un’adeguata spiegazione (cfr. Glossario). Tali pratiche non devono essere automaticamente qualificate come “cattive pratiche”;
- specificare che, qualora un’Autorità Nazionale Competente (NCA) dichiari di non conformarsi a determinate disposizioni di linee guida o raccomandazioni emanate dalle ESA, tale dichiarazione produce effetti generali a beneficio di tutti gli istituti finanziari stabiliti con sede nello

⁴⁶ L’articolo 60-bis comune ai tre Regolamenti ESA lo rileva già. La possibilità di non applicare, in tutto o in parte, le linee guida dell’EBA è stata riconosciuta anche in Francia dal Conseil d’Etat (CE, 12 luglio 2022, sopraccitato) a condizione che l’istituto (i) dimostri che le linee guida in questione imporrebbero un onere eccessivo rispetto ai rischi che intendono coprire, tenendo conto delle dimensioni, della natura e della complessità dell’istituto, il suo modello di business (ad esempio solo la banca al dettaglio) o la sua struttura giuridica (ad esempio gruppo, rete di cooperative con un organismo centrale); (ii) dimostrando che otterrebbe un risultato identico seguendo un’altra prassi. Vedere Appendice 6.

⁴⁷ Ad esempio, l’articolo 1(2) del regolamento 1093/2010 definisce la sfera di azione dell’EBA: essa agisce nell’ambito dei poteri conferiti da diverse direttive e regolamenti elencati in tale testo (come la CRD IV, le direttive sul credito al consumo o sui servizi di pagamento), “nonché da qualsiasi altro atto giuridicamente vincolante dell’Unione [che le attribuisce compiti]”. Il paragrafo 3 aggiunge che essa agisce “in relazione a questioni non direttamente disciplinate dagli atti legislativi di cui al paragrafo 2 (...) a condizione che tali azioni siano necessarie per garantire l’applicazione efficace e coerente di tali atti”.

Stato membro interessato, indipendentemente dal fatto che essi siano sottoposti alla vigilanza diretta della BCE;

- garantire la pubblicazione sistematica, nelle tabelle di conformità e nella relazione annuale delle ESA, delle motivazioni fornite dalle NCA o dalla BCE⁴⁸ per il mancato rispetto di una linea guida o di una raccomandazione;
- evidenziare che nessun requisito prudenziale di Secondo Pilastro (Pillar 2) può essere imposto unicamente sulla base delle linee guida emanate dalle ESA, in quanto tali strumenti rientrano tra gli atti di Livello 3 e non possiedono carattere giuridicamente vincolante;
- evidenziare che nessuna sanzione può essere irrogata da un'Autorità di vigilanza, sia essa un'Autorità Nazionale Competente (NCA) o la BCE nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM), esclusivamente sulla base della violazione di una linea guida emanata dalle ESA (Vedi proposte nell'Appendice 9).

In linea di principio, gli strumenti di soft law (quali linee guida, guide, Q&A e raccomandazioni) non dovrebbero essere considerati, nella prassi applicativa delle Autorità di vigilanza, come norme giuridicamente vincolanti, il cui mancato rispetto può, di per sé, costituire il fondamento per l'adozione di misure sanzionatorie.

Inoltre, la prassi di evidenziare in rosso, all'interno delle tabelle di conformità pubblicate dalle ESA, le autorità che hanno dichiarato di non applicare una determinata linea guida dovrebbe essere abbandonata. Tale pratica di *name and shame* contribuisce, di fatto, a rafforzare artificialmente la portata giuridica delle linee guida, trasformandole in strumenti percepiti come vincolanti, contrariamente alla loro natura formale di atti di soft law. Essa esercita una pressione indebita sulle Autorità Nazionali Competenti (NCA), nonostante i regolamenti istitutivi delle ESA riconoscano esplicitamente il diritto delle NCA di non applicare le linee guida, a condizione che tale decisione sia debitamente motivata.

1.5.2 Agevolare l'accesso ai testi di Livello 3

Affinché gli standard normativi siano effettivamente accettati e attuati dagli stakeholder interessati, è fondamentale che siano accessibili e leggibili. Sebbene siano stati compiuti alcuni sforzi in tale direzione, in par-

⁴⁸ Finora ciò non è mai accaduto, ma non si può escludere che un giorno la BCE possa dichiararsi parzialmente conforme alle linee guida dell'EBA, qualora queste dovessero contraddire la sua stessa soft law.

ticolare con l'implementazione del *Single Rulebook* europeo, tali iniziative risultano ad oggi ancora insufficienti (cfr. supra, box p. 41).

L'accesso ai testi di soft law elaborati dalle ESA (inclusi le linee guida, le Q&A e altri documenti interpretativi) dovrebbe essere significativamente migliorato attraverso una maggiore fruibilità sui rispettivi siti istituzionali. In particolare, l'adozione di un formato di presentazione sistematico e armonizzato tra le diverse autorità (EBA, EIOPA, ESMA) contribuirebbe a rendere tali strumenti più facilmente leggibili e consultabili da parte degli stakeholder e agevolerebbe la revisione incrociata e l'analisi comparativa degli standard, permettendo di verificare la coerenza normativa (vedere sotto).

L'implementazione di un motore di ricerca avanzato, fondato su parole chiave, date di pubblicazione, ambiti tematici e ulteriori criteri rilevanti, garantirebbe un accesso più agevole e strutturato alla documentazione prodotta dalle ESA.

Potrebbero essere inoltre previste classificazioni tematiche e cronologiche dei documenti.

Idealmente, e ove pertinente, i criteri di ricerca, nonché i metodi di citazione e identificazione dei documenti (ad esempio in base alla tipologia) dovrebbero essere armonizzati tra le tre ESA.

1.6 Realizzare una tassonomia della soft law europea nel settore dei servizi finanziari

Come già evidenziato, in alcuni casi la BCE ha adottato atti di soft law – quali guide, comunicazioni operative o documenti interpretativi – che si sovrappongono ai testi di Livello 1 e 2 o risultano in contraddizione con essi, nonché con gli obiettivi perseguiti dalle linee guida emanate dall'EBA.

Tali difficoltà potrebbero essere superate mediante una serie di misure, tra cui:

- la predisposizione, da parte della BCE, di una versione aggiornata e più articolata della propria tassonomia degli atti di soft law – vale a dire una classificazione sistematica dei diversi strumenti non vincolanti adottati dall'Istituzione (cfr. Parte 1, sezione 1.3.1.4.) – che sia esaustiva e chiaramente strutturata; tale tassonomia contribuirebbe a garantire maggiore trasparenza, coerenza interna e chiarezza in merito agli effetti giuridici associati ai diversi atti di vigilanza;
- la pubblicazione, da parte della BCE, di un rapporto annuale specificamente dedicato agli atti di soft law e alle pubblicazioni non

vincolanti⁴⁹ adottati nell'ambito della vigilanza bancaria. Il rapporto sarebbe inoltre oggetto di presentazione e discussione in sede di audizione del Presidente del Consiglio di vigilanza della BCE presso il Parlamento europeo;

- l'istituzione, da parte della BCE, di un piano di classificazione sistematica di tutte le comunicazioni che contengono aspettative di vigilanza, a prescindere dalla loro forma – inclusi guide, lettere, Q&A, ma anche comunicati stampa o dichiarazioni pubbliche – al fine di garantirne la piena trasparenza e l'accessibilità.

Le ESA, da parte loro, potrebbero adottare una tassonomia armonizzata dei propri atti di soft law. Tale tassonomia, elaborata congiuntamente dalle tre Autorità (EBA, EIOPA, ESMA), potrebbe essere soggetta a un coordinamento centrale da parte dell'AMLA, i cui poteri in materia risultano analoghi a quelli delle ESA.

⁴⁹ Come già esiste per quanto riguarda il suo mandato di politica monetaria, ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto del SEBC.

2. Rafforzare il controllo sulla realizzazione degli atti di Livello 2 e 3

Per garantire il rispetto del quadro istituzionale dell'Unione e la qualità degli atti normativi di Livello 2 e 3, appare necessario rafforzare i meccanismi di controllo politico attualmente previsti.

Nel caso degli atti di Livello 2, ciò potrebbe avvenire attraverso il diritto della Commissione europea di modificare i progetti di norme tecniche presentati dalle ESA; le sessioni di controllo politico organizzate in seno al Parlamento europeo prima dell'adozione formale degli RTS; e il diritto di opposizione del Parlamento e del Consiglio.

Per quanto riguarda gli atti di Livello 3, il rafforzamento del controllo potrebbe essere assicurato attraverso un'applicazione più sistematica della procedura del parere motivato. Ultimo, ma non meno importante, risulterebbe essenziale rafforzare anche il controllo giurisdizionale.

2.1 Rafforzare il controllo politico

2.1.1 *Esaminare gli atti di Livello 2*

2.1.1.1 *Rafforzare il diritto di emendamento della Commissione*

Come già evidenziato, il ruolo della Commissione europea nella modifica delle norme tecniche elaborate dalle ESA (RTS/ITS) risulta, nella prassi, estremamente limitato. Ciò è imputabile, da un lato, a carenze di risorse amministrative, e, dall'altro, a vincoli di natura giuridica. In particolare, il diritto della Commissione di modificare i progetti di norme tecniche – previsto dai regolamenti istitutivi delle ESA – è stato oggetto di un'interpretazione restrittiva da parte della giurisprudenza dell'Unione (in materia, si registra finora un solo pronunciamento, peraltro in forma di ordinanza, del Tribunale dell'UE) (vedere sopra, Parte 1, sezione 1.2.2.).

Si potrebbe pertanto prendere in considerazione una revisione dei regolamenti istitutivi delle ESA, al fine di rendere più flessibili le condizioni

per l'esercizio del diritto di modifica da parte della Commissione europea e, al contempo, più trasparente e tracciabile il seguito procedurale fornito dall'Autorità interessata. Ciò potrebbe avvenire, in particolare, con le seguenti modalità:

- riformulare il considerando 23 dei regolamenti istitutivi delle ESA (e, in parallelo, il considerando 14 del regolamento istitutivo dell'AMLA) al fine di rafforzare il diritto della Commissione europea di emendare¹ i progetti di norme tecniche regolamentari (RTS) e di attuazione (ITS) nonché il diritto della Commissione di introdurre modifiche quando ciò risulti necessario per salvaguardare la competitività del mercato interno dell'Unione in ambito finanziario, soprattutto rispetto a contesti normativi concorrenti di paesi terzi;
- stabilire una scadenza precisa per la finalizzazione delle eventuali modifiche;
- introdurre l'obbligo, per l'Autorità interessata (ESA o AMLA), di pubblicare una risposta formale e motivata alle modifiche proposte dalla Commissione, specificando in modo trasparente le ragioni dell'accettazione o del rigetto di ciascuna modifica;
- prevedere la pubblicazione integrale di tutte le comunicazioni pertinenti tra la Commissione e l'Autorità interessata (ESA o AMLA) relative al processo di modifica dei progetti di norme tecniche, sia sul sito web dell'Autorità che nel registro degli atti delegati dell'Unione europea (vedere sopra).

¹ Si potrebbe prendere in considerazione il seguente emendamento: “La Commissione dovrebbe approvare questi progetti di norme tecniche di regolamentazione mediante atti delegati ai sensi dell'articolo 290 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea al fine di renderli giuridicamente vincolanti. Potrebbero essere modificati dalla Commissione se lo riterrà necessario previa consultazione con l'Autorità, dato che l'Autorità è l'attore a stretto contatto con i mercati finanziari e più familiare con il loro funzionamento quotidiano. I progetti di norme tecniche di regolamentazione sarebbero soggetti a modifica qualora fossero incompatibili con il diritto dell'Unione, non rispettassero i principi generali del diritto dell'Unione, tra cui la proporzionalità, violassero i principi fondamentali del mercato interno dei servizi finanziari come stabilito nell'“acquis communautaire” nel settore dei servizi finanziari, o fossero suscettibili di incidere sulla competitività del mercato interno dei servizi finanziari rispetto a quello dei paesi terzi. La Commissione non dovrebbe modificare il contenuto dei progetti di norme tecniche di regolamentazione elaborati dall'Autorità senza previo coordinamento con l'Autorità. Per garantire che tali norme siano adottate in modo flessibile e tempestivo, dovrebbe essere stabilito un periodo massimo entro il quale la Commissione deve decidere in merito alla loro approvazione”.

2.1.1.2 Rafforzare la responsabilità nei confronti del Parlamento europeo e al Consiglio

La questione del controllo politico (*accountability*) delle agenzie dell'Unione europea, che include l'obbligo di riferire ai co-legislatori e la responsabilità nei loro confronti, riveste un'importanza cruciale, sia in Europa che negli Stati Uniti², anche – e soprattutto – con riferimento alla produzione normativa.

I regolamenti istitutivi delle ESA prevedono diversi meccanismi di *accountability*. In particolare, l'articolo 3 di ciascun regolamento stabilisce le modalità con cui le Autorità devono riferire sull'esercizio delle loro funzioni al Parlamento europeo e al Consiglio.

Ciascuna ESA è tenuta a presentare periodicamente una relazione sull'attività svolta e il Presidente dell'Autorità è convocato ad almeno un'audizione annuale dinanzi al Parlamento europeo. I regolamenti sulle ESA prevedono che ciascuna Autorità debba riferire anche su richiesta dei co-legislatori. In particolare, il Presidente dell'Autorità è tenuto a trasmettere al Parlamento europeo una relazione scritta sulle attività dell'Autorità qualora ciò sia richiesto, e l'Autorità stessa è tenuta a rispondere a qualsiasi domanda che le venga rivolta dal Parlamento europeo o dal Consiglio. Inoltre, i programmi di lavoro annuali e pluriennali di ciascuna Autorità sono trasmessi, a titolo informativo³, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. In aggiunta, i regolamenti prevedono che un resoconto chiaro e completo di ogni riunione del Consiglio delle Autorità di vigilanza – comprensivo di un elenco commentato delle decisioni adottate e delle principali questioni discusse – sia messo a disposizione del Parlamento europeo⁴. Viene inoltre esercitato il controllo di bilancio⁵.

² Negli Stati Uniti, Michelle Bowman, membro del Consiglio dei governatori della FED, si è affrettata a sottolineare che “la responsabilità non compromette l'indipendenza (delle agenzie). L'indipendenza nella regolamentazione bancaria deve andare di pari passo con la responsabilità, sia nei confronti del Congresso che del pubblico americano. La responsabilità non è meno importante per gli enti di regolamentazione bancaria di quanto non lo sia per le banche. Gli enti di regolamentazione bancaria svolgono un'importante funzione pubblica e la posta in gioco è alta. I fallimenti bancari e le tensioni nel sistema bancario comportano rischi significativi, non solo per i clienti delle banche, i depositanti e i creditori di una banca fallita, ma anche per il sistema finanziario nel suo complesso, l'economia statunitense e i contribuenti americani. (...) La responsabilità richiede anche politiche e procedure trasparenti e una supervisione prevedibile ed equa. Queste misure dimostrano al pubblico e alle istituzioni regolamentate che le agenzie richiedono non solo standard elevati da queste istituzioni, ma anche da sé stesse” (Governatore Michelle W. Bowman, Essay on Startling Insights, 13 febbraio 2024).

³ Articolo 43 Regolamento ESA.

⁴ Articolo 43-bis Regolamento ESA.

⁵ Articolo 63 Regolamento ESA.

Tuttavia, il controllo sull'attività normativa delle ESA risulta, allo stato attuale, limitato sotto diversi profili.

Il Parlamento europeo, che in linea di principio dispone soltanto di una competenza *ex post* per sollevare obiezioni agli RTS adottati dalla Commissione sotto forma di atti delegati, ha più volte manifestato la volontà di esercitare un controllo più incisivo su tali strumenti. Tuttavia, l'esercizio effettivo di tale funzione risulta complesso, considerato l'elevato numero di testi tecnici trasmessi, la loro notevole complessità e i tempi ristretti a disposizione dei membri del Parlamento europeo (MEP) per analizzarli e valutarli. Nel periodo 2019–2024, la commissione ECON del Parlamento europeo è stata formalmente invitata a esaminare ben 193 atti delegati, il che equivale, in media, a poco più di tre atti da valutare ogni mese⁶. Inoltre, come già evidenziato, su un totale di 1.858 atti delegati adottati, soltanto 23⁷ sono stati oggetto di obiezione da parte del Parlamento europeo, e tra questi, uno soltanto ha riguardato il settore dei servizi finanziari⁸.

Poiché il Parlamento europeo può sollevare obiezioni agli atti delegati soltanto con il voto della maggioranza assoluta dei deputati (*MEPs*) ed entro un termine ristretto – generalmente di tre mesi, talvolta ridotto a un solo mese – l'efficacia del controllo politico *ex post* risulta fortemente limitata nella prassi.

Per questo motivo, piuttosto che richiedere un rafforzamento formale del proprio diritto di “richiamo”, che appare difficilmente realizzabile dal punto di vista procedurale, il Parlamento ha adottato un approccio alternativo: ha istituito sessioni di esame preliminare dei progetti di RTS, organizzate prima ancora che le ESA trasmettano la versione definitiva alla Commissione.

⁶ Commissione per i problemi economici e monetari (ECON), Relazione di attività 2019-2024, maggio 2024, pag. 46.

⁷ Vedere sopra, prima sezione, punto 1.2.3.

⁸ In particolare, la Commissione è stata criticata per il fatto che le norme tecniche adottate dalla Commissione in applicazione del regolamento PRIIPS su consiglio del Comitato Congiunto delle ESA contenevano difetti metodologici che le impedivano di soddisfare il requisito stabilito dal regolamento PRIIPS per la fornitura di informazioni “accurate, corrette, chiare e non fuorvianti” ai consumatori. Inoltre, la bozza non entrava sufficientemente nei dettagli sul livello di informazioni che dovrebbero accompagnare i prodotti finanziari interessati, generando un rischio di incoerenze nell'applicazione del testo in tutta l'Unione. In breve, il Parlamento ha criticato l'insufficiente standardizzazione, che avrebbe probabilmente prodotto effetti contrari allo spirito e allo scopo della legislazione. Ha quindi sollevato obiezioni alle RTS nella loro forma attuale e ha invitato la Commissione a modificare la bozza delle ESA per tenere conto delle sue critiche. L'RTS venne pubblicato qualche mese dopo, nel marzo 2017.

Questa forma di revisione ex ante si concretizza attraverso sessioni mensili denominate “slot di controllo” o “sessioni di controllo”, organizzate dai coordinatori politici del Parlamento europeo. Nel corso di queste riunioni, uno o due atti delegati in fase di elaborazione vengono selezionati per la discussione all’interno della commissione competente, su iniziativa del relatore e del relatore ombra del testo di Livello 1 su cui si basano gli atti delegati esaminati. Per quanto riguarda il settore bancario e finanziario, tali sessioni sono convocate in seno alla commissione ECON⁹. All’interno di ciascuna commissione parlamentare, i deputati responsabili per materia prendono contatto con le agenzie competenti coinvolte nella stesura dell’atto delegato, nonché con i gruppi politici. In alcuni casi, per facilitare il dibattito e orientare la discussione¹⁰ durante le sessioni di controllo, vengono predisposti documenti tecnici o informativi in anticipo.

Le sessioni di controllo si svolgono con cadenza mensile e offrono alle ESA l’opportunità di presentare in modo dettagliato le bozze di norme tecniche in fase di elaborazione, illustrano il contesto normativo e operativo di riferimento, motivando le scelte tecniche effettuate e discutendo con i deputati eventuali osservazioni e proposte di emendamento¹¹. A seguito delle sessioni di controllo, il Parlamento europeo può talvolta redigere lettere indirizzate alle ESA e alla Commissione europea, nelle quali esprime il proprio orientamento politico o tecnico o presenta proposte di emendamento¹². Sebbene si tratti di un caso relativamente raro,

⁹ Di recente, la Commissione ECON ha organizzato due sessioni di controllo, una il 30 settembre 2024 relativa alle norme tecniche elaborate in applicazione del Regolamento n. 2015/760 (noto come “ELTIF”) e l’altra il 23 settembre 2024 relativa all’atto delegato adottato dalla Commissione al fine di rinviare l’entrata in vigore di alcuni obblighi relativi alla revisione fondamentale del portafoglio di negoziazione (FRTB). Entrambe sono state oggetto di Briefing destinati a supportare i lavori della Commissione ECON, rispettivamente: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/289027/ECON%20Scrutiny%20Paper-Eltif-30%20September%20\(002\).pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/289027/ECON%20Scrutiny%20Paper-Eltif-30%20September%20(002).pdf) e https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/288753/ECON%20Scrutiny%20Paper_FRTB_23%20September%202024.pdf

¹⁰ Vedere ad esempio: Parlamento europeo, Briefing, PSD2/ Regulatory Technical Standards (RTS) su Strong Customer Authentication e Secure Communication, e IFR/RTS sulla separazione dei sistemi di carte di pagamento e delle entità di elaborazione Commissione per gli affari economici e monetari, sessione di controllo, 21 novembre 2017, accessibile qui: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/606780/IPOL_BRI\(2017\)606780_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/606780/IPOL_BRI(2017)606780_EN.pdf)

¹¹ Vedere ad esempio: Parlamento europeo, Briefing, PSD2/ Regulatory Technical Standards (RTS) su Strong Customer Authentication e Secure Communication, e IFR/RTS sulla separazione dei sistemi di carte di pagamento e delle entità di elaborazione Commissione per gli affari economici e monetari, sessione di controllo, 21 novembre 2017, accessibile qui: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/606780/IPOL_BRI\(2017\)606780_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/606780/IPOL_BRI(2017)606780_EN.pdf)

¹² Vedere ad esempio: Lettera del Presidente della Commissione ECON e del relatore MiFID 2 datata 27 novembre 2015 alla Commissione europea in merito agli RTS MIFID/

questa prassi dimostra le concrete possibilità offerte nella pratica, qualora le spiegazioni fornite dalle ESA consentano ai membri del Parlamento europeo di comprendere appieno il contenuto e le implicazioni del progetto normativo. Il sito web del Parlamento europeo offre, ad oggi, informazioni limitate sulle sessioni di controllo relative agli atti delegati e alle norme tecniche, che non vengono pubblicate in modo sistematico. Ma soprattutto, l'elevato numero di norme tecniche e di atti delegati, unito alla loro complessità e natura altamente specialistica, comporta che i servizi parlamentari competenti non siano, di fatto, in grado di esercitare un controllo sostanziale sul contenuto di tali testi. La riunione mensile dedicata all'esame dei testi di Livello 2 non dà necessariamente luogo a un dibattito formale o approfondito. Questo aspetto contribuisce a spiegare la scarsa disponibilità di informazioni sul sito web del Parlamento europeo in merito alle sessioni di controllo¹³.

Per consentire al Parlamento europeo di esercitare pienamente la funzione di controllo che gli compete e per ristabilire un adeguato equilibrio tra le istituzioni, sarebbe opportuno avviare una riflessione sul numero eccessivo di atti soggetti al vaglio dei deputati europei entro scadenze estremamente ravvicinate. Le ambizioni legislative e regolamentari dell'Unione europea non possono essere concretamente perseguite senza affrontare, in via preliminare, la questione delle risorse disponibili. Le risorse del Parlamento europeo destinate al controllo degli atti delegati dovrebbero, pertanto, essere rafforzate, al fine di garantire un esercizio più efficace e tempestivo della funzione di scrutinio parlamentare. In questo contesto, potrebbe essere opportuno prevedere una riorganizzazione interna dei bilanci parlamentari, finalizzata in particolare a i) potenziare le segreterie delle commissioni competenti; ii) rafforzare le unità giuridiche delle commissioni.

Inoltre, l'esercizio del diritto di opposizione da parte del Parlamento europeo risulterebbe notevolmente facilitato se potesse essere limitato a specifiche disposizioni dell'atto delegato, anziché dover necessariamente

MIFIR. In essa, la commissione esprime la propria insoddisfazione per il fatto che l'ESMA abbia modificato solo parzialmente gli RTS secondo le linee richieste dalla commissione nella sua lettera del 23 luglio 2015. La lettera menziona un'intera serie di emendamenti che la Commissione dovrebbe adottare per evitare un'obiezione agli RTS, minacciando così il testo con un veto legislativo.

¹³ Mentre l'attuale legislatura sembra fornire informazioni sull'argomento, gli archivi della commissione ECON per le legislature precedenti sono incompleti o addirittura inesistenti; è possibile che la mancanza di informazioni sia legata all'assenza di scambi sostanziali sui testi di Livello 2 all'ordine del giorno, dovuta in particolare alla mancanza di tempo e risorse.

riguardare l'atto nel suo complesso. In effetti, il diritto di opposizione, che attualmente può essere esercitato esclusivamente sull'atto delegato nella sua interezza, rappresenta uno strumento di tale forza (definito da alcuni come una vera e propria "arma nucleare") da indurre una certa riluttanza da parte del Parlamento europeo nel farvi ricorso.

Infine, per quanto concerne il diritto di opposizione esercitabile dal Consiglio dell'Unione europea, le informazioni disponibili sono piuttosto scarse. Tuttavia, uno studio commissionato dal Servizio di Ricerca del Parlamento europeo ha rilevato che, nel periodo 2009–2018, il Consiglio ha sollevato obiezioni all'adozione di atti delegati soltanto in due occasioni, e mai in relazione al settore dei servizi bancari e finanziari¹⁴. La relazione del Comitato per i Servizi Finanziari (FSC) citata in precedenza contiene alcune proposte rilevanti in materia, che potrebbero costituire la base per ulteriori riflessioni sul rafforzamento del ruolo del Consiglio nell'esame degli atti di Livello 2:

- il Comitato per i Servizi Finanziari (FSC) sottolinea che il Consiglio dovrebbe poter esercitare, in ultima istanza e ove necessario, il proprio diritto di opposizione anche rispetto a singole proposte normative adottate nell'ambito di autorizzazioni specifiche per atti delegati, anche qualora tali proposte siano presentate congiuntamente in un cosiddetto "fascio". In questo contesto, il FSC richiama l'importanza di acquisire il parere del Servizio giuridico del Consiglio¹⁵.
- Il FSC propone inoltre l'elaborazione di un elenco di atti delegati considerati "ad alta priorità", da definire – ove possibile – in collaborazione con la Commissione, tenendo conto del calendario legislativo, del contesto politico e di considerazioni pratiche. Tale elenco dovrebbe essere sottoposto all'approvazione del COREPER.
- Gli atti delegati individuati come "ad alta priorità" dovrebbero essere oggetto di meccanismi di controllo rafforzati, tra cui una consultazione strutturata e approfondita degli esperti degli Stati membri, nonché – ove opportuno – una revisione periodica dello stato di avanzamento dei lavori da parte del Comitato per i Servizi Finanziari (FSC).

¹⁴ Milan Remáy, *Controllo parlamentare della Commissione europea: attuazione delle disposizioni del Trattato*, EPRS | Servizio di ricerca parlamentare europeo, ottobre 2018, pagina 73.

¹⁵ Il presente parere afferma in particolare: «ogniqualevolta un atto delegato raggruppi più poteri di un atto di base senza alcuna giustificazione oggettiva, il Consiglio può considerare tale atto delegato come un "pacchetto" di atti delegati distinti ed esercitare di conseguenza il suo diritto di obiezione rispetto a ciascuno di essi». Il documento non è stato reso pubblico, ma è menzionato in altri documenti ufficiali dell'UE. Vedere: 2493rd riunione del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (parte 2), Bruxelles, 9 aprile 2014 e Lussemburgo, 14 aprile 2014, 8807/14, CRS/ CRP 15.

- Con riferimento al controllo ex post esercitato dal Consiglio, il FSC raccomanda l'istituzione di un meccanismo di coordinamento rafforzato tra i co-legislatori, che includa, tra l'altro, la convocazione di almeno un gruppo di lavoro dedicato alla discussione degli atti delegati considerati prioritari. Il FSC propone che la Segreteria generale del Consiglio utilizzi in modo sistematico il sistema di scambio delle informazioni tra delegazioni, al fine di rafforzare il coordinamento sulle deleghe legislative conferite alla Commissione. Tale strumento si rivelerebbe particolarmente utile nell'ottica di una possibile obiezione a un atto delegato.

2.1.2 Esaminare gli atti di Livello 3: la procedura del parere motivato

La revisione del 2019¹⁶ dei regolamenti sulle ESA ha introdotto un nuovo articolo 60-bis, intitolato “*Eccesso di poteri da parte dell’Autorità*”, che stabilisce che “*qualsiasi persona fisica o giuridica può inviare un parere motivato alla Commissione se ritiene che l’Autorità abbia ecceduto le proprie competenze, anche non rispettando il principio di proporzionalità di cui all’articolo 1, paragrafo 5, quando agisce ai sensi degli articoli 16 e 16-ter, e che ciò la riguardi direttamente e individualmente*”.

Ad oggi, sembra che questo nuovo diritto non sia mai stato effettivamente esercitato.

La formulazione particolarmente concisa dell’articolo 60-bis rende complessa la valutazione dell’efficacia concreta del meccanismo previsto.

Una prima area di incertezza riguarda l’ambito dei motivi di illegittimità che possono giustificare il deferimento alla Commissione ai sensi dell’articolo 60-bis. Tale norma, infatti, circoscrive in modo restrittivo i presupposti per l’attivazione del meccanismo, limitandoli ai soli casi di eccesso di competenza o di violazione del principio di proporzionalità. Tuttavia, la gerarchia delle fonti nel diritto dell’Unione impone che tutti gli atti adottati da istituzioni, organi e agenzie dell’UE – inclusi quelli di

¹⁶ Regolamento n. 2019/2175, 18 dicembre 2019, che modifica il Regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), il Regolamento (UE) n. 1094/2010 che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), il Regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), il Regolamento (UE) n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari, il Regolamento (UE) n. 2016/1011 sugli indici utilizzati come indici di riferimento negli strumenti e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento e il Regolamento (UE) n. 2015/847 relativo alle informazioni che accompagnano i trasferimenti di fondi.

soft law – siano conformi all'intero corpo normativo di rango superiore, in particolare ai principi generali del diritto dell'Unione e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Una seconda incertezza concerne le condizioni di ammissibilità previste dalla disposizione. In particolare, l'articolo 60-bis richiede cumulativamente l'esistenza di un interesse "diretto" e "individuale" da parte della persona fisica o giuridica che intende presentare un parere motivato alla Commissione. Se tali requisiti venissero interpretati secondo i criteri restrittivi sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di ricorso di annullamento ex articolo 263 TFUE, vi sarebbe un rischio elevato di inammissibilità (cfr. Appendice 9).

Una terza incertezza riguarda le conseguenze concrete derivanti dall'attivazione della procedura. In effetti, in assenza di uno specifico potere conferito a tal fine, la Commissione non è in grado di annullare autonomamente le linee guida adottate da un'ESA, anche qualora li ritenesse contrari al diritto dell'Unione. Le azioni a disposizione della Commissione – come l'eventuale presentazione di una proposta legislativa per modificare un atto di Livello 1 – si caratterizzano per tempistiche strutturalmente più dilatate.

Di conseguenza, la procedura delineata non appare idonea a risolvere in modo efficace le criticità individuate.

Alla luce delle criticità emerse, sarebbe auspicabile una modifica dell'articolo 60-bis dei regolamenti sulle ESA, volta ad ampliare i motivi che legittimano il deferimento alla Commissione. In particolare, si propone di integrare la disposizione con un ulteriore motivo specifico, che consenta l'attivazione della procedura anche nei casi in cui le linee guida adottate da un'ESA siano ritenuti causa di un significativo divario di competitività tra il mercato interno dell'Unione e i mercati finanziari di paesi terzi.

Si potrebbero inoltre chiarire le condizioni di ammissibilità previste dall'articolo 60-bis, esplicitando che tra i soggetti legittimati a presentare un parere motivato rientrano, oltre alle persone fisiche e giuridiche direttamente e individualmente interessate, anche le autorità competenti e gli istituti finanziari destinatari delle linee guida o delle raccomandazioni adottate dalle ESA.

L'articolo 60-bis potrebbe inoltre essere integrato al fine di specificare in modo più dettagliato il quadro procedurale applicabile alla presentazione e alla gestione del parere motivato, nonché i poteri attribuiti alla Commissione qualora, a seguito dell'esame, ritenga sussistente una violazione del principio di proporzionalità o un eccesso di competenza da parte dell'ESA interessata. Alla Commissione potrebbe essere attribuito un termine di due mesi dalla ricezione del parere motivato per pronunciarsi,

mediante l'adozione di un apposito avviso. Tale avviso dovrebbe produrre effetti conformativi nei confronti dell'ESA interessata, impegnandola a rivedere il testo controverso entro un termine specifico indicato dalla Commissione. In questo contesto, si potrebbe prevedere che la Commissione sia tenuta, entro un anno dalla modifica del testo da parte dell'ESA, a effettuare un riesame formale del nuovo testo.

Rapporti pubblicati regolarmente sul funzionamento delle ESA potrebbero costituire uno strumento utile per riesaminare l'esperienza maturata nell'applicazione dell'articolo 60-bis e, più in generale, per fornire valutazioni periodiche rafforzando la responsabilità e la trasparenza delle ESA nell'adozione dei testi di livello 3.

Un meccanismo analogo potrebbe essere previsto anche nel regolamento istitutivo dell'AMLA.

2.2 Rafforzare il controllo giuridico sugli atti di livello 3

Per quanto riguarda gli atti di Livello 2, la Corte di giustizia dell'Unione europea esamina la concessione e l'esercizio dei poteri conferiti alla Commissione (vedere Parte 1, sezione 1.1.1. sopra). Gli atti di soft law, d'altro canto, non sono attualmente soggetti a un controllo giurisdizionale sufficiente da parte della Corte dell'Unione europea, né dinanzi alla Commissione di ricorso delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA), al Collegio di ricorso dell'SRB (Single Resolution Board) o alla Commissione amministrativa di revisione della BCE.

2.2.1 Rafforzare i meccanismi di impugnazione, assicurando il rispetto dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea

Quando, nel contesto di un procedimento dinanzi a un giudice nazionale, emerge una nuova questione di interpretazione del diritto dell'Unione che presenta un interesse generale per l'applicazione uniforme dello stesso, oppure quando la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) non appare sufficiente a fornire una risposta chiara a una situazione giuridica inedita, il giudice nazionale è tenuto a sospendere il procedimento e a sottoporre la questione alla CGUE¹⁷.

¹⁷ Questo meccanismo è previsto dall'articolo 267 TFUE. Vedere sopra, Parte I, sezione 1.3.3.1.

Questo rinvio pregiudiziale, che instaura un dialogo tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia dell'Unione europea, è oggi maggiormente accettato dai tribunali nazionali, i quali si mostrano più disponibili a sottoporre questioni interpretative alla CGUE¹⁸. Tuttavia, è opportuno proseguire nell'opera di sensibilizzazione dei giudici nazionali sull'importanza del rinvio pregiudiziale e invitare la Commissione europea a prestare particolare attenzione ai casi in cui i giudici nazionali omettano infondatamente di sottoporre una questione alla Corte di giustizia¹⁹ (vedere Appendice 6). In ogni caso, in alcuni Stati membri è riconosciuta la possibilità per il ricorrente, la cui richiesta di rinvio pregiudiziale sia stata ingiustificatamente respinta dal giudice nazionale, di avviare un'azione di responsabilità nei confronti dello Stato. Tuttavia, il successo di tali azioni risulta spesso incerto²⁰.

2.2.2 Assicurare una revisione approfondita

Interrogata nell'ambito di un rinvio pregiudiziale sulla validità delle linee guida dell'EBA in materia di governance dei prodotti bancari al dettaglio, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato, con sentenza del 15 luglio 2021, che l'esercizio del potere normativo da parte di un'ESA *“deve essere soggetto a un controllo giurisdizionale rigoroso”*. La Corte ha inoltre chiarito che la natura non vincolante delle linee guida *“non esclude, di per sé, la possibilità di un simile controllo”*²¹.

Tuttavia, come evidenziato da diversi commentatori, l'esame condotto dalla Corte di giustizia sulle linee guida oggetto di contestazione si è rivelato di natura prevalentemente formale, nonostante le sollecitazioni dell'Avvocato generale (vedere Appendice 6).

Sarebbe pertanto auspicabile che la Corte di giustizia esercitasse un controllo realmente rigoroso.

¹⁸ Per un richiamo alla giurisprudenza relativa alle condizioni che devono essere soddisfatte affinché un tribunale investito di una questione pregiudiziale non adisca la Corte di giustizia dell'Unione europea in ultima istanza, vedere sopra, sezione 1.3.3.1 della prima parte della presente relazione.

¹⁹ Si veda, ad esempio, il secondo caso FBF contro ACPR, riguardante la legittimità di un avviso di conformità parziale da parte dell'ACPR alle linee guida sulla concessione e il monitoraggio dei prestiti. Il Conseil d'État ha rifiutato di pronunciarsi in via preliminare, nonostante il ricorrente avesse sollevato legittime questioni sulla legittimità delle linee guida.

²⁰ Vedi, in Francia, CE riunita presso la 9a e la 10a Camera, 1^o aprile 2022, n. 443882, pubblicata nel Recueil Lebon.

²¹ CGUE, 15 luglio 2021, paragrafi 67-68.

2.3 Promuovere procedure precontenziose di impugnazione

Alcune decisioni delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA) possono essere impugnate dinanzi al Consiglio di ricorso (Board of Appeal) dell'ESA competente²².

Tuttavia, il numero di ricorsi presentati dinanzi al Consiglio di ricorso nel corso di oltre dieci anni di operatività dimostra che tale strumento rimane ancora scarsamente utilizzato. Si registrano solamente 6 casi relativi all'EBA, 12 all'ESMA e 8 all'EIOPA²³.

In primo luogo, sono impugnabili dinanzi al Consiglio di ricorso esclusivamente le decisioni individuali adottate dalle Autorità Europee di Vigilanza (ESA), in particolare quelle fondate sugli articoli 17 (violazione del diritto dell'Unione), 18 (situazioni di emergenza) e 19 (risoluzione di controversie tra autorità nazionali competenti) dei regolamenti istitutivi delle ESA. Tali decisioni possono essere impugunate dal destinatario o da qualsiasi altra persona “*che ne sia direttamente e individualmente interessata*”.

In secondo luogo, il Consiglio di ricorso (Board of Appeal) ha affermato, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che un progetto di norma tecnica (nella fattispecie, un progetto di standard tecnico di attuazione – ITS) non può costituire oggetto di impugnazione diretta dinanzi al Consiglio stesso, in quanto qualificabile come mero atto preparatorio. Eventuali vizi di fatto o di diritto contenuti in tale progetto possono essere fatti valere esclusivamente nell'ambito di un ricorso di annullamento promosso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea avverso l'atto finale adottato dalla Commissione europea²⁴.

Inoltre, i rigorosi requisiti procedurali (relativi, ad esempio, al luogo di svolgimento dell'udienza, ai termini stringenti per lo scambio di memorie e documenti, nonché alle modalità formali di notifica) possono risultare poco adatti, soprattutto nel caso in cui i ricorrenti siano soggetti individuali.

Si potrebbe valutare una revisione dell'articolo 60 dei regolamenti istitutivi delle ESA, al fine di ampliare la gamma degli atti impugnabili dinanzi al Consiglio di ricorso e di rendere più accessibili le condizioni procedurali per l'esercizio effettivo del diritto di ricorso.

²² Articoli da 58 a 60 del Regolamento delle ESA.

²³ A partire dal 1° febbraio 2025. Vedere: https://www.esma.europa.eu/databaseslibrary/esm-alibrary?f%5B0%5D=basic_%3A43&f%5B1%5D=basic_section%3A355&page=0

²⁴ Commissione di ricorso delle ESA, Creditreform Rating AG contro EBA (BoA-D-2019-05).

Al fine di rafforzare la piena indipendenza della Commissione di ricorso (Board of Appeal) nei confronti delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA), si potrebbe prevedere l'assegnazione di un budget autonomo e specificamente dedicato alla sua attività.

Regole simili a quelle proposte dovrebbero essere estese anche al Board of Appeal del Comitato di Risoluzione Unico (SRB).

La necessità di garantire l'effettiva indipendenza della Commissione di ricorso delle Autorità Europee di Vigilanza (ESA) e del Collegio di ricorso del Comitato di risoluzione unico (SRB) risulta oggi ancora più stringente alla luce della recente modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha introdotto un meccanismo di filtraggio dei ricorsi nei giudizi che seguono decisioni adottate da tali organi interni di ricorso²⁵. Il meccanismo introdotto richiede, in tali ipotesi, che il ricorrente dimostri l'importanza della questione giuridica sollevata rispetto all'unità, alla coerenza o allo sviluppo del diritto dell'Unione europea, quale condizione necessaria ai fini dell'ammissibilità del ricorso. Pertanto, qualsiasi controversia esaminata in prima istanza dalla Commissione di ricorso delle ESA o dal Collegio di ricorso dell'SRB, e successivamente impugnata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, dovrà, per poter accedere al vaglio della Corte di giustizia, soddisfare la condizione di rilevanza sistemica della questione giuridica sollevata, dimostrando che essa incide sull'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione.

L'obiettivo dichiarato e legittimo della riforma è quello di alleggerire il carico di lavoro della Corte di giustizia, alla luce dell'elevato numero di cause pendenti e della conseguente congestione del ruolo. Secondo il legislatore dell'Unione, la previsione di un meccanismo di filtraggio nei casi in cui la decisione impugnata sia già stata oggetto di un doppio grado di esame consente comunque di ritenere soddisfatto il requisito della tutela giurisdizionale effettiva.

Tuttavia, sarebbe necessario:

- che le garanzie procedurali riconosciute ai ricorrenti dinanzi alle commissioni amministrative di ricorso – quali la Commissione delle ESA e il Collegio dell'SRB – fossero effettivamente equivalenti, se non sovrapponibili, a quelle di cui godono le parti nei procedimenti giurisdizionali dinanzi alle corti dell'Unione europea;

²⁵ Regolamento 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, il considerando 23 e l'articolo 58 bis.

- e sia assicurata l'indipendenza dei membri di tali organi, nonostante l'assenza di un segretariato dedicato;
- che la qualità delle decisioni adottate fosse comparabile a quella delle pronunce giurisdizionali dell'Unione. A tale proposito, si deve rilevare che tali comitati non beneficiano dell'assistenza di referendari o giuristi interni, come invece avviene stabilmente presso il Tribunale e la Corte di giustizia.

Le risorse messe a disposizione di tali commissioni, nonché le garanzie procedurali applicabili nel corso dei procedimenti dinanzi ad esse, dovrebbero dunque essere equiparabili a quelle previste dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, affinché l'accesso a tali organi possa considerarsi effettivamente "equivalente" a quello del Tribunale.

Anche a fronte dell'eventuale rafforzamento delle garanzie procedurali e delle risorse disponibili, permane comunque irrisolta la questione della portata del controllo che tali commissioni di ricorso possono effettivamente esercitare sugli atti delle agenzie da cui formalmente dipendono. La Corte di giustizia²⁶ ha affermato il principio secondo cui il controllo esercitato dalle commissioni di ricorso delle agenzie dell'Unione debba essere un controllo "normale" – ossia pieno e non meramente limitato – ma la portata effettiva di tale controllo continua a essere oggetto di ampio dibattito²⁷.

Nel caso della Banca centrale europea (BCE), talune decisioni adottate nell'ambito del suo mandato di vigilanza prudenziale possono essere sottoposte a riesame da parte del Comitato amministrativo di revisione²⁸ (Administrative Board of Review). Tuttavia, in linea con quanto previsto per la Commissione di ricorso delle ESA, tale meccanismo di riesame è circoscritto esclusivamente alle decisioni di natura individuale.

Inoltre, a differenza del Board of Appeal delle ESA, il Comitato amministrativo di revisione della BCE non può essere qualificato come un organo precontenzioso effettivamente indipendente, poiché fornisce un riesame amministrativo interno che costituisce parte integrante del processo decisionale della stessa autorità. Benché il principio della sua in-

²⁶ CGUE, 9 marzo 2023, ACER contro AQUIND, causa C-46/21

²⁷ David Ramos Munoz e Marco Lamandini, "Aquind e lo standard di revisione della commissione congiunta di ricorso delle ESA e del collegio di appello dell'SRB", Atti della conferenza finale del modulo Jean Monnet sulla tutela giurisdizionale specializzata dell'UE 'Quo vadis, Boards of Appeal?' 8-9 febbraio 2024 | Università di Ferrara, contributo al dibattito della tavola rotonda su 'Commissioni di ricorso, standard di revisione e diritto a una tutela giurisdizionale effettiva'.

²⁸ Articolo 24 del Regolamento SSM.

dipendenza sia formalmente riconosciuto, tale indipendenza non risulta assistita da un livello di garanzie equivalente. Le funzioni di membro del Comitato amministrativo di revisione della BCE sono formalmente incompatibili con l'esercizio di qualsiasi altra funzione all'interno della stessa Banca centrale europea. Tuttavia, a differenza di quanto previsto dai regolamenti delle ESA per il Board of Appeal, il regolamento SSM (Single Supervisory Mechanism) non stabilisce l'irrevocabilità del mandato, né contempla una procedura specifica di contestazione²⁹.

Né, infine, è prevista – nel caso del Comitato amministrativo di revisione della BCE – alcuna disposizione che consenta o preveda l'audizione dei suoi membri da parte del Parlamento europeo, a differenza di quanto stabilito per i componenti del Board of Appeal delle ESA³⁰.

Va infine osservato che il Comitato di revisione istituito presso l'AMLA si ispira al medesimo modello strutturale adottato per il Comitato amministrativo di revisione della BCE (tuttavia, a differenza di quest'ultimo, il regolamento istitutivo dell'AMLA prevede espressamente una procedura di opposizione in caso di conflitto di interessi)³¹.

Si potrebbe opportunamente considerare un ampliamento dell'ambito degli atti suscettibili di riesame da parte dei comitati di revisione amministrativa e il rafforzamento della trasparenza del funzionamento di tali organi. La pubblicazione, in forma anonimizzata, delle decisioni adottate dai comitati di revisione amministrativa costituirebbe un rilevante passo avanti in termini di trasparenza, contribuendo al contempo a una più efficace comprensione, da parte dei soggetti sottoposti a vigilanza, dei criteri interpretativi adottati in relazione all'esercizio dei poteri di supervisione.

La questione relativa al processo di formazione delle aspettative di vigilanza – inclusi aspetti cruciali quali il grado di consultazione degli stakeholder, la solidità della loro base giuridica e l'esistenza di meccanismi di controllo effettivi – costituisce un ambito che merita ancora un'attenta analisi.

²⁹ Articolo 59 del Regolamento delle ESA.

³⁰ Articolo 58(3) del Regolamento ESA.

³¹ Articoli da 72 a 75 del regolamento AMLA.

3. Riesaminare le procedure adottate dalle istituzioni finanziarie

Alcune soluzioni dipendono altresì dall’iniziativa degli attori del settore industriale, i quali potrebbero, in particolare:

- rafforzare il coordinamento interno tra gli esperti dei settori interessati, l’ufficio legale, la funzione di compliance, e le unità preposte ai rapporti con la BCE e con le Autorità di vigilanza, al fine di predisporre contributi alle consultazioni pubbliche che siano dettagliati nonché di analizzare in modo critico il contenuto delle proposte normative e le eventuali contraddizioni interne¹. Integrare, nelle job description l’esplicito riferimento alla partecipazione ai processi di consultazione pubblica a livello europeo, prevedendo un adeguato margine di disponibilità e coinvolgimento in tali attività;
- evitare di sollecitare sistematicamente le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) a fornire chiarimenti interpretativi su disposizioni di Livello 1 e 2, al fine di prevenire un’eccessiva granularità e una sovrapposizione regolatoria a livello 3;
- valorizzare maggiormente, ove consentito, la possibilità di discostarsi dall’applicazione letterale delle linee guida emanate dalle ESA, adottando pratiche alternative che siano in grado di conseguire un risultato equivalente sotto il profilo sostanziale. Tale facoltà dovrebbe essere accompagnata da un’informativa preventiva all’Autorità Nazionale Competente (NCA), come già avvenuto in alcuni ordinamenti nazionali;
- mostrare una minore riluttanza nel ricorrere al parere motivato della Commissione, le procedure precontenziose e il controllo giurisdizionale, affinché i controlli siano esercitati in un’ottica orientata al miglior equilibrio tra l’esercizio delle competenze istituzionali e la gestione proporzionata dei rischi, in coerenza con gli obiettivi strategici di crescita dell’Unione europea.

¹ M. Gillouard e D. Quelhas, «Juristes de banque, un métier en pleinemutation», *Revue Banque* luglio 2024, n. 894, p. 33.

Appendici

Appendice 1

Richiamo al processo Lamfalussy (Blanche Soussi)

Appendice 2

Rafforzamento dei poteri dei comitati di Livello 3 in conformità con le raccomandazioni del Rapporto Larosière (Blanche Soussi)

Appendice 3

Riferimenti delle pubblicazioni citate nell'introduzione relative all'uso eccessivo degli atti di Livello 2 (Daniela Quelhas e Anne-Claire Rouaud)

Appendice 4

Tabella EACB con esempi delle sfide poste dai testi di Livello 2 e Livello 3 (EACB)

Appendice 5

Focus sulla finanza sostenibile (Isabelle Louis e Pauline Hascoet)

Appendice 6

Analisi della giurisprudenza della CGUE e del Conseil d'État in materia di soft law europea (François Boucard e Daniela Quelhas)

Appendice 7

Proposte di modifica ai regolamenti fondativi delle ESA per rafforzare il criterio della competitività (Daniela Quelhas e Elisabeth Delahousse)

Appendice 8

Suggerimenti per migliorare il processo di consultazione (Elisabeth Rousseau)

Appendice 9

Analisi della procedura di parere motivato di cui dell'articolo 60-bis del Regolamento sulle ESA e proposte di modifica degli articoli 16 e 60-bis del Regolamento ESA e dell'articolo 54 del Regolamento AMLA (Daniela Quelhas e Anna-Claire Rouaud)

Appendice 10

Tabella riassuntiva delle situazioni nazionali

Appendice 11

Figure chiave (Marie Gillouard e Jennifer Abbou)

Glossario

Appendice 1

Richiamo al processo Lamfalussy

Blanche Soussi

Raccomandato nel rapporto del gruppo di lavoro presieduto da Alexandre Lamfalussy, pubblicato nel febbraio 2001, il cosiddetto “processo Lamfalussy” fu concepito con l’obiettivo di favorire la realizzazione di un mercato finanziario integrato nell’Unione europea. Tale processo nasceva come risposta sia alla crescente globalizzazione dei flussi finanziari, sia all’esigenza di superare i limiti di reattività e flessibilità della procedura legislativa europea, ritenuta inadeguata rispetto alla rapidità degli sviluppi tecnologici e normativi, in particolare se confrontata con l’ordinamento statunitense.

La struttura del processo si fondava su una procedura di comitatologia rinnovata, articolata secondo un approccio regolatorio a quattro livelli:

Livello 1

Il Parlamento europeo e il Consiglio conservavano, naturalmente, la competenza ad adottare – secondo la procedura di codecisione – direttive o regolamenti su iniziativa della Commissione europea. Tuttavia, nell’ambito del nuovo approccio multilivello, tali atti legislativi di Livello 1 avrebbero dovuto limitarsi a stabilire i principi generali e i parametri essenziali dell’intervento normativo, delegando alla Commissione il potere di adottare le misure tecniche di attuazione, dettagliatamente elencate.

Livello 2

Spettava dunque alla Commissione europea il compito di adottare le misure tecniche di attuazione previste dagli atti legislativi di Livello 1. In tale attività essa era assistita da due comitati, ciascuno con una composizione e una funzione ben distinte:

- il Comitato europeo dei valori mobiliari (European Securities Committee – ESC), composto da alti rappresentanti degli Stati membri, che aveva un ruolo decisionale, potendo esprimersi mediante voto sulle misure proposte dalla Commissione;
- il Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (Committee of European Securities Regulators – CESR), forma-

to dai rappresentanti delle autorità nazionali di vigilanza sui mercati finanziari, esercitava una funzione meramente consultiva.

Livello 3

Il Comitato delle Autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR), già coinvolto al Livello 2 in funzione consultiva, era anche incaricato di promuovere la convergenza tra le normative e le prassi applicative adottate a livello nazionale, in attuazione delle disposizioni adottate ai Livelli 1 e 2. L'enfasi era dunque posta sulla necessità di rafforzare la cooperazione tra le autorità di regolamentazione nazionali; il sistema si fondava sulla buona volontà delle autorità nazionali di adeguarsi agli orientamenti comuni, in assenza di un meccanismo di obbligatorietà.

Livello 4

La Commissione europea, in qualità di custode dei Trattati, resta responsabile della corretta attuazione dei testi adottati nell'ambito del processo Lamfalussy. Tale funzione deve essere esercitata in modo efficace con la collaborazione attiva di tutti gli attori coinvolti, compresi gli Stati membri e gli operatori del settore privato.

Nel 2003, con l'estensione del processo Lamfalussy ai settori bancario e assicurativo, furono creati i comitati di Livello 3: Comitato delle Autorità Europee di Vigilanza Bancaria (European Banking Supervisors – CEBS), per il settore bancario, e il Comitato delle Autorità Europee di Vigilanza delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors – CEIOPS), per il settore assicurativo e previdenziale.

Nel 2010, in seguito a una delle raccomandazioni contenute nel Rapporto Larosière, le tre Autorità di vigilanza di Livello 3 (CEBS, CEIOPS e CESR) avrebbero dovuto essere sostituite dalle nuove Autorità Europee di Vigilanza (ESA) (vedere Appendice 2).

Appendice 2

Rafforzamento dei poteri dei comitati di Livello 3 in conformità con le raccomandazioni del Rapporto Larosière

Blanche Soussi

La raccomandazione del Rapporto Larosière, che mirava a rafforzare i poteri dei comitati Lamfalussy di Livello 3, è stata formalmente sancita attraverso l'adozione di tre regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio, datati 24 novembre 2010.

Ecco come.

Questi tre regolamenti, adottati il 24 novembre 2010, istituiscono le tre Autorità Europee di Vigilanza (ESA), che sostituiscono i precedenti comitati di livello 3, i quali possedevano esclusivamente poteri consultivi. Le ESA, pertanto, operano come autorità di livello 3. Ma quali sono i poteri concretamente attribuiti alle ESA?

Il Rapporto Larosière sottolineava che alle tre ESA “sarebbero stati conferiti mandati chiari, missioni ben definite e poteri sufficienti” (punto 187 del rapporto).

Tuttavia, l'esercizio di tali poteri da parte delle ESA doveva avvenire nel pieno rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale. Secondo tale principio, ogni istituzione dell'Unione europea è chiamata ad agire entro i limiti dei poteri ad essa conferiti dai Trattati, evitando qualsiasi invadenza nei poteri attribuiti alle altre istituzioni¹.

Di conseguenza, non è stato possibile attribuire alle ESA il potere di adottare disposizioni vincolanti, impersonali e generali, in quanto tali competenze rientrano nell'ambito esclusivo del Parlamento europeo, del Consiglio o, in alcuni casi, della Commissione europea su delega.

Questo problema è stato risolto dalla normativa del 2010, che stabilisce che, quando la Commissione europea riceve, su delega del Parlamento europeo e del Consiglio, il potere di adottare norme tecniche di regolamentazione o di attuazione, tali testi devono essere prima elaborati dall'ESA competente e successivamente proposti alla Commissione europea.

¹ Vedere il caso Meroni.

La Commissione europea esamina le proposte delle ESA e, qualora le ritenga inaccettabili, può richiederne la modifica, a condizione che fornisca una spiegazione dettagliata delle ragioni alla base di tale richiesta. In alternativa, la Commissione ha la possibilità di rifiutare le proposte, ma deve comunque fornire una motivazione adeguata per tale decisione. Una volta che la Commissione è soddisfatta delle modifiche apportate, adotta le proposte in un atto delegato (norma di Livello 2).

L'equilibrio istituzionale è così rispettato dal punto di vista giuridico, mentre al contempo le ESA vedono rafforzati i loro poteri, come auspicato nel Rapporto Larosière.

In questo quadro, le ESA sono incaricate di redigere progetti di testi normativi di autorità di livello 3, che, successivamente, possono essere trasformati in atti delegati dalla Commissione europea, diventando così atti vincolanti di Livello 2.

Appendice 3

Riferimenti delle pubblicazioni citate nell'introduzione relative all'uso eccessivo degli atti di Livello 2

Daniela Quelhas e Anne-Claire Rouaud

Parlamenti Nazionali

Vedere per esempio:

- in Francia: S. Sutour, Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires européennes sur la place des actes délégués dans la législation européenne, Sénat, Session ordinaire 2013-2014, gennaio 2014, n. 322, <https://www.senat.fr/rap/r13-322/r13-3221.pdf>; J.-F. Rapin, D. Marie e C. Morin-Desailly, Rapporto informativo redatto per conto del Comitato degli Affari Europei sulla deriva normativa dell'Unione europea, Senato, sessione ordinaria 2024-2025, dicembre 2024, n. 190.
- in Germania: Relazione parlamentare Radwan/Zöllmer n. 18/4451 Sezione V e Risoluzione del Bundestag del 18.02.2016 (discussione plenaria su 18/7539 del 18.02.2016, votazione sulla mozione e approvazione in 15273 A).

Studio del Centro per la politica europea

Studio CEP, Autorità Europee di Vigilanza, Margini di miglioramento a livello 2 e 3, studio per conto dell'iniziativa fpmi Munich Financial Centre, 4 ottobre 2016, disponibile qui: <https://www.cep.eu/eu-topics/details/the-european-supervisory-authorities-room-for-improvement-at-level-2-and-level-3.html>.

Istituzioni dell'EU

Le istituzioni dell'Unione europea esprimono regolarmente preoccupazioni riguardo all'adozione di atti legislativi delegati. Poiché la delega di poteri alla Commissione può sollevare questioni di grande rilevanza politica, il Parlamento europeo, il 25 febbraio 2015, ha adottato una "Risoluzione sul seguito dato alla delega di poteri legislativi e al controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione

della Commissione”, 2012/2323(INI), disponibile qui: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0127_EN.html.

L'accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 16 dicembre 2003 (GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1; [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32003Q1231(01))), sostituito dall'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea “Legiferare meglio” del 13 aprile 2016 (GU L 123 del 12/05/2016, pag. 1; disponibile qui: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01))), con disposizioni specifiche per la legislazione delegata, ha già tentato di affrontare le preoccupazioni sollevate dalla moltiplicazione dei mandati. Tuttavia, la persistenza delle problematiche ha spinto il Consiglio, il Parlamento e la Commissione ad adottare nel 2019 i “Criteri non vincolanti per l'applicazione degli articoli 290 e 291 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea – 18 giugno 2019”, 2019/C 223/01, disponibile qui: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32019Q0703\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32019Q0703(01)).

Nelle risoluzioni che accompagnano le decisioni di discarico relative all'esecuzione del bilancio delle ESA, il Parlamento europeo sottolinea frequentemente che le Autorità, nello svolgimento delle loro attività, devono prestare particolare attenzione a garantire la compatibilità con il diritto dell'Unione, rispettare il principio di proporzionalità e osservare i principi fondamentali del mercato interno. Cfr. ad esempio la Risoluzione n. 2020/1945 del Parlamento europeo del 14 maggio 2020, che contiene osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione di discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Autorità bancaria europea (ABE) per l'esercizio 2018, GU L 417 dell'11.12.2020, pag. 325, disponibile qui; <https://eur-lex.europa.eu/eli/res/2020/1945/oj>; Risoluzione n. 2021/1642 del Parlamento europeo del 29 aprile 2021 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati per l'esercizio 2019, GU L 340 del 24.09.2021, pag. 405, disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/eli/res/2021/1642/oj>.

Vedere anche Council Financial Services Committee, Report on Level 2 Processes-Endorsement, 1759/15, 23 giugno 2015, disponibile qui: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1759-2015-INIT/en/pdf>.

Vedere anche la relazione del Comitato economico e sociale europeo (CESE): Relazione informativa della sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo sul tema “Legiferare meglio: atti di esecuzione e atti delegati”, 30 luglio 2013, disponibile qui: <https://www.eesc.europa.eu/fr/sections/otherbodies/sectionscommission/singlemarket-production-and-consumption-int/information-reports>.

Appendice 4

Tabella EACB con esempi delle sfide poste dai testi di Livello 2 e Livello 3 (EACB)



TESTO	PROBLEMA	SPIEGAZIONE
AML/CFT Livello 3	Incoerenza	<p>Linee Guida in materia AML/CFT quando richiedono agli Stati membri di nominare un membro del Consiglio di amministrazione responsabile per le questioni legate a AML/CFT, quando ciò può essere attuato solo attraverso il recepimento nazionale della direttiva che stabilisce tale disposizione.</p> <p>La Direttiva UE 2015/849, recepita da ciascun Stato membro, stabilisce nell'articolo 8 l'obbligo di "nominare un responsabile compliance a livello di management" come requisito fondamentale per le politiche interne in materia AML/CFT.</p> <p>La definizione di "management" fornita dalla Direttiva è ampia e non richiede che il responsabile compliance faccia necessariamente parte del Consiglio di amministrazione dell'ente.</p> <p>D'altro canto, l'articolo 46 della Direttiva UE 2015/849 stabilisce che "gli Stati membri prescrivano, ove opportuno, che i soggetti obbligati nominino un membro del Consiglio di amministrazione responsabile dell'attuazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva".</p> <p>L'Autorità bancaria europea (EBA) ha emanato le Linee guida EBA/GL/2022/05, in conformità agli articoli 8 e 46 della Direttiva UE 2015/849. L'articolo 8 stabilisce l'obbligo di nominare una persona responsabile "a livello di management" per la compliance, mentre l'articolo 46 sollecita che "gli Stati membri prescrivano, ove opportuno, che le entità obbligate nominino un membro del Consiglio di amministrazione responsabile dell'attuazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva".</p> <p>Incoerenza: Alla luce dei testi normativi di primo livello (Direttiva UE 2015/849) e delle linee guida di vigilanza, emerge una prima evidente incoerenza nel modo in cui tutte le entità sono tenute a nominare una persona responsabile della conformità ai requisiti AML/CFT.</p>

<p>AML/CFT Livello 3</p>	<p>Incoerenza</p>	<p>In primo luogo, all'interno della stessa Direttiva (Livello 1), la designazione di una persona responsabile per la conformità ai requisiti AML/CFT prevede due livelli differenziati di nomina:</p> <p>L'articolo 8 della Direttiva prevede la possibilità che, nell'ambito delle politiche che il consiglio di amministrazione deve stabilire, la persona responsabile della compliance non debba essere necessariamente un membro di tale organismo. Questa opzione è stata recepita dalla normativa nazionale in Spagna, dove viene identificata principalmente la figura del Rappresentante presso il SEPBLAC (che deve essere un dirigente senior, ma non è obbligatoriamente un membro del consiglio di amministrazione). Inoltre, la normativa spagnola prevede che l'Organismo di controllo interno possa essere un organo collegiale all'interno della struttura organizzativa di ciascuna entità.</p> <p>L'articolo 46 della Direttiva sollecita gli Stati membri, e quindi i legislatori incaricati di recepire la Direttiva (si ricorda che la Direttiva non è direttamente applicabile come un Regolamento, ma richiede il recepimento da parte di ciascun Stato membro), a prevedere la designazione di un membro del consiglio di amministrazione responsabile dell'attuazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva. La legislazione spagnola ha recepito questa disposizione in modo simile a quanto stabilito nell'articolo 8.</p> <p>Pertanto, le suddette Linee guida EBA risultano incoerenti quando trattano lo sviluppo degli articoli 8 e 46 della Direttiva, poiché presentano una discrepanza intrinseca tra le disposizioni. In particolare, le Linee guida non tengono sufficientemente conto del fatto che la responsabilità complessiva del consiglio di amministrazione, come stabilito dalla CRD IV e dal Regolamento CRR, è quella di definire le politiche e i modelli di gestione del rischio. Il consiglio deve possedere, collettivamente, le capacità, le conoscenze e l'esperienza necessarie per garantire l'efficace attuazione e supervisione della conformità a tali politiche.</p> <p>A ciò si deve aggiungere che il modello di governance degli istituti di credito cooperativo, per sua natura, prevede prevalentemente la presenza di amministratori non esecutivi, i quali non ricevono una remunerazione diretta per la loro posizione, fatta eccezione per il sistema di indennità ampiamente adottato in quel settore. Le differenze nel sistema di governance e nel modello societario europeo, nell'ambito del recepimento della Direttiva citata e nell'adempimento dell'obbligo di "esigere" la nomina, come previsto dall'articolo 46, hanno già preso in considerazione questa realtà. Di conseguenza, non è stato previsto in nessun caso l'obbligo di nominare un consigliere di amministrazione come responsabile AML/CFT, ma piuttosto figure che adempiano concretamente agli obblighi comunitari, come il "Rappresentante presso il SEPBLAC" e presso l'"Organismo di controllo interno".</p>
------------------------------	-------------------	---

<p>AML/CFT Livello 3</p>	<p>Incoerenza</p>	<p>In conclusione, riteniamo che le suddette Linee guida EBA, che sviluppano gli articoli 8 e il capo VI della Direttiva (capo che include anche l'articolo 46), siano incoerenti con quanto previsto dalla Direttiva di primo livello. Infatti, non prendono in considerazione la possibilità che il responsabile nominato a livello più alto possa non far parte della "direzione" e, quindi, non possieda necessariamente un ruolo nel consiglio di amministrazione. Questo è particolarmente rilevante per le realtà aziendali, e le cooperative in particolare, come dimostrato dal fatto che questa realtà è stata già presa in considerazione nel recepimento nazionale della Direttiva fino ad oggi.</p>
<p>Basilea III Livello 2</p>	<p>Inflazione regolamentare/ Mandato superato</p>	<p>Gli RTS relativi al rischio di mercato, insieme all'introduzione della revisione fondamentale del Trading Book, rappresentano chiari esempi dell'estensione delle normative di Livello 2.</p>
<p>Basilea BCBS 239</p>	<p>Onere eccessivo/ mancanza di chiarezza</p>	<p>I principi stabiliti sono spesso poco specifici, lasciando ampio spazio all'interpretazione. Inoltre, non essendo direttamente trasponibili, questi principi sono sottoposti a verifica da parte delle autorità competenti ai sensi dell'articolo 74 della CRD (Capital Requirements Directive), il quale, tuttavia, risulta essere anch'esso poco specifico</p>
<p>Principi RDARR</p>	<p>Onere eccessivo/ Mandato superato</p>	<p>La Guida della BCE su come implementare i principi RDARR manca di un fondamento democratico, poiché non è stata oggetto di una vera e propria implementazione legale attraverso il processo legislativo. Tali principi, pur non essendo stati valutati tramite il normale processo legislativo, sono tuttavia pienamente applicati dai team di ispezione della BCE. Questo approccio comporta notevoli discrepanze nel modo in cui tali principi vengono applicati, con conseguenti costi elevati per le entità soggette a queste ispezioni.</p>
<p>BRRD Livello 2</p>	<p>Articolazione temporale</p>	<p>Vi è una evidente mancanza di chiarezza, ad esempio, sulla definizione di MREL e sul perimetro dei vecchi RTS, dove non è chiaro se debbano essere riconsiderati alla luce dell'introduzione della revisione nella BRRD2. Inoltre, i ritardi sono un problema persistente: ci sono ancora alcuni mandati ai quali l'EBA non ha dato seguito, senza che sia chiaro il motivo o cosa stia causando esattamente questi ritardi nel progresso dei lavori.</p>
<p>CCD/MCD Livello 3</p>	<p>Mandato superato</p>	<p>Esempio sulla validità delle linee guida EBA del 29 maggio 2020 sulla concessione e il monitoraggio dei prestiti (EBA/ GL/2020/06).</p> <p>Le Linee guida EBA del 29 maggio 2020 sulla concessione e il monitoraggio dei prestiti (EBA/GL/2020/06) estendono l'ambito di applicazione della Direttiva 2008/48/CE sul credito al consumo e della Direttiva 2014/17/UE sul credito ipotecario, imponendo agli istituti di credito requisiti generali di governance interna, come stabilito dagli articoli 74 e 79 della Direttiva 2013/36/UE.</p>

CCD/MCD Livello 3	Mandato superato	Nel contesto dei requisiti esistenti sulla valutazione del credito al consumo, queste Linee guida introducono nuovi obblighi, tra cui la considerazione dei fattori ambientali, sociali e di governance (ESG) nel rischio di credito, la regolamentazione dei modelli di fornitura automatizzata e l'obbligo di mantenere un elenco chiaro di credenziali per le valutazioni dell'affidabilità creditizia dei consumatori.
CRD Livello 3	Mandato superato	Per quanto riguarda le Linee guida EBA sulla governance interna (EBA/GL/2017/11) e le Linee guida EBA sulle sane politiche di remunerazione ai sensi della Direttiva 2013/36/UE (EBA/GL/2021/04), l'Autorità austriaca per i mercati finanziari (FMA) ha dichiarato di essere "parzialmente conforme". La ragione di questa parziale conformità risiede nella mancanza di una base giuridica nell'articolo 29 (composizione del comitato per le nomine) e nell'articolo 39c della legge bancaria austriaca (composizione del comitato per le remunerazioni).
CRD Livello 3	Mandato superato	Linee guida EBA/ESMA sulla Valutazione dell'Idoneità dei Membri dell'Organo di Gestione e dei Titolari di Funzioni Chiave Le linee guida EBA/ESMA prevedono l'introduzione di un nuovo criterio di "indipendenza formale", che richiede un numero sufficiente di membri non esecutivi all'interno dell'organo di gestione. Tuttavia, né l'articolo 74(1) e (3) della CRD né gli articoli 88 e 91(12) della CRD autorizzano l'EBA a elaborare requisiti aggiuntivi per i membri dell'organo di gestione di un istituto, requisiti che non siano espressamente prescritti dalla normativa di secondo livello.
CRD Livello 3	Mandato superato	Linee guida dell'EBA sulle sane politiche di remunerazione ai sensi della direttiva 2013/36/UE. Secondo le Linee guida EBA/ESMA, nelle G-SII e nelle O-SII, il comitato per la remunerazione dovrebbe comprendere una maggioranza di membri indipendenti e dovrebbe essere presieduto da un membro indipendente. Tuttavia, l'articolo 95(1) della CRD, combinato con l'articolo 75(2) della stessa Direttiva, non fornisce una base giuridica per un requisito di composizione così specifico riguardante il comitato per la remunerazione nelle istituzioni sistemicamente rilevanti. Pertanto, l'EBA sembra essere andata oltre il proprio mandato stabilendo ulteriori linee guida e regolamenti sui membri indipendenti nel comitato per la remunerazione, per le G-SII e le O-SII.
CRD Livello 2, Livello 3	Articolazione temporale	Lungo iter legislativo per l'adozione degli RTS, che consente una corretta e tempestiva attuazione delle Linee guida da parte delle entità del settore bancario. <i>Esempio</i> Nel 2022, l'Autorità bancaria europea ha pubblicato le Linee guida EBA/GL/2022/14, emanate sulla base dell'articolo 84(6) della Direttiva 2013/36/UE, che specificano i criteri per l'identificazione, la valutazione, la gestione e l'attenuazione dei rischi derivanti da potenziali variazioni dei tassi di interesse.

<p>CRD Livello 2, Livello 3</p>	<p>Articolazione temporale</p>	<p>Inoltre, queste linee guida trattano anche la valutazione e il monitoraggio del rischio di spread creditizio, nonché la gestione dei rischi legati alle attività diverse dalla negoziazione degli istituti finanziari.</p> <p>Lo stesso giorno, l'EBA ha pubblicato anche le seguenti bozze:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. EBA/RTS/2022/09 – progetto di norme tecniche di regolamentazione che specifica metodologie standardizzate e semplificate per valutare i rischi derivanti da potenziali variazioni dei tassi di interesse, che influenzano sia il valore economico del capitale proprio che il reddito netto da interessi delle attività di un istituto finanziario, diverse dal portafoglio di negoziazione, in conformità con l'articolo 84(5) della Direttiva 2013/36/UE. b. Il progetto di norme tecniche di regolamentazione specifica gli scenari shock di vigilanza, i modelli comuni e le ipotesi parametriche utilizzate per determinare cosa costituisce un forte calo nel calcolo del valore economico del capitale proprio e del reddito netto da interessi, in conformità con l'articolo 98(5a) della Direttiva 2013/36/UE. <p>Le bozze di norme tecniche di regolamentazione sono state sottoposte alla Commissione, che le ha infine adottate e pubblicate a maggio 2024.</p> <p>Le suddette Linee guida sono entrate in vigore il 30 giugno 2023, con l'eccezione delle sezioni relative al rischio di spread creditizio da attività non di negoziazione (CSRBB), che sono entrate in vigore il 31 dicembre 2023. L'RTS, che fornisce disposizioni specifiche necessarie per una corretta attuazione delle Linee guida, è stato pubblicato un anno dopo, a maggio 2024.</p> <p>Va notato che l'accesso ai requisiti specifici stabiliti nell'RTS è fondamentale per garantire la conformità ai requisiti delle Linee guida.</p> <p>Questo generalmente implica la necessità di apportare cambiamenti significativi ai sistemi IT delle istituzioni finanziarie, un processo che richiede tempo.</p> <p>L'adozione e la pubblicazione degli RTS basati sulle Linee guida dopo la data di applicazione delle stesse impediscono alle banche di attuare tempestivamente i requisiti pertinenti stabiliti nelle Linee guida.</p>
<p>CRD Linee Guida EBA sull'erogazione dei prestiti</p>	<p>Mandato superato Incoerenza con la legislazione nazionale</p>	<p>Nel 2018, la Federazione bancaria francese (FBF) ha contestato le Linee guida EBA sull'erogazione dei prestiti (EBA/GL/2020/06). Nel 2022, il Consiglio di Stato francese ha deciso che non era necessario rinviare le questioni sollevate dall'appellante alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).</p>

<p>CRD Linee Guida EBA sull'erogazione dei prestiti</p>	<p>Mandato superato Incoerenza con la legislazione nazionale</p>	<p>È sorprendente che i paragrafi 90 e 247 delle Linee guida EBA, che impongono agli istituti di credito di avere una visione unica e coerente di tutte le attività e passività di un cliente detenute presso un istituto o un creditore su base consolidata, non siano coerenti con le disposizioni della legge francese sul segreto bancario. Infatti, se lo stesso cliente detiene attività in entità giuridicamente distinte dello stesso gruppo bancario (ad esempio, in un altro istituto del gruppo o in una filiale di assicurazione o gestione patrimoniale), la legge francese sul segreto professionale vieta all'istituto di credito di raccogliere informazioni che gli consentano di adempiere a tale obbligo.</p> <p>Inoltre, l'Allegato II delle Linee guida EBA fornisce un elenco esaustivo delle informazioni e dei documenti da raccogliere dal richiedente per il prestito. Le Linee guida menzionano un principio generale di proporzionalità, ma questo principio non si applica all'Allegato II, che non è coperto da tale disposizione.</p> <p>Mentre i co-legislatori europei, sia nelle direttive successive relative al credito al consumo che nella Direttiva sul "Credito ipotecario", hanno lasciato al creditore il compito di determinare gli elementi da considerare nella valutazione del merito creditizio, l'EBA introduce, senza una base giuridica, nuovi obblighi che vengono applicati in modo uniforme a situazioni oggettivamente molto diverse. Ad esempio, la stessa regolamentazione viene applicata sia ai prestiti per l'acquisto di una casa principale che a quelli per l'acquisto di un aspirapolvere.</p>
<p>CRD Livello 3</p>	<p>Mandato superato</p>	<p>In molti casi, le autorità francesi hanno deciso di rispettare solo parzialmente alcune linee guida e/o di adottarle con ritardo.</p> <p>La questione più rilevante riguarda le Linee guida EBA sulle sane politiche di remunerazione (EBA/GL/2021/04), in particolare il cap dei bonus, a causa della mancanza di una base giuridica chiara per tali disposizioni. Ad esempio: l'ambito di applicazione di diversi requisiti degli articoli 92 e 94 della CRD, come la politica retributiva in linea con la strategia aziendale e l'integrazione di misure per evitare conflitti di interesse, è esteso dalle Linee guida EBA a tutto il personale. Tuttavia, una lettura dei suddetti articoli, che sono stati fedelmente recepiti nel diritto francese, indica che tali disposizioni si applicano esclusivamente al personale identificato.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La CRD richiede che gli strumenti siano soggetti a una politica di conservazione adeguata, per allineare gli incentivi con gli interessi a lungo termine dell'istituzione, ma non stabilisce un requisito specifico riguardo al periodo di conservazione applicato agli strumenti assegnati. Il paragrafo 289 delle Linee guida EBA impone un requisito specifico per il periodo di conservazione, stabilendo che dovrebbe essere di almeno 1 anno. Tuttavia, l'ACPR ha osservato che "Le Linee guida non sono la sede appropriata per stabilire nuovi requisiti".

<p>CRD, PSD Livello 3</p>	<p>Mandato superato</p>	<p>Linee guida del 22 marzo 2016 sulla governance e la vigilanza dei prodotti bancari al dettaglio (EBA/GL/2015/18).</p> <p>L'EBA ha oltrepassato i propri poteri, come stabilito dal Regolamento 1093/2010, introducendo procedure per la governance e la supervisione dei prodotti bancari al dettaglio che non sono previste nei quattro testi di Tier 1, ossia nella Direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) 2013/36/UE, negli articoli da 74 a 95 della stessa Direttiva, nella Direttiva sui servizi di pagamento (PSD) 2015/2366, nella Direttiva 2009/110/CE sulla moneta elettronica e nella Direttiva 2014/17/UE sui prestiti per beni immobili.</p> <p>In effetti, tutte queste direttive si applicano alla governance aziendale, non alla governance dei prodotti bancari al dettaglio. Pertanto, trasponendo nelle sue Linee guida del 22 marzo 2016 i concetti relativi alla governance dei prodotti finanziari alla governance dei prodotti bancari al dettaglio immessi sul mercato dagli istituti di credito, l'EBA imporrebbe ai produttori di servizi di banca al dettaglio di conformarsi a best practice il cui livello di adempimento non sarebbe giustificato e che non deriverebbe da alcuna direttiva o regolamento europeo, il cui compito è garantire la corretta applicazione delle normative in tutta l'Unione europea.</p>
<p>CRR Livello 1, Livello 2, livello 3</p>	<p>Incoerenza</p>	<p>Abbiamo osservato alcuni casi in cui un'autorità non ha applicato interamente alcune delle Linee guida di livello 1, 2 e le Guide ESA, anche dopo la loro entrata in vigore formale o la data di applicazione ufficiale. Tuttavia, questi casi sono generalmente meno espliciti e più impliciti, verificandosi spesso in un contesto transitorio. In altre parole, ciò che non è stato applicato o pienamente applicato in un determinato momento potrebbe non ricevere necessariamente tale trattamento a tempo indeterminato, ma potrebbe essere implementato in futuro.</p> <p>L'articolo 77/78/78-bis del CRR, in relazione al Regolamento Delegato della Commissione n. 2023/827 (che era ancora in fase di bozza all'epoca), ha subito temporaneamente e principalmente incongruenze nelle prime fasi di entrata in vigore delle modifiche CRR2.</p>
<p>CRR Livello 2, Livello 3</p>	<p>Onere eccessivo</p>	<p>Il Regolamento di esecuzione della Commissione n. 2021/1751 e gli ITS associati richiedono una forma elaborata di segnalazione di problemi di impraticabilità in relazione a determinati requisiti contrattuali.</p> <p>Finora, abbiamo scelto di affrontare la questione in modo più pragmatico, mantenendo comunque gli stessi obiettivi sostanziali (non contestiamo la logica alla base di tali requisiti). Tuttavia, questo approccio risulta essere meno gravoso dal punto di vista operativo.</p>

<p>CRR Livello 2, Livello 3</p>	<p>Onere eccessivo</p>	<p>Un altro esempio è rappresentato dalle Linee guida EBA/GL/2024/04 dell'8 aprile 2024, intitolate "Linee guida sulla nuova presentazione di dati storici nell'ambito del quadro di segnalazione EBA". Poiché il CRR non include un concetto di materialità, come invece previsto dagli standard di revisione, l'EBA stabilisce che errori, inesattezze o altre modifiche nei dati devono essere segnalati in conformità con il quadro di segnalazione di vigilanza e risoluzione sviluppato dall'EBA, che include standard tecnici e linee guida. In base a questa linea guida sulla nuova resubmission, le banche sono tenute a ripresentare senza indebito ritardo la loro segnalazione prudenziale nel caso in cui si verificano errori che rientrano nell'intervallo di 10.000 EUR (ossia un errore di 5.000 EUR in più o 5.000 EUR in meno).</p> <p>Con totali di bilancio che ammontano a miliardi di euro, questa ipotesi di lavoro risulta essere totalmente impraticabile. A tal proposito, la Banca centrale olandese ha informato che fornirà alle banche olandesi un'istruzione separata per affrontare questa problematica.</p>
	<p>Requisiti sovrapposti Incoerenza con il livello 1 Mandato superato</p>	<p>L'elemento BI non corrisponde alla definizione del componente sottostante nel CRR.</p> <p>In almeno un caso, l'RTS/ITS elenca un elemento componente che non coincide con la definizione sottostante prevista nel CRR:</p> <p>L'articolo 314(2) del CRR 3 stabilisce che "la componente patrimoniale è la somma del totale lordo dei prestiti in essere dell'istituto, delle anticipazioni, dei titoli fruttiferi, compresi i titoli di Stato, e delle attività in leasing, calcolata come media annuale degli ultimi tre esercizi finanziari sulla base degli importi alla fine di ciascuno dei rispettivi esercizi finanziari";</p> <p>Tuttavia, l'articolo 3(a) dell'RTS e l'articolo corrispondente dell'ITS stabiliscono che "l'importo contabile lordo del saldo di cassa presso le banche centrali e altri depositi a vista" fanno anch'essi parte della somma che determina la componente patrimoniale.</p> <p>Informazioni duplicate in RTS/ITS Ci sono informazioni duplicate sia nella bozza RTS che nell'ITS. Ad esempio, l'elenco degli elementi di ogni Business Indicator Component è ripetuto in entrambi gli standard.</p> <p>Problemi di chiarimento nel RTS/ITS Alcuni articoli dell'RTS non forniscono molti chiarimenti oltre a quanto già descritto nel regolamento CRR3 originale. Ad esempio, l'articolo 16 dell'RTS (Ambito delle esclusioni dall'indicatore aziendale) e l'articolo 4 dello stesso documento (Componente dividendo) presentano sostanzialmente lo stesso contenuto dell'articolo 314(2) del CRR3, sebbene in una forma riassunta.</p>

<p>CRR Livello 2</p>	<p>Requisiti sovrapposti Incoerenza con il livello 1 Mandato superato</p>	<p>D'altro canto, mancano chiarimenti sulla definizione di servizi finanziari e non finanziari nel CRR e nelle norme tecniche, soprattutto per quanto riguarda l'inclusione dei corrispettivi di esternalizzazione nel calcolo dell'indicatore aziendale.</p>
<p>CRR Livello 2</p>	<p>Mandato superato Articolazione temporale Incoerenza</p>	<p>Portata troppo ampia del mandato dell'EBA per lo sviluppo di standard tecnici di attuazione (ITS)</p> <p>La “carta bianca” dell'EBA per quanto riguarda i mandati previsti dal CRR per elaborare norme tecniche di attuazione (ITS) significa che, a differenza degli atti delegati, il Parlamento europeo e il Consiglio non hanno alcun ruolo nell'adozione di atti di esecuzione. Una volta completata la “procedura di comitatologia” e dopo che la Commissione adotta formalmente un atto di esecuzione, questo atto verrà pubblicato nella Gazzetta ufficiale e entrerà in vigore.</p> <p>Sembra che la Commissione europea e i membri del Parlamento europeo abbiano la tendenza a conferire alla Commissione il potere di sviluppare regole che, pur sembrando tecniche o “bloccanti”, possano avere un impatto significativo e potenzialmente gravoso. Uno degli esempi più rilevanti è l'ITS sviluppato in base al mandato previsto nell'articolo 434-bis del CRR, che riguarda i formati di informativa uniformi. In particolare, gli emendamenti che implementano la divulgazione dei rischi ambientali, sociali e di governance (ESG) rappresentano un cambiamento significativo nelle pratiche di reporting.</p> <p>In base allo scopo stabilito nel presente articolo: “Tali formati uniformi di informativa devono fornire informazioni sufficientemente complete e comparabili affinché gli utilizzatori di tali informazioni possano valutare i profili di rischio degli istituti e il loro grado di conformità ai requisiti stabiliti nelle Parti da Uno a Sette”.</p> <p>Mentre la granularità delle informazioni richieste ai sensi degli “ITS sulle informative prudenziali sui rischi ESG in conformità all'articolo 449-bis del CRR” si discosta dal consueto livello di granularità delle informative del Pilastro 3, essa appare più simile a una segnalazione di vigilanza che a una “informazione comparabile” destinata agli utenti e agli investitori. Inoltre, l'intera responsabilità della raccolta dei dati ESG è affidata al settore bancario.</p> <p>Un altro esempio di informativa “simile a quella di segnalazione obbligatoria” riguarda le “informazioni NPE/FBE” (Non-Performing Exposures/Forbearance Exposures). È dubbio che i «semplici mortali», ossia gli utenti generali, siano interessati, ad esempio, alla qualità creditizia delle esposizioni performing e non performing in base ai giorni di scaduto, come previsto dal modulo CQ3 dell'UE.</p>

<p>CRR Livello 2</p>	<p>Mandato superato Articolazione temporale Incoerenza</p>	<p>Vi è un numero considerevole di nuovi mandati EBA derivanti dal CRR3/CRD6 che potrebbero avere un impatto significativo sui requisiti patrimoniali. Per citarne solo due:</p> <ol style="list-style-type: none"> Le Linee guida sui metodi di diversificazione proporzionale delle “esposizioni al dettaglio” ai sensi dell’articolo 123 del CRR presentano un rischio potenziale di condizioni di iniquità per le istituzioni dell’UE, poiché il criterio oggettivo di “granularità” non è stato introdotto nell’atto di livello 1. Le Linee guida che specificano i termini “depositi di denaro consistenti”, “finanziamenti garantiti in misura equivalente”, “parte significativa dei contratti totali” e “quantità adeguata di capitale conferito dal debitore” ai sensi dell’articolo 126-bis del CRR, <p>Risposta tardiva nel processo di Q&A che determina incertezza nell’interpretazione delle normative di Livello 1.</p> <p>Un altro problema riguarda l’incertezza nell’interpretazione delle normative di Livello 1, che deriva dalla risposta tardiva durante il processo di Q&A dell’EBA. Un esempio di questa difficoltà è la domanda n. 2021_5805, che riguardava l’applicazione dell’articolo 49 del CRR e che è stata presentata nell’aprile 2021. Tuttavia, alla data dell’analisi, l’EBA non aveva ancora pubblicato una risposta vincolante, la quale dovrebbe tenere conto della posizione della Commissione europea. In questo caso, l’incertezza nel fornire una risposta tempestiva rende difficile applicare correttamente il testo di Livello 1 con sufficiente certezza.</p> <p>Mancanza di coerenza nell’applicazione di alcune norme prudenziali ai gruppi di banche che operano come IPS.</p> <p>C’è una notevole mancanza di coerenza nell’applicazione di alcune normative prudenziali a gruppi di banche che operano come IPS (Institutions for Payment Services). Il CRR stabilisce chiaramente che le normative devono essere applicate in modo proporzionale alla natura, alla scala e alla complessità dei rischi associati al modello di business e alle attività di un istituto. Tuttavia, nel caso degli IPS, il modello di business diventa cruciale, poiché le normative non solo hanno modificato il processo di gestione del rischio nelle singole banche, ma hanno anche influenzato le associazioni.</p> <p>Nel caso degli IPS (Institutions for Payment Services), l’articolo 8 del CRR consente l’uso di esenzioni e deroghe dall’applicazione del requisito di liquidità su base individuale.</p> <p>Ciò significa che i membri di un IPS possono soddisfare i requisiti di Liquidità (LCR) e di Stabilità della Liquidità a lungo termine (NSFR) su base consolidata, considerando la situazione complessiva di tutti gli istituti che fanno parte del gruppo.</p>
--	--	--

		<p>Inoltre, alcuni gruppi IPS, ai sensi dell'articolo 49 del CRR, sono tenuti a soddisfare insieme, su base consolidata o aggregata estesa, i requisiti stabiliti dall'articolo 92 del CRR. Ciò implica che i membri di un IPS devono calcolare correttamente i fondi propri in modo che siano soddisfacenti per le autorità competenti, con una verifica annuale da parte di un revisore esterno, e devono rispettare i requisiti di CET1, Tier 1 e TCR.</p> <p>È giustificato che i membri di un IPS soddisfino anche i requisiti dell'articolo 92, par. 1 (a)-(c) del CRR su base individuale, ma in termini di (d) leverage ratio, il modello di business, e non solo il livello di rischio, determina la variazione del valore dell'indicatore.</p>
<p>CRR/CRD Mandati EBA Livello 2, Livello 3</p>	<p>Inflazione regolamentare Mandato superato</p>	<p>Mandato sulle voci fuori bilancio e sugli impegni revocabili incondizionatamente:</p> <p>Per gli impegni revocabili incondizionatamente, nel suo progetto di RTS, l'EBA si basa sugli stessi fattori suggeriti dal Comitato di Basilea (che li aveva utilizzati per spiegare l'aumento del Credit Conversion Factor (CCF) dallo 0% al 10%) per giustificare l'aumento del CCF dal 10% al 40%.</p> <p>Questo rappresenta un esempio di sovra-trasposizione da un lato e contraddice il testo di Livello 1 dall'altro (poiché il mandato conferito dal CRR3 non apre la strada a tale cambiamento).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mandato per la segnalazione regolamentare: nella sua bozza di RTS, l'EBA propone che il fully loaded ratio venga pubblicato già nel 2025, senza l'applicazione delle disposizioni transitorie che i legislatori avevano deciso di applicare almeno fino alla fine del 2032, o addirittura fino alla fine del 2036 per alcuni casi. - Mandato di valutazione prudente: l'EBA, nella sua bozza di SDR, va oltre il mandato conferito dal CRR3 definendo un trattamento eccezionale che consente di ridurre gli AVA (Asset Valuation Adjustments) in circostanze eccezionali. In effetti, la bozza di RTS introduce anche disposizioni volte a promuovere un'applicazione più armonizzata dell'RTS. <p>Alla fine di febbraio 2024, l'EBA ha pubblicato tre consultazioni su RTS e ITS riguardanti i rischi operativi, in conformità con i suoi mandati nel CRR. Tuttavia, l'EBA va oltre il proprio mandato stabilito nel CRR3, per quanto riguarda il calcolo della componente finanziaria. Il CRR3 specifica chiaramente che non c'è preferenza tra l'approccio contabile e l'approccio prudentiale, quest'ultimo disponibile per le istituzioni solo quando appropriato. Tuttavia, l'EBA specifica nella bozza di RTS che il metodo contabile è l'approccio predefinito, mentre l'approccio prudentiale può essere utilizzato in deroga a determinate condizioni. In particolare, questo approccio è applicabile a tutte le entità di un gruppo se una di esse decide di adottarlo. Ogni entità del gruppo deve presentare un dossier al supervisore almeno 90 giorni prima che l'approccio prudentiale possa essere applicato.</p>

<p>CRR/CRD Mandati EBA Livello 2, Livello 3</p>	<p>Inflazione regolamentare; Mandato superato</p>	<p>L'attuazione di questo approccio prudenziale comporta oneri amministrativi aggiuntivi e la domanda di autorizzazione per l'adozione deve essere rinnovata annualmente.</p> <p>Inoltre, la tempistica delle risposte a queste consultazioni è incoerente. L'EBA ha fissato una data di ritorno prevista per il 21 maggio per la consultazione sul Business Indicator, mentre la scadenza per la consultazione sulla rendicontazione regolamentare e sul Pilastro 3 era prevista per il 30 aprile. Poiché gli elementi costitutivi del Business Indicator hanno un impatto sulla rendicontazione, queste tre consultazioni avrebbero dovuto essere affrontate contemporaneamente.</p> <p>Infine, l'EBA richiede l'inclusione di elementi per il calcolo della "Componente di servizio" che sono difficili da raccogliere nei rendiconti contabili. Un esempio di ciò riguarda gli importi finanziari relativi agli eventi di rischio operativo, che sono generalmente tracciati in specifiche dichiarazioni normative, come richiesto dalla normativa.</p>
<p>RRC/CRD Livello 3</p>	<p>Proporzionalità</p>	<p>Principio di proporzionalità – necessità di fornire una soluzione specifica tenendo conto della diversità del settore bancario cooperativo, che include in particolare le piccole banche cooperative non complesse.</p> <p>Il principio di proporzionalità è fortemente sottolineato nel contenuto dei regolamenti dell'UE, tra cui il Regolamento n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013. Questo principio dovrebbe essere applicato, tra l'altro, considerando diversi fattori, come la dimensione e la complessità dell'istituto, la sua importanza sistemica, la sua presenza geografica, la dimensione delle sue operazioni, nonché l'organizzazione interna e la struttura finanziaria dell'istituto.</p> <p>È auspicabile che il principio di proporzionalità, che definisce l'ambito delle esenzioni per particolari disposizioni di legge, sia stabilito al Livello 1 della legislazione europea.</p> <p>La definizione delle norme dettagliate per l'attuazione del principio di proporzionalità dovrebbe, quindi, avvenire a livello delle singole associazioni o IPS, che, nei limiti stabiliti dalla legge, avranno la possibilità di adattare tali norme alle specificità del loro funzionamento.</p> <p>Infatti, la legge, così come le linee guida, si applicano sia alle grandi società che alle piccole banche locali. Ogni banca è unica, opera in contesti diversi e offre una gamma distinta di servizi. Pertanto, è impossibile creare regolamenti su misura per ciascuna di esse.</p> <p>Ecco alcuni esempi di regolamenti dell'UE nei quali il principio di proporzionalità potrebbe non essere stato correttamente applicato:</p>

<p>RRC/CRD Livello 3</p>	<p>Proporzionalità</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Linee guida sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'organo di gestione e dei titolari di funzioni chiave Le Linee guida EBA/GL/2021/06 e il documento ESMA35-36-2319 del 2 luglio 2021 hanno avuto un impatto significativo sulla selezione del personale dell'organo di vigilanza negli istituti di piccole dimensioni e non complessi. 2. Linee guida per una sana politica di remunerazione ai sensi della direttiva 2013/36/UE EBA/GL/2021/04 del 2 luglio 2021 – In altre parole, applicare la politica di remunerazione, in particolare le componenti variabili della remunerazione, alle persone che ricoprono posizioni indipendenti nelle funzioni di conformità e rischio in piccole istituzioni non complesse potrebbe non essere giustificato, dato che solo i membri del consiglio di amministrazione hanno un impatto significativo sul funzionamento dell'istituzione. Pertanto, si sottolinea che la politica relativa alle componenti variabili della remunerazione dovrebbe applicarsi esclusivamente ai membri del consiglio di amministrazione. 3. EBA/GL2022/14 – Le Linee guida emanate sulla base dell'articolo 84(6) della Direttiva 2013/36/UE specificano i criteri per l'identificazione, la valutazione, la gestione e l'attenuazione dei rischi derivanti da potenziali variazioni dei tassi di interesse. Inoltre, le linee guida stabiliscono anche i criteri per la valutazione e il monitoraggio del rischio di spread creditizio, nonché per le attività diverse dal portafoglio di negoziazione degli istituti finanziari. In conformità con il principio di proporzionalità, la normativa prevede un metodo standard semplificato per la misurazione del rischio di tasso di interesse, destinato alle istituzioni piccole e non complesse. Tuttavia, considerando le dimensioni di alcune banche cooperative, anche questo metodo semplificato risulta essere troppo complicato e impone obblighi sproporzionati rispetto al rischio effettivo cui sono esposte queste istituzioni.
<p>DAC7 / CESOP</p>	<p>Superamento del mandato Requisiti sovrapposti</p>	<p>A partire dal 1° gennaio 2024, le banche e gli altri fornitori di servizi di pagamento (PSP) sono tenuti a segnalare i dettagli delle transazioni di pagamento transfrontaliere alle autorità fiscali dell'UE attraverso il sistema CESOP (Central Electronic System on Payment Information). Questo obbligo di segnalazione deriva dalla direttiva 2020/284.</p> <p>Lo scopo del CESOP è combattere le frodi IVA che potrebbero essere commesse da alcuni fornitori di servizi di e-commerce. Tuttavia, le banche e i PSP sono tenuti a segnalare tutte le transazioni transfrontaliere, con una soglia di 25 pagamenti per trimestre, a questo scopo. L'obbligo di segnalazione va quindi ben oltre il target originario, in quanto molte delle transazioni segnalate non sono legate a servizi di e-commerce per i quali l'IVA non è ancora stata pagata.</p>

DAC7 / CESOP	Superamento del mandato Requisiti sovrapposti	Accanto a ciò, un'altra iniziativa dell'UE, il DAC7, ha introdotto un obbligo di segnalazione per le piattaforme al fine di combattere le frodi IVA nell'e-commerce. A nostro avviso, le normative DAC7 e CESOP impongono obblighi di segnalazione non necessari, che vanno oltre il limite ragionevole.
<p>Interazione DORA con Livello 3</p> <p>Le linee guida EBA sulla gestione dei rischi per la sicurezza e le TIC forniscono dettagli su alcune disposizioni della Direttiva 2013/36/UE (CRD) e Direttiva 2015/2366/EU (DSP2) e le LG EBA sull'esternalizzazione</p>	Requisiti sovrapposti Articolazione temporale	<p>Rischio ICT, resilienza e regolamentazione della gestione di terze parti (outsourcing): articolazione tra DORA e linee guida EBA</p> <p>Nell'ambito del rischio ICT e dell'outsourcing, prima dell'entrata in vigore del DORA nel 2023, con scadenza per la conformità fissata a gennaio 2025, l'EBA aveva pubblicato nel 2019 le Linee guida sulla gestione dei rischi ICT e di sicurezza.</p> <p>Queste Linee guida fornivano dettagli su alcune disposizioni della Direttiva 2013/36/UE (CRD) e della Direttiva 2015/2366/UE (DSP2), nonché le Linee guida EBA sull'esternalizzazione (GLs 2010 9), che rientrano nella soft law. Tuttavia, i controlli di vigilanza si basano ancora su queste Linee guida EBA, che rientrano nella soft law (LG ABB). Ciò comporta la necessità di mantenere repository, metodi e strumenti diversi. Di conseguenza, i costi di conformità sono molto elevati, e questo onere risulta a scapito della creazione di valore per i clienti.</p> <p>Inoltre, in termini di sostanza, ciò comporta l'esistenza di diversi report normativi per i rischi informatici. Attualmente, le istituzioni finanziarie sono già tenute a compilare tre tipi di report: due report sugli incidenti e un registro per l'outsourcing. Con l'introduzione della normativa DORA, verranno aggiunti tre nuovi report, che riprenderanno elementi già presenti nei report esistenti, ma non li sostituiranno.</p> <p>In totale, le banche dovranno quindi effettuare sei report distinti sullo stesso argomento.</p>
EMIR Livello 2		<p>Nel 2019, l'EMIR Refit ha introdotto l'obbligo di segnalazione delegata per i derivati OTC emessi da controparti non finanziarie al di sotto della soglia di compensazione. Queste controparti non finanziarie sono ora tenute a segnalare tali derivati alla controparte finanziaria con cui effettuano transazioni. A causa della stesura dei requisiti, i derivati immessi dalle stesse controparti non sono considerati derivati OTC, mentre i derivati negoziati in borsa non sono soggetti allo stesso meccanismo di delega. Questo duplice approccio non risulta efficiente, poiché entrambe le tipologie di transazione possono verificarsi in parallelo. Tuttavia, a causa della divisione della responsabilità di segnalazione, è necessario seguire processi e documentazione distinti.</p>

EMIR Livello 2		Anche ai sensi dell'EMIR, i vari tipi di partecipanti e prodotti non sono adeguatamente considerati e distinti. Ad esempio, i membri compensatori sono obbligati a offrire a tutti i loro clienti l'opzione tra un conto omnibus o uno individualmente segregato presso la CCP. Tuttavia, per i clienti retail e le controparti non finanziarie (NFC), questa offerta non ha senso, poiché il costo di un conto individualmente segregato supererebbe i profitti derivanti dal loro portafoglio limitato di derivati negoziati in borsa.
EMIR/CRD Livello 1	Incoerenza	Riferimenti a regolamenti o direttive che sono stati abrogati o sostituiti. Ad esempio, l'articolo 1(5) dell'EMIR fa riferimento alle "banche multilaterali di sviluppo, come elencate nella Sezione 4.2 della Parte 1 dell'Allegato VI alla Direttiva 2006/48/CE" (CRD III), che è stata successivamente abrogata dalla CRD IV. Le disposizioni corrispondenti sono state incorporate nella CRD IV e nella CRR. Le tabelle di trasposizione/correlazione sono utili al momento dell'abrogazione, ma con il passare del tempo, a causa delle modifiche successive ai pezzi legislativi sostitutivi, può diventare poco chiaro cosa dovrebbe essere catturato dal riferimento alla legislazione abrogata.
EMIR Refit Livello 1 e 2	Incoerenza	Riferimento alle "controparti non finanziarie di cui all'articolo 10 dell'EMIR". Prima dell'EMIR Refit, i riferimenti normativi riguardavano le controparti non finanziarie (NFC) che operavano al di sopra della soglia di compensazione (NFC+). Tuttavia, dopo l'EMIR Refit, l'articolo 10 fa riferimento alle NFC in generale, senza distinguere tra NFC+ e NFC-. Di conseguenza, tecnicamente, questi riferimenti ora coprono sia le NFC+ che le controparti non finanziarie che operano al di sotto delle soglie di compensazione (NFC-), sebbene l'intento originario dell'EMIR Refit fosse questo.
Rendicontazione finanziaria CRR Livello 2	Requisiti sovrapposti Incoerenza Frammentazione (non applicabile a parti dell'industria)	La bozza di ITS fornisce la mappatura dei componenti del Business Indicator (BI) utilizzando il modello FINREP, ed è progettata per le istituzioni che segnalano un report FINREP completo. Tuttavia, molte banche europee utilizzano l'approccio semplificato o segnalano solo i punti dati di FINREP, e una revisione della mappatura ha mostrato che la maggior parte degli elementi di segnalazione menzionati non può essere segnalata da queste istituzioni con i metodi semplificati.
Rendicontazione finanziaria CRR Livello 2	Requisiti sovrapposti Incoerenza Frammentazione (non applicabile a parti dell'industria)	Inoltre, il documento di consultazione spiega che: <ul style="list-style-type: none"> - è stato sviluppato un elenco di elementi tipici per ogni componente del Business Indicator (BI), che sono stati successivamente mappati alle celle di reporting corrispondenti in FINREP. Questo elenco si basa principalmente sul lavoro svolto dall'EBA nella sua Policy Advice sulla Riforma di Basilea III, con particolare attenzione al rischio operativo. - Queste bozze di ITS forniscono i riferimenti delle voci del Business Indicator (BI) alle voci corrispondenti di FINREP. Tuttavia, tali riferimenti possono essere esatti per alcune voci BI, mentre per altre potrebbero risultare approssimativi a causa degli aggiustamenti necessari sulle voci FINREP, affinché riflettano le qualifiche previste dal CRR per il calcolo di tali voci BI.

Rendicontazione finanziaria CRR Livello 2	Requisiti sovrapposti Incoerenza Frammentazione (non applicabile a parti dell'industria)	<p>La bozza ITS utilizza 101 celle FINREP diverse per il calcolo del BI. Tuttavia, notiamo che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nell'elenco delle voci FINREP, devono essere apportati diciassette adeguamenti per conformarsi agli ITS, applicando determinati criteri. (Ad esempio, devono essere selezionate le voci contabili collegate a beni in leasing, beni che generano interessi, commissioni di esternalizzazione pagate per i servizi finanziari, guadagni/non guadagni derivanti da negoziazione, perdite, eventi di rischio operativo, ecc.). - Di queste celle FINREP, nove sono elencate due o tre volte nell'ITS, ciascuna con diversi aggiustamenti nel calcolo. - Diverse celle FINREP indicate nell'ITS contengono elementi che la normativa CRR stabilisce esplicitamente non debbano essere inclusi nel calcolo. Ad esempio, spese amministrative, costi del personale, ammortamenti e altre voci simili. <p>Pertanto, le modifiche FINREP proposte nella bozza di ITS rendono il calcolo più macchinoso e dispendioso in termini di tempo, aumentando il rischio di imprecisioni. Queste modifiche potrebbero infatti portare sia a una sottostima che a una sovrastima delle cifre.</p>
Regolamento sui pagamenti istantanei	Onore eccessivo	<p>Il Regolamento sui Pagamenti Istantanei, con solo 5 articoli in un testo di livello 1 e senza alcun testo di livello inferiore associato, ci insegna che questo da solo non è garanzia di una legislazione correttamente implementabile. L'IPR ora "risolve" problemi che nessuno considerava un vero problema (tranne, apparentemente, i funzionari pubblici al tavolo delle trattative). Le soluzioni esistenti sono state ignorate a favore di nuove soluzioni paneuropee che sono ancora da sviluppare, come il controllo dei nomi VoP/CoP/IBAN. Un sistema seguito dal mercato, come il SCTInst, viene annullato su punti essenziali, e misure che offrivano una protezione efficace dei consumatori rischiano improvvisamente di diventare impossibili da attuare. Inoltre, l'IPR ha introdotto il controllo IBAN/nome, che è stato ripreso anche nella proposta PSR/PSD3, ma con tempi e requisiti diversi. Di conseguenza, c'è il rischio di una discrepanza nei tempi di attuazione tra le due normative.</p>
CRD Livello 3		<p>Conseguenza indesiderata del mandato conferito dalla direttiva 219/878 all'EBA in materia di rischio di tasso di interesse per sviluppare una metodologia standardizzata e una metodologia standardizzata semplificata per gli istituti piccoli e non complessi, con conseguente perturbazione dell'equilibrio della concorrenza leale.</p>

<p>CRD Livello 3</p>		<p>Le Linee guida EBA/GL/2022/14 sull'IRRBB stabiliscono un solo limite quando le banche utilizzano modelli interni, specificando un limite di 5 anni per i depositi al dettaglio e all'ingrosso non finanziari senza scadenza. Questo limite dovrebbe essere applicato come media dell'importo totale, core e non core, dei depositi senza scadenza. Nel caso del metodo standardizzato, l'RTS limita la durata media della componente core dei depositi non a scadenza alla migliore classe a 5 anni e richiede di moltiplicare per 0,8 la componente core della parte stabile dei depositi non a scadenza in uno scenario di shock crescente. Ciò significa che la durata media effettiva dei depositi non a scadenza è ridotta a circa 4 anni.</p> <p>Questo tipo di misura viene applicato anche in modo punitivo ai depositi non a scadenza al dettaglio e non transazionali, nonché ai depositi non finanziari non a scadenza all'ingrosso. Pertanto, mentre una banca che utilizza modelli interni può concedere prestiti con una scadenza superiore a 5 anni finanziati dai migliori depositi non a scadenza, una banca che adotta il metodo standardizzato è costretta a limitarsi a prestiti con una scadenza massima di 4 anni.</p> <p>Con la metodologia standardizzata semplificata per le istituzioni piccole e non complesse, il risultato finale risulta essere più punitivo.</p> <p>Nello scenario di aumento dei tassi di interesse, solo il 48,46% dei depositi transazionali al dettaglio non a scadenza può essere trattato come depositi core, e si applicano le durate medie del metodo standardizzato, il che riduce la durata media effettiva a 3 anni. Pertanto, mentre una banca che utilizza modelli interni può concedere prestiti con scadenza superiore a 5 anni finanziati dai migliori depositi non a scadenza, una banca che adotta il metodo standardizzato è costretta a limitarsi a prestiti con scadenza massima di 3 anni.</p> <p>Mentre la direttiva impone all'EBA di sviluppare metodologie per la gestione del rischio di tasso di interesse, è improbabile che l'obiettivo dei legislatori fosse quello di limitare le piccole banche non complesse a concedere prestiti con scadenza solo a circa metà di quella delle banche che utilizzano modelli interni.</p> <p>Anche con il metodo standardizzato, passare da una durata superiore a 5 anni a non più di 4 anni rappresenta un cambiamento significativo. Un semplice limite a 5 anni per i depositi core sarebbe stato più ragionevole, in quanto avrebbe promosso l'adozione di metodi interni soddisfacenti, evitando al contempo interruzioni della competitività tra le banche.</p>
--------------------------	--	--

<p>CRD Livello 3</p>		<p>Inoltre, quando si decide se i sistemi interni sono soddisfacenti, applicare il principio di proporzionalità diventa difficile a causa della complessità metodologica, della vasta gamma di esigenze di dati, della necessità di personale quantitativo senior in diverse aree e dell'investimento richiesto in sistemi IT avanzati per la gestione del rischio di tasso di interesse.</p> <p>Queste ampie differenze nelle scadenze dei depositi sono possibili indipendentemente dalla reale stabilità dei depositi delle banche e possono influenzare significativamente la redditività e i modelli di business delle istituzioni bancarie.</p>
<p>IRRBB</p>	<p>Onere eccessivo</p>	<p>EBA ITS sulla segnalazione (EBA/ITS/2023/03)</p> <p>L'elevato grado di dettaglio e la specificazione di alcune ripartizioni di prodotto introducono una nuova dimensione nella gestione del rischio di tasso di interesse per la maggior parte delle istituzioni. Anche se questa dimensione potrebbe già essere presente in alcune forme, non esiste ancora una sua applicazione specifica e uniformemente adottata in nessuna istituzione in Europa. Di conseguenza, l'introduzione di questi dettagli non porta a un miglioramento tangibile nella gestione del rischio di tasso di interesse.</p> <p>Inoltre, le Linee guida (EBA/GL/2022/14) non descrivono specificamente un tale livello di dettaglio. Questo dà l'impressione che i requisiti delle Linee guida siano stati estesi retrospettivamente attraverso la bozza di ITS relativa alla segnalazione dell'IRRBB. A causa del livello di dettaglio richiesto dai modelli, le istituzioni devono sviluppare un sistema di gestione del rischio di tasso di interesse rivisitato, nonostante non vi sia una necessità esplicita da una prospettiva aziendale. Ciò è in contrasto con il principio di proporzionalità e mina la libertà metodologica.</p> <p>Il breve periodo di implementazione, dato il contesto di complessità e le novità di gran parte delle informazioni, significa che la catena di implementazione, dai concetti tecnici all'implementazione del software, non potrà essere rispettata. Periodi di implementazione troppo brevi mettono a repentaglio i consueti standard di alta qualità.</p> <p>EBA ITS sulla segnalazione (EBA/ITS/2023/03), EBA RTS su SOT (EBA/RTS/2022/10)</p> <p>Con tutti i nuovi sforzi normativi, è importante considerare che le piccole istituzioni bancarie spesso adottano modelli e metodi di vigilanza, come i test di outlier, principalmente per scopi di gestione interna, senza la capacità di implementare una doppia modellazione. Ciò può avere conseguenze indesiderate, poiché i modelli attualmente in uso sono ben sviluppati, testati, compresi e adatti ai modelli aziendali delle piccole banche. Le metriche di vigilanza, generalmente utilizzate per fornire una valutazione iniziale del rischio delle istituzioni, non sono adeguate per la gestione del rischio di tasso di interesse (IRRBB).</p>

<p>CSRBB Livello 3</p>	<p>Onere eccessivo</p>	<p>Le Linee guida (EBA/GL/2022/14) sembrano ignorare le soluzioni già esistenti e funzionanti nel mercato. Il perimetro del prodotto ex-ante risulta troppo ampio e lo spread di credito di mercato specificato potrebbe generare impulsi di gestione fuorvianti.</p>
<p>SRMR, BRRD Livello 3</p>	<p>Onere eccessivo</p>	<p>La politica MREL, esaminata e pubblicata annualmente dal Single Resolution Board, è un esempio di testo di Livello 3 che impone disposizioni aggiuntive alle istituzioni.</p> <p>Mentre l'SRB si basa inizialmente su una base giuridica esistente (costituita dalle disposizioni della Direttiva BRRD e/o del Regolamento SRMR) esso aggiunge comunque richieste supplementari.</p> <p>Ciò è particolarmente vero per le condizioni richieste per la formulazione di una domanda di esenzione dal MREL interno, che sono definite in modo esaustivo dall'articolo 12h del Regolamento SRMR. L'ultima versione della policy MREL dell'SRB include un allegato dedicato che aggiunge significativi vincoli documentali, imponendo ulteriori oneri alle istituzioni per la formulazione di tale deroga.</p>
<p>PSD2 Livello 2 Livello 3</p>	<p>Inflazione regolamentare Implementazione frammentata Articolazione temporale</p>	<p>La Commissione Europea ha riconosciuto che non è necessario ripetere l'intero fascicolo PSD2 in termini di processo normativo seguito.</p> <p>Ad esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La PSD2 contiene undici mandati all'EBA (6 RTS e 5 Linee guida), ma l'implementazione ha rivelato la necessità di ulteriori Linee guida e di un numero maggiore di testi di livello 3. Lo strumento del Single Rulebook ha già oltre 240 Q&A per la PSD2 e il flusso di richieste di chiarimento non si era ancora prosciugato nel 2023. Il successore della PSD2, il PSR/PSD3, contiene diverse disposizioni che derivano dagli attuali RTS SCA & CSC. b. La PSD2 contiene 21 opzioni per gli Stati membri, che hanno portato a diverse implementazioni a livello nazionale, uno dei motivi per cui ora si è scelto di passare a un Regolamento (PSR). Il fatto che siano coinvolti vari supervisori (ad esempio, nei Paesi Bassi, 4 autorità: AFM, DNB, AP e ACM) e che la situazione sia simile in altri paesi europei, ha reso la pratica di vigilanza frammentata e diversificata. Questo è un ulteriore motivo per cui si è optato per uno strumento normativo di tipo regolamentare. Non è una soluzione definitiva, ma sicuramente rappresenta un miglioramento. c. La discussione tra la Banca Centrale Olandese (DNB) e l'Autorità per i Dati Personali (AP) sul primato di vigilanza (poiché inizialmente il legislatore olandese aveva affidato alla DNB anche la supervisione degli aspetti relativi alla privacy) è stata la ragione principale per cui la PSD2 è entrata in vigore nei Paesi Bassi solo a febbraio 2019, anziché a gennaio 2018.

<p>PSD2 Livello 2 Livello 3</p>	<p>Inflazione regolamentare Implementazione frammentata Articolazione temporale</p>	<p>Questa vicenda olandese si è poi ripetuta a livello europeo quando l'EBA si è scontrata con l'EDPB riguardo all'applicabilità del principio di minimizzazione dei dati (ai sensi del GDPR) al set di dati che le banche devono fornire come "informazioni sui conti" agli istituti finanziari regolamentati (PSD2 e RTS SCA). Le due autorità hanno espresso opinioni opposte tramite i rispettivi pareri. Tuttavia, è stata l'Autorità per la Privacy (AP), in quanto unico regolatore della privacy in Europa, a voler vedere la propria visione implementata dalle banche olandesi, mentre l'ACM e la DNB si sono ritirate. Le banche olandesi, in modo pragmatico, hanno trovato una soluzione, che ha portato a una situazione particolare per i Paesi Bassi rispetto al resto d'Europa, compromettendo così l'obiettivo di un mercato unico uniforme.</p> <p>d. Non è stata solo la Direttiva a determinare diverse articolazioni temporali: le disposizioni dell'RTS SCA sono state recepite solo a settembre, sebbene fossero in vigore dal 2019 in Europa. Anche in questo caso, è stata necessaria un'eccezione per le transazioni con carte di pagamento online, per le quali l'EBA ha concesso al settore un differimento di un anno nell'esecuzione delle normative.</p>
<p>Strategia sugli Investimenti al dettaglio</p>	<p>Incoerenza</p>	<p>La definizione dell'ambito legislativo non sempre tiene conto del contesto della regolamentazione. Ad esempio, le proposte di emendamenti legislativi nell'ambito della strategia di investimento al dettaglio non sono limitate esclusivamente agli investitori al dettaglio. In alcuni casi, il termine "investitori" si riferisce agli investitori al dettaglio, mentre in altri si applica a una categoria più ampia che include anche gli investitori professionali. L'interpretazione potrebbe essere che, se in un articolo non viene esplicitamente indicata una limitazione agli investitori al dettaglio, il termine "investitori" dovrebbe includere anche gli investitori professionali.</p> <p>Un esempio specifico riguarda la disclosure dei costi. Ai sensi della MIFID, i requisiti di disclosure dei costi quick fix sono stati alleggeriti per gli investitori professionali. Tuttavia, sulla base delle proposte RIS MIFID della Commissione europea, questi requisiti potrebbero essere reintrodotti.</p>
<p>Strategia sugli Investimenti al dettaglio, MIFID</p>	<p>Complessità non necessaria Limitazione / compromissione della libertà im- prenditoriale</p>	<p>Invece di migliorare la comprensione e le informazioni per il cliente al dettaglio, la complessità del quadro normativo RIS sta imponendo obblighi più stringenti in termini di regimi informativi. Questa eccessiva regolamentazione rischia di sovraccaricare il cliente di informazioni che, nella maggior parte dei casi, risultano incomprensibili e difficili da interpretare.</p>

<p>Strategia sugli Investimenti al dettaglio, MIFID</p>	<p>Complessità non necessaria Limitazione / compromissione della libertà imprenditoriale</p>	<p>Value for Money: le Autorità Europee di Vigilanza (ESA) dovrebbero elaborare atti delegati sui parametri di riferimento per la determinazione del prezzo degli strumenti finanziari. Tuttavia, questa forma di regolamentazione dei prezzi risulta essere molto invasiva per il mercato.</p>
<p>RTS/ITS per la supervisione della gestione della liquidità</p>		<p>Introduzione di parametri aggiuntivi di monitoraggio della liquidità nelle ITS sulle segnalazioni di vigilanza e nel testo contenuto nel regolamento LCR.</p>
<p>Finanza sostenibile (SFDR, MIFID ESG, Tassonomia) SFDR Livello 2 MIFID Livello 2</p>	<p>Complessità eccessiva Eccessivamente dettagliata</p>	<p>Le informazioni da fornire ai clienti e da richiedere ai clienti nel contesto ESG sono decisamente troppo complicate e dettagliate. Questo è particolarmente problematico per i clienti al dettaglio.</p> <p>Ci riferiamo in particolare alla divulgazione richiesta nel Livello II nell'SFDR e all'assunzione delle preferenze di sostenibilità dei clienti in MIFID ESG, dove il cliente deve compiere una serie di scelte complesse. Nel primo passaggio, il cliente deve decidere tra "sì" o "no"; nel secondo passaggio, deve scegliere tra le opzioni a), b), c) o nessuna ulteriore specificazione; nel terzo passaggio, se sceglie a) o b), deve selezionare almeno tre categorie di proporzione minima o nessuna ulteriore specificazione, mentre se sceglie c), deve identificare almeno cinque PAI o nessuna ulteriore specificazione.</p> <p>Nel caso di consulenza sugli investimenti con approccio di portafoglio o gestione del portafoglio, le preferenze ESG dettagliate possono entrare in conflitto con la necessità di diversificare il portafoglio.</p> <p>Inoltre, le preferenze ESG sono state aggiunte come livello II (regolamento delegato della Commissione 2021/1253), nonostante siano elementi essenziali che avrebbero dovuto essere trattati nel livello I. L'inclusione delle preferenze di sostenibilità al livello II non è in linea con l'articolo 290 del TFUE e con le dichiarazioni della Corte di giustizia.</p>
<p>Finanza sostenibile (SFDR, MIFID ESG, Tassonomia) SFDR Livello 2 MIFID Livello 2</p>	<p>Complessità eccessiva Eccessivamente dettagliata</p>	<p>È necessaria una semplificazione delle informazioni da fornire ai clienti e agli investitori. Invece di un sovraccarico di dettagli tecnici sui prodotti finanziari sostenibili e sugli investimenti sottostanti, sarebbe più efficace adottare etichette di sostenibilità.</p> <p>Le domande obbligatorie da porre ai clienti per valutare le loro preferenze di sostenibilità, correlate alla SFDR e alla Tassonomia, sono spesso difficili da comprendere per i clienti.</p> <p>Per evitare di rispondere a domande complesse, molti clienti dichiarano di non avere preferenze di sostenibilità.</p>

SSM	Onere eccessivo Mandato superato	<p>Esempio relativo allo stress test dell'EBA del 2025</p> <p>L'EBA ha annunciato che i risultati dello stress test del 2025, che coprirà un periodo dal 2025 al 2027, mostreranno i coefficienti stabiliti secondo gli standard di Basilea IV, che potrebbero però entrare in vigore solo nel 2033. Inoltre, alcune disposizioni transitorie potrebbero essere estese, mentre altre potrebbero essere oggetto di una revisione che potrebbe portare alla loro riformulazione. Il calcolo di coefficienti che non sono ancora in vigore durante uno stress test rappresenta una fonte di carico molto significativo per gli istituti finanziari del SSM.</p>
SSM	Tutela giuridica contro le decisioni della BCE	<p>Ai sensi dell'articolo 24(1) del regolamento n. 1024/2013 (regolamento sull'MVU), la BCE istituisce una Commissione amministrativa di riesame per effettuare un riesame amministrativo interno delle decisioni adottate dalla BCE nell'esercizio dei poteri conferiti dal regolamento. Il riesame avviene a seguito di una richiesta di riesame presentata conformemente al paragrafo 5 dell'articolo 24. Ai sensi dell'articolo 24(5) del regolamento n. 1024/2013, qualsiasi persona fisica o giuridica può chiedere la revisione di una decisione della BCE, nei casi previsti al paragrafo 1, se tale decisione la riguarda direttamente e individualmente.</p> <p>Ai sensi dell'articolo 24(8) del regolamento n. 1024/2013, una richiesta di revisione presentata ai sensi del paragrafo 5 non ha effetto sospensivo, a meno che la Commissione amministrativa di revisione non decida di sospendere l'applicazione della decisione impugnata.</p> <p>Questa disposizione rappresenta una significativa carenza di tutela giuridica per le banche destinatarie delle decisioni della BCE, poiché, in generale, nelle leggi nazionali sulla procedura amministrativa degli Stati membri, i ricorsi giurisdizionali contro gli atti amministrativi hanno effetto sospensivo. Solo in casi eccezionali non viene concesso tale effetto sospensivo. Pertanto, sarebbe auspicabile che questo approccio di base si applicasse anche alle decisioni della BCE.</p>
Segnalazione delle transazioni MIFIR, EMIR, SFTR E MMSR Livello 2, Livello 3	Onere eccessivo Sovrapposizione di requisiti	<p>In base a normative specifiche per le transazioni su strumenti finanziari, nell'Unione europea sono stati introdotti regimi di segnalazione per transazioni multiple, in particolare ai sensi di MIFIR, EMIR, SFTR e MMSR.</p> <p>I requisiti di segnalazione sono in parte simili o sovrapposti e in parte diversi, con i dettagli specifici reperibili nei regolamenti di livello 2 e nelle linee guida/domande e risposte delle ESA. Nel corso degli anni, i requisiti di reporting sono diventati sempre più dettagliati, e rispettare tutti questi requisiti complessi e articolati rappresenta uno sforzo significativo per le istituzioni finanziarie.</p>

<p>Regolamento SSM n. 1024/2013</p>	<p>Mancanza di un meccanismo di ricorso legale contro le decisioni della BCE</p>	<p>Il Regolamento stabilisce che la BCE istituisca un Comitato amministrativo di revisione, con il compito di eseguire una revisione amministrativa interna delle decisioni adottate dalla BCE. Ogni persona fisica o giuridica può richiedere una revisione di una decisione che la riguarda direttamente e individualmente.</p> <p>Ai sensi dell'articolo 24(8) del Regolamento, una richiesta di revisione presentata ai sensi del paragrafo 5 non ha effetto sospensivo, a meno che la Commissione amministrativa di revisione decida di sospendere l'applicazione della decisione contestata.</p> <p>Questa disposizione costituisce una significativa carenza di tutela giuridica per le banche destinatarie delle decisioni della BCE, poiché, in generale, nelle leggi nazionali sulla procedura amministrativa degli Stati membri, i ricorsi giurisdizionali contro gli atti amministrativi hanno effetto sospensivo. Soltanto in casi eccezionali non viene concesso l'effetto sospensivo.</p>
-------------------------------------	--	--

Appendice 5

Focus sulla finanza sostenibile

Isabelle Louis e Pauline Hascoet

Il crescente aumento della produzione normativa europea e le sue conseguenze in termini di complessità sono evidenti nell'area della "sostenibilità". L'obiettivo comune delle direttive e dei regolamenti adottati nell'UE è la costruzione di un quadro normativo armonizzato in grado di orientare i flussi di capitale verso attività sostenibili, integrare la sostenibilità nella gestione dei rischi e promuovere trasparenza e una visione strategica di lungo periodo.

Tuttavia, il quadro normativo generale è estremamente complesso: i testi normativi presentano spesso delle definizioni diverse, tempistiche e scadenze non allineate e obblighi ridondanti, ostacolando un'applicazione efficace e coerente delle disposizioni.

Il Piano di azione dell'Unione europea per la Finanza Sostenibile ha finora prodotto sette strumenti normativi principali: il Regolamento sulla Tassonomia, il Regolamento relativo all'informativa sulla Finanza Sostenibile (Sustainable Finance Disclosure Regulation – SFDR), la Direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD), il Regolamento sugli Indici Climatici (EU Climate Benchmark Regulation), il Regolamento sui Green Bond, e ulteriori disposizioni ESG all'interno della Direttiva MiFID II e del pacchetto bancario (CRR3 / CRD6). Parte di questa normativa è già in vigore, mentre altri testi sono in fase di definizione o in attesa dell'adozione dei testi di Livello 2 o delle raccomandazioni di Livello 3.

Il quadro normativo in materia di finanza sostenibile si arricchisce ulteriormente con l'introduzione di obblighi di *due diligence* e testi di legge in materia ambientale (il pacchetto "Fit for 55"), che integrano i servizi finanziari e/o ne estendono l'ambito di applicazione. Si riporta, ad esempio, la Direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (Directive on Corporate Sustainability Due Diligence – CSDD), il Regolamento contro la Deforestazione, la Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici (Directive on the Energy Performance of Buildings – EPBD) e la Direttiva sul credito ipotecario (Mortgage Credit

Directive – MCD), quest’ultima con possibili disposizioni in materia di mutui verdi.

La complessità del quadro normativo si traduce in rilevanti difficoltà interpretative e applicative con il rischio di generare problemi legali e costi non proporzionati. Tali criticità si estendono anche agli atti di Livello 2: ad esempio, le preferenze di sostenibilità nella Direttiva MiFID si sono rivelate inefficaci, se non addirittura controproducenti, per gli investitori retail (v. esempi Allegato 4); gli Standard Europei per la Rendicontazione della Sostenibilità (European Sustainability Reporting Standards – ESRS) sviluppati dall’EFRAG in linea con il mandato della CSRD sono estremamente complessi e laboriosi. Inoltre, diversi stakeholder hanno evidenziato criticità legate alla sequenza temporale dei testi normativi. I frequenti ritardi nella pubblicazione degli atti di Livello 2, delle FAQ e delle linee guida rendono difficile per gli operatori comprendere e applicare correttamente le disposizioni, senza incorrere in eccessi di oneri e burocrazia.

In questo contesto, ciascuna Autorità Europea di Vigilanza (European Supervisory Authorities – ESA) ha definito un piano d’azione dettagliato e individuato le proprie priorità regolatorie in materia di sostenibilità. Questi piani sono accompagnati da numerosi documenti tecnici, spesso pubblicati in più versioni successive (in particolare gli RTS), rendendone complessa la comprensione e l’applicazione.

A titolo di esempio, nel periodo 2022-2024, l’ESMA ha individuato tre priorità per le attività in materia di finanza sostenibile:

1. contrastare il riciclaggio e promuovere la trasparenza;
2. rafforzare le competenze delle Autorità nazionali competenti (ANC) e della stessa ESMA attraverso programmi di formazione pluriennale, l’attivazione di scambi di esperienze di vigilanza tra ANC, ecc.;
3. monitorare, valutare e analizzare i mercati e i rischi ESG.

Per rispondere a queste priorità, l’ESMA ha previsto una serie articolata di azioni e pubblicazioni nei seguenti ambiti: gestione degli investimenti, servizi di investimento, disclosure e governance degli emittenti, indici di riferimento, rating creditizi ESG, negoziazione e post-negoziazione, e innovazione finanziaria.

Analogamente, l’EBA ha avviato un ambizioso piano d’azione, di cui le principali misure in programma comprendono:

- Nell’ambito del CRR2 e CRD5: la valutazione dell’integrazione dei rischi ESG nel processo SREP (Pilastro 2); la definizione di uno standard tecnico per la disclosure dei rischi ESG (Pilastro 3); e l’analisi dell’eventuale inclusione dei rischi ESG nei requisiti patrimoniali del Pilastro 1.

- Nell’ambito delle proposte legislative CRR3/CRD6, l’EBA ha ricevuto i seguenti mandati:
 - Articolo 87-bis (CRD6): richiede all’EBA di definire i criteri di valutazione dei rischi ESG, inclusi i metodi per identificarli, misurarli, gestirli e monitorarli. Le banche dovranno inoltre elaborare piani d’azione per affrontare tali rischi, condurre stress test interni e valutare gli impatti negativi a lungo termine.
 - Articolo 98 (CRD6): conferisce all’EBA il potere di pubblicare linee guida su come considerare i rischi ESG nel processo SREP.
 - Articolo 100 (CRD6): consente all’EBA, insieme alle altre Autorità europee di vigilanza di sviluppare standard comuni per gli stress test sui rischi ESG.
 - Articolo 434-bis (CRR3): estende il mandato dell’EBA per sviluppare norme tecniche di attuazione (ITS) sul contenuto e sul formato della reportistica ESG destinata alle Autorità di vigilanza da parte degli enti piccoli e non complessi, tenendo conto del principio di proporzionalità.
 - Articolo 449-bis (CRR3): estende gli obblighi di disclosure sui rischi ESG a tutte le banche. Questo richiederà ulteriori lavori sugli ITS.

Con riferimento alle attività portate avanti dalla BCE in quest’ambito, si segnala che la sua guida sui rischi climatici e ambientali copre un ampio spettro di temi e contiene numerose raccomandazioni e “aspettative”. Sebbene formalmente non vincolanti, queste indicazioni possono di fatto essere interpretate come strumenti di supervisione o addirittura come requisiti obbligatori per i soggetti vigilati. Anche la bozza di revisione della guida sulla governance e la cultura del rischio include riferimenti alla finanza sostenibile, in particolare sotto forma di “buone pratiche” che, nella pratica, potrebbero essere considerate dalla BCE come vere e proprie “aspettative”.

Appendice 6

Analisi della giurisprudenza della CGUE e del Conseil d'État in materia di soft law europea

François Boucard e Daniela Quelhas

Nel novembre 2018, la Federazione Bancaria Francese (FBF) ha presentato al Conseil d'État un ricorso per l'annullamento di un parere dell'ACPR datato 8 settembre 2017, con il quale l'Autorità dichiarava che si sarebbe conformata alle linee guida dell'EBA in materia di supervisione dei prodotti e accordi di governance per i prodotti bancari al dettaglio¹. Tali linee guida introducono, per tali prodotti (conti correnti, servizi di pagamento, mutui, ecc.) il concetto di “product governance”, introdotto dalla MiFID 2² per la commercializzazione degli strumenti finanziari, poi esteso alla distribuzione assicurativa dalla Direttiva sulla distribuzione assicurativa³ (IDD). La “product governance” riguarda le procedure (come parte dei requisiti organizzativi previsti per le imprese di investimento) relative alla progettazione, commercializzazione e monitoraggio dei prodotti lungo tutto il loro ciclo di vita. Per i produttori, ciò implica l'identificazione del mercato target di riferimento dei clienti finali, la valutazione di tutti i rischi rilevanti per tale segmento e la verifica che la strategia di distribuzione sia coerente con il mercato individuato. Include inoltre l'attivazione di un processo di approvazione per ogni strumento finanziario prima della sua commercializzazione o distribuzione, accompagnato da una revisione periodica degli strumenti finanziari offerti o commercializzati. Tutte queste attività comportano, inevitabilmente, costi significativi.

Mentre per gli strumenti finanziari e i prodotti assicurativi tali requisiti sono stati introdotti dai co-legislatori europei nei relativi atti di Livello 1, non esistono disposizioni analoghe negli atti di Livello 1 relative ai prodotti bancari al dettaglio, che presentano un livello di rischio diver-

¹ Linee guida dell'EBA sulla vigilanza dei prodotti e sugli accordi di governance per i prodotti bancari al dettaglio (EBA/GL/2015/18).

² Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE.

³ Direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 gennaio 2016 sulla distribuzione assicurativa.

so. Inoltre, mentre le imprese di investimento hanno avuto diversi anni per adeguare la propria organizzazione interna e i processi (la proposta MiFID 2 è stata pubblicata nel 2012, la direttiva nel maggio 2014, con entrata in vigore inizialmente prevista per gennaio 2016 e poi posticipata a gennaio 2018), le linee guida dell'EBA sui prodotti bancari al dettaglio sono state pubblicate nel marzo 2016 con data di attuazione fissata a gennaio 2017.

Poiché l'ordinamento giuridico francese riconosce il diritto di impugnare gli atti di soft law adottati dalle autorità nazionali⁴, il Conseil d'État, in primo luogo, ha dichiarato ammissibile il ricorso per l'annullamento del parere dell'ACPR⁵ relativo all'applicazione delle linee guida dell'EBA. In tal modo, ha aperto la possibilità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (qualora sussistesse un ragionevole dubbio sull'applicazione del diritto dell'Unione europea).

Nella sua sentenza relativa alla causa FBF contro ACPR⁶, la Corte di giustizia dell'Unione europea (European Court of Justice – ECJ o CGUE) ha stabilito che anche gli atti di soft law, come le linee guida dell'EBA in questione, ricadono sotto il suo controllo. Tuttavia, la Corte non ha seguito le conclusioni dell'avvocato generale M. Bobek⁷, e ha stabilito che tali linee guida non potevano essere oggetto di un ricorso per annullamento ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto non producevano effetti giuridici vincolanti nei confronti delle autorità competenti e, di conseguenza, non comportavano effetti vincolanti diretti per le istituzioni finanziarie.

Tuttavia, la CGUE ha anche stabilito di avere l'autorità di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla validità delle linee guida ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, concludendo che gli orientamenti contestati rientravano nelle competenze dell'EBA e che dall'esame non emergevano elementi tali da inficiarne la validità. La Corte ha evidenziato che il Regolamento n. 1093/2010 fornisce un quadro preciso per l'adozione delle linee guida da parte dell'EBA, fondato su criteri oggettivi: “ammettere che l'EBA

⁴ CE, 21 marzo 2016, Sté Fairvesta International GmbH et a., n. 368082, con cui il Conseil d'État ha affermato che: “i pareri, le raccomandazioni, le avvertenze e le posizioni adottate dalle autorità di regolamentazione nell'esercizio delle missioni loro affidate [possono essere oggetto di tale ricorso] se sono suscettibili di produrre effetti significativi, in particolare di natura economica, o sono destinati ad avere un'influenza significativa sul comportamento dei destinatari”.

⁵ E, 4 dicembre 2019, FBF v. ACPR, n. 415550.

⁶ ECJ, 15 luglio 2021, FBF v. ACPR, C911/19.

⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa C-911/19, Federazione Bancaria Francese (FBF)/Autorità di controllo prudenziale e di risoluzione (ACPR), 15 aprile 2021.

possa emanare liberamente delle linee guida, a prescindere dal quadro specifico stabilito dal legislatore dell'UE, rischierebbe di compromettere la ripartizione delle competenze tra le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione europea". La Corte ha quindi ritenuto che le linee guida in questione rientrassero nel potere dell'EBA di emanare orientamenti relativi agli obblighi di vigilanza prudenziale a carico degli enti, nonché nell'ambito degli atti menzionati o considerati tali dall'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento n. 1093/2010, o che comunque fossero necessarie per garantirne un'applicazione coerente ed efficace. A seguito della sentenza della Corte di giustizia, il Conseil d'État, con sentenza del 21 dicembre 2021, ha rigettato⁸ il ricorso per l'annullamento presentato dalla FBF contro il parere dell'ACPR. Confermando quanto affermato dalla Corte, ha ribadito che le linee guida non hanno effetti giuridicamente vincolanti nei confronti delle istituzioni finanziarie. Tuttavia, ha anche osservato che, poiché il parere contestato dell'ACPR aveva incoraggiato le istituzioni finanziarie a modificare in modo significativo le loro prassi, il ricorso per annullamento era da considerarsi ammissibile. Detto ciò, dato che il parere – al pari delle linee guida – non aveva carattere giuridicamente vincolante, non si poteva ritenere che l'ACPR avesse ecceduto le proprie competenze con l'adozione dell'atto impugnato. Infine, il Conseil d'État ha ritenuto che la richiesta di annullamento non dimostrasse in modo sufficientemente chiaro le possibili violazioni del diritto nazionale da parte dell'ACPR, nel momento in cui quest'ultima aveva manifestato l'intenzione di conformarsi alle linee guida attraverso l'adozione del parere impugnato.

La FBF, il Crédit Agricole e l'Associazione francese delle Società Finanziarie (Association Française des Sociétés Financières – ASF) hanno impugnato anche la decisione dell'ACPR del 18 dicembre 2020, con la quale ha dichiarato che si sarebbe parzialmente conformato alle linee guida dell'EBA del 29 maggio 2020 in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti⁹. Hanno inoltre chiesto al Conseil d'État di sottoporre alla Corte di giustizia dell'UE una serie di questioni sulla validità di tali linee guida.

In queste linee guida, l'EBA richiede, tra l'altro, che il creditore abbia “una visione unica e coerente di tutte le attività e passività di un cliente detenute presso un'istituzione o un creditore su base consolidata, incluse tutte le informazioni sugli impegni finanziari e sulla relativa storia creditizia

⁸ CE, 21 dicembre 2021, FBF v. ACPR, n. 415550.

⁹ EBA, Linee guida sull'emissione e il monitoraggio dei prestiti, EBA/GL/2020/06, 29 maggio 2020.

presso l'istituzione o il creditore" (paragrafi 90 e 247 delle linee guida). Tuttavia, qualora lo stesso cliente detenga attività presso entità giuridicamente distinte appartenenti allo stesso gruppo bancario (che si tratti di un'altra banca del gruppo, di una filiale assicurativa o di gestione patrimoniale), le disposizioni di legge francesi sul segreto professionale vietano all'istituzione creditizia di raccogliere le informazioni necessarie per adempiere a tale obbligo. Sebbene l'ACPR abbia precisato che la sua decisione di conformarsi alle linee guida non si estende a tali paragrafi, riserva il beneficio della parziale non conformità esclusivamente alle istituzioni sotto la sua diretta supervisione, escludendo le banche francesi direttamente supervisionate dalla BCE. Un altro punto critico riguarda le informazioni e i dati da considerare nella valutazione del merito creditizio del cliente prima della concessione di un prestito (sia ipotecario che al consumo). L'Allegato II delle linee guida fornisce un elenco esaustivo delle informazioni e dei documenti che devono essere raccolti dal richiedente il prestito.

Nonostante le linee guida richiamino ad un principio generale di proporzionalità, questo non si applica all'Allegato II. Mentre i co-legislatori europei, tanto nelle direttive sul credito al consumo quanto nella Direttiva 2014/17 sul credito ipotecario¹⁰, hanno lasciato ai creditori la facoltà di valutare quali elementi considerare per l'analisi del merito creditizio, l'EBA aggiunge, senza una base giuridica, un nuovo obbligo che si applica uniformemente a situazioni oggettivamente molto diverse (spaziando, ad esempio, dal credito per l'acquisto della prima casa a quello per l'acquisto di un semplice elettrodomestico).

Con sentenza del 22 luglio 2022 (n. 449898), il Conseil d'État ha stabilito che non fosse necessario sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni sollevate dal ricorrente¹¹. Richiamando la sentenza della Corte del 15 luglio 2021 nella causa C-911/19, il Conseil d'État ha ribadito che le linee guida dell'EBA non producono effetti giuridicamente vincolanti, poiché l'EBA ha solo il potere di incoraggiare le istituzioni, senza poter adottare atti obbligatori. Tuttavia, non ha fatto alcun riferimento al paragrafo 70 della suddetta sentenza della Corte di giustizia in cui la Corte ha precisato che la conformità alle linee guida può comunque essere presa in considerazione nell'esame della situazione individuale degli enti creditizi.

¹⁰ Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in materia di contratti di credito ai consumatori relativi a immobili residenziali e che modifica le direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010.

¹¹ CE, 22 luglio 2022, FBF v. ACPR, n. 449898.

Il Conseil d'État ha inoltre sottolineato che le linee guida in questione “devono essere applicate in modo proporzionato, tenendo conto delle diverse tipologie di rischio che possono emergere nella governance interna degli enti creditizi, nelle procedure di concessione del credito e nella valutazione dei beni immobili e mobili offerti in garanzia”. Pertanto, nonostante la loro natura non vincolante, la loro applicazione, qualora venga determinata, deve avvenire caso per caso, in modo proporzionato ai rischi specifici che possono effettivamente presentarsi.

Sorprendentemente, il Conseil d'État ha poi affermato che le istituzioni finanziarie, destinatarie dirette delle linee guida emesse dalle ESA, sono tenute a fare tutto il possibile per conformarsi a tali linee guida, indipendentemente dal fatto che vi sia o meno una dichiarazione di non conformità (parziale) a tali orientamenti, emessa dalla propria Autorità Nazionale Competente o dalla Banca centrale europea (BCE). In altri termini, il Conseil d'État sembra riconoscere che gli atti emanati dall'ACPR per esprimere la volontà di conformarsi (totalmente o parzialmente) alle linee guida EBA non producano effetti giuridici diretti nei confronti delle istituzioni finanziarie, che è una condizione necessaria affinché un'eventuale azione legale contro tali atti sia giudicata ammissibile. Di conseguenza, il Conseil d'État ha contraddetto la propria stessa giurisprudenza¹²: se tali strumenti dell'ACPR non hanno effetti giuridici verso le banche e risultano quindi “trasparenti” dal punto di vista dell'efficacia normativa, perché un ricorso contro di essi dovrebbe essere revisionabile dallo stesso Conseil d'État?

Per quanto riguarda la legittimità delle linee guida stesse, il Conseil d'État ha ritenuto che la questione non presentasse un grado di difficoltà tale da giustificare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Dopo aver ribadito che l'emanazione di linee guida rientra nei poteri e nell'ambito di azione dell'EBA, ha affermato che le linee guida in questione non erano vincolanti e che, in ogni caso, la loro attuazione doveva avvenire in modo proporzionato. In altre parole, la validità delle linee guida dipende dal fatto che esse non siano giuridicamente vincolanti e che siano applicate caso per caso.

¹² CE, 21 dicembre 2021, FBF v. ACPR, n. 415550.

Bibliografia indicativa

F. Annunziata, “*The Remains of the Day: EU Financial Agencies, Soft Law and the Relics of Meroni*”, novembre 2021, Istituto Bancario Europeo (EBI) Working Paper Series 2021, n. 106, 2021.

Th. Bonneau, “*Le juge, l’ABE, la cryptolégislation et l’Etat de droit*”, *Revue de Droit bancaire et financier*, n. 4, luglio-agosto 2021, riferimento 4.

Th. Bonneau, *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*, Bruylant, 6^a edizione, 2022.

A. Gourio e M. Gillouard, “*Autorité bancaire européenne – La CJUE entérine la fuite vers le droit souple*”, *Revue de Droit bancaire et financier*, n. 5, settembre-ottobre 2021, comm. 141.

P. Hubkova, “*Judicial review of EU soft law: a revolutionary step which has not fully happened (Case note on BT v. Balgarska Narodna Banka, C-501/18)*”, *Revista General de Derecho Europeo*, p. 174.

E. Jouffin, “*Arrêt du Conseil d’État du 22 juillet 2022 sur les orientations EBA du 29 mai 2020 relatives à l’octroi et au suivi des prêts : comprenez qui pourra...*”, *Banque et droit*, settembre-ottobre 2022, n. 205, p. 56.

H. Marjosola, M. van Rijsbergen et M. Scholten, “*How to exhort and to persuade with (out legal) force: Challenging soft law after FBF*”, *Common Market Law Review* 2022, p. 1523.

D. Quelhas, “*The relative normativity of European Supervisory Authorities’ guidelines and their judicial review— A look at the FBF v. ACPR Case before the CJEU*”, *RISF/IJFS* 2021/4, p. 100.

D. Quelhas, “*The hazards of ESAs guidelines judicial review: direct applicability of the EBA guidelines and the position of the French Conseil d’Etat*”, *EU Law Live*, 19 settembre 2022.

D. Quelhas, “*The EBA guidelines on retail banking products’ saga learnings from an attempt at European Supervisory Authorities guidelines’ judicial review*”, *EU Law Live*, Weekend Edition, 23 aprile 2022, n. 97.

D. Quelhas, “*EBA recommendations’ referability and limited invocability, the difficult road towards EU soft law judicial review A look at the BT v. BNB case*”, *International Journal for Financial Services (IJFS)*, 1 gennaio 2023.

A.-C. Rouaud, “*L’arrêt du Conseil d’État relatif aux orientations de l’ABE sur l’octroi et le suivi des prêts: un pas en arrière concernant la justiciabilité des actes de droit souple des Autorités européennes de surveillance? CE, 9e–10e ch. réunies, 22 juillet 2022, n. 449898, FBF, ASF et CASA c. ACPR*”, *Rev. juridique de la Sorbonne*, dicembre 2022, n. 6, p. 40. <https://irjs.pantheonsorbonne.fr/revue-juridique-sorbonne-ndeg6>.

A.-C. Rouaud et J. Stoufflet, *Droit bancaire*, LexisNexis, 10a edizione, 2023.

Th. Samin e S. Torck, “*Les orientations de l’ABE sur la gouvernance des produits bancaires de détail devant la CJUE: une validation au forceps*”, *Revue de Droit bancaire et financier*, n. 5, settembre-ottobre 2021, comm. 122.

Appendice 7

Proposte di modifica ai regolamenti fondativi delle ESA per rafforzare il criterio della competitività

Daniela Quelhas e Elisabeth Delahousse

Il Considerando 13 del preambolo dei Regolamenti delle ESA è attualmente formulato come segue:

“L’Autorità dovrebbe tenere debitamente in conto l’impatto delle sue attività sulla concorrenza e sull’innovazione all’interno del mercato interno, sulla competitività globale dell’Unione, sull’inclusione finanziaria e sulla nuova strategia dell’Unione per l’occupazione e la crescita”.

Si noti che il Regolamento stabilisce anche che:

“L’obiettivo dell’Autorità è tutelare l’interesse pubblico contribuendo alla stabilità a breve, medio e lungo termine e all’efficacia del sistema finanziario, per l’economia dell’Unione, i suoi cittadini e le sue imprese” [...] L’Autorità contribuisce a ‘promuovere pari condizioni di concorrenza’.

Le ESA devono esercitare le proprie funzioni e i loro compiti tenendo conto di queste disposizioni, che possono essere integrate alla luce delle preoccupazioni e delle recenti priorità delle istituzioni dell’Unione in questo settore, tra cui:

- le linee guida illustrate dalla Commissione nella comunicazione del 16 marzo 2023, “The EU’s long-term competitiveness: Looking beyond 2030”;
- le conclusioni del Consiglio europeo del 17-18 aprile 2024 sul “New European Competitiveness Deal”.

Sulla base di questi lavori e dei recenti rapporti sulla competitività dell’industria europea menzionati in precedenza nel presente Rapporto, si propone la seguente integrazione all’attuale Considerando 13, comune a tutti e tre i Regolamenti delle ESA:

“In particolare, l’Autorità dovrebbe tenere in considerazione i principi delineati dal Consiglio europeo e dalla Commissione nell’elaborazione del ‘Single Rulebook’. Dovrebbe inoltre attener-

si agli orientamenti forniti dalla Commissione nella Comunicazione del 16 marzo 2023, 'The EU's long-term competitiveness: Looking beyond 2030', volti a garantire l'attrattività dell'Unione e a preservarne il ruolo nell'economia globale. In particolare, la Commissione sottolinea l'importanza di un quadro normativo favorevole alla crescita, basato sull'introduzione di un nuovo meccanismo di controllo della competitività. Ciò garantirebbe che le valutazioni d'impatto delle proposte legislative tengano conto degli effetti attesi di ciascuna proposta sulla competitività in termini di prezzo e costo, sulla competitività internazionale e sulla capacità d'innovazione. La Commissione ribadisce inoltre l'importanza di una valutazione più approfondita degli effetti cumulativi delle misure adottate a livello dell'UE, al fine di definire una metodologia adeguata. A tal fine, promuove l'adozione dell'approccio 'one up, one out', volto ad evitare oneri regolativi non necessari. Tale approccio prevede il controbilanciamento di ogni nuovo onere amministrativo, come quelli connessi agli obblighi informativi, con una corrispondente semplificazione nello stesso ambito normativo. L'Autorità dovrebbe inoltre seguire l'esempio della Commissione, esaminando attivamente il 'Single Rulebook' per valutarne l'adeguatezza rispetto agli obiettivi perseguiti e la sua capacità di favorire l'innovazione. Nello stesso spirito, l'Autorità dovrebbe tener conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 17 e 18 aprile 2024 sul 'New Competitiveness Deal'. Tali conclusioni invitano a ridurre significativamente gli oneri amministrativi e regolatori a carico delle imprese e delle Autorità nazionali, ad evitare il fenomeno dell'iper-regolamentazione e rafforzare l'effettiva applicazione delle norme europee. È inoltre ribadita l'importanza di un'attuazione puntuale e tempestiva della normativa UE da parte degli Stati membri, evitando casi di sovra-trasposizione. L'Autorità dovrebbe istituire un Comitato con funzioni regolatorie incaricato di valutare se il 'Single Rulebook' sia effettivamente coerente con gli obiettivi di crescita e competitività. Si occuperebbe inoltre di monitorare i progressi compiuti e analizzare le implicazioni che il perseguimento di tali obiettivi potrebbe comportare per il settore dei servizi finanziari nell'Unione. A tal fine, il Comitato dovrebbe esaminare l'equilibrio tra gli obiettivi di stabilità finanziaria, armonizzazione normativa e competitività, nonché analizzare il grado di coinvolgimento e partecipazione dell'industria promosso dall'Autorità. Dovrà inoltre

occuparsi di individuare come l’Autorità possa ispirarsi e trarre spunto dalle politiche regolatorie adottate in altre giurisdizioni per promuovere la competitività e la crescita. I risultati delle sue analisi dovrebbero essere pubblicati in una relazione annuale resa disponibile al pubblico, le cui conclusioni dovrebbero essere presentate nel corso di audizioni annuali presso il Parlamento europeo”.

Sarebbe opportuno inserire un riferimento esplicito alla competitività anche all’interno del corpo principale del Regolamento.

Nell’articolo 1(5) del Regolamento delle ESA, si potrebbe introdurre un nuovo sub-paragrafo:

([•]) promuovere e favorire la competitività dei mercati finanziari.”

Inoltre, nell’articolo 8, paragrafo 3 del Regolamento delle ESA, riguardante i compiti e i poteri dell’Autorità, si propone l’inserimento di un nuovo sub-paragrafo 3:

“Per l’attuazione degli atti di cui al paragrafo 2, l’Autorità monitorerà la competitività di tali atti, al fine di promuovere:

- a. la competitività internazionale dell’economia dell’UE (incluso, in particolare, il settore dei servizi finanziari), e**
- b. la sua crescita a medio e lungo termine”.**

Appendice 8

Suggerimenti per migliorare il processo di consultazione

Elisabeth Rousseau

Il processo di adozione degli atti di Livello 2 e 3 continua ad essere ancora troppo poco trasparente e non consente un coinvolgimento adeguato dei soggetti interessati, né di tener conto di eventuali obiezioni legittime che potrebbero sollevare. La distanza mantenuta dalle istituzioni e/o dalle agenzie europee rispetto agli operatori interessati, pur rappresentando una garanzia di indipendenza, non favorisce un adeguato scambio di opinioni sull'impatto delle proposte, generando spesso difficoltà e incomprensioni.

Per questo motivo, sarebbe auspicabile una maggiore trasparenza nella redazione dei testi e un dialogo più aperto con le parti interessate.

A tal fine, potrebbero essere esplorate diverse soluzioni.

1. Punti di discussione

Per sostenere e dare concretezza a questo dibattito, la normativa europea ha fissato principi e parametri di riferimento, in particolare nel contesto del programma “Better Regulation” (linee guida e toolbox), volti a valorizzare il ruolo delle consultazioni pubbliche, definendone finalità e caratteristiche. Da tempo, la Commissione si impegna nella definizione di principi generali e standard chiari ed espliciti, con l'obiettivo di migliorare la qualità del processo di consultazione.

A. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 2002

Nella Comunicazione della Commissione europea del 2002, intitolata: *Communication from the Commission – Towards a strengthened culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission* /*COM/2002/0704 final */¹.

¹ EUR-Lex – 52002DC0704 – FR (europa.eu) – Comunicazione della Commissione – Verso una cultura rafforzata della consultazione e del dialogo – Principi generali e standard minimi per la consultazione delle parti interessate.

È particolarmente interessante osservare gli obiettivi, i principi e gli standard che la Commissione si è data e che intende applicare nell'ambito di un "piano d'azione per una migliore regolamentazione" e di un nuovo approccio alla valutazione d'impatto.

Gli obiettivi principali perseguiti dalla Commissione in materia di consultazioni pubbliche sono:

- Promuovere una maggiore partecipazione delle parti interessate attraverso **un processo di consultazione più trasparente**, in grado di rafforzare le responsabilità di rendicontazione della Commissione.
- Definire **principi e standard generali che consentano alla Commissione di razionalizzare le proprie procedure di consultazione e di attuarle in modo appropriato e sistematico**.
- Definire un quadro di consultazione coerente ma sufficientemente flessibile, capace di tenere conto delle specificità delle diverse categorie interessate e della necessità di **elaborare strategie di consultazione adeguate** a ciascuna proposta normativa.
- Promuovere l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche all'interno della Commissione.

Nella stessa Comunicazione, la Commissione richiama i principi generali che devono orientare le consultazioni:

– **Partecipazione**

“La qualità [...] dell'azione politica dell'Unione è legata a un ampio coinvolgimento dei cittadini in tutte le fasi, dalla progettazione all'attuazione delle politiche”.

– **Trasparenza e responsabilità**

“Le istituzioni [europee] dovrebbero operare in modo più trasparente [...] per rafforzare la fiducia nei confronti di strutture istituzionali complesse” [...] “Ogni istituzione dell'UE deve spiegare le proprie azioni in Europa e assumersene la responsabilità”.

– **Efficienza**

“Le misure adottate devono garantire efficacia e tempestività, assicurando il conseguimento degli obiettivi prefissati”.

“Per essere efficace, la consultazione dovrebbe avvenire il prima possibile. Il coinvolgimento delle parti interessate nello sviluppo di una politica dovrebbe iniziare in una fase in cui sia ancora possibile incidere sulla definizione degli obiettivi principali, dei metodi di attuazione, degli indicatori di performance e, se del caso, delle prime linee guida della proposta. Potrebbero rendersi necessarie più fasi di consultazione. Presupposto fondamentale dell'efficacia è il rispetto del principio di proporzionalità: modalità e ambito della consultazione devono sempre essere proporzionati all'impatto della proposta e tener conto delle specifiche caratteristiche del contesto”.

– **Coerenza**

“Le politiche adottate e le azioni intraprese devono essere coerenti. [...] La Commissione garantirà la coerenza e la trasparenza delle consultazioni condotte dai propri servizi, prevedendo l’inclusione di meccanismi di feedback, valutazione e analisi. Ciò sarà possibile attraverso un efficace coordinamento e un’attività di rendicontazione, nell’ambito delle iniziative della Commissione legate alla “Better Regulation”.

“La Commissione incoraggia, inoltre, i gruppi di interesse a dotarsi di propri meccanismi di monitoraggio, così da poter apprendere dal processo di consultazione e contribuire efficacemente a un sistema trasparente, aperto e responsabile”.

Tale comunicazione stabilisce anche degli standard minimi riguardo ai seguenti aspetti:

– **La chiarezza dell’oggetto della consultazione.**

In particolare, si sottolineano i seguenti aspetti rilevanti:

- *una sintesi del contesto, dell’ambito e degli obiettivi della consultazione, la descrizione delle problematiche specifiche oggetto di dibattito o quelle di particolare rilevanza per la Commissione, i dettagli sulle audizioni, riunioni o conferenze, le informazioni di contatto, le scadenze, le spiegazioni sul trattamento dei contributi da parte della Commissione, le informazioni che ci si aspetta di ricevere in risposta, i prossimi passaggi nello sviluppo della politica e i riferimenti a documenti pertinenti non allegati.*

– **Il “gruppo obiettivo” della consultazione.**

In particolare, si sottolineano i seguenti aspetti rilevanti:

- *Identificazione dei soggetti coinvolti, sia di quelli impegnati nell’attuazione che quelli con un interesse diretto per proprie finalità, tenendo conto dell’impatto complessivo su altre aree politiche o sui consumatori. Ove opportuno, si deve considerare la necessità di specifiche esperienze, competenze o conoscenze tecniche, nonché l’importanza di coinvolgere interessi non organizzati, di includere i contributi dei partecipanti alle consultazioni precedenti e di mantenere un giusto equilibrio tra i vari rappresentanti. Quando necessario, la Commissione incoraggia i contributi delle parti interessate organizzate a livello europeo.*
- *Quando esiste già un organismo di consultazione formale o strutturato, la Commissione dovrebbe assicurarsi che la sua composizione rispecchi accuratamente il settore rappresentato. Qualora ciò non avvenga, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione modalità alternative per garantire che gli interessi in questione siano adeguatamente considerati (ad esempio, attraverso altre forme di consultazione).*

– **Pubblicazione.**

In particolare, si sottolineano i seguenti aspetti rilevanti:

- *Promozione di azioni di sensibilizzazione e adeguamento dei propri mezzi di comunicazione alle esigenze del pubblico di riferimento.*

- Creazione di un punto di accesso unico per tutte le informazioni e i documenti pertinenti.
- **Tempistiche di partecipazione.**
In particolare, si sottolineano i seguenti aspetti rilevanti:
 - Individuazione del tempo adeguato all’organizzazione e la ricezione delle risposte agli inviti e ai contributi scritti (almeno 8 settimane per le risposte scritte alle consultazioni pubbliche e un preavviso di 20 giorni lavorativi per le riunioni).
 - Definizione della durata della consultazione, ove necessario, superiore a otto settimane (per dare il tempo alle organizzazioni europee o nazionali di consultare i propri membri e presentare un punto di vista consolidato, tenere conto della natura specifica delle proposte, della diversità delle parti interessate, della complessità della questione in esame ed eventuali periodi di vacanza).
- **Conferma di ricezione e feedback.**
In particolare, si sottolineano i seguenti aspetti rilevanti:
 - Conferma di avvenuta ricezione delle contribuzioni. I risultati della consultazione pubblica aperta devono essere pubblicati.
 - A seconda del numero di contributi ricevuti e delle risorse disponibili, la conferma di ricezione può avvenire attraverso una risposta individuale o collettiva.
 - I contributi sono analizzati attentamente per determinare se e in che misura debbano essere presi in considerazione. Successivamente verranno pubblicati.
 - Verrà inviato un riscontro alle parti che hanno risposto alla consultazione e al pubblico. Saranno forniti chiarimenti sullo svolgimento delle consultazioni e sull’integrazione dei contributi nella proposta finale. I risultati delle consultazioni effettuate nell’ambito del processo di valutazione d’impatto saranno riassunti nei rapporti.

B. LE LINEE GUIDA E IL “BETTER REGULATION” TOOLBOX

I principi e gli standard fissati nel 2002 trovano piena conferma e continuità nelle più recenti linee guida e nel “Better Regulation” toolbox:

- Better Regulation – Linee guida 2021 – (Capitolo II)²
- Better Regulation – Toolbox 2023 Capitolo 7 “Stakeholder Consultation”³

² swd2021_305_en.pdf (europa.eu)

³ BRT-2023-Chapter 7-Stakeholder consultation_0.pdf (europa.eu)

Nel contesto della “Better Regulation”, vengono ribaditi quattro principi fondamentali che devono orientare i processi di consultazione:

1. Partecipazione:
 - promuovere un approccio inclusivo che coinvolga il più ampio numero possibile di soggetti interessati.
2. Trasparenza e responsabilità:
 - garantire un processo di consultazione trasparente.
3. Efficienza:
 - assicurare che la consultazione si svolga in un momento adeguato, quando il contributo degli stakeholder può ancora incidere concretamente, tenendo conto del principio di proporzionalità e di eventuali vincoli rilevati.
4. Coerenza:
 - assicurare uniformità nei processi di consultazione, nell’analisi e nella valutazione, nonché nei controlli di qualità.

A tali principi si affiancano cinque standard minimi applicabili a tutte le consultazioni:

- 1. Chiarezza del processo di consultazione:**
 - tutti i documenti relativi alla consultazione devono essere redatti in modo chiaro e conciso e contenere tutte le informazioni necessarie a facilitare l’invio dei contributi, compresi i dettagli per l’eventuale trattazione di aspetti tecnici.
- 2. Individuazione mirata dei destinatari della consultazione:**
 - per garantire che le parti interessate abbiano l’opportunità di esprimere le proprie opinioni.
- 3. Trasparenza/diffusione:**
 - per assicurare un’adeguata informazione e pubblicizzazione del processo, adattando i propri canali di comunicazione per raggiungere le parti interessate.
- 4. Tempistiche adeguate alla partecipazione:**
 - per consentire ai soggetti coinvolti di organizzarsi e rispondere con il necessario margine di tempo.
- 5. Pubblicazione dei risultati e dei contributi ricevuti.**

Box 3. Principi generali e standard minimi applicabili a tutte le consultazioni

Le relazioni con gli stakeholders si basano su **quattro principi generali**:

- *Partecipazione* – promuovere un approccio inclusivo che coinvolga il più ampio numero possibile di soggetti interessati;
- *Trasparenza e responsabilità* – rendere il processo di consultazione e il suo impatto sull’elaborazione delle politiche trasparente per le parti coinvolte e per il pubblico generale, incluse le persone con disabilità;
- *Efficienza* – avviare le consultazioni in una fase in cui le opinioni degli stakeholder possono ancora incidere, tenendo conto del principio di proporzionalità e di eventuali vincoli specifici;
- *Coerenza* – garantire la coerenza (tra tutti i servizi) dei processi di consultazione, dell’analisi, della revisione e dei controlli di qualità.

A questi principi si affiancano **cinque standard minimi** che si applicano a tutte le consultazioni:

- *Chiarezza* – tutti i documenti di consultazione devono essere chiari e concisi e contenere tutte le informazioni necessarie per facilitare le risposte. È auspicabile che i questionari di natura molto tecnica includano una serie di domande più generali per i non esperti;
- *Targeting (individuazione mirata)* – assicurare che la strategia di consultazione sia indirizzata a tutte le parti interessate affinché abbiano l’opportunità di esprimere le proprie opinioni;
- *Sensibilizzazione (outreach)* – garantire un’adeguata attività informativa e di sensibilizzazione, adattando i canali di comunicazione alle esigenze di tutti i soggetti interessati. Pur non escludendo l’impiego di altri strumenti di comunicazione, le consultazioni pubbliche devono essere pubblicate sul portale web “*Have Your Say*” (il “punto di accesso unico”);
- *Tempistiche adeguate alla partecipazione* – prevedere un tempo sufficiente per la pianificazione e la ricezione di inviti e contributi scritti. Come regola generale, le “call for evidence”, comprese le consultazioni pubbliche, devono essere aperte per 12 settimane;
- *Pubblicazione dei contributi e dei risultati* – i risultati delle consultazioni pubbliche sul portale web “*Have Your Say*”, e se possibile, sui siti delle direzioni generali della Commissione (con un link dedicato nel portale “*Have Your Say*”).

C. DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE DEL 15 APRILE 2019⁴

Nel rapporto “*Commission Staff working document*” del 15 aprile 2019, intitolato “Taking stock of the Commission’s Better Regulation Agenda”⁵, la Commissione evidenzia come la propria politica di consultazione “**miri anche a promuovere la legittimità, contribuire all’individuazione degli ostacoli nell’attuazione delle norme europee ed evitare la predisposizione di regole eccessivamente tecnocratiche**”.

La Commissione sostiene pertanto un modello di consultazione “win-win”, volto a generare benefici condivisi tra tutte le parti interessate.

D. RELAZIONE PARLAMENTARE DEL 27 OTTOBRE 2023⁶

Più recentemente, il Parlamento europeo ha pubblicato la sua relazione del 27 ottobre 2023 sull’adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità normativa dell’Unione europea – la relazione “Legiferare Meglio” (“Better Regulation”) relativa agli anni 2020, 2021 e 2022.

L’obiettivo di questa relazione è analizzare l’applicazione dei principi della sussidiarietà e proporzionalità da parte delle istituzioni europee e dei loro partner, con l’intento di soddisfare, nel modo più completo possibile, le aspettative dei cittadini e delle loro istituzioni nazionali.

Con un focus sulla “Better Regulation” e sullo sviluppo della legislazione dell’UE per un mercato unico più efficiente, la relazione sottolinea che:

- **La valutazione d’impatto è uno strumento essenziale** nel programma “Better Regulation”.
- Questo al fine di garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e a favorire una maggiore responsabilità della Commissione rispetto alle proprie iniziative, in particolare quando queste comportano potenziali impatti economici, sociali o ambientali significativi; la Commissione è inoltre invitata a svolgere valutazioni d’impatto di genere nella fase di progettazione delle proposte legislative.

⁴ EUR-Lex – 52019SC0156 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Bilancio della Commissione sull’Agenda Better Regulation.

⁶ document/TA-9-2023-0442_IT (www.europarl.europa.eu)

- **La qualità del quadro normativo dell’Unione europea** è fondamentale per rafforzare la competitività dell’Unione.
- In assenza di un **corpo normativo codificato, coerente e completo in materia di buona amministrazione applicabile uniformemente in tutta l’Unione**, cittadini e imprese incontrano difficoltà nel comprendere pienamente i diritti loro riconosciuti dal diritto dell’Unione.
 - La codificazione di tali norme rappresenterebbe un passo avanti nel rafforzamento dei diritti dei cittadini e della trasparenza, oltre a rispondere alla necessità di riforme e investimenti nell’UE; si invita quindi la Commissione a presentare una proposta legislativa per una legge europea sul procedimento amministrativo, sulla base delle misure già adottate in questo settore.
- Si sottolinea che il **Comitato per il Controllo della Regolamentazione** ha il compito di esercitare un monitoraggio efficace, imparziale e indipendente sull’attività della Commissione; in tale contesto, si chiede di rafforzarne l’autonomia, anche attraverso una composizione che assicuri l’equilibrio e rappresenti un’ampia gamma di competenze ed esperienze.
 - Si invita a garantire una maggiore trasparenza da parte del Comitato, attraverso la pubblicazione tempestiva di tutti i pareri dopo la loro adozione, la dichiarazione degli incontri con gruppi di interesse e l’utilizzo obbligatorio da parte dei membri del registro per la trasparenza; si ribadisce che la Commissione dovrebbe tenere conto delle osservazioni del Comitato al fine di migliorare le valutazioni d’impatto, le analisi ex post e i controlli di qualità, fermo restando che ciò non deve in alcun modo limitare il suo potere di iniziativa legislativa; si auspica inoltre una cooperazione più stretta tra il Comitato e i co-legislatori.

Il quadro predisposto per le consultazioni pubbliche dalla Commissione europea offre già numerose soluzioni che sembrano rispondere in maniera diretta alle criticità sollevate in merito all’attuale processo di consultazione pubblica adottato dalle ESA.

2. Proposte per il miglioramento del processo di consultazione delle ESA

Sulla base degli elementi illustrati, e adottando l’approccio della Commissione europea, è possibile individuare diverse strade per migliorare il processo di consultazione pubblica delle ESA, rafforzandone la “trasparenza”, la “fiducia” e la “coerenza” delle azioni.

Tali proposte sono illustrate di seguito.

Garantire la sistematicità e la trasparenza delle consultazioni prima dell'adozione di ogni progetto di standard tecnico e degli atti di soft law, tramite:

- Identificazione dei soggetti interessati;
- Garanzia del principio di “responsabilità”;
- “Coordinamento adeguato” in tutte le fasi, dalla progettazione all’attuazione.

Condurre regolarmente analisi d’impatto, fondamentali per garantire la competitività

- Essenziali, inoltre, per **garantire** il “rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e per promuovere la responsabilità delle iniziative promosse”.

Garantire l’efficacia e l’efficienza del processo di consultazione, assicurando che:

- **le tempistiche per la partecipazione siano tali da consentire agli stakeholder il tempo sufficiente per analizzare i contenuti e formulare risposte pertinenti, affinché la consultazione si svolga in una fase in cui i loro contributi possano incidere concretamente.** Le tempistiche devono tener conto della complessità dei temi trattati, della rilevanza del loro impatto, del principio di proporzionalità, nonché dei vincoli e degli ostacoli all’attuazione che i soggetti interessati potrebbero rilevare. *“Per essere efficace, la consultazione dovrebbe avvenire il prima possibile. Il coinvolgimento delle parti interessate nello sviluppo di una politica dovrebbe iniziare in una fase in cui esse possano ancora incidere sulla definizione degli obiettivi principali, delle modalità di attuazione, degli indicatori di performance e, se del caso, degli orientamenti preliminari della politica. Potrebbero essere necessarie più fasi di consultazione”.*

Se necessario, le tempistiche possono superare quelle normalmente previste.

- **La consultazione deve essere facilmente accessibile a tutti.**
 - Qualora non sia tradotta nelle lingue ufficiali di tutti gli Stati membri (essendo, nella prassi, solitamente redatta in inglese), dovrebbe essere almeno accompagnata da un glossario e da definizioni chiare dei principali termini utilizzati, al fine di evitare fraintendimenti e interpretazioni errate.
- **I contributi raccolti devono essere “analizzati con attenzione”.**

Rafforzare il dialogo con le parti interessate

- Promuovere **interazioni più strette con gli stakeholder**.
- **Sviluppare fasi intermedie** tra l'avvio della consultazione, l'audizione e la pubblicazione finale, al fine di creare momenti di confronto e di dibattito tecnico e operativo (workshop di esperti, conferenze, ecc.).
 - “Istituire un quadro di consultazione coerente ma sufficientemente flessibile, in grado di tenere conto delle specifiche esigenze delle diverse categorie di interesse, nonché della necessità di sviluppare strategie di consultazione adeguate a ciascuna proposta politica”.

Migliorare la pubblicazione dei risultati delle consultazioni

- Le ESA dovrebbero presentare le proprie osservazioni e commenti in modo chiaro e concreto, attraverso un documento specifico e pubblicamente accessibile, motivando esplicitamente le ragioni per cui hanno accolto o respinto i suggerimenti e le raccomandazioni formulate da esperti, professionisti e consumatori consultati.
- I risultati delle consultazioni dovrebbero essere pubblicati entro un termine massimo di due mesi dalla chiusura del periodo di consultazione.
- Alle relazioni descrittive, talvolta di carattere meramente fattuale, andrebbero affiancati rapporti di sintesi analitica, in grado di fornire una lettura più approfondita degli esiti emersi.
 - *“Un riscontro deve essere fornito sia ai soggetti che hanno partecipato alla consultazione, sia all'opinione pubblica. Oltre a spiegare come è stata condotta la consultazione, è necessario illustrare in che modo i risultati sono stati tenuti in considerazione nella proposta. I risultati delle consultazioni effettuate nell'ambito della valutazione d'impatto saranno riassunti in appositi rapporti”.*
- Nella valutazione dei contributi ricevuti, sarebbe opportuno considerare la qualità degli stakeholder e l'affidabilità e credibilità delle loro risposte, applicando una forma di ponderazione proporzionata all'interesse rappresentato e al potenziale impatto dei partecipanti. Gli strumenti di “Better Regulation” (“Legiferare Meglio”) individuano questo aspetto come un elemento da considerare nell'interpretazione dei dati.

La Commissione individua quattro categorie di stakeholder, il cui posizionamento incide sull'interpretazione dei risultati:

- stakeholder con un elevato grado di influenza, ma con un interesse limitato rispetto al contenuto del testo in elaborazione;
- stakeholder con un elevato grado di influenza e forte interesse;
- stakeholder con un basso grado di influenza e un interesse limitato;
- stakeholder con un basso grado di influenza e forte interesse.

Gli stakeholder possono essere valutati anche in base alla loro posizione all'interno della categoria di appartenenza (considerando fattori quali la dimensione, la localizzazione geografica e l'ambito di attività) al fine di determinare il loro livello di influenza nel processo decisionale, nonché il valore e la rilevanza del loro contributo.

Box 2. Interpretazione dei dati – aspetti chiave

Le consultazioni hanno lo scopo di raccogliere elementi utili all'elaborazione delle politiche, per supportare e favorire un processo decisionale informato. Risulta quindi **essenziale, nella fase di restituzione dei risultati, fornire un quadro chiaro e completo del contesto consultivo**, includendo dettagli sui partecipanti e sulla loro rappresentatività:

- nell'analisi e nella presentazione dei risultati, **è opportuno distinguere tra le diverse categorie di stakeholder** che hanno contribuito alla consultazione. Dovrebbe essere fornita una breve descrizione degli stakeholder (profilo, chi rappresentano, ecc.);
- è preferibile effettuare il **“test di credibilità dello stakeholder”** e considerarne l'esito nell'analisi, valutando i seguenti aspetti:
 - *longevità*: l'organizzazione dello stakeholder opera da tempo sufficiente da aver acquisito esperienza e riconoscimento nel settore?
 - *competenza*: qual è il suo livello di conoscenza della materia?
 - *rappresentatività*: chi rappresenta concretamente e con quale efficacia?
 - *esperienza pregressa*: quanto è stato utile/credibile il suo contributo in passato?
 - *reputazione*: quanto è considerata seriamente questa organizzazione dagli altri attori?
- i contributi dei **cittadini** dovrebbero essere analizzati come una categoria di stakeholder distinta;
- **le campagne dovrebbero essere chiaramente identificate** e le risposte ad esse riconducibili dovrebbero essere trattate separatamente, analizzate e presentate in modo distinto rispetto alle risposte non collegate a campagne organizzate (cfr. paragrafo 1.2.2);
- è preferibile **evitare di presentare solo percentuali nei risultati**; esse dovrebbero essere collegate al numero corrispondente di risposte (vedi par. 1.3.1).

Prevedere risposte individuali (oltre a una risposta collettiva che rifletta la posizione complessiva di tutti gli stakeholder)

- al fine di consentire a ciascuno stakeholder di verificare puntualmente se, e in che misura, i propri contributi siano stati presi in considerazione – almeno nei casi in cui il contenuto della risposta si discosti in maniera significativa rispetto alla media degli altri contributi.

Prevedere una autovalutazione di conformità delle ESA al loro mandato:

- Questa autovalutazione integrerebbe il feedback della consultazione delle ESA, con l’obiettivo di garantire:
- conformità ai principi generali e agli standard di consultazione;
- rispetto dei confini del loro mandato;
- verifica che il testo sia coerente con il quadro normativo vigente.

Gestione il processo di consultazione:

- Per garantire la certezza giuridica del processo di consultazione, si propone di istituire un sistema di consultazione che definisca le risorse, le scadenze, gli obiettivi, il requisito di coerenza tra i vari testi normativi, e i principi generali e le norme che regolano il processo di consultazione delle ESA.
 - “Codificare le norme di buona amministrazione”.
 - “La Commissione incoraggia i gruppi di interesse a creare dei propri meccanismi di monitoraggio per apprendere da questo processo e garantire l’efficacia del loro contributo a un sistema trasparente, aperto e responsabile”.
 - “Definire i principi generali e gli standard per permettere alla Commissione di razionalizzare le proprie procedure di consultazione e di attuarle in modo rilevante e sistematico”.
- Istituire l’obbligo per le ESA di pubblicare nel loro rapporto annuale un capitolo sulle attività relative alle consultazioni pubbliche, specificando i punti di disaccordo emersi con gli stakeholder.

Creazione di un organismo indipendente incaricato di monitorare il processo di consultazione.

- Si veda il Comitato per il controllo normativo (Regulatory Scrutiny Board).

Appendice 9

Analisi della procedura di parere motivato di cui dell'articolo 60-bis del Regolamento sulle ESA e proposte di modifica degli articoli 16 e 60-bis del Regolamento ESA e dell'articolo 54 del Regolamento AMLA

Daniela Quelhas e Anna-Claire Rouaud

La revisione dei Regolamenti ESA del 2019¹ ha introdotto un nuovo articolo 60 bis, intitolato “Eccesso di competenza da parte dell’Autorità”, il quale stabilisce che *“Ogni persona fisica o giuridica può inviare un parere motivato alla Commissione qualora ritenga che l’Autorità abbia ecceduto le proprie competenze, anche non rispettando il principio di proporzionalità, di cui all’articolo 1(5), nell’esercizio delle funzioni previste dagli articoli 16 e 16 bis, e che tale comportamento la riguardi direttamente e individualmente.”*

Tuttavia, sembra che questo nuovo diritto non sia mai stato esercitato. Data la formulazione particolarmente concisa della disposizione, risulta difficile valutare l’efficacia concreta di tale meccanismo per le istituzioni finanziarie e creditizie.

1. La prima incertezza riguarda le condizioni di ammissibilità previste da tale disposizione. Le condizioni cumulative che richiedono l’esistenza di un nesso diretto e individuale tra il ricorrente e l’asserito eccesso di competenza da parte dell’Autorità, se interpretate in modo analogo a quanto previsto per il ricorso per annullamento ai sensi dell’articolo 263 TFUE, rischiano di determinare una soglia di accesso molto elevata e un elevato rischio di inammissibilità.

La doppia condizione – insieme necessaria – del coinvolgimento diretto e individuale richiama infatti l’articolo 263(4) TFUE, che stabilisce i

¹ Regolamento (UE) n. 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2019 che modifica il Regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), il Regolamento (UE) n. 1094/2010 che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), il Regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), il Regolamento (UE) n. 600/2014 relativo ai mercati degli strumenti finanziari, il Regolamento (UE) n. 2016/1011 relativo agli indici usati come riferimento in strumenti finanziari e contratti o per misurare la performance dei fondi d’investimento, e il Regolamento (UE) n. 2015/847 relativo alle informazioni accompagnanti i trasferimenti di fondi.

criteri di ammissibilità dei ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche contro atti dell'Unione europea². La giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia (European Court of Justice – ECJ o CGUE), risalente al 1963 e mai abbandonata³, richiede:

- affinché l'atto in questione possa dirsi di incidenza **diretta** sulla posizione giuridica del soggetto interessato, è necessario che esso produca effetti **senza l'applicazione di altre norme intermedie**. Qualora tali norme fossero comunque necessarie per l'attuazione dell'atto, l'Autorità nazionale non deve disporre di alcun margine di discrezionalità. **Tuttavia, nel caso delle linee guida, le Autorità nazionali competenti degli Stati membri esercitano un potere discrezionale**, potendo dichiararsi conformi, parzialmente conformi o non conformi affatto. In ogni caso, poiché le istituzioni restano libere di discostarsi dalle linee guida e dall'atto di recepimento nel diritto nazionale, a condizione che motivino la loro posizione, non si può affermare che tali linee guida si applichino a loro "direttamente".

Di conseguenza, se si aderisce all'interpretazione consolidata della Corte di giustizia in materia di ricorsi per annullamento ai sensi dell'articolo 263 (4) TFUE, non si può ritenere che una singola istituzione soddisfi il requisito dell'incidenza diretta. Poiché le condizioni di interesse diretto e individuale sono cumulative, esiste un concreto rischio di inammissibilità della procedura fondata sul parere motivato.

- Una persona **diversa da quella a cui l'atto è indirizzato** deve, per essere individualmente interessata, essere influenzata dalla norma in virtù di qualità particolari che la contraddistinguono, o di situazioni fattuali

² Fatta eccezione per gli atti normativi che non richiedono misure di esecuzione, per i quali è sufficiente il solo requisito dell'incidenza diretta. Va inoltre ricordato che l'articolo 263(4) si riferisce unicamente agli atti che producono effetti giuridici, escludendo pertanto gli atti che esprimono pareri e raccomandazioni ai sensi dell'articolo 288 TFUE. Ci si sta dunque muovendo per analogia, sulla base di una terminologia il cui ambito è saldamente consolidato nella giurisprudenza della Corte.

³ ECJ, 15 luglio 1963, Plaumann contro Commissione, causa 25/62. Si veda, più recentemente: ECJ, 17 settembre 2015, Confederazione Cooperative Italiane e altri c. Anicav e altri, causa C-455/13 P, in cui la Corte ha affermato che: "conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, la condizione secondo cui la decisione impugnata deve riguardare direttamente una persona fisica o giuridica, prevista al quarto comma dell'articolo 263 TFUE, richiede che il provvedimento dell'Unione contestato incida direttamente sulla situazione giuridica dell'individuo e non lasci alcun margine di discrezionalità ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avvenire in modo puramente automatico e in applicazione delle sole norme dell'Unione, senza l'intervento di ulteriori disposizioni intermedie" (vedere paragrafo 46).

che la caratterizzano, in modo analogo a quanto accade alla persona a cui l'atto è indirizzato⁴.

Le istituzioni sembrano non soddisfare la seconda condizione, nemmeno quando le linee guida indicano che esse sono destinate a loro.

Pertanto, le istituzioni non soddisfano le condizioni cumulative dell'articolo 60 bis, assumendo che il loro significato segua la giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Paradossalmente, le istituzioni sono designate come "destinatari" nella maggior parte delle linee guida delle ESA. Tuttavia, l'articolo 60-bis del Regolamento delle ESA non fa alcun riferimento a questo aspetto quando stabilisce le modalità di accesso alla procedura di parere motivato.

I redattori dell'articolo 60-bis intendevano davvero limitare l'accesso alla procedura del parere motivato alle sole Autorità competenti? Probabilmente no, poiché queste ultime sono anche i destinatari delle linee guida e, di conseguenza, non soddisfano la duplice condizione prevista dallo stesso articolo 60 bis. Concludere che né le istituzioni né le Autorità competenti possano presentare un parere motivato alla Commissione sembra assurdo: è difficile immaginare che i redattori abbiano voluto istituire una procedura per poi precluderne l'accesso. A meno di non ipotizzare che il parere motivato sia ammissibile solo nei confronti di un'istituzione che sia stata oggetto di una sanzione esplicitamente fondata su una linea guida, ipotesi tuttavia poco verosimile: un atto che ha valore meramente raccomandatorio, anche se europeo, non può costituire la base giuridica di una sanzione.

Considerata la formulazione imprecisa dell'articolo 60 bis, è probabile che le parole "direttamente e individualmente" si riferiscano ai destinatari delle linee guida, vale a dire le Autorità competenti e le istituzioni. Tuttavia, in assenza di precedenti concreti in materia, non si può escludere del tutto il rischio di una dichiarazione di inammissibilità.

2. La seconda incertezza riguarda le modalità e gli effetti della procedura. Non sono previsti requisiti formali né limiti temporali per l'attivazione del procedimento. In particolare, l'articolo non chiarisce quali siano i poteri della Commissione nell'ambito dell'esame della legittimità delle linee guida che le vengono sottoposte: può annullarle? può sostituire la propria valutazione a quella dell'ESA competente? oppure deve limitarsi a esprimere un parere? Resta inoltre da chiarire se la valutazione della

⁴ La condizione stabilita nella sentenza Plaumann sopra citata è richiamata con regolarità nella giurisprudenza della Corte di giustizia, si veda, ad esempio: ECJ, sentenza del 17 settembre 2015, Mory e altri contro Commissione, causa C-33/14 P, paragrafo 93.

Commissione costituisca un atto impugnabile da parte del soggetto il cui ricorso è stato respinto, oppure se il silenzio dell'articolo 60-bis implichi che lo scambio tra il ricorrente e la Commissione non sia soggetto ad alcuna forma di controllo giurisdizionale.

In assenza di un potere esplicito in tal senso, la Commissione non può annullare autonomamente le linee guida di un'ESA, neppure qualora ne riscontri l'illegittimità. Le opzioni effettivamente a sua disposizione, come la presentazione di una proposta legislativa di Livello 1, richiedono tempi significativamente più lunghi.

Proposte di modifica agli articoli 16 e 60a dei Regolamenti delle ESA

NB: le modifiche proposte all'articolo 16 dei Regolamenti ESA si applicano anche all'articolo 54 del Regolamento AMLA, in quanto formulato in termini identici. Per quanto riguarda la procedura del parere motivato, si propone di modificare l'articolo 60-bis dei Regolamenti ESA e di inserire disposizioni identiche nel Regolamento AMLA.

FORMULAZIONE ATTUALE	MODIFICHE PROPOSTE	COMMENTI
Articolo 16 Linee guida e raccomandazioni		
<p>1. L'Autorità, al fine di promuovere pratiche di vigilanza coerenti, efficaci ed efficienti all'interno del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision – ESFS) e di garantire un'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione, emana linee guida rivolte a tutte le Autorità competenti o a tutte le istituzioni finanziarie, e formula raccomandazioni indirizzate a una o più Autorità competenti o a una o più istituzioni finanziarie.</p> <p>Le linee guida e le raccomandazioni devono essere conformi ai poteri conferiti dagli atti legislativi di cui all'articolo 1(2) o dal presente articolo.</p>	<p>1. L'Autorità, al fine di promuovere pratiche di vigilanza coerenti, efficaci ed efficienti all'interno del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision – ESFS) e di garantire un'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione, emana linee guida rivolte a tutte le Autorità competenti o a tutte le istituzioni finanziarie, e formula raccomandazioni indirizzate a una o più Autorità competenti o a una o più istituzioni finanziarie.</p> <p>Le linee guida e le raccomandazioni devono essere conformi ai poteri conferiti dagli atti legislativi di cui all'articolo 1(2) o dal presente articolo in ambiti non disciplinati dalle norme tecniche di regolamentazione ed attuazione. Essi devono rispettare il principio di proporzionalità e tenere pienamente conto della diversità delle istituzioni finanziarie, della loro dimensione, del modello di business, nonché dei benefici sistemici derivanti dalla diversità all'interno del settore bancario dell'Unione europea.</p>	<p><i>Un'altra opzione sarebbe quella di stabilire che le linee guida e le raccomandazioni siano rivolte esclusivamente alle Autorità nazionali competenti, e non alle istituzioni finanziarie.</i></p> <p><i>Tuttavia, ciò avrebbe ripercussioni sulla possibilità per le istituzioni di avvalersi della procedura del parere motivato (art. 60 bis).</i></p> <p><i>Ci si trova dunque di fronte a un compromesso tra due soluzioni alternative, ma tra loro incompatibili.</i></p> <p><i>Il riferimento agli ambiti coperti dagli RTS/ITS (norme tecniche di regolamentazione ed attuazione) proviene dal considerando 26 dei Regolamenti ESA.</i></p> <p><i>La formulazione relativa al principio di proporzionalità è ispirata al considerando 17 del Regolamento SSM.</i></p>

<p>2. L'Autorità, ove opportuno, avvia consultazioni pubbliche aperte in merito alle linee guida e alle raccomandazioni che intende emanare, valutandone i potenziali costi e benefici. Tali consultazioni e analisi devono essere proporzionate rispetto all'ambito, alla natura e all'impatto delle linee guida o delle raccomandazioni proposte. L'Autorità può inoltre richiedere il parere del Gruppo di Stakeholder Bancari di cui all'articolo 37.</p> <p>Qualora decida di non procedere a consultazioni pubbliche o di non richiedere tale parere, è tenuta a fornire una motivazione adeguata.</p>	<p>2. Ad eccezione dei casi di urgenza debitamente motivati prima dell'adozione delle linee guida o delle raccomandazioni, l'Autorità, ove opportuno, avvia consultazioni pubbliche aperte in merito alle linee guida e alle raccomandazioni che intende emanare, valutandone i potenziali costi e benefici. Tali consultazioni e analisi devono essere proporzionate rispetto all'ambito alla natura e all'impatto e alle finalità delle linee guida o delle raccomandazioni proposte.</p> <p>L'Autorità informa il pubblico dell'avvio della consultazione rendendo disponibili sul proprio sito ufficiale le bozze delle linee guida e delle raccomandazioni.</p> <p>La consultazione è organizzata con un adeguato anticipo e si svolge per un periodo sufficientemente lungo, in modo da consentire a tutti gli interessati di partecipare. Nel medesimo arco temporale, l'Autorità richiede anche il parere del Gruppo di Stakeholder Bancari di cui all'articolo 37. I commenti raccolti saranno aggregati, anonimizzati, e inclusi nel documento redatto dall'Autorità in risposta alla consultazione.</p>	<p><i>L'obiettivo è chiarire che la consultazione pubblica e quella con il gruppo delle parti interessate costituiscono la regola, e che l'Autorità può derogare a tali obblighi soltanto in casi eccezionali, debitamente motivati.</i></p> <p><i>Sulla base delle proposte formulate dalla Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL), disponibile al seguente collegamento: "Briefadresse (reneual.eu)" (pagina 90), si propone inoltre di sostituire la formulazione:</i></p> <p><i>«La consultazione è organizzata con un adeguato anticipo e si svolge per un periodo sufficientemente lungo, in modo da consentire a tutti gli interessati di partecipare» con la seguente:</i></p> <p><i>«La consultazione si svolge per un periodo non inferiore a tre mesi».</i></p>
<p>2bis. Le linee guida e le raccomandazioni non devono limitarsi a richiamare o riprodurre elementi contenuti negli atti legislativi. Prima di adottare una nuova linea guida o una nuova raccomandazione, l'Autorità procede a una revisione di quelli già esistenti, al fine di evitare duplicazioni.</p>	<p>2bis. Le linee guida e le raccomandazioni non devono limitarsi a richiamare o riprodurre elementi contenuti negli atti legislativi. Prima di adottare una nuova linea guida o una nuova raccomandazione, l'Autorità procede a una revisione di quelli già esistenti, al fine di evitare duplicazioni e incoerenze. Qualora opportuno, l'Autorità provvede a ritirare le linee guida o le raccomandazioni precedenti.</p>	<p><i>In linea con i principi della Better Regulation, l'obiettivo è eliminare la soft law divenuta obsoleta e garantire la coerenza e la compatibilità tra i diversi testi normativi.</i></p>
<p>3. Le Autorità competenti e le istituzioni finanziarie sono tenute a fare il possibile per conformarsi alle linee guida e alle raccomandazioni. Entro due mesi dalla pubblicazione di linee guida o di una raccomandazione, ciascuna Autorità competente conferma se intende conformarsi o se si è già conformata. Nel caso in cui non intenda conformarsi o non si conformi, ne informa l'Autorità motivando la propria decisione.</p>	<p>3. Le Autorità competenti e le istituzioni finanziarie sono tenute a fare il possibile per conformarsi alle linee guida e alle raccomandazioni. Entro due mesi dalla pubblicazione di linee guida o di una raccomandazione, ciascuna Autorità competente conferma se intende conformarsi o se si è già conformata. Nel caso in cui non intenda conformarsi o non si conformi, ne informa l'Autorità motivando la propria decisione.</p>	<p><i>L'obiettivo è fare una distinzione chiara tra l'ambito di applicazione delle linee guida e delle raccomandazioni per le Autorità nazionali competenti e quello per le istituzioni finanziarie, trattando quest'ultimo in un paragrafo separato.</i></p>

<p>L'Autorità comunica pubblicamente che un'Autorità competente non ha aderito o non intende aderire alle linee guida o alla raccomandazione. Essa può inoltre decidere, caso per caso, di pubblicare anche le motivazioni fornite dall'Autorità competente, previa notifica a quest'ultima.</p> <p>Qualora previsto dalle linee guida o dalla raccomandazione, le istituzioni finanziarie sono tenute a dichiarare, in modo chiaro e dettagliato, se si conformano o meno al contenuto del documento.</p>	<p>L'Autorità comunica pubblicamente che un'Autorità competente non ha aderito o non intende aderire alle linee guida o alla raccomandazione e le motivazioni fornite dall'Autorità competente per non conformarsi alle linee guida o alla raccomandazione in questione.</p> <p>Nel rapporto di cui all'articolo 43(5), l'Autorità informa il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sugli schemi di incorporazione a livello nazionale delle linee guida e delle raccomandazioni da parte delle Autorità competenti.</p> <p>3a. Le istituzioni finanziarie si adoperano al massimo per conformarsi a tali linee guida o raccomandazioni, nella misura in cui l'Autorità competente ha indicato che intende conformarsi a esse e a condizione che tali linee guida o raccomandazioni siano conformi al diritto dell'Unione europea e compatibili con la legislazione nazionale dello Stato membro interessato.</p> <p>Le istituzioni finanziarie possono discostarsi dalle linee guida e dalle raccomandazioni se gli obiettivi perseguiti dall'atto legislativo sulla base del quale sono state adottate le linee guida o le raccomandazioni sono raggiunti con altri mezzi.</p>	<p><i>L'intento è garantire la pubblicazione sistematica delle motivazioni fornite dalle Autorità nazionali competenti per la mancata conformità.</i></p> <p><i>L'obiettivo è avere una mappa chiara degli strumenti di incorporazione, ove possibile, per garantire maggiore trasparenza sugli effettivi effetti giuridici delle linee guida e delle raccomandazioni a livello degli Stati membri.</i></p> <p><i>Le disposizioni di questo nuovo paragrafo sono fondamentali per chiarire l'ambito di applicazione delle linee guida (o raccomandazioni) per le istituzioni e per allinearle con i requisiti di conformità delle Autorità nazionali.</i></p> <p><i>Questi sono gli obiettivi del testo di Livello 1 e non gli obiettivi stabiliti dall'EBA nelle sue linee guida.</i></p>
<p>4. Nel rapporto di cui all'articolo 43(5), l'Autorità informerà il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione delle linee guida e delle raccomandazioni che sono state emanate.</p>	<p>4. Nel rapporto di cui all'articolo 43(5), l'Autorità informerà il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione delle linee guida e delle raccomandazioni che sono state emanate. Il rapporto esporrà sistematicamente le motivazioni fornite dall'autorità competente per la mancata conformità alle linee guida o raccomandazioni emesse.</p>	<p><i>In linea con le disposizioni inserite nel paragrafo 3, finalizzate a garantire la pubblicazione sistematica delle motivazioni fornite dall'Autorità competente per la mancata conformità.</i></p>
<p>Articolo 60bis Superamento dei limiti di competenza o di potere da parte dell'Autorità</p>		
<p>1. Qualsiasi persona fisica o giuridica può inviare un parere motivato alla Commissione qualora ritenga che l'Autorità abbia ecceduto le proprie competenze, anche per mancato rispetto del principio di proporzionalità di cui all'articolo 1(5), nell'esercizio dei poteri previsti agli articoli 16 e 16 ter, e che tale atto la riguardi direttamente e individualmente.</p>	<p>1. Qualsiasi persona fisica o giuridica alla quale sia rivolto un atto adottato sulla base degli articoli 16 o 16 ter può, entro due mesi dalla pubblicazione di tale atto, inviare un parere motivato alla Commissione qualora ritenga che l'Autorità abbia ecceduto le proprie competenze e/o i propri poteri, nei seguenti casi:</p> <p>a) per non aver rispettato le deleghe di potere conferite dagli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2;</p>	<p><i>L'intento è quello di chiarire la procedura di parere motivato, sia dal punto di vista procedurale (ammissibilità, scadenze) che sostanziale (effetti).</i></p> <p><i>Viene introdotto un termine preciso per la risposta della Commissione. Questo termine dovrebbe probabilmente essere adeguato nei casi in cui, ad esempio, vengano aggiornati i documenti di Q&A (domande e risposte frequenti).</i></p>

<p>1. Qualsiasi persona fisica o giuridica può inviare un parere motivato alla Commissione qualora ritenga che l'Autorità abbia ecceduto le proprie competenze, anche per mancato rispetto del principio di proporzionalità di cui all'articolo 1(5), nell'esercizio dei poteri previsti agli articoli 16 e 16 ter, e che tale atto la riguardi direttamente e individualmente.</p>	<p>b) per non aver rispettato, nell'adozione di linee guida e/o raccomandazioni, la formulazione degli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o di qualsiasi altro atto legislativo che tali linee guida e/o raccomandazioni intendono interpretare;</p> <p>c) per non aver rispettato il principio di proporzionalità di cui all'articolo 1, paragrafo 5.</p> <p>Qualsiasi persona fisica o giuridica direttamente e individualmente interessata da un atto adottato sulla base degli articoli 16 e 16 ter può inoltre richiedere un parere alle condizioni stabilite nel presente paragrafo.</p> <p>2. Dopo aver deciso in merito all'ammissibilità della domanda di cui al paragrafo 1, la Commissione esprime un parere entro un termine ragionevole e comunque non oltre due mesi dalla data di presentazione della richiesta. Qualora ritenga che l'Autorità abbia ecceduto le proprie competenze e/o poteri e/o non abbia rispettato il principio di proporzionalità, la Commissione rinvia la questione al Consiglio delle Autorità di vigilanza affinché predisponga un nuovo atto. Il Consiglio dell'Autorità tiene debitamente conto del parere della Commissione e presenta tempestivamente un nuovo progetto di atto per l'adozione. Il nuovo progetto può abrogare l'atto originario, sostituirlo con un atto dal contenuto identico, oppure sostituirlo con un atto modificato. La presentazione di una richiesta di parere ai sensi del paragrafo 1 non ha effetto sospensivo. Tuttavia, su richiesta della persona fisica o giuridica che ha avviato la procedura, la Commissione può sospendere l'applicazione dell'atto in questione, qualora ritenga che le circostanze lo richiedano.</p>	<p><i>Per quanto riguarda i soggetti legittimati a rivolgersi alla Commissione, è stato ritenuto importante eliminare il riferimento al criterio dell'interesse diretto e individuale, poiché la Corte di giustizia dell'UE, sulla base dell'articolo 263 TFUE, ne dà un'interpretazione molto restrittiva. L'obiettivo è evitare qualsiasi ambiguità circa la possibilità, per le istituzioni destinatarie degli atti (e, se del caso, anche per le autorità nazionali competenti), di attivare la procedura presso la Commissione. Tale criterio (interesse diretto e individuale) viene comunque menzionato, ma all'interno di una disposizione generale.</i></p>
---	--	--

	<p>3. Il parere emesso dalla Commissione, il nuovo progetto di atto presentato dal Consiglio dell'Autorità e la versione finale dell'atto adottato ai sensi del presente articolo devono indicare le motivazioni su cui si basano e devono essere notificati alle parti interessate.</p> <p>4. La Commissione adotta una decisione che stabilisce le regole operative della procedura prevista dal presente articolo.</p> <p>Decorso un anno dal rinvio al Consiglio delle Autorità di vigilanza, la Commissione riesamina l'atto modificato al fine di valutare se l'eccesso di potere e/o la violazione del principio di proporzionalità siano cessati.</p> <p>5. Qualora la Commissione non dia seguito alla richiesta di parere presentata ai sensi del presente articolo, può essere proposta un'azione per carenza dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, conformemente ai Trattati.</p> <p>6. Il presente articolo lascia impregiudicato il diritto a un ricorso effettivo conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.</p> <p>7. La relazione prevista all'articolo 81 del presente regolamento deve includere una valutazione del funzionamento della procedura disciplinata dal presente articolo.</p>	<p><i>Il secondo paragrafo descrive gli effetti della richiesta presentata alla Commissione: introduce un termine entro cui la Commissione deve rispondere, stabilisce che la richiesta e il parere della Commissione possano avere effetto sospensivo, se la Commissione lo ritiene opportuno e prevede un meccanismo di follow-up per un monitoraggio strutturato.</i></p> <p><i>L'obiettivo finale è quello di riconoscere alla Commissione ampio margine di azione, includendo la possibilità di prevedere scambi scritti o orali e domande formali sia al ricorrente che all'Autorità interessata.</i></p>
--	--	---

Appendice 10

Tabella riassuntiva delle situazioni nazionali

QUESTIONARIO MULTI-GIURISDIZIONALE SINTESI DELLE RISPOSTE

CHIAVI DI LETTURA	
✓	Risposta positiva.
✗	Risposta negativa.
≈	Risposta qualificata o sfumata (ad es. domanda 3(a): alcune linee guida sono adottate da strumenti nazionali, altre no).
NA	Non si forniscono risposte.
(A)(D)(E) (EM)(G)(M) (P)(PS)(R)	Domanda 1: indica la materia interessata: (A): AML-CTF; (D): DORA; (E): ESG, tassonomia, SFDR, ecc; (EM): EMIR; (G): requisiti di governance (CRD); (M): MiFID; (P): requisiti prudenziali; (PS): PSD; CRR; (R): risoluzione delle crisi bancarie (BRRD).
(B)	Strumento vincolante ai sensi del diritto nazionale dello Stato membro.
(NB)	Strumento non vincolante ai sensi del diritto nazionale dello Stato membro.
(LPF)	Risposta alla domanda 5: giustificazione legata a una situazione di disparità con altri Stati membri.
(LLB)	Risposta alla domanda 5: giustificazione legata alla mancanza di una base giuridica per l'imposizione della soft law (anche nel caso in cui l'autorità di vigilanza europea competente abbia oltrepassato i propri poteri).
(c/MS-L)	Risposta alla domanda 5: giustificazione legata all'incoerenza della soft law con il diritto nazionale o la costituzione dello Stato membro.
(c/MS-MARK)	Risposta alla domanda 5: giustificazione legata all'incoerenza della soft law con le prassi di mercato nazionali consolidate nello Stato membro.
(c/EU-L)	Risposta alla domanda 5: giustificazione legata all'incoerenza con un altro atto legislativo dell'UE.

Domande	
Domanda 1	Esistono esempi di testi di Livello 2 o 3 che abbiano palesemente incluso disposizioni che avrebbero dovuto figurare a Livello 1 e/o che contraddicano un testo di Livello 1 e/o che introducano vincoli privi di una base giuridica?
Domanda 2	Esistono articoli giuridici, ricerche accademiche o commenti di esperti del diritto, oppure dibattiti o orientamenti politici all'interno delle associazioni di categoria o provenienti da queste ultime, che analizzino la proliferazione degli strumenti di Livello 2 (atti delegati della Commissione, RTS) e/o della Soft Law dell'UE?
Domanda 3	(a) La Soft Law dell'UE viene attuato, nell'ambito del tuo quadro nazionale di vigilanza, tramite strumenti di diritto nazionale?
	(b) Tali strumenti di diritto nazionale hanno natura vincolante o non vincolante?
	(c) Siete a conoscenza di procedimenti in corso o di decisioni giudiziarie nella vostra giurisdizione che si siano pronunciate (mettendone in discussione o confermandone l'efficacia) sulla natura vincolante della Soft Law dell'UE?
	(d) L'ordinamento giuridico della vostra giurisdizione riconosce un diritto di ricorso o impugnazione nei confronti della Soft Law dell'UE?
	(e) In tal caso, siete a conoscenza di episodi in cui un'autorità nazionale competente abbia ritirato uno strumento di diritto nazionale di attuazione della Soft Law dell'UE a seguito di contestazioni relative alla sua legittimità?
Domanda 4	Esiste una distinzione nell'applicazione di questi strumenti tra le banche soggette alla vigilanza dell'autorità nazionale competente e quelle sottoposte alla vigilanza diretta della BCE?
Domanda 5	<p>Siete a conoscenza di situazioni in cui un'autorità nazionale competente, nella vostra giurisdizione, abbia deciso di non conformarsi, in tutto o in parte, a linee guida emanate da un'ESA, ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento istitutivo di EBA/ESMA/EIOPA?</p> <p>In tal caso, vi preghiamo di fornire alcuni esempi rappresentativi e le motivazioni della mancata conformità (non è necessario fornire un elenco esaustivo; è sufficiente indicare un paio di casi). Si prega inoltre di classificare le ragioni, indicando i dettagli, secondo le seguenti categorie (non esaustive):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mancanza di base giuridica (inclusi i casi in cui l'ESA competente avrebbe ecceduto i propri poteri) • Incompatibilità con il diritto nazionale / Costituzione • Incompatibilità con un altro atto normativo dell'UE • Incompatibilità con pratiche di mercato consolidate a livello nazionale • Distorsioni della parità di condizioni (unlevel playing field) • Altro
Domanda 6	Siete a conoscenza di casi in cui banche o compagnie di assicurazione abbiano ufficialmente deciso di non conformarsi, in tutto o in parte, alle linee guida emanate dalle ESA? In tal caso, vi preghiamo di fornire alcuni esempi rappresentativi, indicando anche le motivazioni alla base della mancata conformità.
Domanda 7	Suggerimenti per migliorare?

Stati membri	Austria	Belgio	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Italia	Lussemburgo	Olanda	Polonia	Portogallo	Romania	Spagna	Svezia
Domanda 1.	✓(G)(P)	NA	✓(G)(P)	✓(G)(P)(R)	✓(P)(M)	✓(P)(E)(G)	NA	NA	✓(P)(R)(E)(EM)(PS)	✓(P)	NA	✓(P)(A)	✓(E)	✓(E)(D)
Domanda 2.	✓	✓	NA	✓	✓	=	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓
Domanda 3. (a)	=	=	NA	✓	✓	=	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(b)	(NB)	=	NA	(B)(NB)	(NB)	=	(B)(NB)	(NB)	(NB)	(B)(NB)	(B)(NB)	(B)(NB)	(NB)	=
(c)	×	×	NA	✓	×	NA	×	✓	✓	✓	✓	×	NA	NA
(d)	×	NA	NA	✓	✓	NA	NA	NA	×	×	✓	×	NA	×
(e)	×	NA	NA	=	×	NA	NA	NA	×	×	×	×	NA	×
Domanda 4.	×	NA	NA	=	✓	NA	NA	NA	×	✓	×	×	NA	NA
Domanda 5.	✓(P)(LLB)	NA	NA	✓(P)(LLB)(c/MS-L)	✓(P)(LLB)(c/MS-L)(c/EU-L)	NA	✓(P)(LPF)	✓(P)(c/EU-L)	✓(P)(c/EU-L)	×	×	×	✓	✓(P)(c/MS-L)
Domanda 6.	×	NA	×	✓	×	NA	NA	NA	NA	×	×	×	×	×
	(i) Limitazioni e dei mandati dell'ESA e di regolamentazione minori regolamentazioni (ii) Maggiore conformità	(i) Stabilire un meccanismo di controllo chiaro ed efficace sulle norme e regolamentazioni emesse dalle autorità di regolamentazione (ii) Evitare di occuparsi del sistema di attuazione o utilizzo delle linee guida a livello nazionale (iii) Migliore interazione tra le norme europee e quelle nazionali, soprattutto in ambiti quali la governance dei prodotti dove le autorità nazionali possono imporre requisiti aggiuntivi o differenti rispetto a quelli europei	L'SSM dovrebbe fare proposte alla Commissione UE in merito alle modifiche normative	(i) Minori e migliori regolamentazioni dell'equilibrio istituzionale (ii) Processo più trasparente (iii) Dialogo più efficace con le parti interessate (iv) Riforma della governance delle ESA (v) Controllo giurisdizionale più efficace (ECJ) (vi) Maggiore controllo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio (vii) Migliore definizione dei mandati delle ESA e limitazione della loro discrezionalità nell'ambito degli stress test (viii) Valutazione d'impatto (ix) Verifiche di conformità ex ante rispetto agli standard di Livello 1	(i) Rispetto dell'equilibrio istituzionale e meno disparità tra gli SM; regolamenti più concisi (ii) Orientamenti interpretativi proattivi, o fornitura di esempi, strumenti, ecc., per l'attuazione e gli adeguamenti (iii) Linguaggio più chiaro e semplice nei testi di Livello 1 e Livello 2 (iv) Testi di Livello 3 dovrebbero fornire esempi	(i) Migliore e continuo dialogo con gli stakeholder (ii) Workshop regolari attraverso le associazioni di categoria, con la partecipazione degli enti vigilati, indipendentemente e dalla loro dimensione o attività (iii) Orientamenti interpretativi proattivi, o fornitura di esempi, strumenti, ecc., per l'attuazione e gli adeguamenti (iv) Mandati chiari e semplici nei testi di Livello 1 e Livello 2 (v) Testi di Livello 3 dovrebbero fornire esempi	NA	NA	(i) Procedura ufficiale di abrogazione, aggiornamento o sostituzione degli strumenti L2 obsoleti a seguito di modifiche agli strumenti L1 (ii) Maggiore uniformità nel processo di consultazione delle ESA (iii) Pubblicazione e aggiornamento sistematici dei calendari in corso lavoro (iv) Regolamentazioni rigorosa e aumentare il budget delle ESA per migliorare la qualità del lavoro	(i) Migliore e del regolamento di principio, con i comitati di esperti (ii) Miglioramento della consultazione e dei comitati di esperti (iii) Miglio rapporto con i stakeholders (iv) Delimitazione chiara delle questioni L1 rispetto a L2/3 e limitazione del mandato alle questioni tecniche L2 (v) Riduzione dei tempi per la pubblicazione e l'aggiornamento delle Q&A	Migliori e minori regolamentazioni sostenute da: (i) Un approccio basato sul rischio e obiettivi politici più chiari (ii) Miglioramento della consultazione e dei comitati di esperti (iii) Miglio rapporto con i stakeholders (iv) Delimitazione chiara delle questioni L1 rispetto a L2/3 e limitazione del mandato alle questioni tecniche L2 (v) Riduzione dei tempi per la pubblicazione e l'aggiornamento delle Q&A	(i) Garantire adeguate tempistiche per il processo di consultazione (ii) Una valutazione d'impatto sistematica, migliorata e adattata alla realtà (iii) Migliore dialogo con gli stakeholders (iv) Delimitazione chiara delle questioni L1 rispetto a L2/3 e limitazione del mandato alle questioni tecniche L2 (v) Riduzione dei tempi per la pubblicazione e l'aggiornamento delle Q&A		
Domanda 7.	(i) Limitazioni e dei mandati dell'ESA e di regolamentazione minori regolamentazioni (ii) Maggiore conformità	(i) Stabilire un meccanismo di controllo chiaro ed efficace sulle norme e regolamentazioni emesse dalle autorità di regolamentazione (ii) Evitare di occuparsi del sistema di attuazione o utilizzo delle linee guida a livello nazionale (iii) Migliore interazione tra le norme europee e quelle nazionali, soprattutto in ambiti quali la governance dei prodotti dove le autorità nazionali possono imporre requisiti aggiuntivi o differenti rispetto a quelli europei	L'SSM dovrebbe fare proposte alla Commissione UE in merito alle modifiche normative	(i) Minori e migliori regolamentazioni dell'equilibrio istituzionale (ii) Processo più trasparente (iii) Dialogo più efficace con le parti interessate (iv) Riforma della governance delle ESA (v) Controllo giurisdizionale più efficace (ECJ) (vi) Maggiore controllo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio (vii) Migliore definizione dei mandati delle ESA e limitazione della loro discrezionalità nell'ambito degli stress test (viii) Valutazione d'impatto (ix) Verifiche di conformità ex ante rispetto agli standard di Livello 1	(i) Rispetto dell'equilibrio istituzionale e meno disparità tra gli SM; regolamenti più concisi (ii) Orientamenti interpretativi proattivi, o fornitura di esempi, strumenti, ecc., per l'attuazione e gli adeguamenti (iii) Linguaggio più chiaro e semplice nei testi di Livello 1 e Livello 2 (iv) Testi di Livello 3 dovrebbero fornire esempi	(i) Migliore e continuo dialogo con gli stakeholder (ii) Workshop regolari attraverso le associazioni di categoria, con la partecipazione degli enti vigilati, indipendentemente e dalla loro dimensione o attività (iii) Orientamenti interpretativi proattivi, o fornitura di esempi, strumenti, ecc., per l'attuazione e gli adeguamenti (iv) Mandati chiari e semplici nei testi di Livello 1 e Livello 2 (v) Testi di Livello 3 dovrebbero fornire esempi	NA	NA	(i) Procedura ufficiale di abrogazione, aggiornamento o sostituzione degli strumenti L2 obsoleti a seguito di modifiche agli strumenti L1 (ii) Maggiore uniformità nel processo di consultazione delle ESA (iii) Pubblicazione e aggiornamento sistematici dei calendari in corso lavoro (iv) Regolamentazioni rigorosa e aumentare il budget delle ESA per migliorare la qualità del lavoro	(i) Migliore e del regolamento di principio, con i comitati di esperti (ii) Miglioramento della consultazione e dei comitati di esperti (iii) Miglio rapporto con i stakeholders (iv) Delimitazione chiara delle questioni L1 rispetto a L2/3 e limitazione del mandato alle questioni tecniche L2 (v) Riduzione dei tempi per la pubblicazione e l'aggiornamento delle Q&A	Migliori e minori regolamentazioni sostenute da: (i) Un approccio basato sul rischio e obiettivi politici più chiari (ii) Miglioramento della consultazione e dei comitati di esperti (iii) Miglio rapporto con i stakeholders (iv) Delimitazione chiara delle questioni L1 rispetto a L2/3 e limitazione del mandato alle questioni tecniche L2 (v) Riduzione dei tempi per la pubblicazione e l'aggiornamento delle Q&A	(i) Garantire adeguate tempistiche per il processo di consultazione (ii) Una valutazione d'impatto sistematica, migliorata e adattata alla realtà (iii) Migliore dialogo con gli stakeholders (iv) Delimitazione chiara delle questioni L1 rispetto a L2/3 e limitazione del mandato alle questioni tecniche L2 (v) Riduzione dei tempi per la pubblicazione e l'aggiornamento delle Q&A		

Appendice 11

Figure chiave

Marie Gillouard e Jennifer Abbou

Istantanea: volume degli atti delegati dal 2010

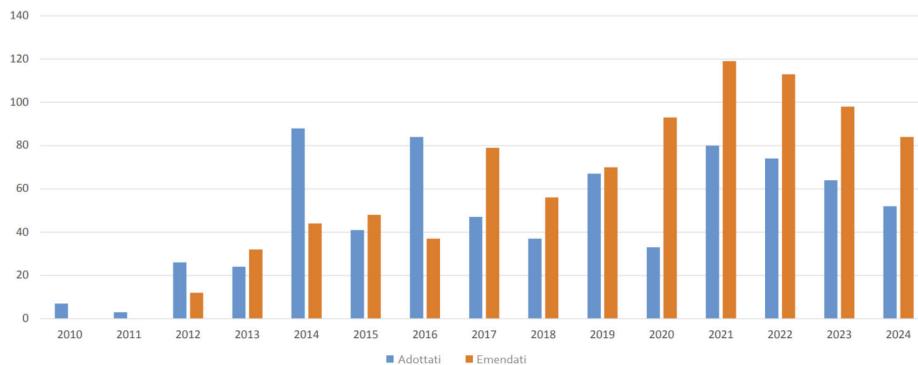


- 1747 atti delegati pubblicati
- 60 atti delegati adottati
- 1 atto delegato notificato
- 7 atti delegati ritirati
- 23 soggetti a obiezione

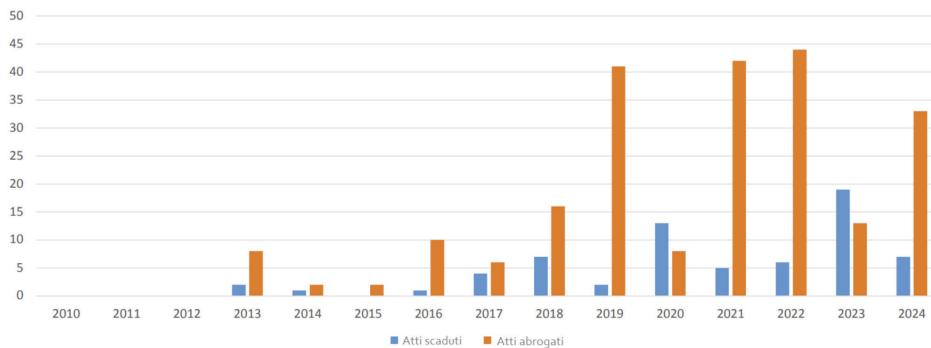
Fonti: <https://www.eba.europa.eu>; Registro degli atti delegati e di esecuzione (<https://web-gate.ec.europa.eu/regdel/#/home>)

Numero degli atti delegati adottati per anno

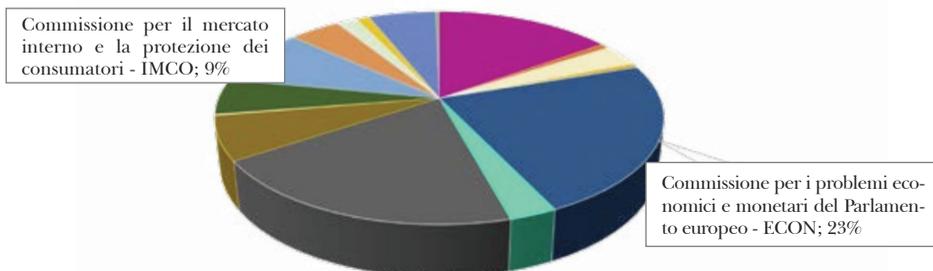
Distinzione tra gli atti adottati e quelli emendati (aggiornati).



Atti delegati abrogati o scaduti

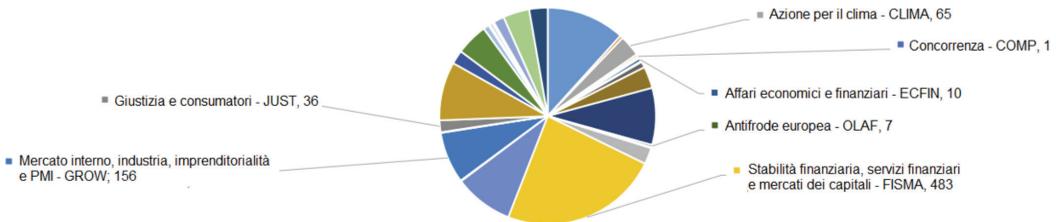


Atti delegati assegnati alle commissioni parlamentari



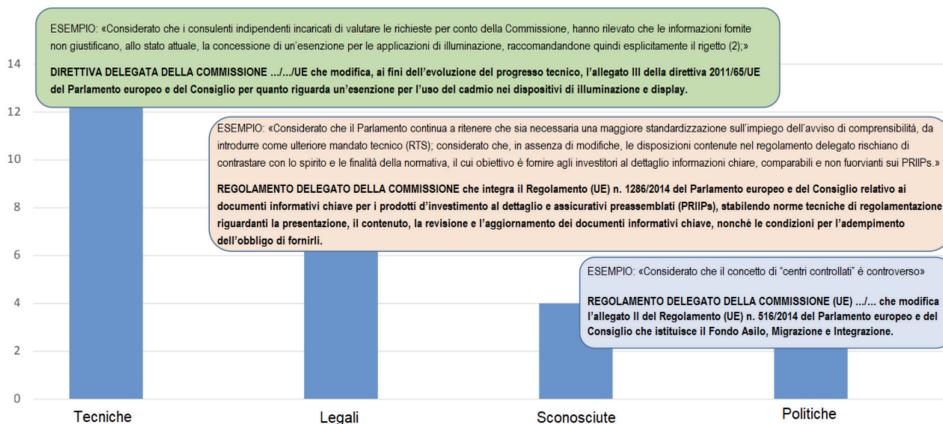
- Agricoltura e sviluppo rurale – AGRI
- Libertà civili, giustizia e affari interni – LIBE
- Cultura e istruzione – CULT
- Affari economici e monetari – ECON
- Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare – ENVI
- Affari esteri – AFET
- Mercato interno e protezione dei consumatori – IMCO
- Affari giuridici – JURI
- Trasporti e turismo – TRAN
- Controllo di bilancio – CONT + Bilanci – BUDG
- Affari costituzionali – AFCO
- Sviluppo – DEVE
- Occupazione e affari sociali – EMPL
- Pesca – PECH
- Industria, ricerca ed energia – ITRE
- Commercio internazionale – INTA
- Sviluppo regionale – REGI
- Petizioni – PETI

Atti delegati disposti per tema

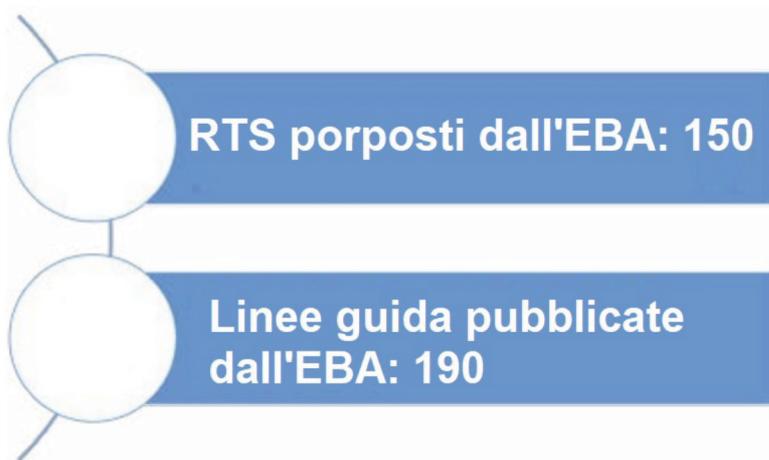


- Agricoltura e sviluppo rurale – AGRI
- Azione per il clima – CLIMA
- Concorrenza – COMP
- Affari economici e finanziari – ECFIN
- Occupazione, affari sociali e inclusione - EMPL
- Ambiente - ENV
- Protezione civile e aiuti umanitari - ECHO
- Statistiche europee - ESTAT
- Salute e sicurezza alimentare - SANTE
- Mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI - GROW
- Giustizia e consumatori - JUST
- Migrazione e affari interni - HOME
- Politica regionale - REGIO
- Segretario generale - SG
- Fiscalità e unione doganale - TAXUD
- Traduzione - DGT
- Bilancio - BUDG
- Reti di comunicazione, contenuti e tecnologia - CNECT
- Industria della difesa e spazio - DEFIS
- Istruzione, gioventù, sport e cultura - EAC
- Energia - ENER
- Antifrode europea - OLAF
- Politica di vicinato e allargamento - NEAR
- Stabilità, servizi finanziari e mercati dei capitali - FISMA
- Risorse umane e sicurezza - HR
- Cooperazione internazionale e sviluppo - INTPA
- Affari marittimi e pesca - MARE
- Mobilità e trasporti - MOVE
- Ricerca e innovazione - RTD
- Strumenti di politica estera - FPI
- Commercio - TRADE

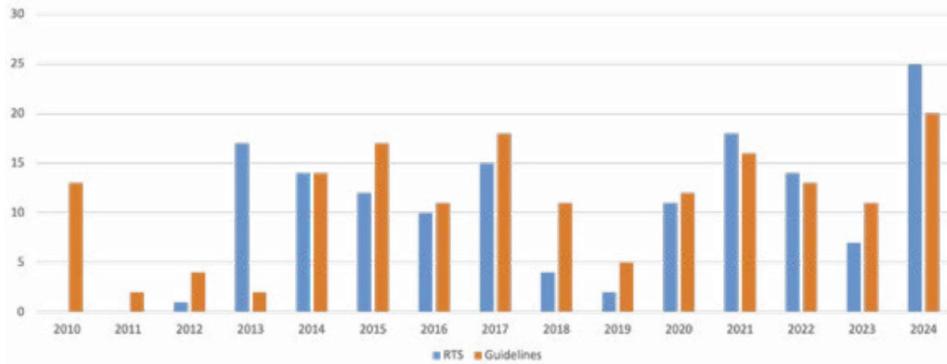
Motivazioni delle obiezioni



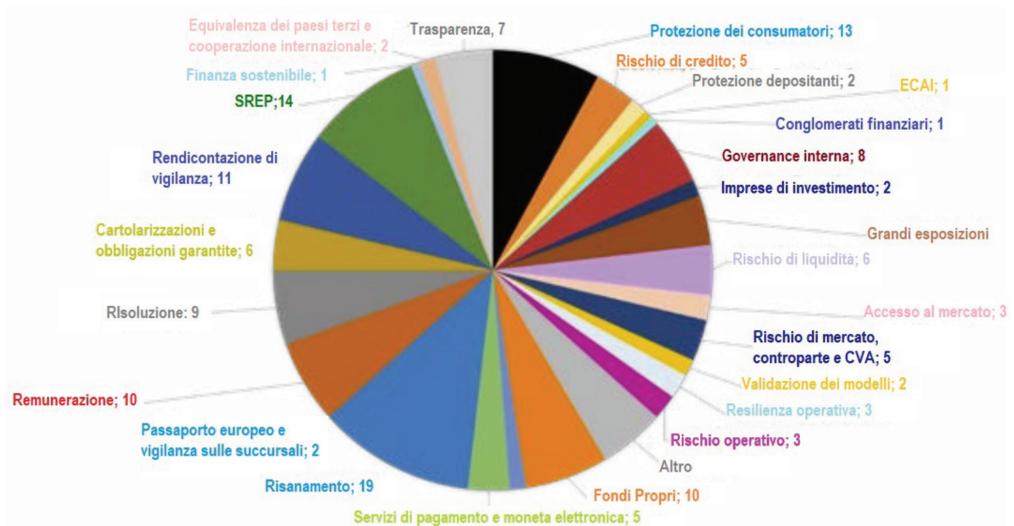
Numero totale di standard tecnici regolamentari (dal 2007) e linee guida pubblicate dall'EBA (dal 2013)



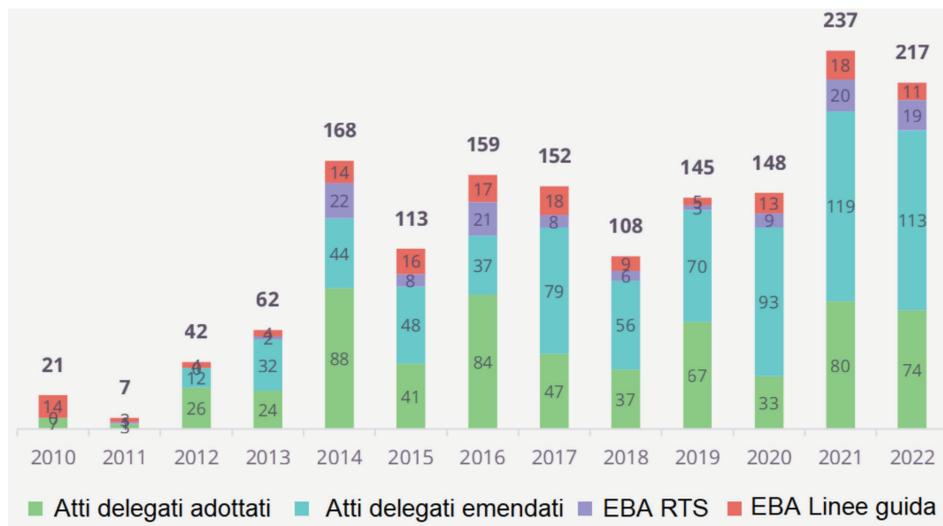
Publicazione di RTS e linee guida EBA per anno



Linee guida EBA per tema



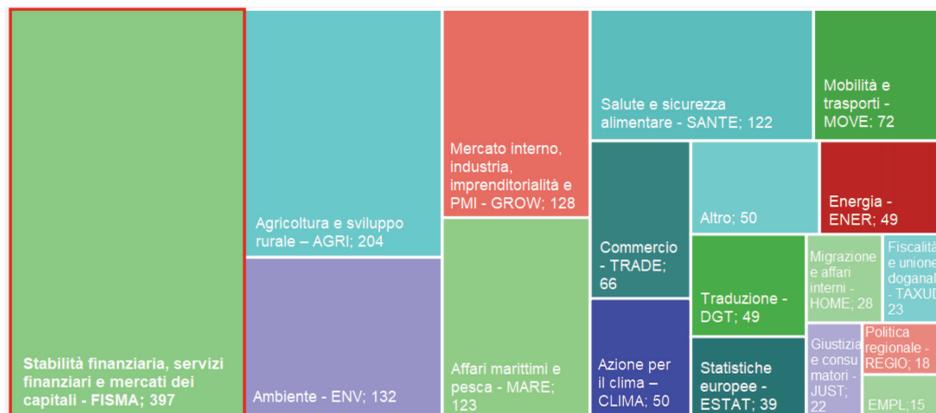
Evoluzione dei volumi dei testi di livello 2 e 3



+43% negli ultimi 5 anni (2017–2022)

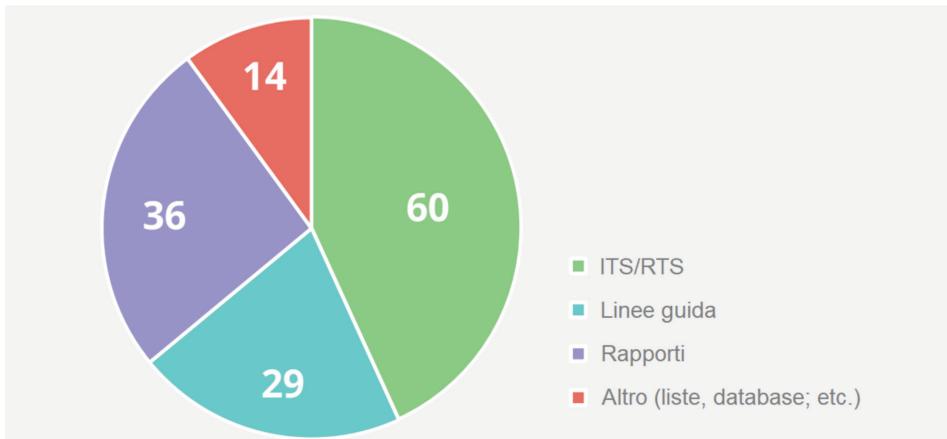
Con un aumento significativo del volume degli atti delegati, che ha raggiunto una media di 83 atti all’anno tra il 2021 e il 2023, e un raddoppio del numero degli RTS (Standard Tecnici Regolamentari) a partire dal 2020.

Ripartizione degli atti delegati per tema (situazione aggiornata a fine settembre 2023)



Il 25% degli atti delegati (397 in totale) riguarda la stabilità finanziaria e i servizi finanziari.

Volume dei mandati EBA: CRR3/CRD6



139 mandati assegnati all'EBA nell'ambito del pacchetto bancario CRR3/CRD6 (Inclusi 60 nuovi mandati per la redazione di standard tecnici e 29 per l'adozione di linee guida, per un totale di 89, rispetto ai 62 previsti dal pacchetto CRR2/CRD5, con un aumento pari al +44%).

Fonte: Mandato EBA sull'attuazione del pacchetto bancario

Deleghe di testi di Livello 1 con impatto su tutte le attività bancarie

MIFID	Direttiva sui servizi di pagamento	EMIR	Guide BCE
<p>19 RTS</p>	<p>11 Mandati EBA</p>	<p>25 RTS</p>	<p>30 Guide</p>
<p>42 Altri Atti Delegati</p>	<p>240 Q&A EBA</p>	<p>25 Altri Atti Delegati</p>	

Glossario

Jean-Baptiste Forest and Blanche Soussi

Adeguarsi o spiegare

È la regola secondo cui le Autorità nazionali competenti devono indicare se intendono conformarsi alle linee guida o a una raccomandazione emanata da un'Autorità europea di vigilanza (European Supervisory Authority – ESA). Qualora non intendano conformarsi, in tutto o in parte, devono fornire una spiegazione.

Nel caso delle istituzioni, “qualora le linee guida o la raccomandazione lo richiedano, esse devono fornire una descrizione precisa e dettagliata della propria conformità o non conformità a tale orientamento o raccomandazione” (articolo 16, paragrafo 3, comma 4 dei Regolamenti delle ESA).

Atto delegato

Un atto delegato è un atto adottato dalla Commissione europea in virtù di una delega conferitale dal Parlamento europeo e dal Consiglio attraverso un atto da essi adottato (regolamento o direttiva), detto “atto di base” o “atto di livello 1”, al fine di integrarlo o modificarne alcuni elementi non essenziali (articolo 290 TFUE).

Più nello specifico, se l'atto di base riguarda il settore dei servizi finanziari, la Commissione europea può essere autorizzata ad adottare, mediante atto delegato, alcune norme tecniche di regolamentazione (articolo 10 dei Regolamenti ESA).

In ogni caso, il Parlamento europeo e il Consiglio mantengono un potere di controllo sull'esercizio della delega (diritto di revoca).

L'atto delegato è un atto di Livello 2. È intitolato, ad esempio, “regolamento delegato della Commissione europea” oppure “direttiva delegata della Commissione europea”.

v. Norme tecniche di regolamentazione, Autorità europee di vigilanza.

cfr. *Atto di esecuzione.*

Atto di esecuzione

Un atto di esecuzione è un atto adottato dalla Commissione europea in virtù di un potere di esecuzione conferitole dal Parlamento europeo e

dal Consiglio attraverso un atto da essi adottato (regolamento o direttiva), detto “atto di base” o “atto di Livello 1”, al fine di garantire un’attuazione uniforme in tutti gli Stati membri dell’UE.

Poiché, in linea di principio, i poteri di esecuzione spettano agli Stati membri, questi devono poter controllare l’esercizio di tali poteri da parte della Commissione, che le vengono conferiti caso per caso. A tal fine, la Commissione è assistita da comitati composti da rappresentanti degli Stati membri (articolo 291 TFUE).

Più nello specifico, dal 2010, nel settore dei servizi finanziari, la Commissione europea può essere autorizzata, attraverso l’atto di base, ad adottare alcune norme tecniche di attuazione elaborate dalle Autorità europee di vigilanza.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono in questo caso solo di un diritto di controllo sull’elaborazione e l’adozione di tali norme tecniche di attuazione (articolo 15 dei Regolamenti ESA).

L’atto di esecuzione è un atto di Livello 2. Tali atti sono indicati, ad esempio, come “regolamenti di esecuzione” o “direttive di esecuzione” della Commissione europea.

v. Comitologia, Norme tecniche di attuazione.

cf. *Atto delegato.*

Atti di Livello 1 (o atti di base)

Nell’ambito della procedura legislativa ordinaria, gli atti di Livello 1 sono dei testi legislativi adottati dai co-legislatori europei, ossia il Parlamento europeo e il Consiglio. Rientrano in questa categoria i regolamenti e le direttive e costituiscono atti giuridicamente vincolanti.

Atti di Livello 2

Gli atti di Livello 2 sono atti vincolanti adottati dalla Commissione europea in virtù di una delega di poteri o competenze prevista da un atto di Livello 1. Si tratta, nella maggior parte dei casi, delle norme tecniche di regolamentazione o di attuazione, elaborate dalle Autorità europee di vigilanza.

v. Atto delegato, Atto di esecuzione.

Atti di Livello 3

Si tratta di atti non vincolanti emanati dalle Autorità europee di vigilanza o dalle Autorità nazionali competenti. Rientrano in questa categoria, ad esempio, le linee guida, le raccomandazioni, i manuali operativi, ecc.

v. Soft law; Appendici 1 e 2.

Autorità europee di vigilanza (European Supervisory Authorities – ESA)

Le tre Autorità europee di vigilanza sono: l’Autorità bancaria europea (European Banking Authority – EBA), l’Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities & Markets Authority – ESMA) e l’Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (European Insurance & Occupational Pensions Authority – EIOPA).

Sono state istituite da tre Regolamenti del 24 novembre 2010, in seguito alle raccomandazioni del Rapporto Larosière, e hanno sostituito i precedenti comitati di Livello 3 del processo Lamfalussy (v. Appendici 1 e 2).

La loro missione principale è armonizzare la vigilanza sulle istituzioni finanziarie all’interno dell’Unione europea. A tal fine, emanano strumenti di soft law (raccomandazioni, linee guida, ecc.) rivolti alle autorità nazionali competenti e alle istituzioni finanziarie. Inoltre, elaborano progetti di norme tecniche di regolamentazione o di attuazione, che sono poi adottati dalla Commissione europea.

v. *Norme tecniche di regolamentazione, norme tecniche di attuazione (RTS, ITS).*

Clausola rendez-vous (o clausola di revisione)

Una clausola inserita in un atto legislativo dell’Unione europea che obbliga le parti a rivedersi dopo la data di entrata in vigore del testo, al fine di negoziare o ridefinire in tutto o in parte i suoi termini, qualora si verifichi un evento specifico o alla fine di un periodo prestabilito.

Comitatologia

In generale, la comitatologia è la procedura mediante la quale il Parlamento europeo e il Consiglio conferiscono alla Commissione europea, attraverso un atto da essi adottato (direttiva o regolamento) detto “atto di base” o “atto di Livello 1”, il potere di attuare alcune disposizioni del medesimo atto. Tali poteri devono essere esercitati dalla Commissione sotto la supervisione di comitati composti da rappresentanti degli Stati membri (articolo 291 TFUE).

Nel settore dei servizi finanziari, questa procedura, già riformulata nel 2001 a seguito del Rapporto Lamfalussy, è stata profondamente modificata in base alle raccomandazioni contenute nel Rapporto Larosière (v. Appendici 1 e 2). Dal 2010, la Commissione europea può essere autorizzata, attraverso l’atto di base, ad adottare specifiche norme tecniche di attuazione, la cui bozza è elaborata dalle Autorità europee di vigilanza (articolo 15 dei Regolamenti ESA).

v. *Atto di esecuzione, Autorità europee di vigilanza, Norme tecniche di attuazione.*

Consiglio (o Consiglio dell'Unione europea)

Insieme al Parlamento europeo, il Consiglio è uno dei due co-legislatori dell'Unione europea.

È composto dai ministri dei 27 Stati membri, a seconda dell'ambito politico trattato. Per questo motivo, il Consiglio è suddiviso in diverse formazioni: ad esempio, per la regolamentazione dei servizi finanziari è competente il Consiglio "Economia e Finanza" (ECOFIN); per il mercato interno, è competente il Consiglio "Competitività" (COMPET), e così via.

Data la sua composizione, il Consiglio è talvolta chiamato anche "Consiglio dei ministri". Non va confuso con il Consiglio europeo, che è composto dai capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri e che definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione europea.

Diritto di revoca (o obiezione)

Il diritto del Parlamento europeo e del Consiglio di respingere le decisioni adottate dalla Commissione europea a seguito di una delega che esse stesse le hanno conferito per integrare o modificare un regolamento o una direttiva, o per revocare tale delega (articolo 290 TFEU).

v. *Atto delegato, Norme tecniche di regolamentazione.*

Legiferare Meglio (Better Regulation)

È la denominazione dell'accordo "Better Lawmaking" raggiunto il 13 aprile 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea, con l'obiettivo di promuovere semplicità, chiarezza e coerenza nella redazione della normativa dell'Unione europea, oltre a garantire una maggiore trasparenza nel processo legislativo.

L'obiettivo è rendere la legislazione europea comprensibile e di facile attuazione, affinché cittadini, amministrazioni e imprese possano comprendere chiaramente i propri diritti e obblighi, prevedere adeguati strumenti di informazione, monitoraggio e valutazione, ed evitare eccessi di regolamentazione e burocrazia.

Norme tecniche di attuazione (ITS)

Norme adottate mediante atto di esecuzione della Commissione europea, in conformità ai poteri conferiti dal Parlamento europeo e dal Consiglio attraverso un regolamento o una direttiva (atto di base o di Livello 1).

Tali norme devono definire le condizioni di applicazione dell'atto di base e non comportano alcuna decisione strategica o scelta politica.

I progetti di norme tecniche di attuazione sono elaborati dalle Autorità europee di vigilanza e presentati alla Commissione europea. Quest'ultima può rifiutarsi di adottarli qualora li ritenga insoddisfacenti, ma deve motivare il proprio rifiuto (articolo 15 dei Regolamenti ESA).

Il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono, durante l'intero processo, di un semplice diritto all'informazione.

v. Atto di esecuzione.

Norme tecniche di regolamentazione (RTS)

Norme adottate mediante atto delegato dalla Commissione europea, conformemente ai poteri a essa delegati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'ambito di un regolamento o di una direttiva (atto di base o di Livello 1). Come indica la denominazione stessa, esse hanno natura strettamente tecnica e non comportano alcuna decisione strategica o scelta politica; il loro contenuto è definito nei limiti stabiliti dall'atto di base. I progetti di RTS sono elaborati dalle Autorità europee di vigilanza e trasmessi alla Commissione europea. Quest'ultima può rifiutarne l'adozione, purché motivi la propria decisione. Il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono, lungo l'intero processo, del diritto di revoca della delega (articoli da 10 a 14 dei Regolamenti ESA).

v. Atto delegato, diritto di revoca.

Principio di proporzionalità

Secondo questo principio, "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non devono eccedere quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati" (articolo 5 del Trattato sull'Unione europea). Di conseguenza, le implicazioni finanziarie e amministrative dei vari atti devono essere proporzionate agli obiettivi da raggiungere. Inoltre, "ogni onere finanziario o amministrativo imposto (...) agli operatori economici e ai cittadini deve essere quanto più leggero possibile e proporzionato all'obiettivo da conseguire" (articolo 5 del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea).

Processo Lamfalussy

Il processo Lamfalussy è stato introdotto nel febbraio 2001 con la pubblicazione del rapporto del gruppo di lavoro presieduto da Alexandre Lamfalussy. Tale processo mirava a costituire un mercato integrato dei servizi finanziari nell'Unione europea, in risposta alla globalizzazione

dei flussi finanziari, e a rimediare alla lentezza della procedura legislativa europea, considerata meno reattiva agli sviluppi tecnici rispetto alla regolamentazione statunitense. Il processo si basava su una procedura di comitatologia rinnovata.

v. *Comitatologia e Appendice 1*.

Questione pregiudiziale (rinvio pregiudiziale)

Il rinvio pregiudiziale è una procedura attraverso la quale i giudici degli Stati membri dell'Unione europea sottopongono alla Corte di giustizia dell'Unione europea questioni interpretative relative ai Trattati dell'UE o all'interpretazione o validità di un atto del diritto derivato dell'Unione (ad esempio, un regolamento o una direttiva), prima di pronunciarsi su una controversia in cui tale atto viene invocato.

Regolamenti ESA

È la denominazione comunemente utilizzata per indicare i tre Regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 24 novembre 2010, ciascuno dei quali istituisce un'Autorità europea di vigilanza (ESA). Tali Regolamenti danno attuazione a una delle raccomandazioni contenute nel Rapporto Larosière (su questo punto, v. Appendice 2).

v. *Autorità europee di vigilanza*

Ricorso per annullamento

Il ricorso per annullamento è una procedura giuridica mediante la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea verifica la legalità di una decisione adottata da un'istituzione, un organo, un ufficio o un'agenzia dell'Unione europea.

Ricorso per inadempimento

Il ricorso per inadempimento consente alla Corte di giustizia dell'Unione europea di controllare che gli Stati membri rispettino gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione. Prima del ricorso alla Corte di giustizia, si svolge una procedura preliminare avviata dalla Commissione europea, che consente allo Stato membro interessato di rispondere alle contestazioni ricevute. Se la procedura non porta alla cessazione della violazione da parte dello Stato membro, può essere avviato un ricorso per violazione del diritto dell'UE dinanzi alla Corte di giustizia. Il ricorso può essere presentato sia dalla Commissione europea – che lo fa nella maggior parte dei casi – sia da un altro Stato membro. Se la Corte riconosce che lo Stato ha violato i propri obblighi, quest'ultimo è tenuto a porre immediatamente

fine all'infrazione. Se, a seguito di un nuovo ricorso da parte della Commissione europea, la Corte constata che lo Stato non ha dato seguito alla sua precedente sentenza, può imporre una sanzione pecuniaria forfettaria e/o una penalità giornaliera.

Servizi finanziari

I servizi finanziari comprendono le attività bancarie, i mercati mobiliari e finanziari, le assicurazioni e le pensioni professionali.

Soft law

Con il termine “soft law” si fa riferimento ad atti giuridici di natura non vincolante. Nel settore dei servizi finanziari, questi atti corrispondono a norme di Livello 3, come ad esempio linee guida, direttive, Q&A, istruzioni, ecc., emesse dalle Autorità europee di vigilanza o dalle autorità nazionali competenti.

Anche altre istituzioni, come la BCE, producono soft law.



© Ecra Srl
Edizioni del Credito Cooperativo

Via Adige, 26 - 00198 Roma
www.ecra.it
ordini@ecra.bcc.it

Finito di stampare nel mese di maggio 2025
da Lion Brand Srl (Roma)

Con il sostegno di

FONDO
SVILUPPO

FONDO MUTUALISTICO PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLA
OPERATIVITÀ DELLA COOPERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE

Con il supporto delle Associazioni europee

