

LE NUOVE AUTORITÀ PER LA FINANZA EUROPEE: IL MIGLIOR COMPROMESSO POSSIBILE?

di Concetta Brescia Morra
12 gennaio 2010

Le proposte varate dalla Commissione UE negli ultimi mesi per rafforzare la vigilanza sulla finanza in Europa somigliano all'accordo di Copenaghen sul clima: sono il miglior compromesso consentito dagli equilibri politici, ma si tratta di accordi poveri di contenuti. La Commissione europea ha pubblicato a settembre le proposte per la creazione di nuove autorità sulla finanza nel mercato unico e, alla fine di ottobre, quelle di modifica dell'attuale disciplina comunitaria per attribuire loro poteri per rafforzare la supervisione finanziaria in Europa. Con i provvedimenti di settembre sono stati fissati i principi per la costituzione di 4 autorità: L'European Systemic Risk Board (ESRB) con finalità e poteri di carattere sistemico (macro-prudenziale) e l'European System of financial Supervision (ESFS) rappresentato da un network di tre autorità dedicate alla vigilanza micro-prudenziale; per il settore bancario l'European Banking Authority (EBA), per il settore dei mercati mobiliari, l'European Securities and Markets Authority (ESMA) e per il settore delle assicurazioni e dei fondi pensione, l'European Insurance and Occupational Pension Authority (EIOPA).

Si tratta di un sistema di supervisione complesso. Nascono organizzazioni di rilevanti dimensioni: il General Board dell'ESRB, che è l'organo decisionale principale, è composto da 61 membri, di cui circa la metà con diritto di voto. Si tratta di istituzioni con una organizzazione articolata: ciascuna delle autorità micro-prudenziali prevede un Board of Supervisor; un Management board; una Chair person e un Executive Director. Il funzionamento di ciascuna autorità di settore è inoltre condizionato dalle decisioni di due organi comuni a tutte e tre le autorità: una Joint Committee per risolvere problemi di coordinamento fra le stesse e un Board of Appeal.

Con il provvedimento pubblicato alla fine di ottobre vengono individuati i poteri concreti che le autorità avranno. Nonostante il lungo elenco delle finalità da perseguire - il rafforzamento della vigilanza prudenziale, la protezione dei depositanti, degli investitori delle imprese e dei consumatori, la protezione dell'integrità del sistema finanziario e il rafforzamento del coordinamento internazionale nella supervisione - al sistema europeo delle autorità finanziarie (micro-prudential supervision) sono affidati pochi compiti, in cui non appaiono importanti potestà di intervento su singole istituzioni finanziarie o su singoli casi. Il sistema delle autorità può dettare standard regolamentari comuni; risolvere casi di contrasto fra autorità nazionali; contribuire ad assicurare una applicazione uniforme delle regole in Europa; svolgere un ruolo di coordinamento in situazioni di emergenza. Solo l'autorità dedicata ai mercati finanziari (la ESMA) avrà poteri diretti su un attore del mercato: le agenzie di rating.

Questi poteri sbiaditi difficilmente potranno rappresentare strumenti risolutivi, o quantomeno significativi, per rafforzare la supervisione sulla finanza in Europa, un obiettivo da più parti invocato nei giorni successivi alla fase più acuta della crisi. Le carenze riscontrate, come quelle rilevate nella gestione di situazioni di difficoltà di intermediari transnazionali, non hanno rappresentato un argomento sufficiente per vincere le resistenze delle autorità nazionali a cedere pezzi di sovranità sui propri intermediari o sul proprio sistema finanziario. Anzi, i documenti, in più punti, lasciano trapelare l'esigenza di salvaguardare spazi di valutazione di carattere "politico"; ciò è dimostrato dalla presenza, in alcuni casi con voto consultivo, di membri della Commissione europea nelle nuove autorità. Inoltre, secondo le premesse alle proposte legislative le autorità di vigilanza micro-prudenziali possono stabilire standard normativi che devono essere "genuinamente tecnici" e non devono coinvolgere in alcun modo scelte di "policy". Nel caso di regole di attuazione delle direttive, deve essere consultata la Commissione.

In definitiva, le proposte di riforma dell'assetto dei controlli sulla finanza in Europa presentano diversi punti deboli: le autorità hanno pochi e scarni poteri; sono organizzate in maniera pletorica e burocratica; restano spazi per gli Stati nazionali di porre veti incrociati per bloccare il funzionamento del sistema. Le carenze dell'accordo per rafforzare la supervisione finanziaria per far fronte a possibili crisi future è un altro segnale della difficoltà per l'Europa di trovare una "voce comune" su temi e sfide importanti del nuovo secolo, come mostrato anche a Copenaghen.