Luiss
Libera Università
Internazionale
degli Studi Sociali
Guido Carli

CERADI
Centro di ricerca per il diritto d'impresa

La Financial Services Authority: un esempio di autorità unica

MariaKatia Di Staso

Febbraio 2004

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

1. Il sostrato normativo e le competenze della Financial Services Authority

Dal 1 dicembre 2001 la disciplina del mercato finanziario britannico è interamente contenta nel *Financial Services and Markets Act* 2000 (FSMA), che ha sostituito le disposizioni contenute in una pluralità di atti normativi, quali il *Financial Services Act* del 1986, il *Banking Act* del 1987 e l' *Insurance Companies Act* del 1982, per i settori mobiliare, bancario ed assicurativo rispettivamente. Oltre a creare un organico corpo di norme per il mercato finanziario, il FSMA ha istituito la *Financial Services Authority* (FSA), quale unica autorità di vigilanza. Essa ha, infatti, assorbito le funzioni di regolamentazione e controllo prima spettanti ad una pluralità di organismi di vigilanza, quali la Divisione Vigilanza della *Bank of England*, il *Securities and Investment Board*, le *Self-regulating Organizations* e il *Department of Trade and Industry* in materia assicurativa

2. L'assetto istituzionale della vigilanza dopo la riforma

Dalla suddetta riforma è nato un assetto istituzionale della vigilanza che affida alla FSA il controllo su tutti gli operatori del mercato finanziario, siano essi banche, intermediari mobiliari o compagnie di assicurazione[1]. La nuova autorità, inoltre, è competente per i profili sia della stabilità micro-economica (esplicata attraverso il controllo prudenziale sui soggetti vigilati) che della trasparenza e correttezza dei comportamenti.

Essa svolge la propria attività in collaborazione con la *Bank of England*, che non più competente per la vigilanza sulle banche, ha conservato i poteri in materia di politica monetaria e il controllo sulla stabilità complessiva e l'efficienza del sistema finanziario britannico.

Al Ministro del Tesoro è, invece, affidata la gestione del debito pubblico e la supervisione della struttura istituzionale e normativa del sistema finanziario, senza funzioni operative.

---

[1] La Sec.22 del FSMA attribuisce alla FSA le funzioni di regolamentazione e controllo sulle *regulated activities*, definite come attività specificate (*activitiy of specified kind*), svolte in forma d'impresa (*by the way of business*) e condotte in relazione a specifici strumenti finanziari (*investment of a specific kind*) che possono consistere inattività, diritti, interessi (*asset, rights, interest*).

Tra le tre autorità sono inoltre introdotti consistenti vincoli di collaborazione e di costante scambio di informazioni[2].

Non rientra, invece, nelle competenze della FSA il controllo sulla concorrenza, che spetta, in base alle disposizioni del *Competition Act* del 1998, alla *Competition Commission* e all'*Office of Fair Trading*, anche nei confronti delle imprese bancarie e finanziarie[3].

3. Gli *statutory objectives*

La legge affida alla FSA il perseguimento di quattro obiettivi fondamentali[4]:

a) il mantenimento della fiducia nel mercato; essa si sostanzia nel mantenimento della stabilità e dell'efficienza del sistema, assunto che la realizzazione di un regime di '*zero failure*' non sarebbe concretamente realizzabile, né desiderabile.

b) la consapevolezza del pubblico dei risparmiatori; essa consiste nel promuovere la comprensione dei benefici e dei rischi connessi alle attività di investimento, inducendo i risparmiatori a scelte più consapevoli.

c) la protezione del consumatore; essa si sostanzia nella riduzione dei rischi di fallimento, di condotte illegittime da parte delle imprese finanziarie, derivante dalla stipula di contratti d'investimento non adeguati alle proprie esigenze, ma non nella protezione dal rischio proprio dell'investimento, che necessariamente ricade sul soggetto che lo effettua.

d) la riduzione dei reati finanziari; essa è realizzata in primo luogo mediante il rafforzamento dei poteri ispettivi e sanzionatori dell'autorità.

---

[2] Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority, 1997.

[3] Unica eccezione è costituita dalla previsione della Sec.164 del FSMA che esclude dall'applicazione dei divieti di intese restrittive della concorrenza e abuso di posizione dominante le imprese vigilate dalla FSA, quando detti comportamenti siano stati, in qualche modo, incoraggiati dalla stessa. I divieti in parola sono previsti dalla Sec. 1.2 e 2.2 del Competition Act del 1998.

[4] Sec. 2(2) FSMA

4. I poteri della FSA

Alla FSA sono riconosciuti ampi poteri che possono essere distinti in:

a) poteri di autorizzazione: il FSMA introduce il principio dell'autorizzazione unica, concessa a chi voglia intraprendere una determinata attività finanziaria; non è un provvedimento discrezionale, poiché l'autorità si limita a verificare la ricorrenza, in capo al soggetto richiedente, dei presupposti previsti dalla legge.

b) poteri regolamentari: la Sec.138 attribuisce alla FSA un potere generale di regolamentazione nei confronti dei soggetti vigilati, esercitato mediante l'emanazione di atti di portata differente, quali *rules, guidance* e *code of practices.*

c) poteri informativi: la FSA, nell'esercizio delle proprie funzioni, ha la facoltà di richiedere, direttamente o tramite funzionari autorizzati, informazioni e documenti ai soggetti vigilati ed ai soggetti ad essi collegati. A ciò si aggiungono ampi poteri ispettivi, che la FSA può esercitare allo scopo di accertare una specifica infrazione da parte del soggetto vigilato o, in via più generale, quando ritenga vi sia *'a good reason to do so'*.

d) poteri sanzionatori: la FSA può adottare direttamente sanzioni che vanno dal pubblico richiamo alla sanzione pecuniaria, in caso di violazione delle norme imposte; le sanzioni possono anche consistere nella revoca dell'autorizzazione o nella modifica della stessa. L'autorità è tenuta a rendere pubblici le ragioni alla base della decisione e i criteri in base ai quali è stata scelta e quantificata la sanzione.

f) poteri in materia di insolvenza: in tale ambito la FSA ha poteri molto più ampi rispetto alle precedenti autorità; in tutte le procedure (*voluntary arrangments, administration order, winding up*) ha gli stessi poteri di un creditore; essa ha inoltre la facoltà di adire l'autorità giudiziaria per richiedere l'avvio delle procedure.

5. La nomina degli organi direttivi e gli strumenti di controllo.

L'indipendenza della FSA, presupposto indefettibile per un corretto esercizio delle proprie funzioni, è garantita dalla disposizione della *Sec.* XXX che la qualifica come *private company limited by guarantee,* che non opera come organo del Governo. Essa è provvista di autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria.

a) *Il board della FSA*

Il Board della FSA è composto da un *Chairman* e da un *Chief Executive,* nominati (ed eventualmente rimossi) dal Ministro del Tesoro, tre *Managing Directors* e 11

membri *non-executive*, che sono chiamati a vigilare sull'operato degli organi direttivi in merito al rispetto delle regole di *good corporate governance*[5]. Per le cariche direttive il FSMA non prevede una scadenza predeterminata né particolari requisiti[6].

b) Gli strumenti di controllo

L'equilibrio tra indipendenza e responsabilità è realizzato attraverso la previsione di una serie di meccanismi di controllo sull'operato della FSA da parte di diversi soggetti:

• l'autorità risponde in primo luogo al Ministro del Tesoro, il quale (oltre ai poteri di nomina e revoca già menzionati) riceve annualmente dalla FSA la Relazione sulla propria attività, sul raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge, sulla conformità del suo operato ai principi del FSMA; esso inoltre può disporre indagini sull'attività della FSA e può nominare una commissione d'inchiesta nel caso in cui si determini un grave rischio sistemico o un potenziale, ma consistente, danno ai detentori di titoli quotati;

• essa non risponde, invece, nei confronti del Parlamento, che si limita a riceve la relazione annuale sull'attività svolta;

• la FSA è soggetta a controllo giurisdizionale, in particolare alla normativa amministrativa che disciplina lo svolgimento di funzioni pubbliche. È, invece, immune da azioni di responsabilità per danni subiti da terzi, salvo che i suoi funzionari abbiano agito in male fede o in violazione dell'*Human Rights Act* 1998. I provvedimenti emessi dall'autorità e non aventi carattere normativo sono, infine, impugnabili dinanzi al *Financial Services and Markets Tribunal*, un tribunale indipendente, istituito direttamente dalla legge[7] allo scopo di dirimere il contenzioso tra vigilante e vigilati. Il *Tribunal* è composto di membri scelti dal *Lord Chancellor* ed ha la facoltà, in esito al contraddittorio tra le parti, di condannare la FSA al compimento di atti specifici. Le decisioni assunte dal Tribunal sono, a loro volta, impugnabili dinanzi alla *Court of Appeal.*

---

[5] FSMA, Schedule 1 para. 3(2).

[6] È solo richiesto che essi non siano membri del Parlamento o della *Northern Ireland Assembly*. La durata dell'incarico del *Chairman* è stata, fino ad ora, indirettamente ricavata dalla durata del suo contratto di lavoro (5 anni). Nessuna disposizione è prevista in merito al rinnovo dell'incarico.

[7] Part IX FSMA