COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.8.2014
COM(2014) 508 final

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## sulla finalità e l'organizzazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)

{SWD(2014) 260 final}

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## sulla finalità e l'organizzazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)

## 1. INTRODUZIONE

La crisi finanziaria globale del 2008 ha rivelato lacune nel quadro di vigilanza e di regolamentazione dell'Unione europea. La vigilanza è rimasta frammentata su linee nazionali, è stata insufficientemente concentrata sull'interdipendenza all'interno del sistema finanziario, non ha previsto sufficiente scambio di informazioni né coordinamento tra le autorità di vigilanza e ha assegnato poca importanza alla vigilanza macroprudenziale. Sulla base delle raccomandazioni della relazione Larosière del 2009[1], è stata istituita una nuova autorità incaricata della vigilanza macroprudenziale in tutta l'UE, il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), come parte del nuovo sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) comprendente altresì tre autorità settoriali europee di livello microprudenziale, ossia le autorità europee di vigilanza (le AEV)[2].

In linea con l'articolo 20 del regolamento che istituisce il CERS[3], la presente relazione esamina la finalità e l'organizzazione del CERS, comprese le questioni relative alla nomina del presidente, alla luce dell'esperienza acquisita negli ultimi tre anni. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento, il presidente della BCE è nominato presidente del CERS per un primo periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento, ossia dal 16 dicembre 2010. Per i mandati successivi, il presidente del CERS è designato secondo modalità da stabilirsi. La presente relazione risponde altresì all'obbligo in materia previsto all'articolo 8 del secondo regolamento sul CERS[4], che definisce le modalità con cui la BCE presta sostegno al CERS.

Per coerenza e poiché le quattro autorità rientrano nello stesso sistema di vigilanza, la Commissione ha deciso di procedere al riesame del CERS e delle AEV in parallelo al fine di adottare e pubblicare due relazioni (una riguardante il CERS e una riguardante le AEV) contemporaneamente. La presente relazione intende valutare la finalità e l'organizzazione del CERS sin dalla sua istituzione, conformemente alle clausole di riesame dei due regolamenti CERS. Oltre all'esperienza diretta acquisita attraverso la partecipazione nelle vesti di membro del consiglio generale e di altri organi consultivi o di governo del CERS, per procedere al riesame del CERS la Commissione si è basata su varie fonti. In primo luogo, ha analizzato i dati emersi dall'audizione pubblica sul riesame del SEVIF del 24 maggio 2013. In secondo luogo, ha valutato i contributi ricevuti dal processo di consultazione svoltosi tra il 26 aprile e il 31 luglio 2013. Il processo si è articolato in una consultazione pubblica e una consultazione mirata, con domande più dettagliate

---

1 Relazione del gruppo ad alto livello sulla vigilanza finanziaria (presieduto da Jacques de Larosière) del 25 febbraio 2009; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

2 Per i regolamenti istitutivi delle AEV cfr. GU L 331 del 15.12.2010, pag. 12.

3 Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 1) (regolamento CERS).

4 Regolamento (UE) n. 1096/2010 del Consiglio, del 17 novembre 2010, che conferisce alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 162).

e tecniche rivolte alle AEV, alle autorità nazionali, alle istituzioni e alle agenzie competenti e alle principali parti interessate. La Commissione ha ricevuto 137 risposte in totale (94 dalla consultazione pubblica e 43 dalla consultazione mirata). In terzo luogo, la Commissione ha preso in considerazione il contributo apportato dal gruppo ad alto livello del CERS sul riesame del CERS[5] e il parere congiunto delle AEV riguardante il riesame del CERS[6]. Inoltre, ha tenuto conto di altri studi e relazioni in materia presentati dall'FMI[7]. In ultimo, sono stati oggetto di attenta considerazione lo studio commissionato dal Parlamento europeo sul riesame del CERS[8] e la risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il riesame del SEVIF[9] e le discussioni che l'hanno preceduta. Sulla base di questi contributi provenienti da tali varie fonti esterne (di seguito denominate semplicemente "parti interessate") la Commissione ha proceduto alla valutazione richiesta dalla normativa pertinente[10].

In questa fase, la valutazione del funzionamento del CERS è un compito complesso per due ragioni principali. In primo luogo, la valutazione delle prestazioni del CERS in quanto autorità macroprudenziale lungimirante è compito arduo, perché la sua istituzione risale al culmine della crisi finanziaria allorquando il suo mandato verte principalmente sulla prevenzione stessa di tali crisi. In secondo luogo, due importanti riforme del quadro finanziario in fase di attuazione avranno un impatto sul ruolo del CERS: l'istituzione di un meccanismo di vigilanza unico (SSM)[11] nella zona euro – e negli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno instaurato una cooperazione stretta con la BCE – e le disposizioni relative agli strumenti macroprudenziali previsti dalla nuova direttiva e dal nuovo regolamento sui requisiti patrimoniali (CRD IV/CRR)[12]. Tuttavia, le seguenti sezioni della

---

5 CERS, gruppo ad alto livello sul riesame del CERS, *Contribution to the Review of the ESRB (foreseen in the ESRB Regulation)*, marzo 2013: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

6 Parere congiunto delle AEV, *Review of the European Systemic Risk Board*, CERS, 17 dicembre 2013; AEV-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf).

7 *European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation —Technical Note on Macroprudential Oversight and the Role of the ESRB; IMF Country Report No.13/70*, marzo 2013

8 Parlamento europeo, *Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS) – Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board (ESRB)*, di Samuel McPhilemy and John Roche (Oxford Analytica), ottobre 2013; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf.

9 Risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 marzo 2014, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il riesame del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) (2013/2166(INL)): http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//IT.

10 Cfr. articolo 20 del regolamento CERS e articolo 8 del regolamento (UE) n. 1096/2010 del Consiglio. Atteso parere della BCE.

11 Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63) (regolamento che istituisce l'SSM) .

12 Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1) e direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza

relazione si concentrano sulle attività del CERS fino ad oggi, sottolineando i punti di forza principali e i risultati del CERS e individuando i margini di potenziale miglioramento.

## 2. FUNZIONAMENTO DEL CERS (FINALITÀ E ORGANIZZAZIONE) DALL'ISTITUZIONE

### 2.1. Finalità del CERS

***Il mandato del CERS è definito in termini generali nel regolamento CERS.*** Il CERS è responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario in seno all'Unione al fine di contribuire a prevenire o attenuare i rischi sistemici alla stabilità finanziaria che derivano da sviluppi interni al sistema finanziario. Contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno garantendo in tal modo che il settore finanziario svolga un ruolo nella promozione della crescita economica sostenibile. Il regolamento CERS definisce il rischio sistemico come "un rischio di perturbazione del sistema finanziario che può avere gravi conseguenze negative per il mercato interno e per l'economia reale. Tutti i tipi di intermediari, mercati e infrastrutture finanziari sono potenzialmente importanti in certa misura per il sistema"[13].

***Il regolamento CERS sottolinea il ruolo preventivo del CERS***, che dovrebbe "contribuire a prevenire i rischi sistemici" ed "evitare periodi di turbolenze finanziarie diffuse". Inoltre, il CERS dovrebbe "identificare e classificare i rischi sistemici in base a un ordine di priorità".

***Nell'assolvere il suo mandato macroprudenziale il CERS adempie a una serie di funzioni fondamentali, vale a dire il monitoraggio del rischio, la valutazione del rischio e infine, all'occorrenza, l'emissione di segnalazioni e di raccomandazioni per l'adozione di misure correttive***[14]. Oltre alle raccomandazioni politiche, il CERS ha pubblicato diversi documenti relativi alla sua attività e al lavoro di analisi: quadri operativi del rischio trimestrali, relazioni del comitato scientifico consultivo (CSC), altri contributi occasionali e commenti e due relazioni annuali. A norma del regolamento CERS, questo può emettere unicamente segnalazioni e raccomandazioni non vincolanti, ma alle quali si applica il meccanismo "*act or explain*" (ossia la necessità di fornire giustificazioni in caso di inazione). L'impiego di strumenti non vincolanti conferisce al CERS la capacità di interagire liberamente con qualsivoglia autorità pubblica che interviene nelle questioni finanziarie e di garantire un maggiore raggio di azione nella formulazione delle raccomandazioni. Il CERS conta sulla sua influenza e autorevolezza (ovverosia sul suo potere reputazionale) per ottenere interventi adeguati in risposta alle segnalazioni e raccomandazioni politiche da esso emesse. Le segnalazioni e le raccomandazioni possono essere rese pubbliche in seguito a una decisione del consiglio generale del CERS o caso per caso. Ad oggi, il CERS ha pubblicato sette raccomandazioni politiche[15].

---

prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

13 Cfr. articolo 2, lettera c), del regolamento CERS.

14 Cfr. articolo 3 del regolamento CERS.

15 Raccomandazione sui prestiti in valuta estera (GU C 342 del 22.11.2011, pag. 1); raccomandazione relativa al finanziamento in dollari statunitensi (GU C 72 del 10.3.2012, pag. 1); raccomandazione relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali (GU C 41 del 14.2.2012, pag. 1);

***A seguito dell'entrata in vigore del quadro macroprudenziale dei CRD IV/CRR il 1° gennaio 2014, il CERS sta sviluppando un quadro analitico e organizzativo per poter adempiere ai nuovi compiti conferitigli dalla normativa***: formulare pareri e/o raccomandazioni diretti agli Stati membri sull'impiego dei nuovi strumenti macroprudenziali (ad esempio, riserva di capitale anticiclica, riserve di capitale a fronte del rischio sistemico), tra cui la possibilità di imporre requisiti prudenziali più rigorosi ai sensi dell'articolo 458 del CRR ("clausola di flessibilità"). Al fine di rendere operativo il quadro macroprudenziale, a marzo 2014 il CERS ha pubblicato una relazione "manifesto"[16] che fornisce una prima panoramica del nuovo quadro macroprudenziale nell'UE, così come un manuale dettagliato[17] inteso a orientare le autorità nazionali nell'impiego dei nuovi strumenti. In futuro anche la BCE svolgerà un ruolo fondamentale in questo settore. Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento che istituisce l'SSM, la BCE avrà competenze macroprudenziali specifiche nella zona euro – e negli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno instaurato una cooperazione stretta con la BCE – e avrà in particolare la facoltà di imporre requisiti in materia di riserve macroprudenziali più elevati di quelli adottati a livello nazionale.

## 2.2. Organizzazione del CERS

***Il CERS ha una struttura organizzativa complessa che riflette la volontà di riunire le competenze necessarie sia a livello nazionale - coinvolgendo le banche centrali nazionali e le autorità di vigilanza – che a livello europeo – con il coinvolgimento della BCE, della Commissione, del Comitato economico e finanziario (CEF) e delle AEV.*** Il quadro istituzionale del CERS è composto da un consiglio generale, un comitato direttivo, un comitato tecnico consultivo (CTC) e un comitato scientifico consultivo (CSC). L'attività di questi vari consessi si avvale dell'assistenza del segretariato del CERS[18]. Il consiglio generale del CERS, attualmente composto da 67 membri, costituisce il principale organo decisionale del CERS. Ciascuno degli attuali 38 membri aventi diritto di voto[19] può esprimere un solo voto e il consiglio generale decide solitamente a maggioranza semplice. È necessaria una maggioranza dei due terzi per adottare una raccomandazione o per emettere una segnalazione o una raccomandazione pubblica[20]. I membri del consiglio generale senza diritto di voto (attualmente 29) sono un rappresentante di alto livello delle competenti autorità nazionali di vigilanza per Stato membro e il

---

raccomandazione relativa al finanziamento degli enti creditizi (GU C 119 del 25.4.2013, pag. 1), raccomandazione relativa ai fondi comuni monetari (GU C 146 del 25.5.2013, pag. 1); raccomandazione sugli obiettivi intermedi e strumenti di politica macroprudenziale (GU C 170 del 15.6.2013, pag. 1); raccomandazione relativa agli orientamenti sulla fissazione dei tassi della riserva di capitale anticiclica (CERS/2014/1 del 30.6.2014).

16 *Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector* http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8.

17 *ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

18 Articolo 2, lettera e), del regolamento (UE) n. 1096/2010 del Consiglio.

19 Il presidente e il vicepresidente della BCE; i governatori delle banche centrali nazionali; un membro della Commissione; il presidente dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea); il presidente dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali); il presidente dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati); il presidente e i due vicepresidenti del comitato scientifico consultivo; il presidente del comitato tecnico consultivo.

20 Articolo 10 del regolamento CERS.

presidente del CEF. In generale, le parti interessate hanno considerato appropriate le modalità di voto in seno al consiglio generale. Il comitato direttivo, composto da 14 membri del consiglio generale, è responsabile della preparazione delle riunioni del consiglio generale. Il CTC rispecchia la composizione del consiglio generale a un livello più tecnico. Il CSC è stato istituito per apportare ai lavori del CERS un punto di vista scientifico differente e più aperto verso l'esterno. Si compone di 15 membri che rappresentano un ampio ventaglio di competenze e di conoscenze.

***Il CERS si affida alla BCE per il supporto analitico, finanziario e amministrativo***. Al momento dell'istituzione del CERS la scelta della BCE quale istituzione ospitante è stata determinata da una serie di considerazioni. L'obiettivo primario era quello di attingere alle competenze della BCE in materia di stabilità finanziaria. Anche la vicinanza della politica macroprudenziale alle funzioni di politica monetaria è stata considerata un fattore positivo. Il beneficio che il CERS sarebbe stato in grado di trarre dal supporto analitico, finanziario e amministrativo della BCE è stata ritenuto un elemento funzionale per il suo futuro successo. Fattore ancora più importante, il CERS avrebbe potuto trarre beneficio dalla visibilità, dall'indipendenza e dalla solida reputazione della BCE. Nella stessa ottica, è stato deciso che il primo presidente del CERS sarebbe stato il presidente della BCE per un mandato di cinque anni. Si è ritenuto opportuno scegliere una personalità nota e credibile per la presidenza del CERS, in quanto questo non dispone di poteri vincolanti ma si affida alla pressione reciproca e morale. La clausola di riesame del regolamento CERS fa specifico riferimento alle modalità di designazione o di elezione del presidente del CERS[21].

***Il CERS ha l'obbligo di rendicontazione al Parlamento e al Consiglio:*** è tenuto a informare entrambi del suo operato[22]. Almeno una volta all'anno e più frequentemente in caso di turbolenze finanziarie diffuse, il presidente del CERS è invitato a un'audizione dinanzi al Parlamento europeo. In genere, le audizioni del presidente del CERS seguono immediatamente le audizioni del presidente della BCE. Il presidente del CERS procede inoltre, almeno due volte all'anno, a discussioni orali riservate con il presidente e i vicepresidenti della commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo.

***Il CERS è parte del SEVIF e i regolamenti istitutivi hanno accordato particolare attenzione all'interazione tra il CERS e le AEV.*** Una delle grandi lezioni tratte dalla crisi finanziaria è che, ai fini della stabilità del sistema finanziario, le autorità di vigilanza microprudenziale dovrebbero interagire a stretto contatto con il nuovo livello macroprudenziale. Entrambi i pilastri del nuovo sistema di vigilanza sono essenziali per il raggiungimento di importanti sinergie tra il livello micro e il livello macro, per rafforzare l'effetto reciproco sulla stabilità finanziaria e per trarre beneficio da un quadro di vigilanza totalmente integrato. La stretta interazione è assicurata da un'interaffiliazione tra le quattro autorità. I regolamenti istitutivi delle AEV[23] specificano inoltre le procedure cui le AEV devono attenersi per dare seguito alle raccomandazioni del CERS e il modus operandi con cui le autorità di vigilanza europee dovrebbero esercitare i loro poteri per assicurare un seguito tempestivo alle raccomandazioni rivolte a una o più autorità nazionali di vigilanza. La cooperazione tra il CERS e le AEV assume importanza anche nell'ambito degli esercizi di prove di stress.

---

21 Cfr. articolo 20 in combinato disposto con l'articolo 5 del regolamento CERS.

22 Cfr. articolo 19 del regolamento CERS.

23 Cfr. articolo 36 dei regolamenti istitutivi delle AEV (cfr. nota in calce 2).

## 3. VALUTAZIONE DELL'OPERATO DEL CERS: PRINCIPALI PUNTI DI FORZA E MARGINI DI MIGLIORAMENTO

Le parti interessate sono soddisfatte, sotto molti aspetti, del lavoro svolto dal CERS nei primi anni dall'istituzione. Quasi tutte hanno sottolineato l'importanza della vigilanza macroprudenziale e la necessità di coordinare l'impiego degli strumenti macroprudenziali da parte degli Stati membri. Tuttavia, in generale, le parti interessate concordano che è prematuro formulare un parere motivato circa l'impatto delle segnalazioni e delle raccomandazioni del CERS: il CERS ha appena finito di mettere a punto il quadro di valutazione d'impatto ed è necessario più tempo per delineare un quadro migliore e approfondito delle reazioni dei destinatari.

Sebbene il CERS sia considerato una componente chiave del SEVIF, molte parti interessate hanno individuato margini di miglioramento, principalmente in termini di identità organizzativa, governance interna e strumenti a disposizione (ovvero segnalazioni e raccomandazioni).

### 3.1. PRINCIPALI PUNTI DI FORZA

Molte parti interessate hanno sottolineato i punti di forza e i successi del CERS: il CERS si fonda su un ventaglio unico e ampio di competenze, è riuscito nell'esercizio di sensibilizzazione alla stabilità finanziaria tra i responsabili politici e ha avviato lo sviluppo di un lavoro di analisi proficuo e promettente, in particolare sull'interconnessione.

***Per quanto riguarda il mandato e le competenze del CERS, la stragrande maggioranza delle parti interessate concorda che il mandato è sufficientemente ampio*** e tutte hanno espresso soddisfazione per la sua impronta di lungimiranza e prevenzione. Tutte hanno espresso soddisfazione anche per la natura non vincolante delle segnalazioni e delle raccomandazioni del CERS, giudicata consona all'ampiezza del suo mandato e ambito di competenza. Nessuna auspica cambiamenti al riguardo. Vi è un ampio consenso sul fatto che il meccanismo di "*act or explain*" debba rimanere parte fondamentale del sistema di segnalazioni e di raccomandazioni, che dovrebbe essere in grado di produrre tempestivamente risultati all'insegna della flessibilità.

***Durante tutta la crisi il CERS ha offerto un forum unico di discussione*** al più alto livello tra banchieri centrali, autorità nazionali di vigilanza e autorità europee per la stabilità finanziaria. Il CERS raccoglie un ampio ventaglio di competenze che spazia tra settori finanziari e paesi diversi, fatto che è stato riconosciuto da molte parti interessate come importante punto di forza. Il ruolo del segretariato del CERS è stato in generale valutato positivamente: il segretariato è stato fondamentale nella messa a punto delle procedure interne, nello sviluppo di metodi e di strumenti di lavoro (ad esempio il sito web e l'applicazione informatica del CERS) e nella preparazione e organizzazione efficienti delle riunioni. È stato inoltre coinvolto attivamente nell'attività di analisi del CERS. Tuttavia, alcune parti interessate ritengono insufficienti le risorse assegnategli.

***Il CERS ha contribuito all'introduzione di una dimensione macroprudenziale nelle politiche e nei regolamenti finanziari.*** La politica macroprudenziale ha costituito la grande innovazione della relazione Larosière. Prima dell'istituzione del CERS non esisteva nell'Unione europea un'autorità coinvolta attivamente nella vigilanza macroprudenziale. Mentre le AEV muovono essenzialmente da attività già svolte a livello nazionale, la sfera di competenza del CERS comprende un territorio

in gran parte inesplorato. Attraverso le sue attività, in particolare, ma non solo, con le segnalazioni e le raccomandazioni, il CERS è riuscito a sensibilizzare i responsabili politici alle questioni legate al rischio sistemico e alla stabilità finanziaria.

***Il CERS svolge un ruolo chiave nella creazione di un quadro macroprudenziale nell'Unione europea.*** Il CTC è coinvolto attivamente nella creazione di un quadro coerente in tutti gli Stati membri. Ha preparato due raccomandazioni in tal senso, entrambe approvate e pubblicate dal consiglio generale: una sulla necessità di istituire autorità macroprudenziali a livello nazionale con un mandato specifico; l'altra sugli obiettivi e sugli strumenti delle politiche macroprudenziali. La raccomandazione sulle autorità macroprudenziali ha avuto un effetto tangibile: in risposta, nonché in conseguenza dell'entrata in vigore dei CRD IV/CRR nel gennaio 2014, che impongono agli Stati membri la nomina di un`"autorità designata" incaricata di attivare le nuove riserve macroprudenziali, tutti gli Stati membri hanno istituito o stanno istituendo autorità macroprudenziali nazionali (anche se va notato che non tutte sono attualmente rappresentate nel CERS). Il nuovo ruolo di coordinamento del CERS in materia di politiche macroprudenziali degli Stati membri nell'ambito dei CRD IV/CRR è coerente con l'obiettivo stabilito dal regolamento CERS, ossia che il CERS contribuisca direttamente a una struttura di vigilanza integrata dell'Unione, necessaria per promuovere l'adozione di provvedimenti tempestivi e coerenti da parte degli Stati membri, evitando così divergenze di approccio e migliorando il funzionamento del mercato interno. Dovrà essere assicurata un'adeguata interazione tra la BCE e il CERS in vista delle imminenti competenze macroprudenziali della BCE nella zona euro e negli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno instaurato una cooperazione stretta con la BCE.

***Il CERS sta effettuando un importante lavoro di analisi su tematiche macroprudenziali trasversali (ad esempio sull'eccesso di capacità bancaria (overbanking) o sulle interconnessioni).*** Il recente lavoro sui canali di contagio attraverso i *credit default swap* o il finanziamento interbancario è particolarmente interessante in questo senso. Molte parti interessate hanno sottolineato l'importanza di questo lavoro recente e ne suggeriscono un ulteriore sviluppo. La partecipazione delle autorità di vigilanza microprudenziale al lavoro del CERS e, viceversa, la partecipazione del CERS al lavoro delle AEV sono essenziali per garantire che la valutazione del rischio macroprudenziale si fondi su informazioni complete e accurate. In generale, la collaborazione tra il CERS e le AEV è ritenuta efficiente, ma molte parti interessate auspicherebbero un collegamento maggiore delle attività, ad esempio tramite l'istituzione di un quadro operativo comune del rischio. Va rilevato inoltre il ruolo sempre più rilevante del CERS negli esercizi di prove di stress, accolto favorevolmente da molte parti interessate.

***Le attuali modalità di rendicontazione sono ritenute adeguate dalle parti interessate***, in quanto consentono un dialogo effettivo garantendo nel contempo la totale riservatezza delle informazioni sensibili.

### 3.2. MARGINI DI MIGLIORAMENTO

I margini di potenziale miglioramento individuati dalle parti interessate riguardano principalmente tre aspetti: l'identità organizzativa del CERS; l'organizzazione interna del CERS e le sue strutture di lavoro; gli strumenti e i poteri di cui dispone, che potrebbero essere estesi per migliorare la funzione di allarme rapido.

#### *3.2.1. Identità organizzativa*

***L'affidamento della funzione di presidente del CERS al presidente della BCE*** per i primi cinque anni dall'istituzione ha permesso al CERS di trarre beneficio dalla visibilità, dall'indipendenza e dalla solida reputazione della BCE. Alla luce del fatto che il mandato del primo presidente scadrà cinque anni dopo l'entrata in vigore del regolamento CERS, ossia il 16 dicembre 2015, il regolamento dovrà essere oggetto di revisione per garantire la chiarezza giuridica. Poiché il CERS non dispone di poteri vincolanti ma si affida alla pressione reciproca e morale, la nomina di una personalità nota e credibile alla sua presidenza presenta numerosi vantaggi.

***Molte parti interessate hanno sottolineato la necessità di rafforzare l'identità del CERS,*** insistendo sulla necessità di rafforzarne l'autonomia consentendogli nel contempo di continuare a fare affidamento sulla reputazione e sulla competenza della BCE. La questione è stata altresì considerata nella risoluzione del Parlamento europeo. In questo contesto, alcune parti interessate hanno avanzato la possibilità di una struttura gestionale a due livelli: il CERS continuerebbe a essere presieduto dal presidente della BCE ma sarebbe creata una nuova funzione di direttore esecutivo a tempo pieno. In tal modo il presidente della BCE continuerebbe a presiedere il consiglio generale, organo decisionale supremo del CERS, mentre il direttore esecutivo sarebbe responsabile delle attività quotidiane del CERS e potrebbe altresì rappresentare il CERS in taluni consessi chiave come il CEF. Anche la risoluzione del Parlamento europeo ha raccomandato la nomina di un "presidente esecutivo".

### *3.2.2. Organizzazione interna e strutture di lavoro*

Secondo la maggioranza delle parti interessate, l'attuale struttura e l'assetto di governance del CERS potrebbero essere migliorati per garantire una maggiore efficienza del processo decisionale.

***Il consiglio generale potrebbe essere ridimensionato***. Quasi tutte le parti interessate ritengono che la notevole dimensione del consiglio generale (67 membri) possa costituire una difficoltà ; talune hanno espresso un analogo parere in quanto alla dimensione del CTC. Se riunire una vasta gamma di competenze è generalmente considerato un fattore positivo, molte parti interessate hanno sottolineato che l'attuale dimensione del consiglio generale comporta svantaggi in termini di funzionamento delle riunioni e discussioni, di possibilità di scambio di informazioni riservate e sensibili nonché di fluidità del processo decisionale. Il comitato direttivo, la cui dimensione è più limitata (14 membri del consiglio generale), si presta maggiormente alla discussione di questioni sensibili, ma non dispone di potere decisionale e il suo ruolo si limita pertanto alla preparazione delle riunioni del consiglio generale. Secondo alcune parti interessate, un aumento della frequenza delle riunioni del comitato direttivo potrebbe contribuire a rafforzarne il ruolo. Molte parti interessate hanno sostenuto che vi è margine di manovra per ridurre ridimensionare il consiglio generale (ad esempio limitando la rappresentanza degli Stati membri a un solo membro) o per affidare maggiori poteri al comitato direttivo, la cui composizione potrebbe essere anch'essa modificata, in particolare, ma non solo, a cagione dell'istituzione dell'SSM.

***Alcune parti interessate hanno inoltre suggerito di modificare la composizione del consiglio generale al fine di riequilibrare la concentrazione del CERS sui diversi settori e di rafforzare la prospettiva europea.*** I membri potrebbero, ad esempio, rappresentare diverse istituzioni di uno stesso Stato membro o persino di diversi Stati membri. Altro fattore percepito come possibile contributo a una certa "propensione bancaria" è la provenienza dalle banche centrali del personale del segretariato del CERS, che si concentra quindi in modo naturale sulle problematiche

bancarie (la maggior parte delle banche centrali nazionali è incaricata della vigilanza bancaria) piuttosto che su altri settori finanziari. Si deve peraltro riconoscere che le banche costituiscono generalmente le principali fonti di rischio sistemico; pertanto, tale "propensione" è altresì giustificata dal rischio più elevato generato dal settore bancario.

***È stata suggerita una revisione della composizione dei due comitati consultivi.*** I contributi ricevuti durante la consultazione sul lavoro dei due comitati consultivi sono discordanti. Per quanto attiene al CTC, molte risposte hanno elogiato il comitato per la regolarità dei contributi apportati ai lavori del consiglio generale del CERS. Altre hanno tuttavia evidenziato come tali contributi fossero troppo orientati all'attività bancaria e rivelassero in una certa misura condizionamenti nazionali nell'approccio al rischio sistemico. È stato suggerita una riduzione del numero dei membri del CTC, rispecchiando la soluzione che potrebbe essere adottata per il consiglio generale. Quanto al CSC, le parti interessate hanno rilevato la minor frequenza dei contributi rispetto al CTC. Tuttavia, in termini sostanziali, il suo lavoro è stato considerato generalmente più innovativo e «fuori dagli schemi» di quello del CTC. Alcune risposte hanno proposto una fusione dei due comitati consultivi in modo tale da combinare il metodo di lavoro del CTC e l'impostazione "fuori dagli schemi" del CSC.

### *3.2.3. Strumentario del CERS*

Numerose parti interessate considerano la comunicazione del CERS e l'interazione con le altre istituzioni e organi perfettibile ed eccessivamente dipendente dagli strumenti formali delle segnalazioni e raccomandazioni.

***Le parti interessate hanno chiesto maggiore trasparenza*** come strumento per migliorare il meccanismo di "*act or explain*" (ad esempio, pubblicazione delle segnalazioni e raccomandazioni, più trasparenza sul seguito dato dai destinatari, ecc.).

***Le parti interessate hanno inoltre suggerito di rafforzare il meccanismo "act or explain" mediante una migliore interazione con altri organi europei, in particolare con il CEF***. Un'interazione rapida e migliore potrebbe rafforzare l'impatto degli interventi del CERS e sensibilizzare gli Stati membri sulle ripercussioni delle loro decisioni politiche in termini di stabilità finanziaria. Alcune risposte, in particolare la relazione degli esperti di alto livello del CTC e del CSC, hanno sottolineato che un direttore esecutivo a tempo pieno del CERS[24] potrebbe contribuire a una migliore interazione con i potenziali destinatari in una fase precoce, rendendo l'azione del CERS più efficace.

***Per quanto riguarda l'intervento del CERS nella sfera legislativa, alcune parti interessate hanno suggerito un migliore inquadramento*** al fine di evitare il coinvolgimento in una fase molto avanzata dell'iter legislativo o addirittura a normativa ormai adottata. La previsione di un contributo precoce potrebbe evitare le inefficienze causate da un coinvolgimento tardivo, verificatesi, ad esempio, nel caso dei CRD IV/CRR. In questo contesto, è stata avanzata la possibilità di limitare il ruolo del CERS all'individuazione dei settori idonei a un futuro intervento normativo. Altre parti interessate hanno proposto che il CERS sia consultato prima dell'adozione di una proposta legislativa in materia di stabilità finanziaria.

[24] Cfr. sezione 3.2.1.

***È emerso tra le parti interessate il parere che le comunicazioni esterne del CERS possano essere migliorate.*** Il CERS è incaricato di monitorare e valutare i rischi per il sistema finanziario, ma conta su altri organi e sugli Stati membri per l'attuazione delle politiche macroprudenziali intese all'attenuazione di tali rischi. I risultati del suo operato dipendono quindi dalla sua capacità di gestire i rapporti con le altre parti interessate e con gli Stati membri. Inoltre, per informare le sue attività il CERS si basa su informazioni fornite da questi organi. Alcune parti interessate rilevano margini di miglioramento della qualità e della tempestività delle comunicazioni del CERS sia sul piano interno, con altri organi del SEVIF e con il Sistema europeo di banche centrali, che su quello esterno, con gli omologhi stranieri e internazionali (*Financial Stability Oversight Council* statunitense, Consiglio per la stabilità finanziaria, Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, FMI), con gli operatori del mercato e con il grande pubblico. Il ruolo potenziale del direttore esecutivo a tempo pieno potrebbe contribuire ad aumentare la visibilità del CERS e ad agevolare una strategia di comunicazione più proattiva e coerente.

***Le parti interessate ravvisano la necessità di migliorare le procedure per lo scambio dei dati tra il CERS e le AEV nell'ambito del SEVIF***. Il CERS riceve i dati in esito a una procedura di approvazione lunga e dettagliata, che può influire negativamente sulla tempestività e l'impatto del suo contributo. Numerosi passaggi di approvazione sono ridondanti. È stato sostenuto che la procedura dovrebbe essere semplificata per migliorare l'efficienza e l'efficacia. I ritardi nell'accesso ai dati implicano la possibilità che il CERS non sia in grado di emettere segnalazioni e raccomandazioni prima che i rischi si cristallizzino, il che potrebbe comprometterne la funzione di allarme rapido.

***Lo strumentario del CERS potrebbe essere ampliato per includere maggiori "poteri di persuasione"***. Negli ultimi tre anni il CERS ha emesso una serie di raccomandazioni formali. La tempestività delle raccomandazioni del CERS è stata oggetto di critiche da parte di alcune parti interessate, per alcune raccomandazioni arrivate in ritardo e, in un caso, addirittura dopo che il problema era già stato risolto. La procedura di adozione delle raccomandazioni da parte del consiglio generale del CERS e la formulazione molto formale delle raccomandazioni sono state rilevate come probabili cause dei ritardi. Talvolta i destinatari hanno percepito un'eccessiva formalità nelle raccomandazioni, il che li ha portati a reagire sulla difensiva. Un'impostazione più graduale potrebbe migliorare l'impatto dell'operato del CERS e consentire di intrattenere un dialogo costruttivo con i potenziali destinatari fin da una fase precoce. Ci può essere spazio per espandere le alternative a disposizione del CERS ai fini di un esercizio più assiduo dei "poteri di persuasione", ad esempio attraverso la pubblicazione di lettere o dichiarazioni pubbliche, quali strumenti per migliorare la flessibilità della funzione di allarme rapido. È stato suggerito che la figura del direttore esecutivo a tempo pieno potrebbe svolgere un ruolo positivo in questo senso, migliorando la visibilità del CERS e pertanto la sua capacità di influenza prima dell'emissione di segnalazioni e raccomandazioni formali.

## 4. CONCLUSIONI

Data la recente istituzione, è difficile valutare le prestazioni del CERS come autorità macroprudenziale lungimirante. Tuttavia, dalle risposte giunte alla Commissione dalle parti interessate emerge che, nel corso dei primi tre anni di esistenza, il CERS è riuscito ad affermarsi come componente chiave del quadro di vigilanza europeo. Le parti interessate hanno riconosciuto che durante tutta la crisi il CERS ha offerto un forum unico di discussione sulle questioni legate alla stabilità finanziaria e ha

sensibilizzato i responsabili politici alla dimensione macroprudenziale delle politiche e dei regolamenti finanziari. Il CERS rimane una componente importante del SEVIF.

Tenendo presente questi risultati è tuttavia utile richiamare l'attenzione su aspetti importanti del quadro del CERS al fine di migliorare l'efficienza della vigilanza macroprudenziale a livello unionale.

Alcuni dei miglioramenti possono essere realizzati a breve termine dal CERS senza alcuna modifica del quadro normativo, ad esempio:

- **una strategia di comunicazione maggiormente proattiva e un'interazione più precoce con i potenziali destinatari**, che potrebbe includere, in particolare, un migliore scambio di informazioni con il CEF e un maggiore coinvolgimento del CERS nelle discussioni e nelle riunioni del CEF. Il CERS potrebbe altresì esercitare più assiduamente i "poteri di persuasione", ad esempio attraverso la pubblicazione di lettere o dichiarazioni pubbliche, quali strumenti di miglioramento della flessibilità della funzione di allarme rapido prima dell'emissione di segnalazioni e raccomandazioni formali;

- **un aumento della frequenza delle riunioni del comitato direttivo,** che potrebbe essere un modo per rafforzare il ruolo del comitato direttivo permettendogli di effettuare un monitoraggio più ravvicinato dell'attività delle strutture operative del CERS tra una riunione del consiglio generale e l'altra;

- **meno formalismo nella stesura delle raccomandazioni del CERS**, che potrebbe contribuire a una riduzione dei tempi di adozione delle raccomandazioni e a migliorare la reattività del CERS rafforzandone di conseguenza la funzione di allarme rapido;

- **un riequilibrio della concentrazione dell'attività al di là dei rischi bancari.** Il CERS ha iniziato ad ampliare la propria prospettiva e di recente ha lavorato sempre più su questioni di natura extrabancaria. Questa tendenza è accolta con favore e dovrebbe essere portata avanti, perché è importante che il mandato del CERS mantenga la dimensione intersettoriale.

Nel contempo, molti temi che le parti interessate ritengono debbano rivestire maggiore attenzione riguardano gli stessi regolamenti istitutivi del CERS, in particolare le disposizioni riguardanti la presidenza (dato che il presidente della BCE è nominato per il primo mandato di cinque anni, cioè fino al 16 dicembre 2015), la creazione della funzione di direttore esecutivo a tempo pieno, i cambiamenti della struttura decisionale (ad esempio, modifiche della composizione del consiglio generale e del comitato direttivo, ridimensionamento del consiglio generale, rafforzamento dei poteri decisionali del comitato direttivo, ecc.). La Commissione intende esaminare ulteriormente gli aspetti tecnici e giuridici delle varie questioni sollevate e avviare i lavori preparatori per valutare le opzioni percorribili per affrontarle, soffermandosi in particolare su:

- **identità organizzativa:** occorre migliorare la visibilità e l'autonomia del CERS pur consentendogli di continuare a beneficiare della reputazione e della competenza della BCE. La Commissione continuerà a riflettere su questo tema. La possibilità di una struttura gestionale a due livelli, con il presidente della BCE in veste di presidente e un nuovo direttore esecutivo a tempo pieno responsabile delle attività quotidiane del CERS, costituisce un'opzione che merita un approfondimento;

- **governance interna:** l'attuale struttura interna del CERS potrebbe trarre beneficio da una riforma. In particolare, vi è margine per snellire le modalità decisionali che

coinvolgono il consiglio generale e il comitato direttivo ridimensionando il consiglio generale o delegando/trasferendo maggiori poteri al comitato direttivo. Potrebbero esservi ulteriori potenzialità di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei comitati consultivi di supporto;

**- strumentario:** negli ultimi tre anni il CERS ha emesso una serie di segnalazioni e raccomandazioni formali. Tuttavia, vi sono margini per ampliare gli strumenti del CERS in modo che eserciti più assiduamente il "potere di persuasione" al fine di migliorare la flessibilità e favorire l'intervento precoce. D'altra parte, ci può essere spazio per definire più chiaramente il ruolo del CERS in relazione alle modifiche normative.

Il lavoro tecnico e giuridico che la Commissione intraprenderà potrà tener conto degli elementi importanti dell'architettura finanziaria globale che oggi ancora non sussistono: i diversi pilastri dell'Unione bancaria non sono ancora completamente posati; gli Stati membri stanno ancora procedendo all'istituzione delle autorità macroprudenziali a livello nazionale; la competenza macroprudenziale all'interno della BCE/SSM è in fase di impostazione. Prima di poter proporre qualsivoglia azione legislativa sulla riforma del CERS, è necessaria maggiore chiarezza su tutti questi elementi, in quanto essi avranno palesemente ripercussioni sull'impianto della proposta.