



POLITICA IN MATERIA DI SERVIZI FINANZIARI

I servizi finanziari costituiscono un elemento essenziale nel quadro degli sforzi dell'UE volti a completare il mercato interno, nell'ambito della libera circolazione di servizi e capitali. I progressi verso l'integrazione hanno seguito diverse fasi, che possono essere suddivise come segue: 1) rimozione delle barriere nazionali all'ingresso sul mercato (1957-1973); 2) armonizzazione delle legislazioni e delle politiche nazionali (1973-1983); 3) completamento del mercato interno (1983-1992); 4) creazione dell'area della moneta unica e periodo pre-crisi (1999-2007); e 5) riforma post-crisi (dal 2007). Il recesso del Regno Unito dall'UE comporta una nuova serie di sfide con possibili implicazioni per il settore dei servizi finanziari all'interno dell'UE e al di fuori di essa.

BASE GIURIDICA

La base giuridica nel settore dei servizi finanziari è costituita principalmente dagli articoli 49 (libertà di stabilimento), 56 (libera prestazione dei servizi), 63 (libera circolazione dei capitali) e 114 (ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

TAPPE FONDAMENTALI VERSO UN MERCATO FINANZIARIO DELL'UE INTEGRATO

A. Sforzi iniziali volti a rimuovere le barriere all'ingresso sul mercato

Gli sforzi iniziali volti ad integrare i sistemi finanziari degli Stati membri si sono basati sui principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, con il coordinamento delle legislazioni e delle politiche, se necessario.

Il trattato di Roma, firmato nel 1957, ha creato il mercato comune, eliminando gli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali fra gli Stati membri. A norma dell'articolo 61, paragrafo 2, «La liberalizzazione dei servizi delle banche e delle assicurazioni che sono vincolati a movimenti di capitale deve essere attuata in armonia con la liberalizzazione progressiva della circolazione dei capitali». L'articolo 63 ha conferito al Consiglio l'incarico di elaborare un programma per la soppressione delle restrizioni esistenti che impedivano tale liberalizzazione.

Il Consiglio ha proceduto in tal senso nel 1962, quando ha adottato i programmi generali per la soppressione delle restrizioni alla [libera prestazione dei servizi](#) e alla [libertà di](#)



[stabilimento](#). Per attuare questi programmi, il Consiglio ha adottato una serie di direttive nei settori dell'assicurazione e dei servizi bancari tra il 1964 e il 1973.

B. Armonizzazione delle legislazioni e delle politiche nazionali

Il processo di armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative è stato avviato, in particolare, con le direttive del Consiglio del 1973 (prima direttiva sull'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita ([73/239/CEE](#)))^[1], del 1977 (prima direttiva bancaria ([77/780/CEE](#)))^[2] e del 1979 (prima direttiva riguardante l'assicurazione sulla vita ([79/267/CEE](#)))^[3].

C. Completamento del mercato interno

Nel giugno del 1985 la Commissione ha pubblicato un [Libro bianco](#)^[4] che indica chiaramente un programma e un calendario per il completamento del mercato interno entro la fine del 1992 e include una sezione specifica sui servizi finanziari (paragrafi 101-107), che inizia come segue: «La liberalizzazione dei servizi finanziari, connessa a quella di movimenti di capitali, rappresenterà un passo importante verso l'integrazione finanziaria della Comunità e l'ampliamento del mercato interno». L'armonizzazione proposta era basata sui principi di un'autorizzazione bancaria unica, del riconoscimento reciproco e del controllo da parte del paese di origine. L'Atto unico europeo del 1987 ha introdotto nel diritto primario dell'Unione europea l'obiettivo indicato nel Libro bianco del 1985.

D. Creazione dell'area della moneta unica

Nel maggio del 1999 la Commissione ha pubblicato il piano d'azione sui servizi finanziari^[5], spinto dall'introduzione dell'euro e dall'impulso che tale evento ha conferito nell'affrontare la restante segmentazione dei mercati finanziari dell'UE. Il piano d'azione comprendeva 42 misure legislative e non legislative da completare entro il 2004.

Nel luglio del 2000 il Consiglio «Economia e finanza» (ECOFIN) ha istituito il comitato dei saggi sulla regolamentazione dei mercati europei dei valori mobiliari, guidato da Alexandre Lamfalussy. La relazione finale del comitato^[6], pubblicata nel febbraio 2001, ha fornito una diagnosi della situazione dei mercati finanziari dell'UE e ha formulato una serie di raccomandazioni. Il problema principale è stato identificato nel quadro istituzionale dell'Unione, considerato troppo lento, troppo rigido, complesso e incapace di adattarsi ai cambiamenti dei mercati finanziari mondiali. La relazione proponeva quello che è diventato poi noto come il «[processo Lamfalussy](#)», un approccio normativo articolato su quattro livelli utilizzato inizialmente solo per la normativa sui valori mobiliari, ma in seguito esteso ad altri settori della legislazione sui servizi finanziari.

[1]GU L 228 del 16.8.1973, pag. 3.

[2]GU L 322 del 17.12.1977, pag. 30.

[3]GU L 63 del 13.3.1979, pag. 1.

[4]Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo, *Completamento del mercato interno*, 14 giugno 1985.

[5]Comunicazione della Commissione, *Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: Piano d'azione*, 11 maggio 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=IT>

[6]*Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets* (Relazione finale del comitato dei saggi sulla regolamentazione dei mercati europei dei valori mobiliari), 15 febbraio 2001. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



Il piano d'azione sui servizi finanziari è stato in gran parte completato entro il termine del 2004: sono stati adottati 39 provvedimenti su 42, alcuni anche spingendosi oltre quanto era stato inizialmente previsto. In seguito, nel 2005, sono state adottate altre due misure; ormai mancava solo la 14a direttiva sul diritto societario relativa al trasferimento transfrontaliero delle sedi societarie.

E. Riforma post-crisi

Il periodo anteriore al 2007 è stato caratterizzato da una crescente integrazione e interdipendenza dei mercati finanziari, non solo all'interno dell'UE ma anche a livello globale. Tale processo si è bruscamente arrestato a seguito dello scoppio della crisi finanziaria mondiale nel 2007-2008 e della conseguente crisi del debito europea, poiché i flussi finanziari transfrontalieri sono diminuiti fortemente. Tra ottobre 2008 e ottobre 2011 la Commissione ha approvato misure di aiuti di Stato per 4,5 miliardi di euro al fine di aiutare gli istituti finanziari^[7]. La crisi ha messo in luce l'urgente necessità di una riforma del settore dei servizi finanziari.

Di conseguenza, l'UE ha avviato una riforma senza precedenti dell'attuale normativa sui servizi finanziari, sulla base dell'agenda internazionale (nell'elaborazione della quale l'UE ha svolto un ruolo importante), ma anche di riforme intraprese su propria iniziativa volte a portare avanti determinati progetti di lunga data, come il completamento del mercato unico. Dall'inizio della crisi, la Commissione ha proposto oltre 50 misure legislative e non legislative. Le proposte più importanti sono oggetto di iniziative faro dell'UE, come l'Unione bancaria e l'Unione dei mercati dei capitali. Le riforme post-crisi hanno portato un certo grado di centralizzazione e trasferimento delle competenze dal livello nazionale a quello dell'UE in molti aspetti della regolamentazione e della vigilanza dei servizi finanziari.

La definizione di norme e standard in materia di architettura normativa dei servizi finanziari dopo la crisi avviene ormai di fatto in seno ai consessi internazionali. Ciò è dovuto alla globalizzazione e all'interdipendenza dei mercati finanziari che si sono concretizzate nei decenni precedenti alla crisi e che hanno provocato un effetto di «contagio» globale a seguito della prima crisi scoppiata negli Stati Uniti. Vi è stato un ampio accordo sul fatto che, sul piano della regolamentazione, le sfide devono essere affrontate a livello internazionale. Organismi e consessi quali il G20, il Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB), il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS), l'Associazione internazionale delle autorità di vigilanza delle assicurazioni (IAIS) e l'Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari (IOSCO) hanno acquistato importanza e, in molti casi, hanno avuto la precedenza rispetto ai processi decisionali consolidati dell'UE.

[7] Commissione europea, comunicato stampa, *Gestione delle crisi: nuove misure per evitare di dover ricorrere al salvataggio delle banche*, 6 giugno 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_it.htm



LEGISLAZIONE DELL'UE IN VIGORE SUI SERVIZI FINANZIARI

A. Settore bancario

1. Direttiva 2013/36/UE[8] sui requisiti patrimoniali («Capital Requirements Directive», CRD) e regolamento (UE) n. 575/2013[9] sui requisiti patrimoniali («Capital Requirements Regulation», CRR), denominati congiuntamente CRD IV.

Il pacchetto CRD IV, adottato nel 2013, rientra nel recepimento delle norme di Basilea III adeguate al settore bancario europeo, che tiene conto delle [priorità del Parlamento europeo per il 2010](#). La CRD stabilisce disposizioni sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Il CRR definisce le norme e i livelli minimi per il calcolo dei requisiti patrimoniali, delle riserve di liquidità e dei coefficienti di leva finanziaria. Nel novembre 2016 la Commissione ha proposto modifiche al pacchetto CRD IV/CRR (denominate CRD V), principalmente al fine di riflettere i più recenti sviluppi nel quadro del Comitato di Basilea e dell'FSB. Nel dicembre 2017 la Commissione ha adottato proposte intese a modificare le norme prudenziali per le imprese d'investimento, che sono attualmente soggette alle stesse norme che si applicano alle banche. Nel maggio 2019 i colegislatori hanno adottato un pacchetto di riforme del settore bancario, comprese modifiche della legislazione in materia di requisiti patrimoniali.

2. Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD) (2014/59/UE)[10]

Adottata nel 2014, la direttiva mira ad evitare i salvataggi delle banche in dissesto con il denaro dei contribuenti, introducendo un meccanismo di «bail-in», il quale assicura che gli azionisti e i creditori della banca siano responsabili in prima linea per coprire le perdite. La direttiva impone inoltre agli Stati membri di istituire fondi di risoluzione nazionali finanziati in anticipo dagli enti creditizi e dalle imprese di investimento per coprire le perdite e stabilisce norme per la prevenzione (piani di risanamento e di risoluzione) e di intervento precoce da parte delle autorità nazionali competenti.

3. Regolamento relativo al meccanismo di risoluzione unico (SRMR) (806/2014)[11]

Il quadro dell'UE per la risoluzione bancaria è integrato dall'SRMR, adottato nel 2014, che stabilisce le disposizioni per gli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria. Nel novembre 2016 la Commissione ha proposto modifiche alla BRRD e all'SRMR al fine di integrarvi la disciplina relativa alla capacità totale di assorbimento delle perdite (TLAC) per banche a rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB), la quale garantisce che, in caso di dissesto, tali banche dispongano di fondi propri sufficienti a consentire una risoluzione ordinata. Una delle modifiche alla BRRD è stata adottata nel dicembre 2017 (direttiva [\(UE\) 2017/2399](#))[12] con una procedura accelerata e consente la creazione di una nuova classe di titoli di debito chirografario non preferito, al fine di garantire che i criteri di ammissibilità descritti nella norma TLAC siano soddisfatti. Nel maggio 2019 i colegislatori hanno adottato un pacchetto complessivo di riforme proposte dalla Commissione per rafforzare ulteriormente la resilienza e la possibilità di risoluzione delle banche dell'UE, tra cui la BRRD e l'SRMR.

[12]GU L 345 del 27.12.2017, pag. 96.



B. Mercati finanziari

1. Direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID)

Dal 2004 la MiFID I (direttiva [2004/39/CE](#))^[13] stabiliva norme uniformi per la negoziazione di valori mobiliari, che hanno portato a una maggiore concorrenza e a una migliore tutela degli investitori. Nel 2014 è stato istituito un nuovo quadro giuridico con l'adozione di una revisione della direttiva (MiFID II — [direttiva 2014/65/UE](#))^[14] e di un regolamento (MiFIR — [regolamento \(UE\) n. 600/2014](#))^[15]. Tale quadro introduce una serie di disposizioni volte a rafforzare la tutela dei consumatori. Ad esempio, le pratiche di remunerazione delle imprese di investimento non possono entrare in conflitto con il loro dovere di agire nel migliore interesse del cliente. La data di applicazione di MiFID II e MiFIR è il 3 gennaio 2018.

2. Regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo (EMIR — Regolamento (UE) n. 648/2012)^[16]

Adottato nel 2012, il regolamento EMIR stabilisce norme in materia di contratti derivati OTC, controparti centrali (CCP) e repertori di dati sulle negoziazioni. È inteso a preservare la stabilità finanziaria, ridurre i rischi sistemici e migliorare la trasparenza del mercato dei derivati OTC. Nel 2015 e nel 2016 la Commissione ha intrapreso un riesame del regolamento EMIR che ha portato all'adozione di due modifiche legislative da parte dei colegislatori nel maggio 2019.

C. Assicurazioni

1. Direttiva Solvibilità II (2009/138/CE)^[17]

La direttiva Solvibilità II, adottata nel 2009, ha armonizzato le norme frammentarie esistenti in materia di attività di assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita, assicurazione sulla vita e riassicurazione. La direttiva stabilisce le norme in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività, requisiti patrimoniali, gestione del rischio e vigilanza delle società di assicurazione diretta e riassicurazione. Nel 2014 Solvibilità II è stata modificata con l'adozione della proposta «Omnibus II» per tener conto della nuova architettura di vigilanza e, in particolare, dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA). Il termine per il recepimento della direttiva Solvibilità II è stato successivamente rinviato e la direttiva è entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

D. Servizi di pagamento

1. Direttiva relativa ai servizi di pagamento (PSD 2 — direttiva (UE) 2015/2366)^[18]

La direttiva PSD 2 è entrata in vigore il 12 gennaio 2016 e si applica a decorrere dal 13 gennaio 2018. Essa introduce requisiti di sicurezza più rigorosi relativamente ai pagamenti elettronici nonché alla protezione dei dati finanziari dei consumatori e apre il mercato ai prestatori di servizi che forniscono servizi di pagamento accedendo ai dati del conto di pagamento. La PSD 2 contiene altresì disposizioni relative all'autorizzazione e alla vigilanza degli istituti di pagamento.

[13]GU L 145 del 30.4.2004, pag. 1.

[14]GU L 173 del 12.6.2014, pag. 349.

[15]GU L 173 del 12.6.2014, pag. 84.



RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

A partire dal trattato di Roma del 1957 fino ai giorni nostri, il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale in materia di servizi finanziari ha acquisito un'importanza sempre maggiore passando dai limiti della procedura di consultazione a raggiungere un piano di parità con il Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

Conformemente al «processo Lamfalussy» per l'adozione e l'attuazione della normativa UE sui servizi finanziari, il Parlamento, insieme al Consiglio, adotta le leggi fondamentali (livello 1) nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento ha anche un ruolo di controllo nell'adozione di misure di attuazione di livello 2.

Il Parlamento ha sostenuto costantemente i lavori della Commissione, promuovendo discussioni in diverse occasioni e presentando iniziative proprie per chiarire la sua posizione. In virtù del suo comportamento proattivo, il Parlamento europeo è impegnato in primo piano nell'attuale discussione in seno alla Commissione, al Consiglio e alle istituzioni internazionali sullo sviluppo della struttura e della regolamentazione della vigilanza dei mercati finanziari e nella ricerca di soluzioni intese a contrastare il rischio sistemico.

In seno al Parlamento, la commissione per i problemi economici e monetari (ECON) è la commissione competente per i servizi finanziari.

Dopo lo scoppio della crisi finanziaria mondiale, il Parlamento ha istituito una commissione speciale sulla crisi finanziaria, economica e sociale (CRIS)^[19], il cui mandato è durato da ottobre 2009 a luglio 2011. A seguito del lavoro della commissione CRIS, il Parlamento ha approvato due risoluzioni: una [risoluzione intermedia nel 2010](#) e una [risoluzione definitiva nel 2011](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Parlamento europeo, *Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis*, luglio 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

