

IL PANEL DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

L'Osservatorio AIR ha costituito un panel che analizza, con cadenza periodica, temi in materia di qualità della regolazione. All'incontro del 18 novembre 2013, dedicato ad "AIR e regolazione nella nuova governance europea" hanno partecipato Giulio Vesperini (Presidente dell'Osservatorio AIR), Federica Cacciatore, Alessandro Natalini, Siriana Salvi e Francesco Sarpi (Comitato direttivo dell'Osservatorio AIR); Edoardo Chiti, Fiammetta Mignella Calvosa (Comitato scientifico dell'Osservatorio AIR); Eleonora Cavalieri, Luca Ferrara, Andrea Flori, Immacolata Grella, Simona Morettini, Carolina Raiola (soci dell'Osservatorio AIR); Maria Luce Mariniello e Paolo Alagia (AGCOM); Virna Colantuoni, Silvia Carbone e Davide Zaottini (CONSOB).

AIR e regolazione nella nuova governance europea

Sintesi del panel, 18 novembre 2013

PREMESSA

La crisi finanziaria ha imposto il rafforzamento della cooperazione tra le Autorità nazionali per favorire la stabilità del quadro macroeconomico e uniformare le attività di regolazione e vigilanza. Nel settore degli strumenti finanziari, a questo scopo concorre la European Securities and Markets Authority (ESMA) quale autorità di vigilanza europea con funzioni di quasi-regolazione, legittimata ad assumere decisioni vincolanti nei confronti delle autorità nazionali e di soggetti del mercato. Nella prima parte del panel Virna Colantuoni (CONSOB) ha illustrato l'evoluzione delle funzioni di regolazione della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) nell'attuale governance europea rispetto al precedente assetto previsto dalla procedura Lamfalussy, con specifico riferimento al ruolo della stessa nella definizione delle decisioni sovranazionali e alla conseguente attività di trasposizione normativa svolta a livello domestico.

Premessa tratta dalla presentazione della dottoressa Virna Colantuoni e dall'Abstract del paper V. Colantuoni, Le funzioni di regolazione della CONSOB nella nuova governance europea, P6/2013, tra i vincitori della Call for papers 2012 dell'Osservatorio AIR

LA DISCUSSIONE

Nella discussione successiva alla presentazione sono state messe a confronto le esperienze maturate nell'ambito della regolazione finanziaria con quelle maturate nell'ambito della regolazione del mercato delle telecomunicazioni. Tale confronto è stato effettuato alla luce di una differenza di fondo tra i due settori in merito alla natura degli organismi operanti a livello europeo: mentre infatti nel settore finanziario opera un'Autorità di regolazione in grado di adottare decisioni direttamente vincolati per le autorità nazionali (l'ESMA), in quello delle telecomunicazioni opera un organo di cooperazione e di coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione (il Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC).

In particolare sono stati analizzati i principali aspetti della partecipazione delle autorità indipendenti nazionali nelle attività europee di *policy making* articolandola in tre macro fasi.

Fase 1. Definizione dell'intervento di policy

Dato il nuovo assetto della *governance* europea, le Autorità indipendenti registrano un'intensificazione della propria partecipazione nelle attività di *policy making* sovranazionale.

Settore finanziario. Nell'ambito della regolazione finanziaria la CONSOB interviene nel processo decisionale dell'ESMA contribuendo a definire sia i progetti di standard tecnici vincolanti (i "Binding Technical Standards", nella forma duplice di "Regulatory Technical Standards" e di "Implementing Technical Standards"), sia gli atti di *soft law* (linee guida e raccomandazioni).

Relativamente ai progetti di standard tecnici, la CONSOB partecipa alle fasi di negoziazione e ai gruppi di lavoro incardinati nell'autorità europea con le rappresentanze delle autorità degli altri paesi, rappresentando in sede sovranazionale gli interessi domestici. Una volta negoziati e sottoposti ad AIR e consultazione pubblica, i progetti di regolazione sono presentati dall'ESMA alla Commissione europea per la loro approvazione e diventano, dunque, direttamente applicabili negli Stati membri.

Relativamente agli atti di *soft law*, il processo di *rulemaking* è meno strutturato, avendo l'ESMA una discrezionalità più ampia nella scelta di sottoporre o meno le bozze di atti a consultazione pubblica e analisi di impatto.

È ugualmente rilevante il contributo fornito dalla CONSOB con la costante partecipazione dei propri funzionari in fase di supporto tecnico al Ministero dell'economia nei negoziati relativi alle direttive comunitarie e dunque in fase ascendente.

Settore delle comunicazioni. Nel settore delle comunicazioni, i pareri emessi dal BEREC sono il frutto della concertazione tra le Autorità indipendenti di settore dei paesi membri, tra cui l'AGCOM. Mediante tali pareri il BEREC svolge dunque una funzione consultiva presso la Commissione europea.

Fase 2. Introduzione delle nuove disposizioni europee nell'ordinamento nazionale

Settore finanziario. Anche se per ragioni diverse (i progetti di standard tecnici perché vincolanti e “approvati” dalla Commissione europea; gli atti di *soft law* perché sottoposti a pubblica consultazione e ad AIR), gli atti emanati dall'ESMA sono vincolanti e la CONSOB è tenuta poi a curarne la corretta trasposizione nell'ordinamento nazionale.

Nel caso delle disposizioni provenienti dalla Commissione europea, la CONSOB contribuisce alla definizione delle norme nazionali che ne recepiscono i contenuti, collaborando, in qualità di organismo tecnico, con i ministeri competenti. In alcuni casi il lavoro di trasposizione richiede non solo di riadattare l'ordinamento nazionale alle nuove disposizioni, ma anche di regolare i regimi transitori. In questo modo si aprono nuovi spazi normativi, anche assoggettabili a opzioni alternative e a nuove fasi di consultazione pubblica. Nel caso degli atti di *soft law* emanati dall'ESMA, la CONSOB è fortemente incentivata alla conformità, con margini molto ridotti di discrezionalità.

Settore delle comunicazioni. I pareri del BEREC sono rivolti alle istituzioni europee, in particolare alla Commissione, e sono di norma resi nell'ambito dei meccanismi di consultazione e concertazione descritti agli articoli 7 e 7-*bis* della direttiva quadro in materia di comunicazioni elettroniche. In questi casi il BEREC si esprime su misure individuali assunte dalle singole ANR e non hanno, pertanto, portata generale o normativa. Negli altri ambiti di attività del BEREC (per esempio i pareri sulle proposte legislative della Commissione) la natura endoprocedimentale e consultiva di tali atti comporta che eventuali orientamenti e indicazioni ivi contenuti non siano comunque direttamente eseguibili negli ordinamenti nazionali. Il BEREC predispone altresì *common positions* e linee guida non vincolanti su specifici temi (ad esempio, contabilità regolatoria, modalità di attuazione degli obblighi regolamentari) al fine di promuovere l'armonizzazione del quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche.

L'AGCOM è comunque competente, anche sulle tematiche in cui intervengono la Commissione europea e/o il BEREC, ad adottare il provvedimento finale. Ai sensi della normativa vigente, tiene in ogni caso in debita considerazione le osservazioni formulate dalla Commissione europea e dal BEREC.

L'AGCOM ricorre alla consultazione pubblica in attuazione di quanto previsto dalle direttive in materia di comunicazioni elettroniche. Le consultazioni pubbliche sugli atti normativi e a contenuto generale sono disciplinate in modo da garantire un certo grado di flessibilità quanto alle forme della partecipazione. È in ogni caso sempre garantita la possibilità di presentare osservazioni in forma scritta secondo il modello tradizionale di *notice and comment*, mentre per le audizioni degli interessati sono state ultimamente sperimentate nuove formule che favoriscono il confronto diretto tra i partecipanti (ad esempio, i workshop).

Fase 3. Fase di “rendicontazione” alle autorità sovranazionali

Settore finanziario. Nella generale ottica di incentivare la convergenza normativa e la conformità di comportamento tra le diverse autorità nazionali, l'ESMA adotta due diversi strumenti per il corretto recepimento, da parte degli stati membri, delle disposizioni adottate.

Il primo segue il principio del “naming and shaming” e consiste nell'esplicitare nella relazione annuale, per ogni raccomandazione o linea guida adottata, i paesi che non si sono conformati alle proprie disposizioni. Anche a questi fini l'ESMA richiede alle Autorità nazionali, a due mesi dall'emanazione di ciascun atto di soft law, di comunicare l'avvenuta conformazione del diritto nazionale alle disposizioni secondo il principio del “comply or explain”.

Il secondo strumento sfrutta il confronto tra le Autorità nazionali attraverso la pratica del *peer review*, attraverso cui l'ESMA, anche dando luogo ad accessi nelle sedi, incentiva la circolazione delle *best practices* e, al contempo, verifica le modalità con cui sono attuati gli atti emanati.

Un'ulteriore iniziativa per favorire la convergenza normativa attuata dall'ESMA è la pubblicazione delle *Question&Answer*, domande e risposte utili a interpretare autenticamente le disposizioni.