



BANCA CENTRALE EUROPEA
VIGILANZA BANCARIA

Guida alla vigilanza bancaria



© Banca centrale europea, 2014

Recapito postale	60640 Frankfurt am Main, Germany
Telefono	+49 69 1344 0
Internet	www.ecb.europa.eu

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

ISBN	978-92-899-1421-5
DOI	10.2866/18434
Numero di catalogo UE	QB-02-14-914-IT-N

Indice

Premessa	2
1 Introduzione	3
2 Principi di vigilanza	4
3 Funzionamento dell'MVU	7
3.1 Ripartizione dei compiti tra la BCE e le ANC	8
3.2 Processo decisionale nell'ambito dell'MVU	12
3.3 Struttura organizzativa dell'MVU	13
3.4 Ciclo di vigilanza	17
4 Esercizio della vigilanza nell'MVU	24
4.1 Autorizzazioni, acquisizioni di partecipazioni qualificate, revoca delle autorizzazioni	24
4.2 Vigilanza degli enti significativi	27
4.3 Vigilanza degli enti meno significativi	36
4.4 Qualità complessiva e controllo della pianificazione	40
5 Siglario	40

Premessa

La presente guida riveste fondamentale importanza ai fini dell'attuazione del Meccanismo di vigilanza unico (MVU), il nuovo sistema di vigilanza finanziaria che, a partire da novembre 2014, comprenderà la Banca centrale europea (BCE) e le autorità nazionali competenti (ANC)¹ dei paesi dell'area dell'euro. Spiega il funzionamento dell'MVU e fornisce indicazioni sulle relative prassi di vigilanza.

L'MVU, divenuto ufficialmente operativo nel novembre 2014, rappresenta un passo verso una maggiore armonizzazione europea. Promuove l'applicazione di un corpus unico di norme alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi, per conferire maggiore solidità al sistema bancario nell'area dell'euro. Istituito in risposta alle criticità evidenziate dalla crisi finanziaria, l'MVU si basa su principi e norme concordati. L'attività di vigilanza è svolta dalla BCE insieme alle autorità di vigilanza nazionali degli Stati membri partecipanti². L'MVU non intende "reinventare la ruota", bensì sviluppare le migliori prassi di vigilanza già esistenti, in cooperazione con l'Autorità bancaria europea (ABE), il Parlamento europeo, l'Eurogruppo, la Commissione europea e il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) nell'ambito dei rispettivi mandati, nonché con tutte le parti interessate e altri organismi internazionali e organi di normazione.

L'MVU è composto dalla BCE e dalle ANC degli Stati membri partecipanti e unisce pertanto le forze, l'esperienza e le competenze di tutti questi soggetti. La BCE è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'MVU ed esercita una sorveglianza sul funzionamento del sistema, sulla base della ripartizione delle competenze tra la BCE e le ANC, come stabilito nel regolamento sull'MVU³. Per garantire una vigilanza efficiente, gli enti creditizi sono classificati come "significativi" o "meno significativi". I primi sono sottoposti alla vigilanza diretta della BCE, mentre alle ANC è affidata la vigilanza delle banche meno significative. Questa guida illustra i criteri utilizzati per valutare se un ente creditizio rientri nella categoria degli enti significativi o meno significativi.

La BCE pubblica questa guida in conformità delle disposizioni dell'accordo interistituzionale⁴ tra il Parlamento europeo e la BCE.

¹ Alcune banche centrali nazionali (BCN) non designate come ANC ma investite di determinate funzioni e competenze di vigilanza nell'ordinamento del rispettivo paese continuano a esercitare tali attività nell'ambito dell'MVU. I riferimenti alle ANC nella presente guida si applicano alle BCN, ove appropriato, per i compiti a esse assegnati secondo l'ordinamento nazionale.

² Gli Stati membri partecipanti sono i paesi dell'area dell'euro e gli Stati membri dell'UE la cui moneta non è l'euro, ma che hanno scelto di partecipare all'MVU attraverso la stretta cooperazione delle rispettive ANC con la BCE.

³ 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).

⁴ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del Meccanismo di vigilanza unico (GU L 320 del 30.11.2013, pag. 1).

Le procedure qui descritte potrebbero dover essere adattate alle circostanze del caso specifico o all'esigenza di stabilire priorità. La guida è uno strumento pratico, che sarà regolarmente aggiornato al fine di riflettere le nuove esperienze empiriche.

Questa guida non costituisce tuttavia un documento giuridicamente vincolante e non può in alcun modo sostituire i requisiti normativi stabiliti nel diritto dell'UE applicabile. In caso di divergenza tra tali norme e la guida, prevalgono le prime.

1 Introduzione

- 1 Il Meccanismo di vigilanza unico (MVU) comprende la BCE e le autorità nazionali competenti (ANC) degli Stati membri partecipanti. L'MVU è responsabile della vigilanza prudenziale di tutti gli enti creditizi negli Stati membri partecipanti e assicura che la politica dell'UE in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi venga attuata in modo coerente ed efficace e che gli enti creditizi siano sottoposti a una vigilanza della massima qualità. I tre obiettivi principali dell'MVU sono:
 - la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo
 - maggiore integrazione e stabilità del settore finanziario
 - una vigilanza coerente
- 2 Sulla base del regolamento sull'MVU la BCE, con la sua vasta competenza in materia di politica macroeconomica e di analisi della stabilità finanziaria, svolge compiti di vigilanza chiaramente definiti per tutelare la stabilità del sistema finanziario europeo, insieme alle ANC. Il regolamento sull'MVU e il regolamento quadro sull'MVU⁵ forniscono la base giuridica per le modalità operative relative ai compiti prudenziali dell'MVU.
- 3 La BCE agisce con pieno riguardo e dovere di diligenza rispetto all'unità e all'integrità del mercato unico, in base alla parità di trattamento degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare. In questo contesto, dovrebbe anche ridurre gli oneri di vigilanza per gli enti creditizi transfrontalieri. La BCE tiene in considerazione le diverse tipologie, i modelli societari e le dimensioni degli enti creditizi, nonché i vantaggi sistemici della diversità nel settore bancario.

⁵ Regolamento BCE/2014/17, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (GU L 141 del 14.5.2014, pag. 51).

4 Nell'assolvimento dei suoi compiti prudenziali, definiti nel regolamento sull'MVU, la BCE applica tutte le normative pertinenti dell'UE e, se del caso, la legislazione nazionale di recepimento delle stesse nell'ordinamento dello Stato membro. Laddove il diritto vigente conceda opzioni per gli Stati membri, la BCE applica anche la legislazione nazionale di esercizio di tali opzioni. La BCE è soggetta alle norme tecniche elaborate dall'Autorità bancaria europea (ABE) e adottate dalla Commissione europea, nonché al manuale di vigilanza europeo dell'ABE. Inoltre, nei settori non contemplati da questo insieme di norme, o qualora si presenti l'esigenza di un'ulteriore armonizzazione nell'esercizio della vigilanza giornaliera, la BCE emanerà le proprie norme e metodologie, tenendo conto delle opzioni e facoltà nazionali degli Stati membri secondo la legislazione dell'UE.

5 La guida presenta:

- i principi di vigilanza dell'MVU
- il funzionamento dell'MVU, tra l'altro con riguardo a:
 - ripartizione dei compiti tra la BCE e le ANC degli Stati membri partecipanti
 - processo decisionale nell'ambito dell'MVU
 - struttura operativa dell'MVU
 - ciclo di vigilanza dell'MVU
- l'esercizio della vigilanza nell'MVU, tra l'altro con riguardo a:
 - autorizzazioni, acquisizioni di partecipazioni qualificate, revoca di autorizzazioni
 - vigilanza degli enti significativi
 - vigilanza degli enti meno significativi
 - qualità complessiva e controllo della pianificazione

2 Principi di vigilanza

6 Nell'assolvimento della sua missione, l'MVU si adopera costantemente per mantenere gli standard più elevati e garantire una vigilanza coerente, prendendo come riferimento le norme e le migliori prassi internazionali. La versione rivista dei "Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria" del Comitato di

Basilea e le norme dell'ABE costituiscono una solida base per la regolamentazione, la vigilanza, la governance e la gestione del rischio del settore bancario.

7

L'approccio dell'MVU si basa sui principi esposti di seguito, che ispirano tutte le azioni a livello della BCE o accentrato e a livello nazionale, essenziali per un efficace funzionamento del sistema. Tali principi costituiscono il fondamento del lavoro dell'MVU e guidano la BCE e le ANC nello svolgimento delle loro funzioni.

Principio 1 - Impiego delle migliori prassi

L'MVU intende utilizzare le migliori prassi, in termini di obiettivi, strumenti e poteri. Il modello di vigilanza in evoluzione dell'MVU si basa su prassi e processi di vigilanza all'avanguardia in tutta Europa e integra le esperienze delle autorità di vigilanza dei vari Stati membri per salvaguardare la sicurezza e la solidità del settore bancario. Le metodologie sono soggette a un continuo processo di revisione, rispetto a parametri accettati a livello internazionale e al controllo interno dell'esperienza operativa pratica, al fine di individuare gli ambiti in cui apportare miglioramenti.

Principio 2 - Integrità e decentramento

Tutti i partecipanti all'MVU cooperano per ottenere risultati di qualità elevata in materia di vigilanza. L'MVU attinge alle competenze e alle risorse delle ANC nello svolgimento dei propri compiti di vigilanza, beneficiando al contempo di processi e procedure accentrati e garantendo, pertanto, risultati coerenti. A tal fine sono fondamentali informazioni qualitative approfondite e una conoscenza consolidata degli enti creditizi, nonché informazioni quantitative affidabili. Le procedure decentrate e uno scambio costante di informazioni tra la BCE e le ANC, se da un lato preservano l'unità del sistema di vigilanza ed evitano la duplicazione, dall'altro permettono all'MVU di trarre vantaggio dalla maggiore vicinanza delle autorità di vigilanza nazionali agli enti creditizi vigilati, assicurando altresì la necessaria continuità e coerenza della vigilanza tra gli Stati membri partecipanti.

Principio 3 - Omogeneità nell'ambito dell'MVU

I principi e le procedure di vigilanza vengono applicati agli enti creditizi di tutti gli Stati membri partecipanti in maniera adeguatamente armonizzata per garantire la coerenza delle azioni di vigilanza, al fine di evitare disparità di trattamento e frammentazione. Questo principio è alla base dell'MVU quale sistema di vigilanza unico. Si applica il principio di proporzionalità (cfr. principio 7).

Principio 4 - Coerenza con il mercato unico

L'MVU è conforme al corpus unico di norme. Integra la vigilanza in molte giurisdizioni e sostiene e favorisce l'ulteriore sviluppo del corpus unico di norme da parte dell'ABE, aiutando al contempo ad affrontare meglio i rischi sistemici in Europa. L'MVU è aperto a tutti gli Stati membri dell'UE la cui moneta non è l'euro e che hanno deciso di instaurare una cooperazione stretta. Dato il suo ruolo centrale nell'ambito dell'MVU, la BCE contribuisce a rafforzare ulteriormente il processo di convergenza nel mercato unico riguardo ai compiti di vigilanza a essa conferiti dal regolamento sull'MVU.

Principio 5 - Indipendenza e responsabilità

I compiti di vigilanza vengono esercitati in modo indipendente. La vigilanza è anche soggetta a elevati standard di responsabilità democratica per assicurare la fiducia nell'esercizio di tale funzione pubblica negli Stati membri partecipanti. In linea con il regolamento sull'MVU, vi sarà responsabilità democratica a livello sia europeo sia nazionale.

Principio 6 - Approccio basato sul rischio

L'approccio dell'MVU alla vigilanza è basato sull'analisi del rischio. Tiene in considerazione sia l'entità dei danni che il fallimento di un ente potrebbe arrecare alla stabilità finanziaria sia la possibilità che tale fallimento si verifichi. Quando l'MVU ritiene che vi siano rischi più elevati per un ente creditizio o un gruppo di enti creditizi, tali enti creditizi saranno sottoposti a una vigilanza più intensa finché i rischi pertinenti non diminuiscano e non raggiungano un livello accettabile. L'approccio dell'MVU alla vigilanza si fonda su approcci qualitativi e quantitativi e implica un giudizio e una valutazione critica prospettica. Tale approccio basato sul rischio assicura che le risorse destinate alla vigilanza siano sempre orientate ai settori in cui possono risultare più efficaci nel miglioramento della stabilità finanziaria.

Principio 7 - Proporzionalità

Le prassi di vigilanza dell'MVU sono commisurate all'importanza sistemica e al profilo di rischio degli enti creditizi sottoposti a vigilanza. L'attuazione di questo principio permette di ripartire in modo efficiente risorse di vigilanza limitate. Di conseguenza, l'intensità della vigilanza dell'MVU sugli enti creditizi varia, con una maggiore attenzione nei confronti dei gruppi sistemici più grandi e più complessi e delle filiazioni più rilevanti all'interno di un gruppo bancario significativo. Ciò è coerente con l'approccio di vigilanza consolidato e basato sul rischio dell'MVU.

Principio 8 - Livelli adeguati di vigilanza per tutti gli enti creditizi

L'MVU adotta livelli minimi di vigilanza per tutti gli enti creditizi e assicura un adeguato livello di impegno con tutti gli enti significativi, a prescindere dal rischio di fallimento percepito. Classifica gli enti creditizi in base all'impatto del loro fallimento sulla stabilità finanziaria e stabilisce un livello minimo di impegno per ciascuna categoria.

Principio 9 - Misure correttive efficaci e tempestive

L'MVU opera per assicurare la sicurezza e la solidità dei singoli enti creditizi nonché la stabilità del sistema finanziario europeo e dei sistemi finanziari degli Stati membri partecipanti. Esercita proattivamente la vigilanza sugli enti creditizi negli Stati membri partecipanti per ridurre la probabilità di fallimento e i danni potenziali, con particolare attenzione alla riduzione del rischio di fallimento disordinato di enti significativi. Vi è un forte legame tra la valutazione e la misura correttiva. L'approccio dell'MVU alla vigilanza promuove un'azione di vigilanza tempestiva e un monitoraggio approfondito della risposta di un ente creditizio. Interviene con immediatezza, riducendo così le potenziali perdite per i creditori dell'ente creditizio (depositanti inclusi). Tuttavia, ciò non significa che non possa essere permesso a singoli enti creditizi di accedere a procedure di risoluzione. L'MVU collabora con altre autorità pertinenti per sfruttare appieno i meccanismi di risoluzione disponibili conformemente al diritto nazionale e dell'UE. In caso di fallimento, vengono applicate le procedure di risoluzione ai sensi della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche⁶ per evitare, in particolare, effetti avversi significativi sul sistema finanziario e per tutelare i fondi pubblici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario.

3 Funzionamento dell'MVU

8

L'MVU coniuga le forze della BCE e delle ANC: si fonda sulle competenze della BCE in materia di stabilità macroeconomica e finanziaria e sulle importanti e consolidate conoscenze e competenze delle ANC in merito alla vigilanza sugli enti creditizi nelle rispettive giurisdizioni, tenendo conto delle loro peculiarità economiche, organizzative e culturali. Inoltre, entrambe le parti dell'MVU

⁶ 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).

dispongono di personale deputato, altamente qualificato. La BCE e le ANC cooperano strettamente nell'assolvimento dei loro compiti. Questa parte della guida descrive la ripartizione dei compiti di vigilanza, l'assetto organizzativo presso la BCE e il processo decisionale nell'ambito dell'MVU.

3.1 Ripartizione dei compiti tra la BCE e le ANC

9

L'MVU è responsabile della vigilanza di circa 4.700 soggetti negli Stati membri partecipanti. Per assicurare una vigilanza efficiente, i ruoli e le competenze di vigilanza della BCE e delle ANC sono attribuiti sulla base della significatività dei soggetti vigilati. Il regolamento sull'MVU e il regolamento quadro sull'MVU contengono diversi criteri secondo cui gli enti creditizi vengono classificati come significativi o meno significativi (cfr. riquadro 1).

Riquadro 1 Classificazione degli enti come significativi o meno significativi

Per stabilire se un ente creditizio sia significativo o meno, l'MVU esegue una verifica periodica: tutti gli enti creditizi autorizzati all'interno degli Stati membri partecipanti vengono valutati in relazione ai criteri di significatività. Un ente creditizio è considerato significativo se soddisfa una qualsiasi delle seguenti condizioni:

- il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro o, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro, supera il 20% del PIL nazionale;
- è uno dei tre enti creditizi più significativi in uno Stato membro;
- riceve assistenza diretta dal meccanismo europeo di stabilità;
- il valore totale delle attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%.

Malgrado il rispetto di questi criteri, l'MVU può dichiarare un ente significativo per assicurare l'applicazione coerente di standard di vigilanza di elevata qualità. La BCE o le ANC possono richiedere che vengano fornite (o nuovamente fornite) determinate informazioni per agevolare la decisione.

In funzione della loro normale attività o a causa di eventi eccezionali (ad esempio una fusione o un'acquisizione), la qualifica degli enti creditizi può cambiare. Se un gruppo o un ente creditizio classificato come meno significativo soddisfa per la prima volta uno qualsiasi dei criteri pertinenti, viene dichiarato significativo e l'ANC trasferisce la competenza di

vigilanza diretta alla BCE. Per contro, un ente creditizio può cessare di essere significativo, nel qual caso la competenza di vigilanza viene rinviata alla/e ANC pertinente/i. In entrambi i casi, la BCE e la/e ANC coinvolta/e riesaminano e discutono attentamente la questione e, salvo circostanze particolari, pianificano e attuano il trasferimento delle competenze di vigilanza così da permettere una vigilanza continuativa ed efficace.

Per impedire un'alternanza rapida o ripetuta delle competenze di vigilanza tra le ANC e la BCE (ad esempio se le attività di un ente creditizio fluttuano intorno ai 30 miliardi di euro), nella classificazione interviene un meccanismo di moderazione: mentre la variazione di qualifica da soggetto meno significativo a soggetto significativo si determina se viene soddisfatto un solo criterio in un anno qualsiasi, un gruppo o un ente creditizio significativo potrà essere riclassificato come meno significativo soltanto se i criteri pertinenti non vengono soddisfatti per tre anni civili consecutivi⁷.

Gli enti vengono informati immediatamente della decisione dell'MVU di trasferire le competenze di vigilanza dall'ANC alla BCE o viceversa: prima dell'adozione della decisione, la BCE fornisce all'ente l'opportunità di presentare osservazioni scritte. Nel corso della transizione ciascun ente riceve aggiornamenti periodici, se necessario, e viene presentato al proprio nuovo gruppo di vigilanza. Una volta completata la transizione, viene organizzata una riunione formale di trasferimento delle competenze per i rappresentanti dell'ente sottoposto a vigilanza e delle autorità di vigilanza uscente e subentrante.

- 10 La BCE esercita la vigilanza diretta su tutti gli enti classificati come significativi (cfr. figura 1), circa 120 gruppi⁸ che rappresentano approssimativamente 1.200 soggetti vigilati, con l'assistenza delle ANC. L'attività corrente di vigilanza sarà svolta da gruppi di vigilanza congiunti (GVC), che comprendono personale proveniente sia dalle ANC sia dalla BCE (cfr. riquadro 3). Le ANC continuano a condurre le attività di vigilanza diretta sugli enti meno significativi, circa 3.500 soggetti, sotto la supervisione della BCE. La BCE può anche assumere la vigilanza diretta di enti meno significativi qualora ciò si renda necessario per assicurare l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati.
- 11 La BCE è anche impegnata nella vigilanza di enti e gruppi transfrontalieri, come autorità di vigilanza del paese di origine o come autorità di vigilanza del paese ospitante in collegi delle autorità di vigilanza (cfr. riquadro 2). Inoltre partecipa alla vigilanza supplementare di conglomerati finanziari in relazione agli enti

⁷ Cfr. il regolamento sull'MVU e il regolamento quadro sull'MVU per le eccezioni alla presente norma.

⁸ In alcuni casi il termine "gruppi" si riferisce anche a enti creditizi o filiazioni, che vengono sottoposti a vigilanza dall'MVU su base individuale.

crediti appartenenti a un conglomerato e si fa carico delle competenze di coordinatore di cui alla direttiva sui conglomerati finanziari.

Riquadro 2 Collegi delle autorità di vigilanza

Istituiti conformemente alla direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD IV), i collegi delle autorità di vigilanza sono strumenti di cooperazione e coordinamento tra le autorità di vigilanza nazionali incaricate della vigilanza dei diversi elementi facenti parte dei gruppi bancari transfrontalieri o coinvolte in tale attività. I collegi forniscono un sistema di riferimento affinché le autorità di vigilanza e le autorità competenti svolgano i compiti di cui alla CRD IV, ad esempio pervenire a decisioni congiunte in merito all'adeguatezza dei fondi propri e del relativo livello richiesto e alle autorizzazioni in materia di liquidità e modelli.

Nell'ambito dell'MVU, all'interno dei collegi delle autorità di vigilanza per i gruppi bancari significativi la BCE può esercitare i seguenti ruoli:

- autorità di vigilanza del paese di origine per i collegi che comprendono autorità di vigilanza provenienti da Stati membri non partecipanti (collegi europei) o da paesi esterni all'UE (collegi internazionali);
- autorità di vigilanza del paese ospitante per i collegi in cui l'autorità di vigilanza del paese di origine proviene da uno Stato membro non partecipante (o da un paese esterno all'UE).

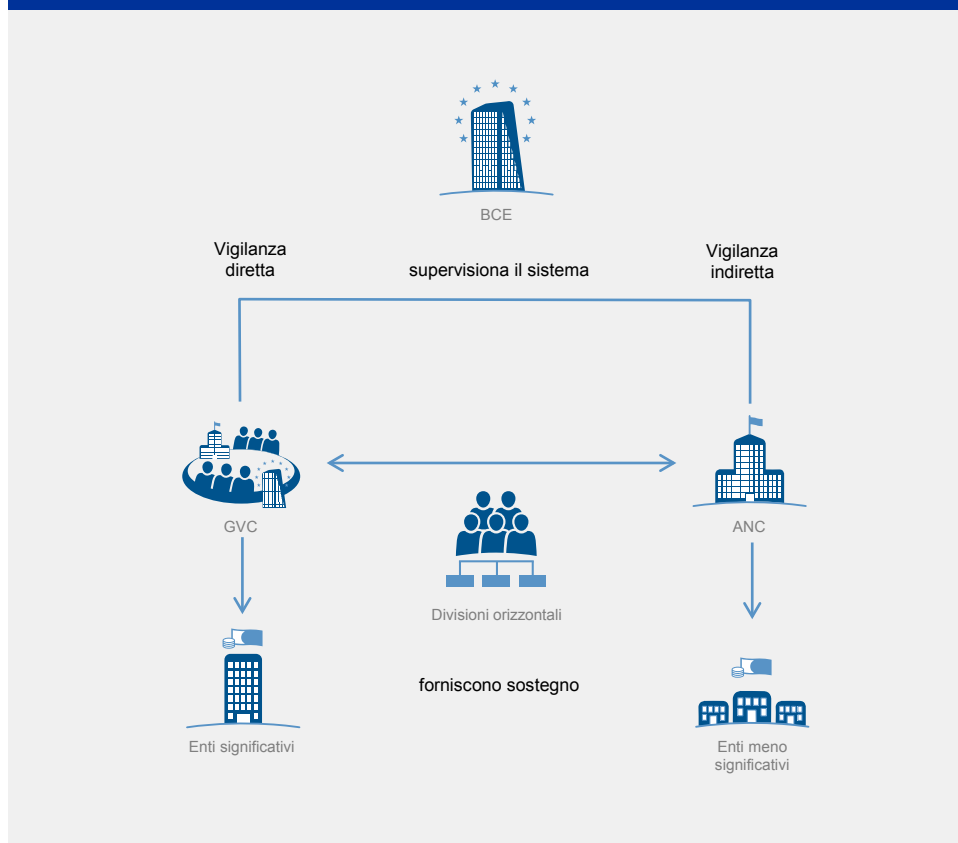
Quando la BCE è l'autorità di vigilanza su base consolidata, essa presiede il collegio di vigilanza, nei collegi sia europei sia internazionali.

Le ANC dei paesi in cui hanno sede i soggetti appartenenti al gruppo bancario partecipano al collegio in veste di osservatori. Ciò significa che le ANC continuano a prendere parte regolarmente e a contribuire ai compiti e alle attività del collegio, nonché a ricevere tutte le informazioni, ma non sono coinvolte nelle decisioni o nelle procedure di voto.

Quando la BCE agisce in qualità di autorità di vigilanza del paese ospitante, le ANC dei paesi in cui hanno sede i soggetti appartenenti al gruppo bancario generalmente partecipano al collegio in veste di osservatori, salvo che il gruppo abbia soggetti meno significativi nei rispettivi paesi, vale a dire soggetti su cui la BCE non esercita vigilanza diretta, nel qual caso le ANC continuano a partecipare in qualità di membri.

L'ABE⁹ e il Comitato di Basilea¹⁰ hanno pubblicato orientamenti/principi per il funzionamento operativo dei collegi.

Figura 1 Ripartizione dei compiti nell'ambito dell'MVU



12

In questo contesto, la BCE è responsabile della vigilanza diretta di circa 120 gruppi, che insieme costituiscono quasi l'85% delle attività bancarie totali nell'area dell'euro. Gli enti creditizi vigilati classificati come meno significativi sono soggetti alla vigilanza diretta delle ANC pertinenti sotto la sorveglianza generale della BCE. Tale struttura di vigilanza bancaria riflette in modo adeguato il regolamento sull'MVU. È stato adottato lo stesso approccio per tutti gli enti creditizi sottoposti a vigilanza nell'ambito dell'MVU.

⁹ CEBS, "Guidelines for the operational functioning of Supervisory Colleges (Guideline 34)", pubblicato il 15 giugno 2010. L'articolo 51, paragrafo 4, della CRD IV prevede che l'ABE elabori norme tecniche di regolamentazione e di attuazione sul funzionamento dei collegi.

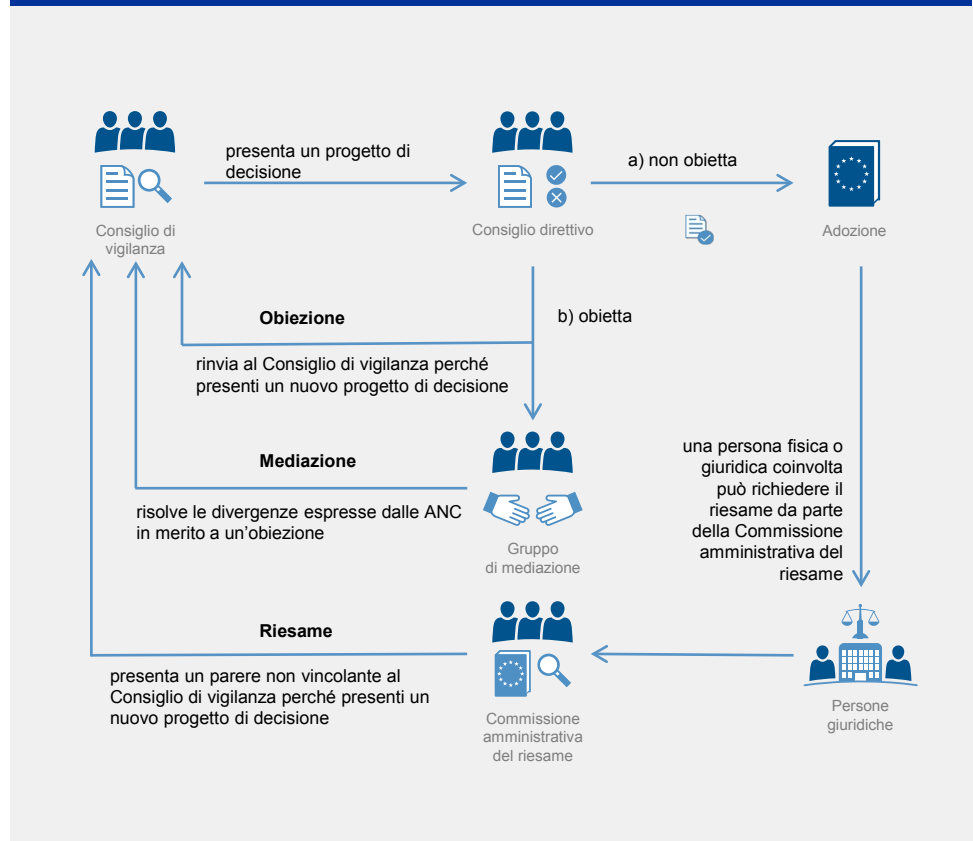
¹⁰ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, "Principles for effective supervisory colleges", giugno 2014.

3.2 Processo decisionale nell'ambito dell'MVU

- 13 Il Consiglio di vigilanza pianifica e svolge i compiti di vigilanza dell'MVU, nonché propone progetti di decisione per adozione da parte del Consiglio direttivo della BCE. È formato dal Presidente e dal Vicepresidente, da quattro rappresentanti della BCE e da un rappresentante delle ANC per ogni Stato membro partecipante, solitamente un membro del vertice esecutivo della ANC pertinente incaricato della vigilanza bancaria. I progetti di decisione del Consiglio di vigilanza sono proposti sulla base di informazioni approfondite, obiettive e trasparenti, tenendo conto dell'interesse dell'UE nel suo complesso. Il Consiglio di vigilanza agisce in modo da garantire la propria indipendenza.
- 14 Il processo decisionale si basa su una procedura di “non obiezione” (cfr. figura 2). Una decisione si considera adottata qualora il Consiglio direttivo non muova obiezioni a un progetto di decisione proposto dal Consiglio di vigilanza entro un termine stabilito non superiore a dieci giorni lavorativi. Il Consiglio direttivo può adottare progetti di decisione o sollevare obiezioni, ma non può apportarvi modifiche. La BCE ha creato un Gruppo di mediazione per risolvere le divergenze espresse dalle ANC coinvolte rispetto a un'obiezione del Consiglio direttivo su un progetto di decisione del Consiglio di vigilanza.
- 15 La BCE ha inoltre istituito una Commissione amministrativa del riesame, che procederà al riesame amministrativo interno delle decisioni adottate dalla BCE nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza. Qualsiasi persona fisica o soggetto vigilato può richiedere il riesame di una decisione della BCE, qualora ne sia il destinatario o lo riguardi direttamente e individualmente. La Commissione amministrativa del riesame può anche proporre al Consiglio direttivo di sospendere l'esecuzione della decisione impugnata per la durata della procedura di riesame. La commissione è composta da cinque membri indipendenti che non fanno parte del personale della BCE né di un'ANC. Una richiesta di riesame di una decisione della BCE da parte della Commissione amministrativa del riesame non pregiudica il diritto di proporre un ricorso dinanzi la Corte di giustizia dell'UE.

Figura 2

Procedura di non obiezione



3.3 Struttura organizzativa dell'MVU

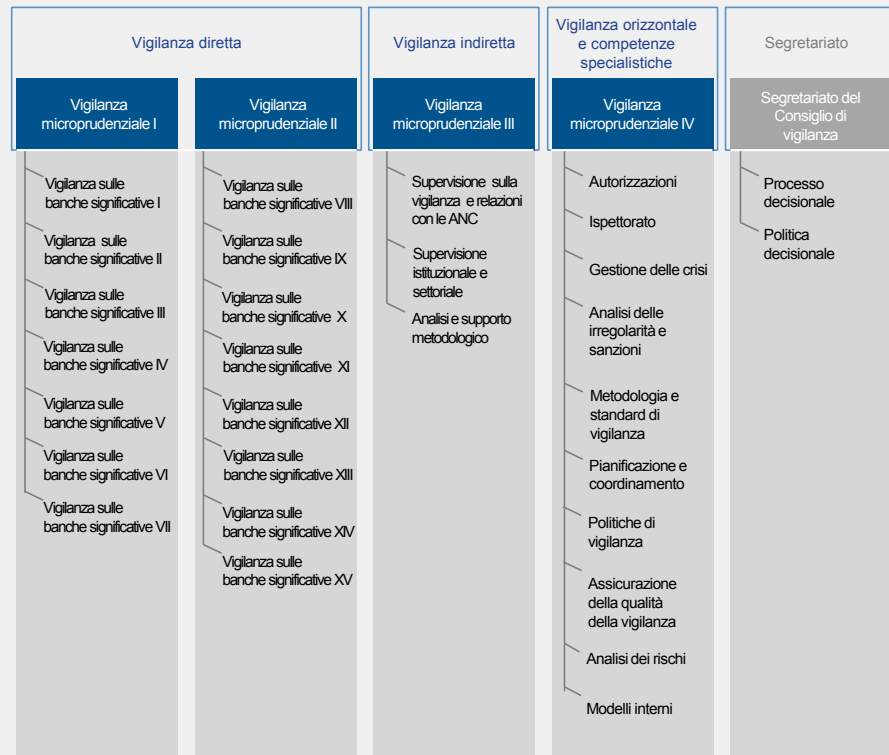
16

La BCE ha istituito quattro Direzioni Generali (DG) deputate a svolgere i compiti di vigilanza conferitili in cooperazione con le ANC (cfr. figura 3):

- le DG Vigilanza microprudenziale I e II sono responsabili della vigilanza diretta su base giornaliera degli enti significativi;
- la DG Vigilanza microprudenziale III è incaricata della sorveglianza sulle attività di vigilanza condotte dalle ANC sugli enti meno significativi;
- la DG Vigilanza microprudenziale IV svolge funzioni orizzontali e specialistiche nei confronti di tutti gli enti creditizi sottoposti a vigilanza nell'ambito dell'MVU e mette a disposizione competenze specialistiche su particolari aspetti della vigilanza, ad esempio i modelli interni e le ispezioni in loco.
- Inoltre, un apposito Segretariato offre sostegno al Consiglio di vigilanza nello svolgimento delle sue attività, fornendo assistenza nella preparazione delle riunioni e per le questioni giuridiche correlate.

Figura 3

Organizzazione delle unità di vigilanza dell'MVU nell'ambito della BCE



Il presente organigramma mostra i primi due livelli della struttura organizzativa dei nuovi settori operativi
 ■ DG (Direzione Generale)
 ■ D (Direzione)

17

La DG Vigilanza microprudenziale I è responsabile della vigilanza dei gruppi più significativi (circa 30); la DG Vigilanza microprudenziale II gestisce i restanti gruppi significativi. La vigilanza giornaliera dei gruppi significativi viene condotta da gruppi di vigilanza congiunti (GVC), coadiuvati dalle divisioni con funzioni orizzontali e competenze specialistiche della DG Vigilanza microprudenziale IV (cfr. riquadro 3).

Riquadro 3

Gruppi di vigilanza congiunti

I gruppi di vigilanza congiunti (GVC) si occupano della vigilanza giornaliera degli enti significativi. Sono composti da personale della BCE e delle ANC dei paesi in cui sono situati gli enti creditizi, le filiazioni bancarie o le succursali transfrontaliere significative di un dato gruppo bancario. Viene istituito un GVC per ciascun ente significativo. Le dimensioni, la composizione generale e l'organizzazione di un GVC possono variare in base alla natura, alla complessità, alle dimensioni, al modello societario e al profilo di rischio dell'ente creditizio vigilato.

Ciascun GVC fa capo a un coordinatore presso la BCE (in genere proveniente da un paese diverso da quello in cui è ubicato l'ente vigilato), incaricato dell'attuazione delle attività e dei compiti di vigilanza previsti dal programma di revisione prudenziale di ogni singolo ente creditizio significativo.

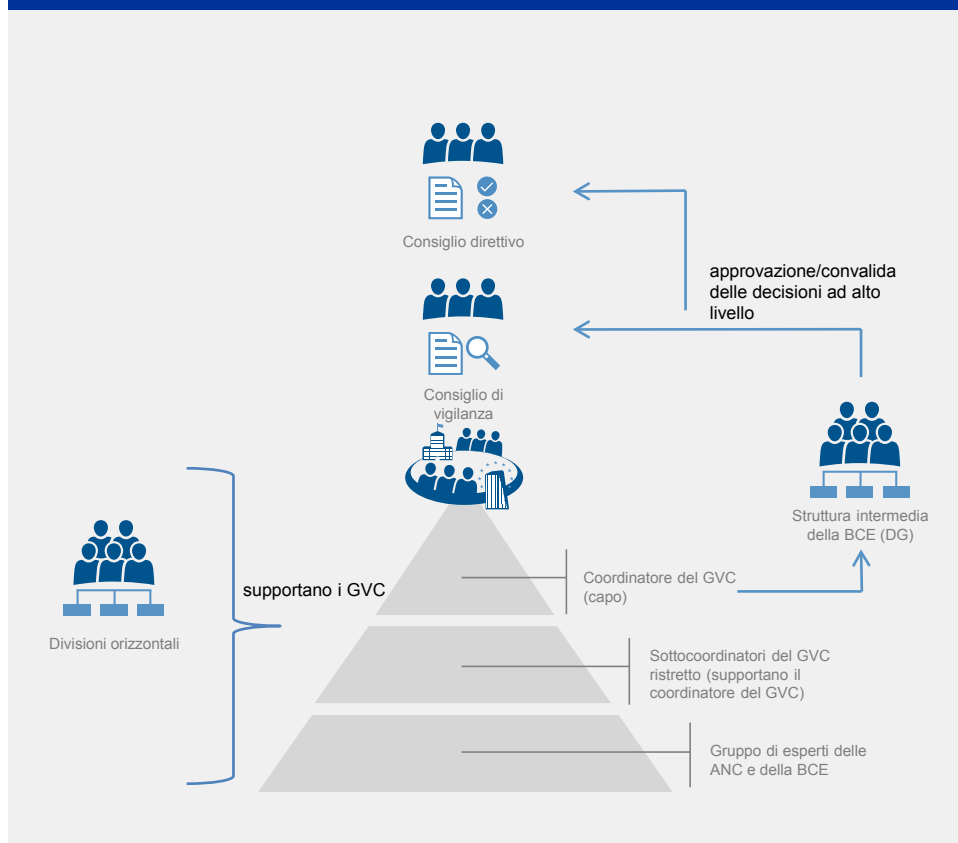
I sottocoordinatori della ANC dei gruppi di vigilanza congiunti sono responsabili di aree di vigilanza tematiche o geografiche chiaramente definite e coadiuvano il coordinatore del GVC nella vigilanza giornaliera degli enti creditizi significativi, riportando anche i pareri delle ANC rilevanti. Per talune attività che prevedono una specifica impostazione tematica o per compiti che esigono particolari competenze tecniche, il GVC può richiedere sostegno aggiuntivo alle divisioni della BCE con funzioni orizzontali e competenze specialistiche (ossia la DG Vigilanza microprudenziale IV).

Nel caso di GVC con un organico molto numeroso, un gruppo ristretto all'interno del GVC, ovvero il coordinatore del GVC presso la BCE e i sottocoordinatori (nazionali) nelle ANC, organizza la ripartizione dei compiti tra i membri del GVC, prepara e rivede il programma di revisione prudenziale e ne segue l'attuazione. Inoltre, riesamina la valutazione del rischio, dell'adeguatezza patrimoniale e della liquidità su base consolidata. Il GVC ristretto raccorda i pareri dei membri del GVC.

I coordinatori del GVC sono nominati per un periodo compreso tra tre e cinque anni in funzione del profilo di rischio e della complessità dell'ente. È prevista una rotazione periodica dei coordinatori e dei membri del GVC.

Figura 4

Funzionamento dei gruppi di vigilanza congiunti

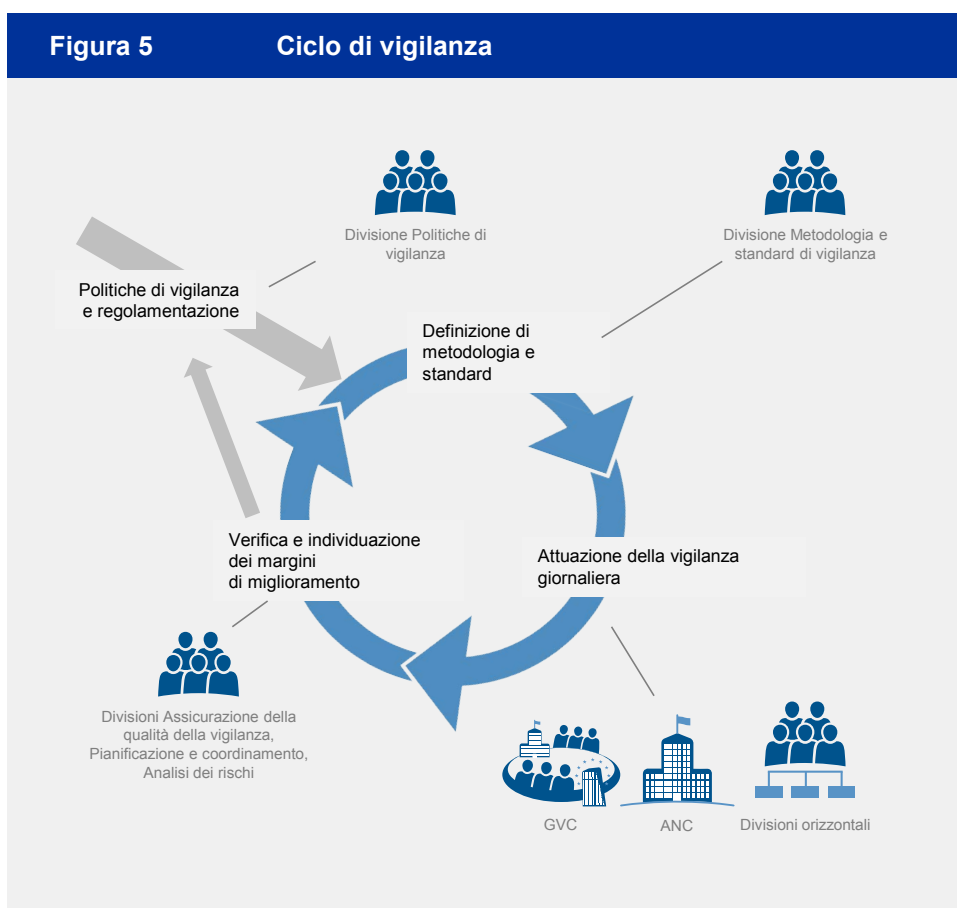


- 18 Nell'esercizio della vigilanza sugli enti creditizi significativi e meno significativi i GVC e le ANC sono coadiuvati dalle dieci divisioni con funzioni orizzontali e competenze specialistiche della DG Vigilanza microprudenziale IV: Analisi dei rischi, Politiche di vigilanza, Pianificazione e coordinamento, Ispettorato, Modelli interni, Analisi delle irregolarità e sanzioni, Autorizzazioni, Gestione delle crisi, Assicurazione della qualità della vigilanza e Metodologia e standard di vigilanza. Le divisioni orizzontali interagiscono strettamente con i GVC, ad esempio nella definizione e nell'attuazione di metodologie e standard comuni, prestando supporto riguardo a problemi metodologici e aiutandoli a perfezionare il loro approccio. L'obiettivo è assicurare coerenza tra gli approcci dei GVC alla vigilanza.
- 19 L'MVU promuove attivamente una cultura di vigilanza comune riunendo personale proveniente da diverse ANC nei GVC, nel contesto della vigilanza di enti meno significativi, nonché nelle divisioni con funzioni orizzontali e competenze specialistiche. In tal senso, la BCE svolge un ruolo anche nell'organizzazione di scambi di personale tra le ANC, importante per pervenire alla percezione di un intento comune. Questa cultura condivisa è il fondamento di prassi e approcci di vigilanza coerenti in tutti gli Stati membri partecipanti.
- 20 I compiti di vigilanza vengono svolti con il sostegno dei "servizi condivisi" della BCE, che includono i servizi relativi a risorse umane, sistemi informatici, comunicazione, bilancio e organizzazione, immobili, revisione interna e servizi

legali e statistici. L'MVU è pertanto in grado di sfruttare le sinergie operative pur mantenendo la separazione necessaria tra la politica monetaria e la vigilanza bancaria.

3.4 Ciclo di vigilanza

- 21 Il processo di vigilanza degli enti creditizi può essere immaginato come un ciclo (cfr. figura 5): le politiche di regolamentazione e vigilanza forniscono le basi per le attività di vigilanza e lo sviluppo di metodologie e standard di vigilanza.
- 22 Le metodologie e gli standard costituiscono il fondamento della vigilanza giornaliera che viene esercitata su tutti gli enti creditizi secondo gli stessi standard elevati. Attraverso diversi canali, tra cui la partecipazione dell'MVU a consessi internazionali ed europei, le lezioni apprese nel corso della vigilanza e i controlli per l'assicurazione della qualità confluiscono nell'elaborazione di metodologie, standard, politiche in materia di vigilanza e regolamenti.
- 23 L'esperienza maturata nell'attuazione pratica delle metodologie e degli standard si riflette sulla pianificazione delle attività di vigilanza per il ciclo successivo. Tale pianificazione integra anche l'analisi dei rischi e delle vulnerabilità fondamentali e le priorità di vigilanza strategiche. Il ciclo di vigilanza viene di seguito illustrato in maggiore dettaglio.



3.4.1 Politiche di vigilanza

- 24 Il quadro normativo europeo in materia bancaria segue gli accordi di Basilea ed è armonizzato attraverso un corpus unico di norme, che è applicabile a tutti gli enti finanziari nel mercato unico. In questo senso, la Divisione Politiche di vigilanza della BCE contribuisce all'elaborazione di requisiti prudenziali obbligatori per le banche significative e meno significative, ad esempio per quanto attiene alle prassi di gestione dei rischi, ai requisiti patrimoniali e alle politiche e prassi retributive.
- 25 La Divisione Politiche di vigilanza coordina la cooperazione internazionale nell'ambito dell'MVU e partecipa attivamente a diversi consessi mondiali ed europei, come l'ABE, il Comitato europeo per il rischio sistemico (cfr. riquadro 4), il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e il Consiglio per la stabilità finanziaria. La Divisione Politiche di vigilanza coadiuva il lavoro dei GVC nei collegi delle autorità di vigilanza predisponendo e aggiornando gli accordi di cooperazione. Inoltre, la divisione stabilirà e coordinerà la cooperazione con gli Stati membri non partecipanti e con i paesi esterni all'UE, ad esempio concludendo memorandum d'intesa.
- 26 La Divisione Politiche di vigilanza avvia e coordina tali attività in stretta cooperazione con tutte le parti interessate, come altri settori operativi della BCE, altre DG preposte alla vigilanza bancaria e le ANC.

Riquadro 4 Cooperazione con altri organismi europei

Al fine di creare un settore finanziario più sicuro e più stabile, dal 2007 sono state attuate nuove norme e sono stati istituiti nuovi organismi nell'ambito dell'UE e dell'area dell'euro. Quale elemento chiave di questo nuovo quadro istituzionale, l'MVU coopera strettamente con tali organismi, come spiegato di seguito.

Comitato europeo per il rischio sistemico

Il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) ha il compito di sorvegliare i rischi nel sistema finanziario dell'UE nel suo complesso (vigilanza macroprudenziale). Se la BCE utilizza gli strumenti macroprudenziali definiti nella CRD IV o nel regolamento sui requisiti patrimoniali (Capital Requirements Regulation, CRR), su richiesta delle autorità nazionali o decidendo di adottare misure più rigorose di quelle assunte a livello nazionale, deve tenere conto delle raccomandazioni del CERS. Una cooperazione stretta tra la BCE e il CERS e lo sviluppo di flussi di informazioni sono reciprocamente vantaggiosi: migliorano la capacità del CERS di individuare, analizzare e monitorare in modo efficace i rischi sistemici a livello dell'UE, mentre consentono all'MVU di sfruttare le competenze del CERS, che vanno oltre il settore bancario e coprono l'intero sistema finanziario, comprendendo altri enti, mercati e prodotti finanziari.

Autorità bancaria europea

La BCE opera in stretta collaborazione con le autorità europee di vigilanza, in particolare con l'Autorità bancaria europea (ABE). In quanto autorità di vigilanza bancaria, l'MVU deve svolgere le proprie funzioni in conformità delle norme dell'ABE. L'MVU partecipa ai lavori dell'ABE e contribuisce in maniera significativa a favorire la convergenza in materia di vigilanza integrando la vigilanza fra le giurisdizioni.

Meccanismo di risoluzione unico

Il Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM) è uno dei tre elementi dell'unione bancaria, insieme all'MVU e a un sistema comune di garanzia dei depositi. Esso prevede l'accentramento delle competenze e delle risorse essenziali per gestire il fallimento di qualsiasi ente creditizio negli Stati membri partecipanti. L'SRM completa l'MVU; assicurerà che, qualora una banca soggetta all'MVU dovesse affrontare serie difficoltà, la sua risoluzione possa essere gestita in modo efficiente con costi minimi per i contribuenti e l'economia reale. L'interazione e la cooperazione tra autorità di risoluzione e di vigilanza è l'elemento chiave dell'SRM. Pertanto, le autorità di risoluzione, la BCE e le ANC si scambieranno informazioni senza inutili ritardi circa la situazione dell'ente creditizio in crisi e discuteranno come risolvere in modo efficace qualsiasi problema correlato. L'MVU coadiuverà l'SRM nel riesame dei piani di risoluzione, allo scopo di evitare la duplicazione dei compiti.

Meccanismo europeo di stabilità

Con l'istituzione dell'SRM, il meccanismo europeo di stabilità (MES) sarà in grado di ricapitalizzare direttamente gli enti creditizi (se un ente è, o può essere nel futuro prossimo, incapace di soddisfare i requisiti patrimoniali stabiliti dalla BCE in quanto autorità di vigilanza e se rappresenta una seria minaccia per la stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri). Il funzionamento dello strumento di ricapitalizzazione necessita di una cooperazione efficace e dello sviluppo di flussi di informazioni affidabili tra MVU, MES e autorità nazionali di risoluzione. Se un ente creditizio in difficoltà direttamente vigilato della BCE deve essere ricapitalizzato, sarà responsabilità di quest'ultima raccogliere le informazioni necessarie. Nel caso degli enti non sottoposti alla sua vigilanza diretta, la BCE, appena informata della richiesta di sostegno diretto al MES, deve subito avviare i preparativi per esercitare una vigilanza diretta sull'ente creditizio in questione. La BCE parteciperà anche in modo attivo ai negoziati con il MES e alla gestione dell'ente creditizio in difficoltà riguardo ai termini e alle condizioni dell'accordo di ricapitalizzazione.

3.4.2 Metodologia e standard di vigilanza

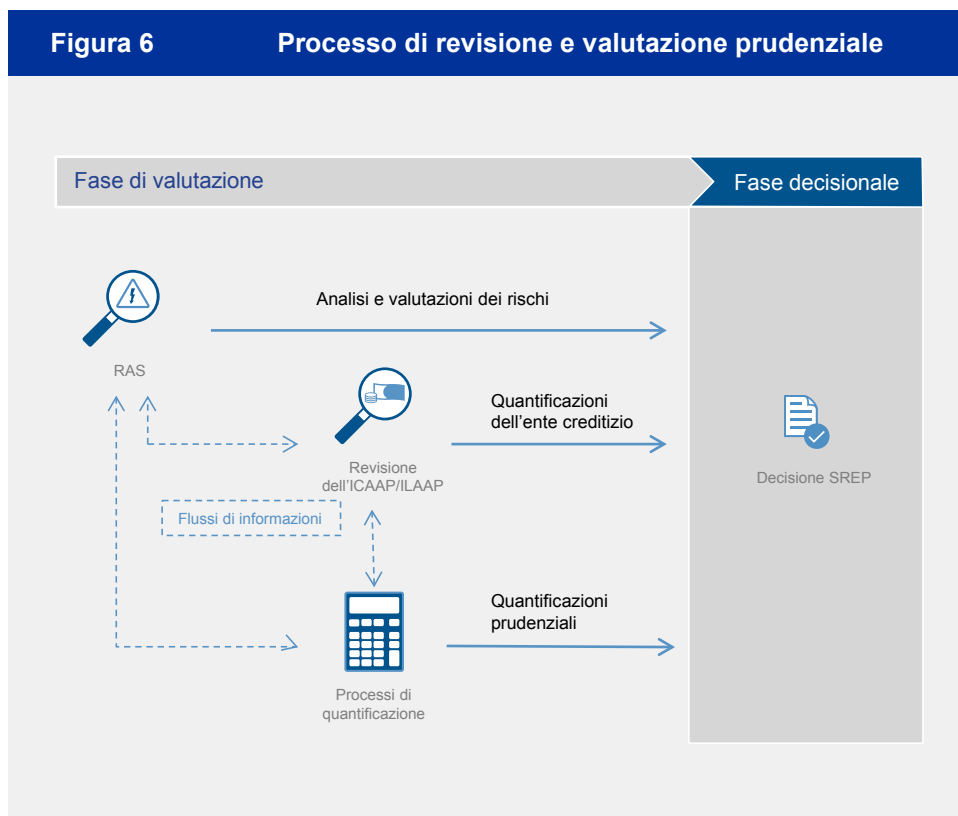
- 27 Metodologie e standard di vigilanza della più alta qualità sono fondamentali per ottenere risultati di vigilanza coerenti ed efficienti. La BCE ha quindi istituito la Divisione Metodologia e standard di vigilanza, che riesamina periodicamente ed elabora la metodologia di vigilanza. Le metodologie e gli standard di vigilanza possono anche svilupparsi a partire dal lavoro di organismi di normazione internazionali sull'armonizzazione dei regolamenti del settore finanziario ovvero di autorità dell'UE sulla creazione di un corpus unico di norme.
- 28 La BCE può emanare i propri regolamenti, orientamenti e istruzioni sulle metodologie e sugli standard comuni di vigilanza, tenendo conto degli sviluppi delle normative internazionali ed europee e del ruolo dell'ABE nella costituzione del corpus unico di norme, per garantire prassi di vigilanza armonizzate e la coerenza nel tempo dei risultati di vigilanza nell'ambito dell'MVU.
- 29 L'insieme comune di metodologie e standard riguarda argomenti quali i dettagli tecnici del processo di revisione e valutazione prudenziale (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) e le procedure di segnalazione e di domanda per i soggetti vigilati.

3.4.3 Processo di revisione e valutazione prudenziale

- 30 Al fine di eseguire il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP), l'MVU ha elaborato una metodologia comune per la continua valutazione dei rischi degli enti creditizi, dei loro dispositivi di governance e della loro situazione patrimoniale e finanziaria. La metodologia si avvale della precedente esperienza e delle migliori prassi delle ANC e verrà ulteriormente promossa e sviluppata dai GVC e dalle divisioni orizzontali della BCE. Lo SREP dell'MVU si applica proporzionalmente a enti significativi e meno significativi, assicurando il mantenimento dei più elevati e coerenti standard di vigilanza.
- 31 Come definito nella CRD IV, lo SREP richiede che le autorità di vigilanza (i GVC per gli enti significativi; le ANC sotto la supervisione complessiva della BCE per gli enti meno significativi) riesaminino i dispositivi, le strategie, i processi e i meccanismi messi in atto dagli enti creditizi e valutino quando segue:
- i rischi ai quali gli enti sono o possono essere esposti
 - i rischi ai quali l'ente espone il sistema finanziario in generale
 - i rischi messi in luce dalle prove di stress, tenendo conto della natura, dell'ampiezza e della complessità delle attività dell'ente
- 32 Lo SREP dell'MVU (cfr. figura 6) racchiude tre elementi principali:

- un sistema di analisi dei rischi (Risk Assessment System, RAS), che valuta i livelli di rischio e le attività di controllo degli enti creditizi
- una revisione complessiva del processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP) e del processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process, ILAAP)
- una metodologia di quantificazione di capitale e liquidità, che valuta il fabbisogno degli enti creditizi in termini di capitale e liquidità alla luce dei risultati della valutazione dei rischi

Figura 6 Processo di revisione e valutazione prudenziale



33

Sia il RAS sia la quantificazione in termini di capitale e liquidità seguono un approccio multifase. Hanno lo scopo di produrre valutazioni prudenziali basate sull'analisi quantitativa e qualitativa e fanno affidamento su un'ampia gamma di informazioni anteriori e prospettiche (ad esempio probabilità di default, perdita in caso di default, prove di stress). Si fondano su un approccio a "giudizio vincolato", in modo da assicurare coerenza nell'MVU, consentendo al tempo stesso un parere esperto che tenga conto della complessità e della varietà delle situazioni nell'ambito di un quadro chiaro e trasparente.

34

I rischi a cui gli enti creditizi sono esposti sono valutati mediante livelli di rischio e le corrispondenti misure di controllo dei rischi/attenuazione dei rischi. Il rischio di business e la redditività degli enti, così come la loro governance interna e la

gestione complessiva dei rischi, sono esaminati a partire da una prospettiva più olistica. Tutte le valutazioni sono integrate successivamente in una valutazione complessiva.

- 35 L'MVU adotta un approccio basato sui rischi, pur prestando attenzione al rispetto dei requisiti normativi. Ottempera anche al principio di proporzionalità, tenendo conto del potenziale impatto di un ente sul sistema finanziario, della rischioosità intrinseca e della natura di impresa madre, filiazione o ente individuale. Ciò comporta una frequenza e un'intensità differenziate per la valutazione del profilo di rischio dell'ente nel corso dell'anno. La valutazione del profilo di rischio, a sua volta, può risultare in un'ampia gamma di azioni e misure di vigilanza, tra cui alcune a breve termine che vengono adottate immediatamente dal GVC pertinente e altre, più a lungo termine, trattate nella relazione SREP e nella pianificazione di vigilanza annuale. Vi è un collegamento diretto tra la valutazione complessiva del profilo di rischio di un ente e il livello di impegno nelle attività di vigilanza.
- 36 La tracciabilità e la responsabilità di dar conto del proprio operato sono caratteristiche fondamentali dell'intero processo di valutazione prudenziale. I requisiti patrimoniali definiti secondo il primo pilastro degli accordi di Basilea sono requisiti minimi, a cui gli enti creditizi devono sempre attenersi. Pertanto l'MVU verifica costantemente il rispetto degli obblighi da parte degli enti e considera i requisiti patrimoniali del primo pilastro come livelli minimi. I modelli interni che gli enti, previa approvazione delle autorità di vigilanza, possono utilizzare per calcolare i requisiti patrimoniali per i rischi del primo pilastro, vengono riesaminati periodicamente dall'MVU.
- 37 Agli enti creditizi può inoltre essere richiesto di disporre di ulteriori riserve di capitale e liquidità per i rischi che non sono coperti dal primo pilastro o lo sono solo in parte. A tal fine gli enti creditizi devono utilizzare i propri metodi interni di valutazione e calcolo, specificamente il processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP) e il processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità (ILAAP). Gli enti creditizi sono tenuti a documentare attentamente tali processi e calcoli, nonché a creare strutture di governance adeguate per assicurare che i risultati ICAAP/ILAAP siano affidabili. Pertanto, nel contesto dello SREP viene realizzata una revisione complessiva dell'ICAAP/ILAAP.
- 38 Come consigliato dagli orientamenti dell'ABE¹¹, l'MVU si adopera per adottare decisioni adeguate nell'ambito dello SREP sfruttando un'ampia gamma di informazioni provenienti da diversi elementi base. Questi includono le relazioni periodiche degli enti creditizi, i processi ICAAP/ILAAP, la propensione al rischio degli enti, le quantificazioni prudenziali utilizzate per verificare e comprovare le stime degli enti creditizi, i risultati della valutazione dei rischi (tra cui valutazioni su livello e controllo dei rischi), il risultato delle prove di stress e le priorità complessive dell'autorità di vigilanza in termini di rischio.

¹¹ <https://www.eba.europa.eu>

- 39 Le quantificazioni prudenziali calcolate per valutare le esigenze patrimoniali e finanziarie degli enti, così come l'ICAAP e l'ILAAP, hanno un ruolo fondamentale quali punti di riferimento nel processo.
- 40 L'MVU utilizza prove di stress prudenziali top-down e bottom-up nel contesto delle valutazioni dell'adeguatezza in termini di capitali e liquidità¹². Le prove di stress sono uno strumento prospettico fondamentale per valutare l'esposizione e la capacità di tenuta degli enti rispetto a eventi futuri avversi ma plausibili. Inoltre possono essere utilizzate per verificare l'adeguatezza delle procedure di gestione dei rischi degli enti creditizi, la loro pianificazione strategica e patrimoniale e la solidità dei loro modelli societari.
- 41 In base a tutte le informazioni riesaminate e valutate durante lo SREP, l'MVU effettua la valutazione complessiva dell'adeguatezza patrimoniale e finanziaria dell'ente creditizio e prepara le decisioni SREP (cfr. figura 6). Al termine del processo ha una visione complessiva del livello di capitale e liquidità adeguato per un ente. Le decisioni SREP possono anche comprendere misure qualitative, ad esempio per affrontare carenze nella gestione dei rischi dell'ente. Il risultato di tale analisi ed eventuali azioni correttive necessarie vengono presentati all'ente creditizio, a cui viene data l'opportunità di esprimere osservazioni in forma scritta alla BCE su fatti, obiezioni e motivazioni legali pertinenti alla decisione di vigilanza della BCE. Ove appropriato, è possibile organizzare riunioni specifiche con l'ente creditizio per discutere i risultati e le azioni correttive da adottare.
- 42 Il risultato dello SREP per gli enti creditizi significativi viene presentato al Consiglio di vigilanza. Nel caso degli enti con filiazioni nei paesi dell'UE non partecipanti all'MVU, la decisione sullo SREP viene assunta congiuntamente da tutte le autorità competenti.
- 43 Il risultato dello SREP è anche un contributo essenziale per la pianificazione strategica e operativa dell'MVU. In particolare, incide direttamente sulla tipologia e sull'intensità delle attività svolte fuori sede e in loco per un dato ente. Tale pianificazione viene definita su base annuale e riesaminata ogni sei mesi.

3.4.4 Analisi dei rischi

- 44 Come complemento naturale all'analisi giornaliera dei rischi di un ente creditizio da parte del GVC, i rischi vengono esaminati anche orizzontalmente da un'apposita Divisione Analisi dei rischi, che fornisce informazioni comparative e contestuali al livello gerarchico superiore.
- 45 La valutazione dei rischi affrontati dagli enti creditizi richiede una comprensione del contesto esterno in cui operano. A tal fine la Divisione Analisi dei rischi considera anche i rischi a livello sistemico, come quelli derivanti da squilibri internazionali o da un'eccessiva concentrazione dei rischi potenzialmente in grado di comportare bolle settoriali (ad esempio nel settore dell'edilizia

¹² Gli enti creditizi devono creare anche i propri programmi di prove di stress.

residenziale o commerciale). Per tale esercizio si utilizzano anche le analisi realizzate da altre aree operative della BCE, in particolare l'analisi macroprudenziale. L'analisi settoriale agevola inoltre la comprensione di sviluppi fondamentali del mercato.

- 46 Le analisi dei rischi condotte dai GVC e dalla Divisione Analisi dei rischi si completano vicendevolmente. La Divisione Analisi dei rischi monitora il contesto complessivo di rischio dell'MVU e fornisce agli enti analisi dei rischi tempestive e approfondite. I GVC sono una fonte importante di informazioni su un ente specifico per la Divisione Analisi dei rischi.
- 47 Un'analisi dei rischi e una vigilanza adeguate, affidabili e aggiornate si basano su dati di vigilanza accurati. La BCE mantiene pertanto una cooperazione stretta con le ANC e le loro unità preposte alla segnalazione, che sono le prime a ricevere i dati delle segnalazioni di vigilanza. Le unità della BCE deputate alle segnalazioni e alle statistiche eseguono le proprie verifiche sulla qualità prima che i dati vengano utilizzati per le analisi sulla vigilanza e sui rischi e nell'ambito del processo decisionale. Il programma di segnalazione dei dati dell'MVU definisce le tempistiche e i formati di segnalazione, tenendo conto dei requisiti armonizzati applicabili in tutta l'UE.

4 Esercizio della vigilanza nell'MVU

- 48 Nel regolamento sull'MVU si parla della creazione di un "meccanismo di vigilanza realmente integrato". Nella pratica ciò implica innanzitutto che i processi chiave siano generalmente gli stessi per tutti gli enti creditizi (a prescindere dal fatto che questi siano significativi o meno significativi) e che coinvolgano sia la BCE che le ANC. Inoltre comporta l'adozione di un unico approccio di vigilanza. Ciascun ente creditizio contemplato dall'MVU viene vigilato secondo la stessa metodologia, con il dovuto riguardo al principio di proporzionalità. Di seguito sono indicate le procedure comuni, che si applicano agli enti significativi e meno significativi, e gli approcci relativi alla loro vigilanza.

4.1 Autorizzazioni, acquisizioni di partecipazioni qualificate, revoca delle autorizzazioni

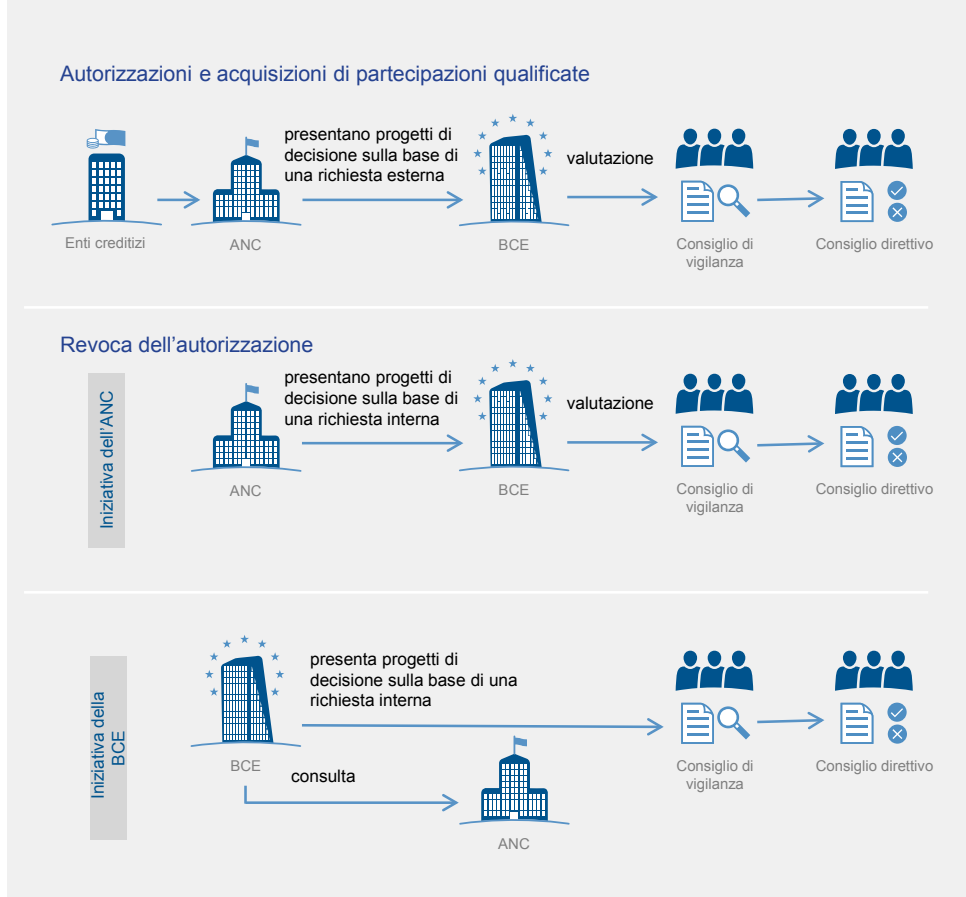
- 49 La BCE, congiuntamente alle ANC, ha il potere di concedere e revocare l'autorizzazione a qualsiasi ente creditizio e di valutare l'acquisizione di partecipazioni negli enti creditizi nell'area dell'euro. La BCE deve anche assicurare il rispetto delle norme dell'UE in materia di banche e i regolamenti

dell'ABE, oltre ad applicare il corpus unico di norme. Ove appropriato, al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria, può anche considerare l'imposizione di requisiti prudenziali aggiuntivi agli enti creditizi. La Divisione Autorizzazioni della BCE è preposta all'assolvimento di tali compiti.

50

Il regolamento sull'MVU ha stabilito diverse procedure, note come "procedure comuni", su cui decide in definitiva la BCE a prescindere dalla significatività dell'ente creditizio interessato. Queste sono la procedura di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, la procedura per la revoca delle autorizzazioni e la procedura di valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate. Il regolamento quadro sull'MVU indica le modalità secondo cui la BCE e le ANC sono coinvolte in queste procedure comuni (cfr. figura 7).

Figura 7 Procedure comuni



4.1.1 Concessione di autorizzazioni e acquisizioni di partecipazioni qualificate

51

Le procedure comuni dell'MVU sono disciplinate dai principi chiave elencati di seguito.

- Le domande di autorizzazione e le notifiche di acquisizione di una partecipazione qualificata vengono sempre inviate dal soggetto richiedente all'ANC pertinente: per la concessione di nuove licenze bancarie si tratta dell'ANC dello Stato membro in cui avrà sede il nuovo ente creditizio; per l'intenzione di acquistare partecipazioni qualificate, l'ANC pertinente è quella dello Stato membro in cui si trova l'ente acquisito.
- L'ANC notifica alla BCE la ricezione della domanda di autorizzazione entro 15 giorni lavorativi. Per quanto riguarda la notifica dell'intenzione di acquistare una partecipazione qualificata, l'ANC comunica alla BCE tale notifica non oltre cinque giorni lavorativi successivi alla conferma di ricezione del richiedente. Una procedura comune non può essere perfezionata fino a quando non vengono presentate tutte le informazioni necessarie. I richiedenti dovrebbero pertanto garantire che le loro domande siano complete e ben strutturate. Se il primo riesame di una domanda rivela omissioni o incongruenze, l'ANC che la riceve invita immediatamente il richiedente ad apportare le dovute modifiche.
- Una volta presentate le domande e verificata la correttezza delle stesse, queste vengono sottoposte a una valutazione complementare dall'ANC ricevente, dalla BCE e da ogni altra ANC interessata. La valutazione è intesa a garantire che tutte le parti coinvolte abbiano una comprensione approfondita del modello societario e della sua sostenibilità. A tal fine, la valutazione riguarda tutti i criteri indicati nei relativi dispositivi di legge nazionali e dell'UE.

52

Se l'ANC ritiene che la domanda rispetti le condizioni nazionali per le autorizzazioni, propone alla BCE un progetto di decisione contenente la sua valutazione e le sue raccomandazioni. Per quanto riguarda le partecipazioni qualificate, l'ANC propone alla BCE il progetto di decisione di opporsi o non opporsi all'acquisizione. Da quel momento la decisione finale di approvazione o rigetto spetta alla BCE, che segue la consueta procedura decisionale. Nel caso in cui una domanda venga respinta o sia necessario imporre condizioni aggiuntive, essa diventerà oggetto di una procedura di audizione. Una volta adottata una decisione finale, il richiedente ne viene informato dall'ANC che si occupa della domanda (nel caso di domande di licenza) o dalla BCE (nel caso si tratti dell'intenzione di acquistare partecipazioni qualificate).

4.1.2 Revoca delle autorizzazioni

53

Sia la BCE sia le ANC degli Stati membri partecipanti in cui viene insediato un ente hanno il diritto di proporre la revoca di una licenza bancaria. Le ANC possono proporre una revoca su richiesta dell'ente creditizio interessato o, in altri casi, di propria iniziativa in conformità della legislazione nazionale. La BCE può avviare una revoca nei casi indicati nel diritto pertinente dell'UE. La BCE e le ANC interessate si consultano su qualsiasi proposta per la revoca di una licenza. Tali consultazioni si prefiggono di assicurare che, prima dell'adozione di una decisione, gli organismi pertinenti (vale a dire le ANC, le autorità nazionali di risoluzione e la BCE) abbiano tempo sufficiente per analizzare ed esprimere

osservazioni sulla proposta, sollevare potenziali obiezioni e adottare le misure e le decisioni necessarie a tutelare la continuità operativa o procedere alla risoluzione dell'ente, se ritenuto appropriato.

- 54 In seguito alla consultazione, l'organismo proponente predispone un progetto di decisione spiegando la logica alla base della revoca di licenza proposta e riportando i risultati della consultazione. Da quel momento la decisione finale spetta alla BCE.
- 55 Prima che venga presentato un progetto di decisione alla BCE, l'ente vigilato in questione viene invitato a fornire il proprio parere al riguardo e ottiene il diritto di essere sentito dalla BCE. Una volta adottata, la decisione della BCE viene notificata all'ente creditizio in questione, all'ANC e all'autorità nazionale di risoluzione.

4.2 Vigilanza degli enti significativi

4.2.1 Pianificazione della vigilanza

- 56 La pianificazione delle attività di vigilanza viene decisa attraverso un processo in due fasi: pianificazione strategica e pianificazione operativa. La pianificazione strategica è coordinata dalla Divisione Pianificazione e coordinamento della BCE. Riguarda la definizione delle priorità strategiche e dell'ambito dell'attività di vigilanza per i 12-18 mesi successivi. Più nello specifico, tale pianificazione considera fattori quali la valutazione dei rischi e delle vulnerabilità nel settore finanziario, nonché gli orientamenti e le raccomandazioni emanati da altre autorità europee, in particolare dal CERS e dall'ABE, i risultati ottenuti dai GVC attraverso lo SREP e le priorità evidenziate dalle ANC pertinenti. Il piano strategico delinea la natura, l'intensità e la frequenza delle attività da includere nei singoli programmi di revisione prudenziale (supervisory examination programme, SEP), che vengono definiti per ciascun ente significativo.
- 57 La pianificazione operativa è condotta dai GVC con il coordinamento della Divisione Pianificazione e coordinamento della BCE. I GVC elaborano singoli SEP, che individuano i compiti e le attività principali per i 12 mesi successivi, i programmi e gli obiettivi indicativi, la necessità di ispezioni in loco e di indagini sui modelli interni. La Divisione Pianificazione e coordinamento, insieme alle funzioni orizzontali pertinenti e alle ANC, coordina la ripartizione delle risorse e delle competenze dell'MVU per assicurare che ciascun GVC sia in condizione di svolgere i compiti e le attività di vigilanza assegnati annualmente. Benché i principali elementi dei singoli SEP vengano discussi prima con l'ente creditizio, i GVC sono sempre in grado di svolgere compiti e attività ad hoc che non fanno parte del piano di vigilanza, specialmente per affrontare rischi in rapido mutamento nei singoli enti o al livello più ampio del sistema.
- 58 Vi sono svariati strumenti per la conduzione delle attività di vigilanza di base. Nell'ambito della vigilanza giornaliera i GVC analizzano le relazioni sulla vigilanza, i bilanci di esercizio e la documentazione interna degli enti vigilati,

tengono riunioni periodiche e ad hoc con gli enti creditizi vigilati a vari livelli gerarchici, conducono analisi costanti dei rischi e analisi costanti dei modelli di rischio approvati ed esaminano e valutano i piani di risanamento degli enti creditizi. Il riquadro 5 spiega le regole relative alla lingua che l'ente può utilizzare nelle sue comunicazioni con la BCE.

Riquadro 5 Regime linguistico dell'MVU

Ai sensi dell'articolo 24 del regolamento quadro sull'MVU, qualsiasi documento inviato alla BCE da un ente creditizio vigilato (o da qualsiasi persona giuridica o fisica individualmente vigilata dalla BCE) può essere redatto in una delle lingue ufficiali dell'UE.

La BCE, l'ente creditizio vigilato e ogni altra persona giuridica o fisica individualmente vigilata dalla BCE possono convenire di utilizzare esclusivamente una lingua ufficiale dell'UE nelle loro comunicazioni scritte. Se un ente creditizio revoca l'accordo, la modifica avrà effetto sui soli aspetti della procedura di vigilanza della BCE che non sono stati ancora trattati.

Se i partecipanti a un'audizione richiedono di essere sentiti in una lingua ufficiale dell'UE diversa dalla lingua delle procedure di vigilanza della BCE, la richiesta è comunicata alla BCE con preavviso in modo da consentirle di predisporre quanto necessario.

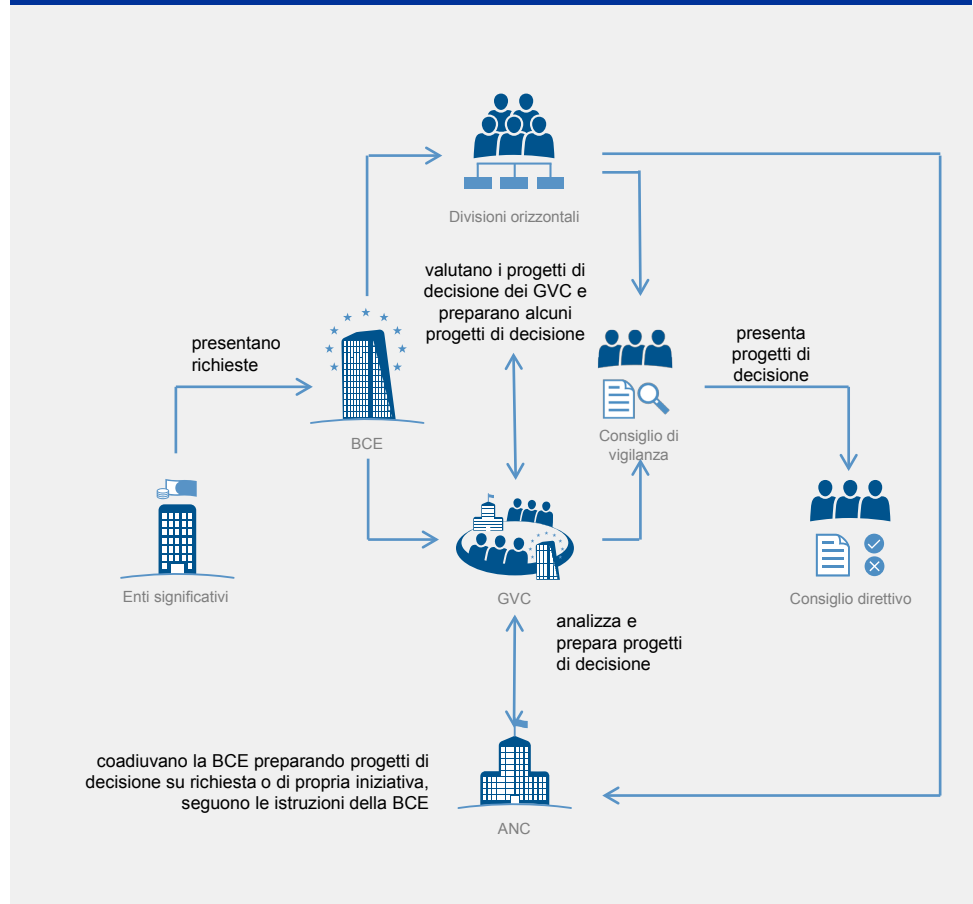
4.2.2 Procedure generali per richieste, notifiche e domande

59

Le procedure generali relative a richieste, notifiche e domande (ossia "richieste di permesso") per gli enti creditizi significativi sono descritte nella figura 8. L'iter ha inizio quando un ente creditizio presenta una domanda di permesso. Il GVC, ove possibile in stretta cooperazione con la divisione orizzontale competente, verifica che la richiesta di permesso includa tutte le informazioni e i documenti rilevanti. Se necessario, può richiedere che l'ente creditizio fornisca informazioni aggiuntive. Il GVC e la divisione orizzontale pertinente verificano che la richiesta soddisfi i requisiti di vigilanza esposti nella legislazione vigente, vale a dire nel diritto dell'UE o negli strumenti di recepimento nazionali. Una volta completata l'analisi e adottata una decisione, la BCE notifica il risultato al richiedente.

Figura 8

Procedura generale per richieste, notifiche e domande



60 Per altre procedure, ad esempio quelle riguardanti il passaporto, l'approvazione di modelli interni e la nomina di nuovi dirigenti, occorre seguire iter diversi (come viene di seguito approfondito).

4.2.3 Diritto di stabilimento degli enti creditizi nell'ambito dell'MVU

61 Se un ente significativo¹³ in uno Stato membro partecipante intende stabilire una succursale all'interno del territorio di un altro Stato membro partecipante per mezzo di procedure di passaporto¹⁴, deve notificarlo all'ANC dello Stato partecipante in cui si trova la sua sede principale e fornire la documentazione necessaria. Ricevuta tale notifica, l'ANC informa immediatamente la Divisione Autorizzazioni della BCE, che quindi valuta l'adeguatezza della struttura amministrativa alla luce delle attività previste. Se la BCE non adotta una

¹³ Gli enti meno significativi devono notificare la propria intenzione di stabilire una succursale o fornire servizi nello Spazio economico europeo alla propria ANC.

¹⁴ Il passaporto europeo unico è un sistema che permette agli operatori di servizi finanziari legalmente stabiliti in uno Stato membro dell'UE di istituire/fornire i propri servizi in un altro Stato membro senza ulteriori obblighi di autorizzazione.

decisione contraria entro due mesi dalla ricezione della notifica dell'ente creditizio, l'ente significativo può stabilire la succursale e avviare la propria attività. Un ente creditizio di uno Stato membro partecipante che intenda stabilire una succursale o esercitare la libera prestazione di servizi nel territorio di uno Stato membro non partecipante informa l'ANC pertinente della propria intenzione. Nel caso di un ente significativo l'ANC pertinente comunica immediatamente la ricezione della notifica alla BCE, che svolge la valutazione necessaria.

4.2.4 Modelli interni

- 62 La CRD IV stabilisce due diversi tipi di attività di vigilanza correlati a modelli interni utilizzati per il calcolo dei requisiti patrimoniali minimi: quelli concernenti l'approvazione di tali modelli (o loro modifiche/ampliamenti rilevanti) e quelli che riguardano la vigilanza costante dei modelli.
- 63 La procedura generale di approvazione dei modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali minimi ai sensi del regolamento sui requisiti patrimoniali per le banche significative e meno significative comprende diverse fasi, che coinvolgono il GVC come punto di riferimento per gli enti significativi, coadiuvato dalla Divisione Modelli interni della BCE. Per quanto riguarda gli enti meno significativi, le ANC sono il punto di riferimento. Ove appropriato, si tengono discussioni con l'ente creditizio per affrontare i punti critici e stabilire il programma operativo della procedura di approvazione.
- 64 Il GVC, con l'assistenza della Divisione Modelli interni della BCE, verifica che l'ente creditizio rispetti i requisiti legali e gli orientamenti dell'ABE. A questo punto occorre che gli enti creditizi siano preparati a un'intensa interazione e collaborazione al fine di rendere la procedura semplice ed efficiente per tutte le parti. Tale procedura comprende diversi strumenti, tra cui analisi esterne e interne. Queste attività vengono svolte da un apposito gruppo di progetto che è responsabile dell'intera procedura di valutazione del modello. I gruppi di progetto sono composti da membri dei GVC, esperti delle divisioni orizzontali della BCE ed esperti della ANC specializzati sul modello, e sono guidati da capi progetto che rispondono al coordinatore del GVC.
- 65 In base alla relazione del gruppo di progetto, il GVC, assistito dalla Divisione Modelli interni della BCE, elabora una proposta per un progetto di decisione da sottoporre all'approvazione del Consiglio di vigilanza e del Consiglio direttivo. La proposta comprende i pareri del GVC sull'autorizzazione (o rigetto) dell'uso di modelli interni per calcolare i requisiti patrimoniali. All'autorizzazione possono essere allegate condizioni, quali ulteriori obblighi di segnalazione e misure di vigilanza aggiuntive.
- 66 Inoltre, la vigilanza costante del modello ha l'obiettivo di controllare attentamente il rispetto permanente dei requisiti applicabili da parte di un ente creditizio. Comprende l'analisi del rischio, del capitale o altre relazioni sugli aspetti del modello, l'analisi delle convalide del modello degli enti creditizi e la valutazione delle modifiche (immateriali) al modello. In aggiunta, deve essere svolta

periodicamente, almeno ogni tre anni, una revisione completa dei modelli interni, con particolare attenzione alla loro adeguatezza rispetto alle migliori prassi e alle modifiche delle strategie economiche. Le revisioni vengono condotte dal GVC, ove necessario con il supporto della Divisione Modelli interni. L'analisi comparata su base annuale prevista dall'articolo 78 della CRD viene eseguita dall'ABE e dall'MVU in veste di autorità competente.

4.2.5 Valutazione dell'idoneità dei membri degli organi di gestione

- 67 La valutazione dei requisiti di professionalità e onorabilità dei membri dell'organo di gestione¹⁵ degli enti significativi e meno significativi è un elemento chiave delle attività di vigilanza. I membri devono godere di una buona considerazione e possedere le conoscenze, le competenze e l'esperienza necessarie per l'esercizio delle loro funzioni. Nel caso di un'autorizzazione iniziale (concessione di licenza) a un ente creditizio, la valutazione dei requisiti di professionalità e onorabilità viene svolta come parte della procedura di autorizzazione.
- 68 Le modifiche nella composizione dell'organo di gestione di un ente significativo vengono dichiarate all'ANC pertinente. Quest'ultima informa quindi il relativo GVC e la Divisione Autorizzazioni della BCE, che insieme al personale dell'ANC raccolgono la documentazione necessaria (che può comprendere un colloquio con il candidato nominato). Con la collaborazione dell'ANC, il GVC e la Divisione Autorizzazioni svolgono la valutazione congiuntamente e presentano poi una proposta dettagliata al Consiglio di vigilanza e al Consiglio direttivo perché sia assunta una decisione.

4.2.6 Ispezioni in loco

- 69 L'MVU svolge ispezioni in loco, ossia indagini approfondite dei rischi, delle attività di controllo dei rischi e della governance in un ambito e in un periodo di tempo prestabiliti presso la sede di un ente creditizio. Queste ispezioni sono proporzionate e basate sul rischio.
- 70 La BCE ha istituito una Divisione Ispettorato che, tra le altre cose, è responsabile della pianificazione delle ispezioni in loco su base annuale.
- 71 È il GVC che, nel contesto del SEP, stabilisce l'esigenza di un'ispezione e la pianifica in stretta cooperazione con la Divisione Pianificazione e coordinamento della BCE. L'ambito e la frequenza delle ispezioni in loco sono proposti dal GVC, tenendo conto della strategia di vigilanza complessiva, del SEP e delle caratteristiche dell'ente creditizio (ossia dimensioni, natura delle attività, cultura

¹⁵ Secondo la CRD IV, il termine "organo di gestione" designa l'organo o gli organi di un ente, (a) che sono designati conformemente al diritto nazionale, (b) cui è conferito il potere di stabilire gli indirizzi strategici, gli obiettivi e la direzione generale dell'ente, (c) che supervisionano e monitorano le decisioni della dirigenza e comprendono le persone che dirigono di fatto l'attività dell'ente. In questo senso, un "organo di gestione" dovrebbe essere inteso come un organo dotato di funzioni esecutive e di supervisione strategica. Dal momento che le competenze e la struttura degli organi di gestione variano da uno Stato membro all'altro (sistema monistico o dualistico), alle diverse entità all'interno dell'organo di gestione sono affidati compiti distinti.

del rischio e debolezze individuate). In aggiunta a queste ispezioni pianificate possono essere condotte ispezioni ad hoc in risposta a un evento o incidente verificatosi in un ente creditizio che richiede un'azione di vigilanza immediata. Se ritenuto necessario, si possono svolgere ispezioni di controllo per valutare i progressi compiuti da un ente creditizio nell'attuazione di azioni o misure correttive individuate in una precedente ispezione pianificata o ad hoc.

72

In generale lo scopo delle ispezioni in loco è:

- esaminare e verificare il livello, la natura e le caratteristiche dei rischi intrinseci, tenendo conto della cultura del rischio
- esaminare e verificare l'adeguatezza e la qualità della governance societaria e del quadro di controllo interno dell'ente creditizio alla luce della natura del settore e dei rischi
- verificare i sistemi di controllo e le procedure di gestione dei rischi, prestando attenzione a rilevare le debolezze o le vulnerabilità che possono incidere sull'adeguatezza patrimoniale e finanziaria dell'ente
- esaminare la qualità delle voci di bilancio e della situazione finanziaria dell'ente creditizio
- valutare la conformità con la normativa in materia bancaria
- riesaminare elementi come i rischi fondamentali, le attività di controllo e la governance

73

La BCE può svolgere diversi tipi di ispezioni. Mentre le ispezioni complete coprono un ampio spettro di rischi e attività dell'ente creditizio interessato al fine di tracciare un quadro olistico dell'ente stesso, le ispezioni mirate si incentrano su una particolare parte dell'operato di un ente creditizio oppure su un problema o rischio specifico. Le ispezioni tematiche riguardano un unico elemento (ad esempio un'area di attività o tipi di operazioni) in un gruppo di enti creditizi di pari rango. Ad esempio, i GVC possono richiedere un riesame tematico di una particolare attività di controllo dei rischi o del processo di governance degli enti. I riesami tematici possono anche scaturire da analisi macroprudenziali e settoriali che individuano minacce alla stabilità finanziaria, a causa dell'indebolimento di settori economici o del diffondersi di prassi rischiose nel settore bancario.

74

La composizione del gruppo, in termini di dimensioni, capacità, competenze e livello gerarchico, sarà stabilita in base a ogni singola ispezione. La BCE, in stretta cooperazione con le ANC, si occupa di selezionare il personale per i gruppi di ispezione. Il capo del gruppo di ispezione (capo missione) e gli ispettori sono nominati dalla BCE previa consultazione delle ANC. I membri del GVC possono prendere parte alle ispezioni in veste di ispettori, ma non come capi missione, per garantire che le ispezioni in loco vengano condotte in modo indipendente. Ove necessario e appropriato, la BCE può ricorrere a esperti esterni. Il risultato delle ispezioni in loco si traduce in una relazione scritta sulle aree ispezionate e su quanto rilevato. La relazione è firmata dal capo missione e inviata al GVC e alle ANC interessate. Sulla base della relazione, il GVC è incaricato di predisporre raccomandazioni. Il GVC invia quindi la relazione e le

raccomandazioni all'ente creditizio e, in generale, richiede una riunione conclusiva con l'ente.

- 75 Ai sensi del regolamento sull'MVU, la BCE può in qualsiasi momento utilizzare i propri poteri di indagine nei confronti di banche meno significative. Tali poteri contemplano la possibilità di condurre ispezioni in loco.

4.2.7 Gestione delle crisi

- 76 Con il recepimento della direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle crisi nel settore bancario (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) nel diritto nazionale, la BCE, in veste di autorità di vigilanza delle banche, potrà reagire tempestivamente nel caso in cui un ente creditizio non soddisfi, o rischi di violare, i requisiti di cui alla CRD IV e assicurare che gli enti creditizi definiscano piani di risanamento affidabili.
- 77 La BCE ha istituito una Divisione Gestione delle crisi, incaricata di sostenere i GVC nei periodi di crisi. Tale divisione riesamina i piani di risanamento degli enti creditizi significativi sottoposti a vigilanza e svolge un'ulteriore analisi, che permette valutazioni comparative, controlli di qualità, verifiche della coerenza e sostegno specialistico ai GVC. Per quanto attiene alla pianificazione delle risoluzioni, ai sensi della BRRD e del regolamento sull'SRM, l'MVU ha un ruolo consultivo. La Divisione Gestione delle crisi è un soggetto fondamentale in tale processo consultivo. Inoltre la Divisione Gestione delle crisi della BCE e i GVC parteciperanno ai gruppi di gestione delle crisi istituiti per banche specifiche (cfr. riquadro 6).

Riquadro 6

Gruppi di gestione delle crisi e gruppi di stabilità transfrontaliera

Negli ultimi anni sono stati istituiti diversi gruppi e sono stati conclusi accordi nell'ottica di incrementare la cooperazione e il coordinamento tra diverse parti (ad esempio ANC, banche centrali nazionali e autorità di risoluzione). Il proposito di base è migliorare la preparazione di tutte le parti coinvolte in tempi normali e accrescere la loro capacità di agire in maniera tempestiva ed efficace in una situazione di crisi. Nell'ambito dell'MVU, i rappresentanti della Divisione Gestione delle crisi e i GVC parteciperanno ai gruppi di gestione delle crisi (Crisis Management Groups, CMG) e ai gruppi di stabilità transfrontaliera (Cross-Border Stability Groups, CBSG). Nei casi in cui l'MVU funge da autorità di vigilanza del paese di origine, la Divisione Gestione delle crisi e i GVC saranno congiuntamente responsabili di questi gruppi.

1. Gruppi di gestione delle crisi

Secondo il documento intitolato “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions” (caratteristiche essenziali dei regimi efficaci di risoluzione delle crisi per gli enti finanziari)¹⁶, pubblicato dal Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) nell’ottobre 2011, gli enti finanziari di rilevanza sistemica a livello mondiale (Global Systemically Important Financial Institutions, G-SIFI) locali e centrali fondamentali dovrebbero mantenere i CMG. Lo scopo di questi gruppi è accrescere il coordinamento e la cooperazione tra le autorità centrali e locali di un G-SIFI per preparare e agevolare la gestione e/o risoluzione efficace di un ente in caso di una crisi finanziaria transfrontaliera che colpisca l’impresa. Le autorità di vigilanza, le banche centrali, le autorità di risoluzione, i ministeri delle finanze e le autorità pubbliche responsabili dei regimi di garanzia nelle giurisdizioni nazionali o ospitanti rispetto alle entità del gruppo rilevanti per la risoluzione di quest’ultimo dovrebbero partecipare ai CMG e cooperare strettamente con le autorità delle altre giurisdizioni in cui le imprese hanno una presenza sistemica. Essendo responsabili dei compiti di risanamento e risoluzione, ad esempio dei piani messi a punto a tal fine, i CMG dovrebbero essere presieduti congiuntamente da un rappresentante dell’autorità di vigilanza e da un rappresentante dell’autorità di risoluzione.

2. Gruppi di stabilità transfrontaliera

Già nel 2008 è stato firmato, a livello dell’UE, un memorandum d’intesa che ha introdotto gli accordi di cooperazione volontaria specifica (Voluntary Specific Cooperation Agreements, VSCA) tra soggetti che condividono il medesimo interesse per la stabilità finanziaria derivante dalla presenza di uno o più gruppi finanziari. Secondo il memorandum d’intesa le parti rilevanti nei VSCA possono pattuire, tra altre cose, di istituire e utilizzare un CBSG come forum di cooperazione, al fine di migliorare la propria prontezza di reazione alle crisi e di agevolare la gestione e/o la risoluzione di una crisi finanziaria transfrontaliera.

4.2.8 Utilizzo di misure e poteri di vigilanza

78

La BCE ha il potere di richiedere agli enti creditizi significativi negli Stati membri partecipanti di adottare misure preventive volte alla risoluzione dei problemi relativi al rispetto dei requisiti prudenziali, alla solidità della gestione e alla copertura sufficiente dei rischi in modo da assicurare la solvibilità dell’ente creditizio. Prima di ricorrere ai suoi poteri di vigilanza nei confronti degli enti

¹⁶ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

creditizi significativi, la BCE può considerare di affrontare i problemi innanzitutto su un piano informale, ad esempio tenendo una riunione con la dirigenza dell'ente creditizio o a mezzo di una lettera di intervento.

- 79 Il tipo di azione intrapresa dipende dalla serietà delle carenze, dai tempi previsti, dal grado di consapevolezza presso l'ente creditizio, dalla capacità e affidabilità degli organi sociali e dalla disponibilità di risorse umane e tecniche e di capitale all'interno dell'ente creditizio. Se l'azione si basa sul diritto nazionale di uno Stato membro partecipante, potrebbe essere richiesto sostegno da parte della rispettiva ANC per garantire che siano soddisfatti tutti i presupposti giuridici.
- 80 I poteri di vigilanza consistono di misure di crescente intensità in termini di contenuti e forma e possono prevedere:
- un elenco preciso degli obiettivi e le scadenze entro cui realizzarli affidando all'ente creditizio, che agisce sotto la propria responsabilità, il compito di individuare le misure più efficaci senza imporre limiti o norme diverse da quelle previste dal quadro normativo
 - l'adozione di misure specifiche a scopo prudenziale, come l'obbligo per l'ente creditizio di intraprendere azioni specifiche relative a questioni regolamentari (organizzazione della gestione dei rischi e delle attività di controllo interno, adeguatezza patrimoniale, acquisizioni consentite, limitazione del rischio e divulgazione), ovvero di limiti o divieti operativi
 - l'utilizzo di altri poteri giuridici di intervento intesi a correggere o risolvere irregolarità, inerzia o colpa specifica
 - l'obbligo per un ente creditizio di presentare un piano di ripristino dell'osservanza dei requisiti di vigilanza
- 81 L'esercizio dei poteri di vigilanza viene monitorato mediante una valutazione tempestiva della BCE del rispetto da parte dell'ente creditizio dei pareri, delle misure di vigilanza o di altre decisioni di vigilanza a esso imposte. Il controllo si basa su attività di vigilanza continue e ispezioni in loco; la BCE agirà nel caso in cui venga rilevata un'inadempienza. Le procedure di monitoraggio garantiscono che la BCE si occupi in modo appropriato di qualsiasi irregolarità o inadeguatezza rilevata nell'attuazione delle misure di vigilanza da parte di un ente creditizio, riducendo pertanto il rischio di fallimento.

4.2.9 Analisi delle irregolarità e sanzioni

- 82 Qualora siano stati violati gli obblighi normativi, l'autorità di vigilanza può imporre sanzioni agli enti creditizi e/o alla loro dirigenza. La BCE può irrogare agli enti creditizi sanzioni amministrative pecuniarie fino al doppio dell'importo dei profitti ricavati o delle perdite evitate grazie alla violazione, quando questi possono essere determinati, o fino al 10% del fatturato complessivo annuo nell'esercizio finanziario precedente. In aggiunta, la BCE può comminare una penalità di mora in caso di inosservanza di una decisione o di un regolamento in materia di vigilanza della BCE allo scopo di imporre ai soggetti coinvolti l'osservanza della

precedente decisione o regolamento in materia di vigilanza della BCE. La penalità di mora viene calcolata su base giornaliera finché i soggetti interessati non rispettino la decisione o il regolamento in materia di vigilanza della BCE, purché tale penalità sia imposta per un periodo non superiore a sei mesi.

- 83 Nell'ottica di un'indagine e di un processo decisionale trasparenti, la Divisione Analisi delle irregolarità e sanzioni della BCE svolge indagini sulle presunte violazioni degli enti creditizi, osservate da un GVC nell'attività di vigilanza corrente, nei confronti del diritto dell'UE direttamente applicabile, del diritto nazionale di recepimento delle direttive UE o dei regolamenti e delle decisioni della BCE. In questo caso il GVC accerterà i fatti e riferirà il caso alla Divisione Analisi delle irregolarità e sanzioni per un controllo. La Divisione Analisi delle irregolarità e sanzioni agisce indipendentemente dal Consiglio di vigilanza per assicurare l'imparzialità dei membri di quest'ultimo nell'adozione di decisioni sanzionatorie.
- 84 La Divisione Analisi delle irregolarità e sanzioni è anche responsabile del trattamento delle segnalazioni di violazione del diritto dell'UE pertinente da parte di enti creditizi o autorità competenti (compresa la BCE) negli Stati membri partecipanti. La BCE ha istituito un meccanismo di segnalazione affinché i soggetti a conoscenza di potenziali violazioni del diritto pertinente dell'Unione da parte di soggetti vigilati e autorità competenti siano incoraggiati a indicare tali violazioni alla BCE e siano in grado di agire in tal senso. Queste segnalazioni costituiscono uno strumento efficace per portare alla luce irregolarità nella gestione dell'attività.

4.3 Vigilanza degli enti meno significativi

- 85 L'MVU si propone di assicurare che la politica dell'UE in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi venga attuata in modo coerente ed efficace, che il corpus unico di norme per i servizi finanziari venga applicato allo stesso modo agli enti creditizi di tutti gli Stati membri interessati e che gli enti creditizi siano soggetti a una vigilanza di altissima qualità, scevra da considerazioni non prudenziali. Inoltre, l'esperienza della crisi finanziaria ha dimostrato che anche enti creditizi più piccoli possono minacciare la stabilità finanziaria, per cui la BCE deve poter esercitare i compiti di vigilanza su tutti gli enti creditizi negli Stati membri partecipanti e le filiali ivi stabilite appartenenti a enti creditizi di Stati membri non partecipanti. Tali obiettivi possono essere raggiunti attraverso:
- una collaborazione in buona fede tra le ANC e la BCE
 - uno scambio efficace di informazioni nell'ambito dell'MVU
 - un'armonizzazione dei due processi e la coerenza dei risultati di vigilanza
- 86 Le ANC sono responsabili della vigilanza diretta degli enti meno significativi. Salvo nelle procedure comuni, che sono di competenza congiunta della BCE e

delle ANC¹⁷, queste ultime pianificano e svolgono le loro attività costanti di vigilanza in conformità del quadro e delle metodologie comuni create per l'MVU. Nel farlo, le ANC tengono conto della strategia di vigilanza complessiva dell'MVU utilizzando le proprie risorse e procedure decisionali¹⁸. Le attività includono l'organizzazione di riunioni con l'alta dirigenza degli enti creditizi meno significativi, la conduzione di analisi periodiche dei rischi nel paese interessato e la pianificazione e lo svolgimento di ispezioni in loco. Le ANC continueranno anche a esercitare la vigilanza in aree non contemplate dal regolamento sull'MVU.

- 87 Sebbene le ANC abbiano la responsabilità primaria di organizzare ed esercitare la vigilanza degli enti meno significativi, anche il personale della BCE può partecipare a talune attività, ad esempio alle ispezioni in loco. Oltre a fornire competenze e sostegno alle ANC, ciò promuove e agevola lo scambio di personale tra le ANC (e tra le ANC e la BCE) e contribuisce a perfezionare una cultura di vigilanza comune nell'ambito dell'MVU.
- 88 Allo stesso tempo la BCE è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'MVU e della supervisione al fine di assicurare la massima qualità delle attività di vigilanza condotte dalle ANC e la coerenza dei requisiti di vigilanza di tutti gli enti creditizi contemplati dall'MVU. Tale compito viene svolto dalla Direzione Generale Vigilanza microprudenziale III della BCE.
- 89 La DG Vigilanza microprudenziale III della BCE raggiunge tali obiettivi applicando in modo proporzionale gli approcci di vigilanza elaborati dalla DG Vigilanza microprudenziale IV per gli enti creditizi significativi. La DG Vigilanza microprudenziale III comprende le tre divisioni elencate di seguito.
- La Divisione Supervisione sulla vigilanza e relazioni con le ANC è responsabile della cooperazione con le ANC e supervisiona i loro approcci di vigilanza nei confronti di enti meno significativi allo scopo di assicurare elevati standard di vigilanza e l'applicazione coerente dei processi e delle procedure di vigilanza da parte delle ANC, fungendo pertanto per le ANC da punto di riferimento primario presso la BCE quale autorità di vigilanza bancaria. La divisione si occupa anche di assicurare la qualità dei processi di vigilanza nelle ANC insieme alla DG Vigilanza microprudenziale IV (divisioni orizzontali e specialistiche).
 - La Divisione Supervisione istituzionale e settoriale, in cooperazione con la DG Vigilanza microprudenziale IV, monitora specifici sottosettori bancari (ad esempio banche di risparmio e banche cooperative) e singoli enti tra quelli meno significativi secondo la classificazione del grado di priorità (vale a dire in base alla valutazione del rischio e dell'impatto) e organizza revisioni tematiche. Essa valuta anche se la BCE debba assumere la vigilanza diretta di uno specifico ente e partecipare alle indagini in loco di enti meno significativi, in cooperazione con la DG Vigilanza

¹⁷ Cfr. la figura 7 e gli articoli 14 e 15 del regolamento sull'MVU relativi alle autorizzazioni e alle acquisizioni di partecipazioni qualificate e alla revoca delle autorizzazioni.

¹⁸ Il regolamento quadro sull'MVU definisce le situazioni in cui i progetti di decisione devono essere notificati *prima di essere indirizzati* agli enti meno significativi.

microprudenziale IV. La Divisione Supervisione istituzionale e settoriale è inoltre responsabile delle attività di gestione delle crisi relative agli enti meno significativi.

- Sulla base dell'approccio di vigilanza elaborato dalla DG Vigilanza microprudenziale IV, la Divisione Analisi e sostegno metodologico mette a punto e gestisce la metodologia di classificazione degli enti meno significativi e l'applicazione del RAS e dello SREP nei loro confronti. È anche responsabile delle segnalazioni di vigilanza periodiche su enti meno significativi e della supervisione dei rischi e delle vulnerabilità di sottosettori bancari.

90 Le seguenti sezioni presentano un quadro dei processi e delle procedure che la BCE mette in atto in relazione alla vigilanza degli enti meno significativi.

4.3.1 Raccolta di informazioni

91 In Europa gli enti creditizi sono collegati tra loro attraverso attività di negoziazione e di prestito reciproco a breve e lungo termine. È pertanto importante realizzare un'analisi a un livello settoriale più ampio, ad esempio per cogliere i possibili effetti di contagio e valutare la natura delle politiche in materia di vigilanza che la BCE e le ANC dovrebbero adottare nei confronti degli enti meno significativi.

92 Per essere in grado di esercitare la propria funzione di supervisione e garantire la stabilità finanziaria nell'area dell'euro, la BCE riceve periodicamente informazioni quantitative e qualitative sugli enti meno significativi. Tali informazioni, fornite utilizzando procedure definite di segnalazione tra la BCE e le ANC, permettono alla BCE di individuare rischi particolari a livello di singoli enti e di svolgere un'analisi a livello settoriale, che a sua volta confluisce negli obiettivi di vigilanza complessivi della BCE. In base all'analisi la BCE può anche individuare aree in cui occorrono regolamenti, orientamenti o istruzioni generali della BCE per garantire una vigilanza coerente e l'applicazione di standard di vigilanza elevati.

93 Oltre alle informazioni periodiche ricevute dalle ANC (tra cui le segnalazioni di vigilanza destinate alle autorità competenti), nel rispetto del principio di proporzionalità, la BCE può anche richiedere informazioni aggiuntive sugli enti meno significativi, generalmente alle ANC, se necessario ai fini dell'espletamento della sua funzione di supervisione.

4.3.2 Attività di supervisione

94 La BCE è incaricata della supervisione generale sulle attività di vigilanza delle ANC, per assicurare l'esercizio adeguato e armonizzato della vigilanza degli enti meno significativi. Le attività di supervisione possono essere condotte, ad esempio, attraverso il riesame di specifici argomenti (come le aree di rischio) in

tutte le ANC o in un campione. Tali attività offrono una visione mirata della vigilanza da parte delle ANC a livello di singoli enti o classi di enti simili.

- 95 Inoltre le ANC forniscono alla BCE progetti di decisione e procedure rilevanti in materia di vigilanza. L'ambito di tali decisioni e procedure è definito nel regolamento quadro sull'MVU. Costano di procedure che hanno un impatto rilevante sugli enti meno significativi, sulla rimozione dei membri dei consigli di amministrazione degli enti meno significativi e sulla nomina di amministratori speciali. Si persegue un equilibrio tra la necessità di fornire alla BCE informazioni sulle attività delle ANC fondamentali per l'integrità dell'MVU e il tentativo di evitare un eccesso di segnalazioni alla BCE. Le ANC devono anche informare la BCE qualora la situazione finanziaria di un ente meno significativo si deteriorasse rapidamente e in modo significativo.
- 96 Le ANC forniscono segnalazioni regolari alla BCE circa gli enti meno significativi in un formato definito dalla BCE. Inoltre sono state istituite alcune procedure di segnalazione ex post secondo cui le ANC comunicano regolarmente le misure adottate e l'adempimento dei loro compiti rispetto agli enti meno significativi.
- 97 La BCE riesamina inoltre le modalità di applicazione di standard, processi e procedure di vigilanza, come lo SREP, da parte delle ANC rispetto agli enti meno significativi. La supervisione dei processi prevede anche di verificare se l'applicazione degli standard avvenga in maniera armonizzata e se situazioni comparabili conducano a risultati analoghi nell'ambito dell'MVU. La BCE può anche suggerire modifiche in aree in cui occorre maggiore armonizzazione e, ove appropriato, può altresì elaborare standard relativi alle prassi di vigilanza. Le attività di supervisione della BCE servono a valutare in modo collaborativo se e come gli standard e i processi dell'MVU possano essere migliorati per raggiungere l'obiettivo comune di una vigilanza armonizzata ed efficace per tutto l'MVU.

4.3.3 Poteri di intervento della BCE

- 98 La BCE, in cooperazione con le ANC, stabilisce periodicamente il cambiamento dello status di un ente da "meno significativo" a "significativo" o viceversa, in applicazione di uno qualsiasi dei criteri stabiliti nel regolamento sull'MVU (cfr. riquadro 1) e decide di conseguenza di assumersi la responsabilità della vigilanza spettante a una o più ANC di singoli enti meno significativi ovvero di porre fine alla vigilanza diretta.
- 99 In qualsiasi momento, di propria iniziativa e previa consultazione con le ANC, la BCE può anche decidere di esercitare la vigilanza diretta su enti meno significativi, ove ciò si riveli necessario, per assicurare un'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, ad esempio se le istruzioni della BCE non sono state rispettate dalla ANC e risulta compromessa l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati. Occorre notare che il deterioramento della condizione finanziaria di un ente meno significativo o l'avvio di procedimenti di gestione delle crisi non sono ragioni sufficienti affinché la BCE assuma la responsabilità della vigilanza spettante all'ANC.

4.4 Qualità complessiva e controllo della pianificazione

- 100 La vigilanza di enti significativi e meno significativi richiede l'adozione di meccanismi complessivi volti ad assicurare che l'approccio dell'MVU alla vigilanza rimanga coerente e di qualità elevata per tutti i soggetti vigilati. Ciò implica evitare distorsioni tra i due gruppi di enti creditizi, pur applicando approcci di vigilanza e il principio di proporzionalità in modo strutturato.

4.4.1 Assicurazione della qualità

- 101 Lo scopo dell'assicurazione della qualità è valutare l'applicazione coerente del quadro metodologico comune e garantirne l'osservanza. In tale ambito viene inoltre svolto un monitoraggio della qualità delle prassi di vigilanza. Il controllo orizzontale della qualità dei GVC viene eseguito da una divisione apposita della DG Vigilanza microprudenziale IV della BCE, mentre l'assicurazione della qualità della vigilanza da parte delle ANC sugli enti meno significativi è appannaggio della Divisione Supervisione sulla vigilanza e relazioni con le ANC nell'ambito della DG Vigilanza microprudenziale III.
- 102 Ciò assume una rilevanza ancora maggiore dal momento che l'MVU opera negli Stati membri partecipanti e coinvolge sia le autorità di vigilanza nazionali che la BCE. L'obiettivo principale dell'assicurazione della qualità è l'identificazione del potenziale di miglioramento delle metodologie, degli standard e delle politiche prudenziali.

4.4.2 Controllo della pianificazione

- 103 Per quanto riguarda gli enti significativi, la Divisione Pianificazione e coordinamento della BCE verifica periodicamente se i compiti specificati nei SEP siano stati svolti dai GVC e, se necessario, richiede l'adozione di azioni correttive. Per gli enti meno significativi la pianificazione della vigilanza viene realizzata dalle ANC e, quando necessario, controllata dalla DG Vigilanza microprudenziale III. Inoltre i SEP vengono predisposti e aggiornati in base ai risultati ottenuti nei precedenti periodi. I risultati vengono discussi con le parti coinvolte allo scopo di migliorare e armonizzare ulteriormente le attività future.

5 Siglario

ABE Autorità bancaria europea

AEV	autorità europee di vigilanza
ANC	autorità nazionale competente
BCE	Banca centrale europea
BRRD	direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle crisi nel settore bancario
CBSG	gruppo di stabilità transfrontaliera
CERS	Comitato europeo per il rischio sistemico
CMG	gruppo di gestione delle crisi
CRD IV	direttiva sui requisiti patrimoniali
CRR	regolamento sui requisiti patrimoniali
FSB	Consiglio per la stabilità finanziaria
G-SIFI	enti finanziari di rilevanza sistemica a livello mondiale
GVC	gruppo di vigilanza congiunto
ICAAP	processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale
ILAAP	processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità
MES	meccanismo europeo di stabilità
MVU	Meccanismo di vigilanza unico
RAS	sistema di analisi dei rischi
SEP	programma di revisione prudenziale
SREP	processo di revisione e valutazione prudenziale
UE	Unione europea