

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RACCOMANDAZIONI

COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO

RACCOMANDAZIONE DEL COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO

del 27 maggio 2020

sulla restrizione delle distribuzioni nel corso della pandemia di COVID-19

(CERS/2020/7)

(2020/C 212/01)

IL CONSIGLIO GENERALE DEL COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il 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 ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 3, paragrafo 2, lettere b), d) e f) e gli articoli 16 e 18,

vista la decisione CERS/2011/1 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 20 gennaio 2011, che adotta il regolamento interno del Comitato europeo per il rischio sistemico ⁽²⁾, e in particolare l'articolo 15, paragrafo 3, lettera e), e gli articoli da 18 a 20,

considerando quanto segue:

- (1) La crisi originata dalla malattia da coronavirus 2019 (COVID-19) si è rapidamente evoluta da una drammatica emergenza medica in un grave shock economico, che ha il potenziale di tramutarsi in una crisi finanziaria sistemica. Non vi sono certezze né in merito alla durata di tale crisi, né in merito alla sua gravità. È evidente la necessità che gli istituti finanziari mantengano un livello di capitale sufficientemente elevato per mitigare il rischio sistemico e contribuire alla ripresa economica.
- (2) Alcune istituzioni facenti parte del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), quali l'Autorità bancaria europea (ABE) ⁽³⁾, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) ⁽⁴⁾, la Banca centrale europea (BCE) ⁽⁵⁾ e diverse autorità nazionali hanno incoraggiato banche, imprese di assicurazione e riassicurazione nell'Unione ad astenersi dall'effettuare pagamenti volontari (ad esempio, dividendi, premi e riacquisti di azioni volti a remunerare gli azionisti). Tali misure possono migliorare la capacità di tenuta del settore finanziario, rafforzando la sua capacità di erogare prestiti all'economia reale in condizioni di stress e riducendo il rischio di dissesti degli istituti finanziari a causa dei rischi correlati alla COVID-19.

⁽¹⁾ GU L 331 del 15.12.2010, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 58 del 24.2.2011, pag. 4.

⁽³⁾ <https://eba.europa.eu/eba-provides-additional-clarity-on-measures-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>.

⁽⁴⁾ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-statement-dividends-distribution-and-variable-remuneration-policies-context-covid-19_en.

⁽⁵⁾ Raccomandazione BCE/2020/19 della Banca centrale europea, del 27 marzo 2020, sulla distribuzione di dividendi nel corso della pandemia di COVID-19 e che abroga la raccomandazione BCE/2020/1 (GU C 102 I del 30.3.2020, pag. 1).

- (3) Il CERS è responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario all'interno dell'Unione e dovrebbe contribuire al corretto funzionamento del mercato interno garantendo così un apporto sostenibile del settore finanziario alla crescita economica. Il CERS, pur accogliendo con favore e sostenendo pienamente le iniziative delle istituzioni suoi membri, ritiene altresì necessario formulare una raccomandazione al fine di garantire che gli istituti finanziari di tutto il settore finanziario che possono presentare un rischio per la stabilità finanziaria mantengano livelli elevati di capitale.
- (4) La presente raccomandazione riconosce il comportamento prociclico delle banche, nonché la loro funzione cruciale nell'economia. Essa mira a limitare la distribuzione di utili e capitale da parte delle banche al fine di aumentare la loro capacità di tenuta durante la crisi e di promuovere la necessaria erogazione di prestiti all'economia reale. Mira inoltre a ridurre il rischio che, nei casi in cui i governi sostengano le banche durante la crisi, gli azionisti e l'alta dirigenza modificano l'allocation del capitale a proprio vantaggio. Inoltre, se le banche utilizzano la distribuzione dei dividendi come segnale di forza per il mercato, tali azioni potrebbero minare la posizione relativa degli istituti finanziari più prudenti che potrebbero venire stigmatizzati. Quest'ultimo argomento depone a favore di un'azione ampia, coordinata e obbligatoria. Le imprese di investimento sono incluse nell'elenco degli istituti finanziari ai sensi della presente raccomandazione, in quanto svolgono un ruolo importante nel funzionamento del mercato e possono presentare rischi analoghi alle banche.
- (5) La presente raccomandazione riconosce il rischio posto da questa crisi sulla solvibilità delle imprese di assicurazione e riassicurazione. È probabile che si verifichi in futuro una riduzione dei flussi di cassa derivanti da nuova attività, associata a maggiori passività dovute a un periodo di tempo prolungato con tassi di interesse molto bassi e a minori rendimenti delle attività. Dato che le imprese di assicurazione e riassicurazione svolgono un ruolo cruciale nel settore finanziario, sussiste anche il rischio di una strategia comune di riduzione dei rischi, come la vendita di obbligazioni societarie a più alto rendimento, che sarebbe amplificata da declassamenti su larga scala. Inoltre, anche per le imprese di assicurazione e riassicurazione viene in rilievo lo stesso argomento sollevato per le banche relativo al fatto che la distribuzione dei dividendi rappresenta un segnale di forza per il mercato e all'associata stigmatizzazione delle restrizioni della distribuzione.
- (6) La presente raccomandazione è volta a coprire le controparti centrali (CCP), data la loro importanza sistemica nella compensazione delle operazioni sui mercati finanziari. Mantenendo risorse proprie supplementari, le CCP sarebbero in grado di far fronte a perdite non predefinite, che sono particolarmente rilevanti per quanto riguarda il rischio operativo, che le CCP coprono con risorse proprie, piuttosto che con contributi dei partecipanti diretti. La presente raccomandazione garantirà la coerenza tra gli istituti finanziari in un momento in cui le entrate delle CCP potrebbero beneficiare di maggiori volumi di operazioni di mercato e, se del caso, consentirà alle CCP di aumentare i propri interessi in gioco nelle linee di difesa in caso di inadempimento su base volontaria, alla luce del generale aumento dei rischi dovuto alla più elevata volatilità del mercato. Infine, si prevede che il mantenimento dei fondi propri nelle CCP ridurrebbe la probabilità di ricorso al denaro dei contribuenti in caso di perdite (relative o meno alle inadempienze) in un periodo in cui la spesa pubblica è già particolarmente sotto pressione. Nel complesso è importante che, oltre ai margini iniziali e ai fondi di garanzia, le CCP mantengano adeguate risorse proprie prefinanziate.
- (7) La presente raccomandazione intende coprire le azioni degli istituti finanziari che comportano una riduzione dell'importo e della qualità dei loro fondi propri o una riduzione della loro capacità di assorbimento delle perdite per la durata della crisi legata alla COVID-19, quali il pagamento di dividendi, il riacquisto di azioni ordinarie e il pagamento di una remunerazione variabile. Se un istituto finanziario volesse sostituire le azioni ordinarie, ciò sarebbe conforme alla presente raccomandazione.
- (8) La presente raccomandazione riconosce i principi che disciplinano il mercato unico e il ruolo di promozione della crescita della libera circolazione dei capitali e della condivisione dei rischi all'interno dell'Unione. Essa mira a tenere conto dei rischi di potenziali esternalità negative derivanti dalle decisioni di istituti finanziari transfrontalieri in periodi di difficoltà. Una fuga verso la sicurezza o una preferenza nazionale, come spesso avviene in periodi di crisi finanziaria, può avere effetti negativi sulle economie locali. La presente raccomandazione sollecita le autorità pertinenti a instaurare un dialogo qualora prendano in considerazione l'imposizione di restrizioni ai pagamenti per le filiazioni di istituti finanziari dell'Unione.
- (9) I regimi normativi variano da un settore all'altro e gli Stati membri e le autorità pertinenti dovrebbero prendere in considerazione il ricorso a qualsiasi strumento di vigilanza a loro disposizione, ai sensi del diritto dell'Unione e del diritto nazionale, come ad esempio raccomandazioni o orientamenti, al fine di conseguire gli obiettivi della presente raccomandazione, nella misura consentita dalla legge.

- (10) La presente raccomandazione contiene un elenco di istituti finanziari che dovrebbero, come minimo, essere soggetti alle restrizioni. Le autorità sono libere di imporre restrizioni ad altri istituti finanziari che erogano prestiti all'economia reale, come ad esempio le società di leasing finanziario.
- (11) La presente raccomandazione è volta a sostenere le precedenti iniziative della BCE, dell'ABE, dell'EIOPA e delle autorità nazionali e a rafforzare l'opportunità di un approccio uniforme in tutta l'Unione e tra i diversi segmenti del settore finanziario, tenendo conto al contempo del ruolo decisivo di tali segmenti per l'economia reale durante i periodi di crisi. L'obiettivo ultimo è far sì che gli istituti finanziari mantengano sufficienti livelli di capitale e di capacità di assorbimento delle perdite al fine di attenuare l'impatto della crisi attuale e contribuire così a una ripresa più agevole per l'intera economia paneuropea.
- (12) La presente raccomandazione fa salvi i mandati in materia di politica monetaria delle banche centrali dell'Unione.
- (13) Le raccomandazioni del CERS sono pubblicate dopo che i destinatari sono stati informati e dopo che il consiglio generale ha informato il Consiglio dell'Unione europea della sua intenzione in tal senso e ha dato al Consiglio la possibilità di rispondere,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

SEZIONE 1

RACCOMANDAZIONE

Raccomandazione A — Restrizione delle distribuzioni

Si raccomanda che, almeno fino al 1° gennaio 2021, le autorità pertinenti chiedano agli istituti finanziari, nell'ambito del loro mandato di vigilanza ⁽⁶⁾, di astenersi dall'intraprendere una qualsiasi delle seguenti azioni:

- a) distribuzione di dividendi o impegno irrevocabile a distribuire i dividendi;
- b) riacquisto di azioni ordinarie;
- c) creazione di un obbligo di pagare una remunerazione variabile ai soggetti che assumono rischi significativi,

che abbia l'effetto di ridurre la quantità o la qualità dei fondi propri a livello di gruppo UE (o a livello individuale se l'istituto finanziario non fa parte di un gruppo UE) e, se del caso, a livello subconsolidato o individuale.

SEZIONE 2

ATTUAZIONE

1. Definizioni

1. Ai fini della presente raccomandazione si applicano le seguenti definizioni:

- a) per «autorità pertinente» si intende:
 - i) un'autorità competente;
 - ii) un'autorità cui è affidata l'adozione e/o l'attivazione di misure di politica macroprudenziale, tra cui, a titolo esemplificativo:
 1. un'autorità designata a norma del titolo VII, capo 4, della direttiva n. 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁷⁾ o dell'articolo 458, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁸⁾;
 2. un'autorità macroprudenziale con gli obiettivi, le misure, i compiti, i poteri, gli strumenti, gli obblighi di rendicontazione e le altre caratteristiche di cui alla raccomandazione CERS/2011/3 ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Non sono comprese le succursali degli istituti finanziari.

⁽⁷⁾ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza 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).

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ Raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali (GU C 41 del 14.2.2012, pag. 1).

- b) per «autorità competente» si intende l'autorità competente o di vigilanza quale definita all'articolo 4, paragrafo 1, punto 40, del regolamento (UE) n. 575/2013, all'articolo 13, punto 10, della direttiva n. 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁰⁾, o di cui all'articolo 22 del regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹¹⁾, a seconda del caso;
- c) per «istituto finanziario» si intende una delle seguenti imprese aventi la sede centrale o la sede legale nell'Unione:
 - i) un ente secondo la definizione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 3, del regolamento (UE) n. 575/2013;
 - ii) un'impresa di assicurazione secondo la definizione di cui all'articolo 13, punto 1, della direttiva 2009/138/CE;
 - iii) un'impresa di riassicurazione secondo la definizione di cui all'articolo 13, punto 4, della direttiva 2009/138/CE;
 - iv) una controparte centrale secondo la definizione di cui all'articolo 2, punto 1, del regolamento (UE) n. 648/2012;
- d) per «soggetto che assume rischi significativi» si intende un membro di una categoria di personale le cui attività professionali hanno un impatto rilevante sul profilo di rischio dell'istituto finanziario, compreso un membro di una categoria di personale di cui all'articolo 92, paragrafo 2, della direttiva 2013/36/UE o all'articolo 275, paragrafo 1, lettera c), del regolamento delegato (UE) 2015/35 della Commissione ⁽¹²⁾ o l'alta dirigenza di una controparte centrale secondo la definizione di cui all'articolo 2, punto 29, del regolamento (UE) n. 648/2012, a seconda del caso;
- e) per «autorità di risoluzione» si intende l'autorità secondo la definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 18, della direttiva 2014/59/UE ⁽¹³⁾;

2. Esenzioni

Le autorità pertinenti possono esentare un istituto finanziario dalla limitazione a intraprendere una delle azioni di cui alle lettere da a) a c) della raccomandazione A se tale istituto finanziario è giuridicamente obbligato a intraprendere l'azione.

3. Criteri di attuazione

1. Ai fini dell'attuazione della presente raccomandazione da parte delle autorità pertinenti si applicano i seguenti criteri:
 - a) si dovrebbe prestare debita attenzione al principio di proporzionalità, tenendo conto in particolare della natura degli istituti finanziari e della loro capacità di contribuire alla mitigazione del rischio sistemico per la stabilità finanziaria risultante dalla crisi derivante dalla COVID-19 e alla ripresa economica;
 - b) dovrebbe essere evitato l'arbitraggio regolamentare;
 - c) le autorità pertinenti dovrebbero valutare periodicamente l'impatto delle restrizioni sulle distribuzioni imposte alla luce degli obiettivi della presente raccomandazione.
2. Ai fini dell'attuazione della raccomandazione A, lettere a) e b), si applicano i seguenti criteri specifici: nel valutare l'opportunità di applicare le restrizioni a livello subconsolidato o individuale, si raccomanda alle autorità pertinenti di attenersi ai seguenti principi:
 - a) **Principio 1:** Pur tenendo conto della necessità di prevenire o attenuare il rischio sistemico per la stabilità finanziaria nel proprio Stato membro e nell'Unione, le autorità pertinenti dovrebbero sostenere il corretto funzionamento del mercato interno e riconoscere la necessità che il settore finanziario fornisca un apporto sostenibile alla crescita economica negli Stati membri e nell'Unione nel suo insieme.
 - b) **Principio 2:** Le autorità pertinenti dovrebbero assicurare che qualsiasi restrizione non comporti effetti negativi sproporzionati sull'intero sistema finanziario o su parti dello stesso in altri Stati membri o nell'Unione nel suo complesso.
 - c) **Principio 3:** Le autorità pertinenti dovrebbero cooperare strettamente tra loro e con le pertinenti autorità di risoluzione, anche in collegi, se del caso.

⁽¹⁰⁾ Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).

⁽¹¹⁾ 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 (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1).

⁽¹²⁾ Regolamento delegato (UE) 2015/35 della Commissione, del 10 ottobre 2014, che integra la direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II) (GU L 12 del 17.1.2015, pag. 1).

⁽¹³⁾ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

4. Calendario per dare seguito alla raccomandazione

A norma dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1092/2010, i destinatari devono comunicare al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e al CERS le azioni intraprese in risposta alla presente raccomandazione e motivare qualsiasi eventuale inazione. Le comunicazioni devono essere inviate mediante il modulo di cui all'allegato entro il 31 luglio 2020.

5. Modifiche alla presente raccomandazione

Il Consiglio generale deciderà se e quando sia necessario modificare la presente raccomandazione. Tali modifiche potrebbero includere, in particolare, la proroga del periodo durante il quale si applica la raccomandazione A.

6. Monitoraggio e valutazione

1. Il Consiglio generale valuterà le azioni e le motivazioni comunicate dai destinatari e, se del caso, può decidere che la presente raccomandazione non sia stata rispettata e che un destinatario abbia omesso di fornire adeguate motivazioni per la propria inazione.
2. Non si applicherà la metodologia elaborata nel manuale per la valutazione della conformità alle raccomandazioni del CERS, che descrive la procedura per la valutazione della conformità alle raccomandazioni del CERS.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 27 maggio 2020

*Capo del segretariato del CERS,
per conto del Consiglio generale del CERS*
Francesco MAZZAFERRO

ALLEGATO

Comunicazione delle azioni intraprese in risposta alla presente raccomandazione**1. Informazioni relative al destinatario**

Raccomandazione	
Paese del destinatario	
Istituto	
Ruolo (*)	
Nome e recapiti del soggetto che risponde	
Data della comunicazione	

(*) Indicare in quale veste si risponde, ossia l'autorità competente o di vigilanza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, punto 40, del regolamento (UE) n. 575/2013, dell'articolo 13, paragrafo 10, della direttiva 2009/138/CE, l'autorità competente di cui all'articolo 22 del regolamento (UE) n. 648/2012, o l'autorità macroprudenziale.

2. Comunicazione delle azioni

Raccomandazione	Vi conformate? (sì/no/non applicabile)	Descrivere le azioni adottate per conformarsi	Se non vi conformate o vi conformate parzialmente, fornire una motivazione adeguata	Specificare i dettagli (ad esempio link, Gazzetta ufficiale, numero di pubblicazione) della misura adottata in risposta alla presente raccomandazione.
Raccomandazione A, lettera a)				
Raccomandazione A, lettera b)				
Raccomandazione A, lettera c)				

3. Note

1. Il presente modulo è utilizzato per la comunicazione di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1092/2010.
2. È opportuno che ciascun destinatario invii il modulo compilato al CERS, tramite il segretariato del CERS, per via elettronica mediante DARWIN nell'apposita cartella o per posta elettronica all'indirizzo notifications@esrb.europa.eu. (il segretariato del CERS provvederà alla trasmissione delle comunicazioni al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione su base aggregata).
3. Ci si attende che i destinatari forniscano tutte le informazioni e i documenti pertinenti relativi all'attuazione della presente raccomandazione e i criteri di attuazione, comprese le informazioni sulla sostanza (ad esempio sulla forma giuridica della misura e sul tipo di istituti finanziari interessati) e il calendario delle azioni intraprese.
4. Se un destinatario ottempera solo parzialmente, dovrebbe fornire una spiegazione esaustiva circa la portata della non conformità, nonché altri dettagli della conformità parziale. La spiegazione dovrebbe specificare chiaramente le parti pertinenti della raccomandazione che i destinatari non rispettano.