

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMMISSIONE EUROPEA

## PARERE DELLA COMMISSIONE

del 3 ottobre 2017

**sulla raccomandazione della Banca centrale europea di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica l'articolo 22 dello statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea**

(2017/C 340/01)

## 1. INTRODUZIONE

1. Il 22 giugno 2017 la Banca centrale europea (BCE) ha presentato la raccomandazione di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica l'articolo 22 sullo statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (BCE/2017/18) <sup>(1)</sup>. Il 12 luglio 2017 il Consiglio ha consultato la Commissione in merito a tale raccomandazione.
2. La Commissione è competente a formulare un parere in applicazione dell'articolo 129, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dell'articolo 40.1 dello statuto del SEBC e della BCE.
3. La Commissione si rallegra vivamente del fatto che la BCE abbia preso l'iniziativa di raccomandare al legislatore una modifica dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE che consenta a questa di disciplinare i «sistemi di compensazione per strumenti finanziari» a fini di politica monetaria, in quanto tale iniziativa viene a integrare la proposta legislativa della Commissione del 13 giugno 2017 intesa a modificare il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni <sup>(2)</sup> adeguando il quadro giuridico applicabile alla BCE. In questo modo la BCE sarebbe messa in condizione di esercitare pienamente, riguardo ai sistemi di compensazione per gli strumenti finanziari denominati in euro, le competenze che detta proposta della Commissione attribuisce alle banche centrali di emissione.

## 2. OSSERVAZIONI GENERALI

4. La Commissione concorda con la BCE che le controparti centrali (CCP) hanno un'importanza vitale per l'Unione e che la compensazione centrale ha assunto sempre più natura transfrontaliera e importanza sistemica. Dall'adozione del regolamento (UE) n. 648/2012 il volume dell'attività delle CCP nell'Unione e a livello mondiale è cresciuto rapidamente in termini di dimensioni e di portata sotto la spinta sia dei mercati sia della regolamentazione. La compensazione centrale concorre a ridurre il rischio sistemico grazie a una solida gestione del rischio di controparte, una maggiore trasparenza e un impiego più efficiente delle garanzie reali. Già nel 2009 i leader del G20 si erano impegnati ad imporre l'obbligo di compensazione centrale dei derivati OTC standardizzati, che è stato quindi attuato nell'Unione europea e nel mondo. La percentuale dei derivati OTC compensati a livello centrale è aumentata da allora, segnando un'espansione che nei prossimi anni è destinata a proseguire con l'introduzione di ulteriori obblighi di compensazione per altri tipi di strumenti e con l'aumento della compensazione volontaria effettuata da controparti non ancora soggette all'obbligo di compensazione. La proposta legislativa della Commissione del 4 maggio 2017, volta a modificare il regolamento (UE) n. 648/2012 in modo mirato per migliorarne l'efficacia e la proporzionalità, incentiverà ulteriormente le CCP ad offrire alle controparti la compensazione centralizzata dei derivati e ad agevolare l'accesso alla compensazione per le piccole controparti finanziarie e non finanziarie. Inoltre, i mercati della compensazione sono ben integrati in tutta l'Unione, ma altamente concentrati su determinate classi di attività e strettamente interconnessi. Inevitabilmente, tuttavia, la percentuale maggiore di compensazione centrale comporta una maggiore concentrazione del rischio nelle CCP. La Commissione concorda sulla necessità di affrontare adeguatamente il problema e ha già proposto misure di regolamentazione in tal senso.

<sup>(1)</sup> GU C 212 dell'1.7.2017, pag. 14.

<sup>(2)</sup> GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1.

5. La Commissione condivide pertanto la posizione della BCE secondo cui la sempre maggiore rilevanza sistemica delle CCP potrebbe comportare rischi per i sistemi di compensazione, con possibili effetti negativi sul regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e sull'attuazione della politica monetaria unica, influenzando, in ultima analisi, sull'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi.
6. La Commissione concorda inoltre con la BCE che il recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea, notificato il 29 marzo 2017, espone l'Unione ad un'ulteriore sfida di rilievo, perché le CCP stabilite in tale paese non saranno più sottoposte agli obblighi imposti dal regolamento (UE) n. 648/2012 e perché si assisterà ad un sensibile aumento dell'importo rappresentato dagli strumenti finanziari denominati in valute degli Stati membri che vengono compensati in paesi terzi.

### 3. OSSERVAZIONI SPECIFICHE

7. Si ricorda che, a norma dell'articolo 127, paragrafo 1, TFUE, l'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. L'articolo 127, paragrafo 2, TFUE annovera fra i compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC la definizione e l'attuazione della politica monetaria e la promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, peraltro ribaditi all'articolo 3.1 dello statuto del SEBC e della BCE. In quanto funzionali all'obiettivo principale del SEBC di mantenere la stabilità dei prezzi, questi compiti fondamentali devono essere assolti in un modo che concorra al conseguimento di tale obiettivo.
8. A norma dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE, intitolato «Sistemi di pagamento e di compensazione», la BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno dell'Unione e nei rapporti con i paesi terzi. L'articolo 22 rientra nel capo IV dello statuto del SEBC e della BCE vertente sulle «Funzioni monetarie e operazioni del SEBC», in cui sono ricomprese anche altre disposizioni volte a consentire alla BCE di assolvere i compiti fondamentali del SEBC.
9. La Commissione legge la modifica dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE raccomandata dalla BCE alla luce della sentenza nella causa T-496/11, Regno Unito/BCE, del 4 marzo 2015 <sup>(1)</sup>, in cui il Tribunale ha affermato che il potere di adottare regolamenti ai sensi dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE è uno dei mezzi a disposizione della BCE per assolvere il compito, assegnato all'Eurosistema dall'articolo 127, paragrafo 2, TFUE, di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Questo stesso compito è funzionale all'obiettivo principale enunciato all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE. Nella stessa sentenza il Tribunale ha altresì statuito che l'espressione «sistemi di pagamento e di compensazione» usata all'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE va interpretata alla luce del compito di promuovere il «regolare funzionamento dei sistemi di pagamento»; ne discende che la possibilità offerta alla BCE da detto articolo 22 di adottare regolamenti «al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili» non può essere intesa come un riconoscimento a favore della BCE medesima di un potere siffatto nei confronti dell'insieme dei sistemi di compensazione, compresi quelli relativi a transazioni su titoli, ma deve piuttosto essere considerata limitata ai soli sistemi di compensazione di pagamenti.
10. Con la raccomandazione la BCE chiede una modifica dell'ambito di applicazione dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE per includere nella propria competenza regolamentare i sistemi di compensazione per gli strumenti finanziari. La modifica raccomandata comporterebbe quindi un ampliamento dei poteri regolamentari della BCE, cui consentirebbe di adottare regolamenti in materia di sistemi di compensazione per strumenti finanziari. Si rilevi tuttavia che, conformemente all'articolo 34.1 dello statuto del SEBC e della BCE, la BCE può stabilire regolamenti solo nella misura necessaria per attuare l'articolo 22 del medesimo statuto.
11. Con la proposta legislativa di modifica del regolamento (UE) n. 648/2012, presentata il 13 giugno 2017, la Commissione intende potenziare le competenze delle banche centrali di emissione con riguardo alle CCP autorizzate o riconosciute che possono operare nell'Unione. La proposta di potenziare le competenze delle banche centrali di emissione è motivata dal rischio che il malfunzionamento di una CCP potrebbe comportare per il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e per l'attuazione della politica monetaria unica - entrambi compiti fondamentali del SEBC - influenzando, in ultima analisi, sull'obiettivo principale del mantenimento della stabilità dei prezzi. Il potenziamento del ruolo delle banche centrali del SEBC previsto dalla proposta legislativa della Commissione è pertanto coerente con l'obiettivo principale del SEBC e col fatto che la BCE sia in grado di assolvere i compiti fondamentali del SEBC.
12. In mancanza di un riferimento esplicito ai sistemi di compensazione per gli strumenti finanziari o alle controparti centrali nel trattato o nello statuto del SEBC e della BCE, è di fondamentale importanza, per garantire la certezza del diritto, che alla BCE sia conferito chiaramente il potere ai sensi dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE di adottare in materia di sistemi di compensazione per gli strumenti finanziari le disposizioni necessarie per conseguire gli obiettivi del SEBC e assolverne i compiti fondamentali. Occorre conferire alla BCE tale potere per permetterle, in particolare, di svolgere appieno il ruolo che la proposta legislativa della Commissione del 13 giugno 2017 volta a modificare il regolamento (UE) n. 648/2012 assegna alle banche centrali di emissione.

<sup>(1)</sup> ECLI: EU:T:2015:133.

13. La Commissione rileva che la BCE ritiene di dover essere dotata di poteri di regolamentazione (considerando 7 della raccomandazione BCE/2017/18). Al riguardo la Commissione ricorda che la proposta legislativa volta a modificare il regolamento (UE) n. 648/2012 impone alle banche centrali di emissione di partecipare all'adozione delle decisioni (vincolanti) su una serie di materie nel processo di autorizzazione delle CCP dell'Unione o di riconoscimento delle CCP dei paesi terzi, così come alla vigilanza su base continuativa sulle CCP. Inoltre, anche la proposta legislativa della Commissione del 13 giugno 2017 muove dal presupposto che le banche centrali di emissione possano essere abilitate a imporre alle CCP dell'Unione e alle CCP di paesi terzi che hanno rilevanza sistemica (CCP di classe 2) obblighi aggiuntivi in relazione all'esecuzione dei compiti di politica monetaria (cfr. in particolare articolo 21 *bis*, paragrafo 2, per le CCP dell'Unione e articolo 25, paragrafo 2 *ter*, lettera b), e articolo 25 *ter*, paragrafi 1 e 2, per le CCP dei paesi terzi). In quest'ultimo caso l'interpretazione può andare oltre la mera vigilanza delle banche centrali di emissione sulle infrastrutture dei sistemi di compensazione di titoli e configurarsi sotto il profilo giuridico come regolamentazione della loro attività. Nel quadro tracciato dalla proposta legislativa la Commissione reputa quindi opportuno che alla BCE sia conferito il potere di prendere decisioni e stabilire regolamenti nella misura necessaria per quanto riguarda i sistemi di compensazione per gli strumenti finanziari.
14. I nuovi poteri conferiti alla BCE in materia di CCP ai sensi dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE interagirebbero con le competenze di altri istituzioni, organi e organismi dell'Unione in base alle disposizioni relative all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno riportate nella parte terza del TFUE, compresi gli atti che la Commissione o il Consiglio adottano in applicazione dei poteri loro conferiti. A parere della Commissione è essenziale stabilire e distinguere nettamente l'ambito di applicazione dei poteri (di regolamentazione) delle diverse istituzioni dell'Unione onde evitare una situazione in cui si applicano alle CCP norme parallele o confliggenti.
15. Gli atti giuridici del Parlamento europeo e del Consiglio adottati in base alle disposizioni relative all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno previste nella parte terza del TFUE, compresi gli atti adottati dalla Commissione o dal Consiglio in applicazione dei poteri loro conferiti, dovrebbero costituire nel diritto dell'Unione il quadro giuridico generale applicabile ai sistemi di compensazione per gli strumenti finanziari, in particolare all'autorizzazione e al riconoscimento delle CCP e alla vigilanza su di esse. Sebbene, in conformità dell'articolo 130 TFUE, la partecipazione della BCE al processo decisionale relativamente alle CCP dell'Unione e dei paesi terzi e l'esercizio dei poteri di regolamentazione che le permettono d'imporre alle CCP obblighi in collegamento con i suoi compiti fondamentali debbano essere improntati all'indipendenza nella misura necessaria per conseguire l'obiettivo principale del SEBC, le competenze che verrebbero ora conferite alla BCE dovrebbero essere esercitate coerentemente con il citato quadro generale per il mercato interno, stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio ovvero dalla Commissione o dal Consiglio che deliberano in base a siffatto conferimento di competenze, e ove applicabile dovrebbero rispettare le competenze istituzionali e le procedure ivi previste.
16. Date le considerazioni esposte, la Commissione è del parere che giovi precisare meglio la modifica dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE raccomandata dalla BCE, che andrebbe riformulata per sottolineare che i poteri regolamentari e decisionali della BCE mirano a conseguire gli obiettivi del SEBC e ad assolverne i compiti fondamentali. La modifica dovrebbe altresì sottolineare che tali poteri vanno esercitati coerentemente con gli atti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio in applicazione delle disposizioni relative all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno previste nella parte terza del TFUE e con gli atti delegati adottati dalla Commissione e gli atti di esecuzione adottati dal Consiglio o dalla Commissione in applicazione dei poteri loro conferiti.

#### 4. CONCLUSIONI

La Commissione esprime parere favorevole sulla raccomandazione con cui la BCE chiede una modifica dell'articolo 22 dello statuto del SEBC e della BCE, fermi restando gli adattamenti indicati ai punti 10-16 del presente parere.

Nell'allegato del presente parere le modifiche proposte dalla Commissione sono presentate sotto forma di tabella, da leggere congiuntamente al testo del presente parere.

Il presente parere è trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio.

Fatto a Strasburgo, il 3 ottobre 2017

*Per la Commissione*

*Il presidente*

Jean-Claude JUNCKER

## ALLEGATO

## PROPOSTA DI REDAZIONE

Testo raccomandato dalla BCE	Modifica proposta dalla Commissione
Modifica Articolo 22	
<p data-bbox="178 562 300 589">«Articolo 22</p> <p data-bbox="178 611 730 638"><b>Sistemi di compensazione e sistemi di pagamento</b></p> <p data-bbox="178 660 791 826">La BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento e sistemi di compensazione per strumenti finanziari efficienti e affidabili all'interno dell'Unione e nei rapporti con i paesi terzi.»</p>	<p data-bbox="798 562 919 589">«Articolo 22</p> <p data-bbox="798 611 1353 638"><b>Sistemi di pagamento e sistemi di compensazione</b></p> <p data-bbox="798 660 1417 799">22.1. La BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno dell'Unione e nei rapporti con i paesi terzi.</p> <p data-bbox="798 808 1417 974">22.2. Per conseguire gli obiettivi del SEBC e assolverne i compiti, la BCE può stabilire regolamenti sui sistemi di compensazione per gli strumenti finanziari all'interno dell'Unione e nei rapporti con i paesi terzi, coerentemente con gli atti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio e con le disposizioni adottate ai loro sensi.»</p>