

LUISS Guido Carli

Convegno “*Unione bancaria: istituti, poteri e impatti economici*”

Il rapporto tra BCE e autorità nazionali nell’esercizio della vigilanza

Intervento di Carmelo Barbagallo
Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d’Italia

Roma, 26 febbraio 2014
Università LUISS Guido Carli

Indice

Premessa

1. Il quadro di riferimento definito dal regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico

1.1. Obiettivi e assetto istituzionale del Meccanismo di vigilanza unico

1.2. L'assetto operativo del Meccanismo di vigilanza: il contributo della delegazione italiana tra posizioni divergenti

1.3 Unitarietà e decentramento: il riparto dei compiti tra BCE e autorità nazionali

1.4 Gli ulteriori provvedimenti necessari per l'avvio del meccanismo di vigilanza unico

2. La conduzione dell'attività di vigilanza off e on-site: il *Supervisory manual*

3. Il ruolo dei *Joint Supervisory Teams*

4. La prima "esperienza sul campo": il *comprehensive assessment*

Conclusioni

Premessa

Circa un mese fa, ospite di questa stessa prestigiosa Università, ho sostenuto che l'accentramento di compiti a livello europeo operato dal Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) non si configura come una “mera devoluzione di poteri”, ma come “un nuovo sistema di esercizio congiunto dei poteri di vigilanza”¹. Cercherò ora di dimostrare più analiticamente questo assunto, evidenziando al contempo la complessità del nuovo sistema di vigilanza, i vincoli che lo caratterizzano, gli obiettivi che persegue, le ricadute per autorità e sistema bancario.

Inizierò l'intervento con un cenno al sistema delle regole del MVU, soffermandomi sui meccanismi decisionali di vertice e sul riparto di compiti e poteri tra BCE e autorità di vigilanza nazionali; tratterò le modalità concrete di svolgimento dell'azione di supervisione e il ruolo dei team congiunti di supervisori (*Joint Supervisory Teams, JST*); in conclusione, fornirò alcuni riferimenti sull'esercizio di valutazione complessiva (c.d. *comprehensive assessment*) sulle maggiori banche dell'eurozona, primo banco di prova del nuovo sistema di vigilanza.

Prima di addentrarmi in questi temi, mi sia consentito richiamare l'attenzione su un importante intervento organizzativo recentemente realizzato dalla Banca d'Italia proprio per poter svolgere al meglio i suoi compiti anche nella prospettiva del sistema di vigilanza europeo.

Nell'ambito della più ampia riorganizzazione dell'Amministrazione centrale, dal 27 gennaio scorso la Banca d'Italia ha adottato una organizzazione in “Dipartimenti”, che si configurano come strutture unitarie, dotate di maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie al proprio interno. Nel caso del Dipartimento che dirigo, di ampie dimensioni (vi lavorano oltre 700 colleghi), l'assetto di vertice vede la presenza di un capo Dipartimento e di due vice-capi Dipartimento, così da governare adeguatamente la complessità e la pluralità dei compiti di vigilanza.

Il Dipartimento si articola in otto Servizi, ciascuno focalizzato su una diversa *mission*. L'azione di controllo risulta rafforzata e organizzata in modo da riflettere anche il riparto di compiti previsto dal sistema unico di vigilanza europeo.

¹ “La Vigilanza bancaria tra presente e futuro”, intervento di Carmelo Barbagallo, Roma 23 gennaio 2014.

Le funzioni del Dipartimento abbracciano l'intera area della vigilanza, dalla regolamentazione alla supervisione sulle banche e a quella sugli intermediari non bancari; dalla tutela della stabilità, a livello micro e macro, al presidio della correttezza e trasparenza nei confronti della clientela; dal contrasto al riciclaggio alla cooperazione con autorità e organismi, nazionali ed esteri.

I controlli sono articolati distinguendo: quelli prudenziali da quelli di tutela della clientela e contrasto al riciclaggio; quelli ispettivi da quelli a distanza; quelli su intermediari non bancari da quelli sui gruppi bancari. A due distinti Servizi compete la vigilanza sulle banche cd. "rilevanti" e quelle cd. "meno rilevanti", seguendo proprio il riparto previsto dal Meccanismo di vigilanza unico (cfr. par 1.2). Altri due Servizi assicurano rispettivamente le esigenze di coordinamento, la regolamentazione e l'analisi macro-prudenziale.

La riorganizzazione attuata con la creazione del nuovo Dipartimento di vigilanza intende favorire una capacità di risposta più rapida ed efficace alle aspettative e alle istanze del legislatore, della clientela, dell'opinione pubblica, degli stessi intermediari; è funzionale a un'interlocuzione interattiva con le corrispondenti strutture della BCE, che dovranno fare affidamento in misura sostanziale sulle autorità di vigilanza nazionali.

1. Il quadro di riferimento definito dal regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico

1.1. Obiettivi e assetto istituzionale del Meccanismo di vigilanza unico

Il progetto di unione bancaria è nato dall'esigenza, resa acuta dalla crisi finanziaria, di accelerare il processo di unificazione europea. Esso persegue una molteplicità di obiettivi: spezzare il nesso tra rischio sovrano e bancario; mitigare la frammentazione del mercato bancario in Europa; adeguare la vigilanza ai mutamenti del sistema bancario, che nell'ultimo ventennio, per effetto della creazione del mercato unico dei servizi bancari e finanziari, ha visto la comparsa di intermediari genuinamente europei per dimensioni e raggio d'azione.

Il progetto prevede la creazione di tre componenti: una vigilanza bancaria europea – il cosiddetto Meccanismo di vigilanza unico – MVU (*single supervisory mechanism* – SSM); un meccanismo di risoluzione delle crisi; un sistema di assicurazione dei depositi. Nell'estate del 2012 i governi europei decisero di dare priorità alla prima componente, quella del Meccanismo di vigilanza unico, la cui realizzazione procede rapidamente; l'avvio è previsto per il prossimo novembre².

² L'approvazione del Regolamento 1024 del 15 ottobre 2013 - istitutivo dell'SSM - è stato un tassello fondamentale del progetto di unione bancaria e una tappa significativa del più lungo percorso verso una maggiore integrazione dell'Unione europea. Il Regolamento si basa sull'articolo 127(6) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea che, con lungimiranza, aveva previsto la possibilità di attribuire alla BCE compiti di vigilanza bancaria.

I meccanismi di *governance* e decisionali dell'SSM si muovono all'interno di vincoli e nel perseguimento di obiettivi che concorrono, di fatto, ad alimentarne la credibilità.

Rileva, in primo luogo, l'esigenza di preservare l'indipendenza reciproca delle funzioni di vigilanza bancaria e di politica monetaria. E' questo un tema, proprio di tutte le banche centrali titolari di poteri di vigilanza, variamente declinato nei diversi ordinamenti. La soluzione europea si fonda sulla distinzione di ruoli tra Consiglio di vigilanza (*Supervisory Board*) e Consiglio direttivo (*Governing Council*) della BCE, incaricato il primo della pianificazione ed esecuzione dei compiti di vigilanza, responsabile il secondo delle scelte di politica monetaria. Il Consiglio di vigilanza è un organo collegiale, a cui partecipano i rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali. I suoi membri devono agire nell'interesse dell'Unione nel suo complesso (sotto questo aspetto il mandato riproduce quello del Consiglio direttivo). Il lavoro del Consiglio di vigilanza, che si occuperà di tutte le banche degli Stati membri partecipanti, si traduce in proposte al Consiglio direttivo, che decide sulla base di un meccanismo di silenzio-assenso.

Questo assetto istituzionale è indubbiamente complesso; l'attribuzione del potere decisionale ultimo in materia di vigilanza al Consiglio direttivo della BCE può apparire in contrasto con il principio della separazione tra i poteri che ho richiamato sopra. Sono state tuttavia previste procedure che salvaguardano l'indipendenza nella sostanza: il Consiglio direttivo non può entrare nel merito delle proposte; entro un termine breve le eventuali decisioni di dissenso possono essere rimesse al giudizio di un *panel* di mediazione³. Va inoltre rammentato che questo assetto deriva in gran parte da vincoli di ordine giuridico, che impediscono - a trattato invariato - di assegnare al Consiglio di vigilanza la piena responsabilità decisionale.

Due sono le implicazioni di tale assetto sull'operatività e sull'efficacia dell'azione di vigilanza che vorrei qui richiamare.

In primo luogo, al pari delle altre autorità di vigilanza nazionali, la Banca d'Italia dovrà contribuire ad assumere decisioni che hanno un impatto diretto anche su intermediari e sistemi bancari esteri. E' un cambiamento che rievoca quello che ha interessato la politica monetaria a seguito dell'introduzione dell'euro, sia pure con elementi di maggiore complessità. E' una formidabile opportunità per contribuire in modo fattivo alla solidità del

³ Il principio della rigorosa separatezza delle due funzioni si estende alle strutture - il personale coinvolto in compiti di vigilanza deve essere separato dal punto di vista organizzativo dal restante personale della BCE - e alle spese sostenute per lo svolgimento di questi compiti, che figureranno separatamente nel bilancio della BCE.

sistema bancario dell'area dell'euro, alla stabilità finanziaria, al benessere complessivo in Europa.

In secondo luogo, aumenterà la complessità dell'architettura generale. Il Consiglio di vigilanza è un organo composto da (non meno di) ventiquattro persone⁴. I tempi per l'assunzione delle decisioni - in parte fissati nel Regolamento, in parte da definire con norme attuative - sono stretti, tenuto conto che può essere necessario intervenire su banche problematiche o durante la fase acuta di una crisi. Ciò si tradurrà in una accelerazione dei processi di lavoro interni alle autorità di vigilanza nazionali.

A causa di entrambi questi effetti risulteranno inevitabilmente accresciuti le responsabilità, i carichi di lavoro, l'impegno richiesto alle strutture di vigilanza nazionali, comprese quelle della Banca d'Italia.

L'indipendenza del MVU trova un contrappeso in un robusto sistema di trasparenza e di *accountability*, in analogia a quanto previsto per le funzioni di politica monetaria dell'Eurosistema.

Il Regolamento - oltre a contemplare le garanzie procedurali tipiche dell'azione amministrativa (motivazione degli atti; diritto del destinatario ad essere sentito; diritto d'accesso ai documenti, etc.) - prevede: la pubblicazione di rapporti periodici da parte della BCE; audizioni dei suoi esponenti; il vaglio della Corte dei conti europea; un accordo inter-istituzionale per sancire i termini della relazione della BCE con il Parlamento europeo; un confronto anche tra BCE e parlamenti nazionali. La tutela dei diritti dei soggetti destinatari delle decisioni della BCE (banche, amministratori, azionisti) viene assicurata anche attraverso una "Commissione" - istituita dalla stessa BCE e composta da membri indipendenti di indubbio prestigio e competenza - che potrà riesaminare le decisioni assunte dalla BCE, fornendo una via stragiudiziale per eventuali ricorsi, che comunque non pregiudica l'accesso alla Corte di giustizia europea.

Il Meccanismo di vigilanza unico deve assicurare un rapporto equilibrato con i paesi non aderenti (allo stato attuale, quelli che non fanno parte dell'area dell'euro): incentivandoli, da un lato, a esercitare la facoltà di ingresso nel Meccanismo medesimo prevista dal Regolamento; mantenendo, dall'altro, un equilibrio dialettico nei processi decisionali dell'Autorità bancaria europea (EBA), che conserva un ruolo cruciale nel preservare la convergenza delle regole e delle prassi di vigilanza nell'Unione europea.

Era necessario evitare che le modalità di voto risultassero sbilanciate a favore dei paesi dell'area dell'euro il cui interesse diventa più coeso proprio per effetto della costituzione del Meccanismo unico di vigilanza. Per rispondere a questa esigenza il Regolamento n. 1022 del 22 ottobre 2013 ha apportato modifiche, tra l'altro, alle modalità di voto interne alla suddetta Autorità. L'Autorità Bancaria Europea (EBA) mantiene importanti compiti di natura regolamentare che contribuiscono alla creazione del c.d. *single rulebook* per l'intera Unione europea, nonché funzioni altrettanto rilevanti per il mercato unico, riguardanti l'armonizzazione delle prassi di vigilanza e la conduzione degli stress test. La dialettica tra l'EBA e l'autorità di controllo (BCE) si svolgerà nel quadro di una stretta cooperazione (si rammenta, tra l'altro, che un rappresentante

⁴ Esso verrà opportunamente affiancato da un più ristretto comitato direttivo (di recente fissato in otto membri) con compiti di supporto.

nominato dal Consiglio di Vigilanza della BCE partecipa, senza diritto di voto, al *Board of Supervisors* dell'EBA).

1.2. L'assetto operativo del Meccanismo di vigilanza: il contributo della delegazione italiana tra posizioni divergenti

Due aspetti cruciali dell'impianto del Meccanismo unico di vigilanza sono l'ambito di applicazione e il riparto dei compiti tra BCE e autorità di vigilanza nazionali.

Durante il negoziato europeo sul Regolamento istitutivo del MVU due proposte, entrambe a nostro giudizio insoddisfacenti, si fronteggiavano. Una mirava a ricondurre nel Meccanismo solo le banche maggiori, lasciando all'esclusiva competenza delle autorità di vigilanza nazionali la supervisione su tutte le altre. L'altra mirava a ricomprendere nel MVU tutte le banche, ma con un forte decentramento operativo e decisionale in capo alle autorità di vigilanza nazionali, anche sulle banche maggiori.

La prima soluzione, perpetuando disomogeneità nelle prassi di supervisione, avrebbe condotto a un sistema bipolare, caratterizzato da importanti inconvenienti: disparità di trattamento delle banche accentrate e decentrate sul piano della concorrenza; diversa percezione della rischiosità dei due insiemi di banche da parte del mercato.

La seconda soluzione avrebbe reso l'azione di vigilanza della BCE nei fatti debole per l'incapacità di fronteggiare due nodi fondamentali: il rischio che la supervisione potesse essere inficiata da interessi nazionali, soprattutto nei confronti di banche troppo grandi per fallire e, ancora una volta, la disomogeneità delle prassi di vigilanza nazionali.

Dal negoziato è scaturita una ragionevole soluzione di compromesso. Da un lato, sono state ricomprese nel MVU tutte le banche dell'area dell'euro, sia quelle di grandi dimensioni (le cosiddette banche "rilevanti" – *significant*; circa 130 intermediari⁵), sia le altre (le banche "meno rilevanti" – *less significant*), assicurando l'unitarietà del sistema di vigilanza e di regolamentazione. Dall'altro, è stata realizzata una ripartizione di compiti e poteri tra centro e autorità nazionali idonea ad assicurare un adeguato contributo di queste ultime ai processi decisionali e all'esercizio dei compiti operativi. In tale ambito, la possibilità di avocazione, da parte della BCE, della vigilanza diretta sulle banche "meno rilevanti" potrebbe incentivare l'allineamento delle prassi di vigilanza nazionali su queste banche rispetto a quelle che l'SSM realizzerà per quelle "rilevanti".

⁵ Le banche rilevanti sono quelle con attivo superiore a 30 miliardi di euro o al 20 per cento del PIL nazionale. Vengono in ogni caso ricomprese in tale gruppo, le tre banche maggiori di ciascun paese.

Il decentramento operativo applica il principio di sussidiarietà già adottato a suo tempo per disegnare l'assetto dell'eurosistema in materia di politica monetaria. Esso fa salvo il valore della prossimità ai soggetti vigilati, assicurando la funzionalità del meccanismo; non sarebbe stato infatti possibile accentrare l'attività di vigilanza sulle circa 6.000 banche "meno rilevanti". Il decentramento presenta inoltre numerosi vantaggi: rende praticabili i controlli *in loco* su un novero così ampio e geograficamente esteso di banche; agevola l'acquisizione delle informazioni; facilita l'interlocuzione con i soggetti vigilati; contribuisce a valorizzare il lavoro delle risorse delle autorità nazionali e a contenere i costi del sistema.

1.3. Unitarietà e decentramento: il riparto dei compiti tra BCE e autorità nazionali

Il riparto dei compiti di vigilanza tra BCE e autorità nazionali è stato pensato secondo precisi criteri, che consentono di bilanciare l'esigenza di assicurare l'unitarietà del sistema e quella di mantenere i vantaggi del decentramento operativo.

Per l'esercizio dell'ordinaria supervisione due documenti (la *framework regulation* e il *supervisory manual*) forniscono il quadro generale di riferimento, mirante ad assicurare la coerenza e l'efficacia del sistema nel suo complesso.

Rientrano tra questi compiti di ordinaria supervisione la verifica del rispetto della disciplina prudenziale, nelle componenti qualitative (organizzazione, governo societario, remunerazioni), quantitative (requisiti patrimoniali, concentrazione dei rischi, liquidità, leverage) e di informativa al pubblico; la conduzione del processo di revisione e valutazione prudenziale e degli stress test; la vigilanza su base consolidata e quella supplementare sui conglomerati finanziari; i piani di risanamento e le misure di intervento precoce; alcuni compiti in materia di vigilanza macroprudenziale⁶.

Per le banche "rilevanti" questi compiti saranno concretamente svolti dalla BCE avvalendosi dei c.d. *Joint Supervisory Teams* (cfr. oltre), in prevalenza alimentati dalle autorità nazionali. Ciò significa che, nei fatti, queste ultime conserveranno un ruolo fondamentale – ai fini istruttori – anche con riferimento alle banche "rilevanti". Nel caso viceversa di banche "meno rilevanti", sarà compito delle autorità nazionali svolgere in autonomia queste stesse verifiche.

⁶ Il MVU non ha poteri in materia di risoluzione delle crisi bancarie, che formano oggetto della proposta di regolamento sul Meccanismo Unico di Risoluzione e del connesso accordo intergovernativo sul Fondo Unico di Risoluzione.

Quanto agli interventi di vigilanza - che in larga misura replicano quelli armonizzati a livello europeo - alla BCE sono attribuiti ampi poteri nei confronti di tutte le banche. Tali poteri abbracciano profili cruciali dell'azione di vigilanza: dalla possibilità di imporre più stringenti requisiti patrimoniali al rafforzamento dei presidi organizzativi, dalla limitazione di alcune attività al divieto di distribuzione degli utili. Viene inoltre espressamente riconosciuto alla BCE il potere - non ancora introdotto nel nostro ordinamento - di rimuovere uno o più amministratori quando non soddisfino i requisiti previsti dalla normativa.

Le decisioni relative all'ingresso sul mercato e agli assetti proprietari (ad esempio l'autorizzazione all'attività bancaria, l'acquisto e la cessione di partecipazioni qualificate in banche) - fondamentali per garantire integrazione del mercato, parità concorrenziale, stabilità finanziaria - fanno capo, in prima battuta, alle autorità nazionali; la decisione finale è accentrata in capo alla BCE per tutte le banche.

Il potere sanzionatorio amministrativo sarà distribuito tra BCE e autorità nazionali in modo peculiare, per tener conto dei vincoli derivanti dal quadro giuridico europeo. La BCE si occuperà delle sole banche rilevanti. Applicherà sanzioni solo di natura pecuniaria per violazioni di disposizioni di diritto europeo direttamente applicabili (regolamenti); negli altri casi - sanzioni agli esponenti delle banche; sanzioni per violazioni di norme non direttamente applicabili come le direttive e sanzioni diverse da quelle pecuniarie - potrà richiedere alle autorità nazionali di intervenire. Alle autorità nazionali rimarranno inoltre tutte le attività sanzionatorie nei confronti delle banche meno rilevanti.

Il Regolamento sul Meccanismo unico si occupa anche di vigilanza macroprudenziale, tema che va acquisendo rilievo crescente. Le norme europee di recepimento delle regole di Basilea 3 (CRD 4-CRR) hanno introdotto una serie di strumenti volti a prevenire e fronteggiare i rischi alla stabilità complessiva del sistema. Ad esempio, in fasi in cui la crescita del credito sia ritenuta non giustificabile sulla base dell'espansione economica, o comunque venga giudicata eccessiva, sarà possibile richiedere al sistema bancario di attivare buffer di capitale aggiuntivi, da rilasciare quando il ciclo si inverte. L'attivazione degli strumenti macroprudenziali potrà avvenire a livello nazionale o dell'intero gruppo di paesi partecipanti al MVU.

In questa materia, il regolamento sul MVU attribuisce poteri sia alle autorità nazionali sia alla BCE; a quest'ultima viene inoltre riconosciuto il potere di imporre misure più stringenti

di quelle applicate dalle autorità nazionali. Sarà quindi necessario assicurare un forte coordinamento tra i due livelli decisionali.

Complementari ai meccanismi di riparto dei compiti tra autorità che ho appena descritto sono quelli di cooperazione e raccordo tra BCE e autorità nazionali previsti dal Regolamento per assicurare l'unitarietà e la coerenza dell'azione di vigilanza, e al contempo valorizzare il patrimonio di conoscenze ed esperienze maturato dalle autorità di supervisione nazionali. Rilevano, in tale ambito i poteri di vigilanza informativa e quelli ispettivi.

I poteri di vigilanza informativa e quelli ispettivi potranno essere esercitati tanto dalla BCE quanto dal supervisore nazionale, che dovranno operare in coordinamento tra loro per evitare di imporre oneri ingiustificati sugli intermediari e prevenire inutili duplicazioni. Inoltre, la BCE potrà chiedere formalmente alle autorità nazionali di utilizzare i poteri loro attribuiti da norme esclusivamente domestiche, quando tali poteri sono necessari per l'efficace esercizio dei compiti di vigilanza della stessa BCE.

Numerose e importanti attività di supervisione, non ricomprese nel Meccanismo unico, rimarranno prerogativa esclusiva delle autorità nazionali: la protezione dei consumatori, il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, la supervisione sui servizi di pagamento, le funzioni relative ai mercati degli strumenti finanziari, la vigilanza sui soggetti non bancari, i controlli sulle banche di paesi terzi che intendono operare nell'UE attraverso succursali o in regime di libera prestazione di servizi.

L'esigenza di raccordo riguarda tuttavia anche queste funzioni. L'esperienza insegna – e la crisi di questi anni ne ha accresciuto la consapevolezza – che i rischi per la sana e prudente gestione possono trovare origine anche nelle aree sopra richiamate. È quindi fondamentale che il passaggio a un meccanismo unico di supervisione non allenti il legame tra le informazioni, le valutazioni, le decisioni relative ai compiti mantenuti in via esclusiva dalle autorità nazionali e quelle di pertinenza della BCE. Anche in questa prospettiva assumono rilievo essenziale gli assetti organizzativi, sui quali mi intratterò fra breve, volti ad assicurare in concreto un efficiente raccordo operativo tra BCE e autorità nazionali. La Banca d'Italia sta operando in tal senso.

1.4. Gli ulteriori provvedimenti necessari per l'avvio del meccanismo di vigilanza unico

Il Regolamento definisce i principi e disegna l'architettura del Meccanismo unico, dettandone le regole generali di funzionamento. Alcuni snodi importanti sono tuttavia rimessi a regole attuative della BCE, chiamate a sviluppare i principi contenuti nel Regolamento e a

chiarirne determinati aspetti rilevanti sul piano operativo. I lavori su questo fronte proseguono a ritmi serrati, la Banca d'Italia vi partecipa attivamente.

Il 7 febbraio la BCE ha avviato la consultazione pubblica sul *Framework Regulation* che stabilisce le modalità pratiche di attuazione del Meccanismo unico. Si tratta di un tassello fondamentale – sebbene non l'unico – per il completamento del quadro normativo necessario ai fini dell'avvio del nuovo sistema. La BCE dovrà adottarlo e pubblicarlo entro il 4 maggio prossimo⁷.

Al contempo, sono in corso presso la BCE i lavori su ulteriori aspetti del Meccanismo unico che richiedono una definizione in via regolamentare, tra i quali: le norme interne per assicurare la separazione organizzativa tra la funzione di vigilanza e quella di politica monetaria; le procedure per l'instaurazione e il funzionamento della “cooperazione stretta” con i paesi non euro che decideranno di aderire al Meccanismo; la disciplina della riscossione dei contributi per l'attività di vigilanza presso il sistema bancario. Quest'ultimo profilo rappresenta un'indubbia novità rispetto alla nostra tradizione, visto che la Vigilanza da parte della Banca d'Italia non è finanziata da contributi a carico dei soggetti vigilati. Le modalità di determinazione dei contributi verranno definite dalla BCE ad esito di un'analisi costi-benefici e di una consultazione pubblica. Sono in fase avanzata anche i lavori per la redazione del Manuale di Vigilanza, sui quali mi intrattengo di seguito.

2. La conduzione dell'attività di vigilanza off e on-site: il *Supervisory manual*

Al fine di garantire elevati standard nello svolgimento dell'attività di supervisione, il Meccanismo unico adotterà un modello di vigilanza definito attraverso l'utilizzo delle *best practices* sviluppate dalle Autorità di vigilanza nazionali, in coerenza con il *Single rulebook* e con gli standard internazionali in materia di supervisione bancaria (“*Core Principles for Effective Banking Supervision*”, recentemente rivisti dal Comitato di Basilea). Inoltre, in vista

⁷ Oltre a regolare nel dettaglio le modalità di cooperazione tra BCE e autorità nazionali nell'esercizio della vigilanza e a specificare i diritti e gli obblighi dei soggetti vigilati e dei terzi nei confronti del Meccanismo unico, il *Framework* disciplina alcuni profili solo accennati nel Regolamento principale. Tra i più significativi, si ricordano: il sistema per la ricezione e l'esame da parte della BCE delle segnalazioni in merito a presunte violazioni commesse dalle banche (c.d. *whistleblowers*); la disciplina del regime linguistico applicabile nell'ambito del Meccanismo, ispirata al diritto per i soggetti vigilati di ricevere le comunicazioni e le decisioni nella propria lingua, salvo che non acconsentano espressamente all'uso dell'inglese; la competenza per l'applicazione delle sanzioni amministrative nei confronti delle banche meno rilevanti, che viene attribuita alle autorità nazionali, in linea con il riparto dei poteri di vigilanza stabilito dal Regolamento.

di una più ampia convergenza all'interno del mercato unico, sarà rafforzato il coordinamento in sede EBA per la definizione di linee guida comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP), come previsto dall'art. 107.3 della Direttiva CRD IV.

Per la conduzione in concreto dell'attività di vigilanza off-site e on-site nel MVU assume rilievo la realizzazione del Manuale di vigilanza (*Supervisory Manual*), che descrive i processi operativi, le procedure e le metodologie di supervisione delle banche sia "rilevanti" sia "meno rilevanti" nonché le procedure di cooperazione tra il MVU e le autorità di vigilanza UE ad esso non partecipanti.

Allo stato attuale c'è una notevole eterogeneità nelle procedure di supervisione applicate dalle autorità di vigilanza nazionali nel processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) e nei sistemi di *Risk assessment* (RAS): a sistemi c.d. *light touch* - basati su modelli di valutazione dei rischi sostanzialmente *judgmental* - si contrappongono approcci c.d. intrusivi, che poggiano su schemi di valutazione fondati su un adeguato bilanciamento di informazioni quantitative e qualitative. Queste differenze rendono difficilmente comparabili le valutazioni degli intermediari effettuate nelle varie giurisdizioni.

Il nuovo Manuale di vigilanza per il MVU è il risultato di un notevole sforzo mirante ad armonizzare i diversi approcci nazionali. Esso sarà sottoposto a un permanente aggiornamento per consentirne sia l'affinamento all'atto degli esiti della sua prima applicazione (c.d. fase transitoria) sia l'allineamento all'evoluzione internazionale delle prassi e della regolamentazione. L'obiettivo finale è definire un percorso "strutturato" di analisi che consenta di assicurare sia standard qualitativi di supervisione elevati sia un "metro comune" nella valutazione e nell'azione di vigilanza per tutti gli intermediari del MVU. Il MVU provvederà a pubblicare parte dei contenuti del Manuale, al fine di corrispondere all'esigenza di *disclosure* e di *accountability* nei confronti degli intermediari vigilati e dei terzi.

Le prassi di supervisione italiane – che seguono una Guida organica approvata nel 2008 e che sono state di recente valutate positivamente dal FMI⁸ – hanno ispirato la strutturazione del processo di revisione e valutazione prudenziale in ambito MVU. Riprendendo molti degli elementi che connotano i processi di vigilanza del nostro Paese, il Manuale segue un

⁸ Nel recente *assessment* cui è stato sottoposto il sistema finanziario italiano (FSAP) il FMI ha esplicitamente riconosciuto tra i punti di forza la qualità dell'assetto regolamentare e di vigilanza, desunto dall'osservanza dei *Core principle* di Basilea e dei principi IOSCO: "Compliance with international standards for banking and securities supervision is high and supervisory practices are strong and sophisticated" (IMF Country Report, Settembre 2013).

approccio consolidato e basato sul rischio (*risk-based*); terrà conto, nella valutazione dei profili di rischio degli intermediari, anche di elementi prospettici (*forward looking*); sarà caratterizzato dall'integrazione tra vigilanza a distanza e ispettiva (off e on-site), dall'utilizzo integrato di strumenti di vigilanza micro e macro prudenziale, da uno stretto legame tra valutazione degli intermediari e azioni correttive.

Più in dettaglio, il processo SREP adotterà un approccio integrato nella valutazione degli intermediari, essendo basato su un'ampia serie di informazioni rivenienti dal *Risk assessment System* (RAS), sulla rivisitazione dei processi interni di valutazione dell'adeguatezza del capitale (ICAAP) e della liquidità delle banche (ILAAP) e sui risultati delle prove di stress top-down; attraverso l'opportuna integrazione di questi elementi verrà quantificato il livello di capitale e i buffer di liquidità che gli intermediari saranno chiamati a detenere. Il RAS del MVU è un sistema volto alla valutazione dei singoli profili di rischio degli intermediari (rischio strategico e di redditività, rischio di credito e di controparte, rischio di tasso di interesse, rischio di mercato, rischio operativo, sistemi di governo e controllo, rischio di liquidità e adeguatezza patrimoniale). Per l'attribuzione di un "rating" ai singoli profili di rischio, la metodologia adotterà un approccio "*net-risk*" volto all'integrazione del livello di esposizione al rischio (c.d. componente quantitativa, basata sull'utilizzo di indicatori) e dei presidi di mitigazione (c.d. componente qualitativa); il rating non sarà attribuito in modo meccanicistico, ma lascerà spazio alla valutazione soggettiva (*expert judgment*) sulla scorta di principi chiaramente definiti (c.d. principio del "*constrained judgment*").

Un'efficace attività di supervisione non può prescindere dalla disponibilità di segnalazioni di qualità elevata e basate su concetti armonizzati riferiti non solo a dati di natura prudenziale ma anche contabile; ciò favorirà la comparabilità dei dati tra intermediari e giurisdizioni. A tal fine, il MVU si avvarrà delle informazioni standardizzate previste dagli *Implementing Technical Standards* dell'EBA in materia di *Common Reporting* (COREP), di *Financial Reporting* (FINREP) e di *Non Performing Exposure* (NPE); è auspicabile che, in prospettiva, contribuiscano anche in Europa alle valutazioni di vigilanza anche informazioni non armonizzate (tratte, ad esempio, dalla Centrale dei Rischi).

In tale ambito, va sottolineata l'importanza dell'adozione di una nozione uniforme delle esposizioni deteriorate. La loro definizione varia oggi in misura anche sensibile tra le diverse giurisdizioni, rendendo difficile il confronto alle Autorità di Vigilanza come agli investitori. L'Autorità bancaria europea (EBA) ha recentemente disciplinato la definizione delle c.d. esposizioni *non performing* e *forbearance*, in vista di un incremento del livello di convergenza delle misure tra paesi della UE.

Nel modello di supervisione del MVU, in una logica complementare con la vigilanza off-site, assumerà un ruolo rilevante l'attività on-site, il cui valore aggiunto si dispiegherà principalmente nella verifica in loco della funzionalità dell'organizzazione aziendale e degli organi di governo e controllo nonché dell'accuratezza delle informazioni quantitative utilizzate nell'analisi a distanza. I team ispettivi saranno costituiti da personale delle Autorità di vigilanza nazionali e del MVU, opereranno in modo strettamente coordinato con i *Joint*

Supervisory Teams (JST) ma saranno affidati, analogamente a quanto previsto in Italia, a strutture indipendenti *dall'on-going supervision*.

L'applicazione del principio di proporzionalità rappresenterà un cardine fondamentale per graduare l'intensità dell'attività di supervisione e assicurare un efficiente utilizzo delle risorse. Verrà garantito un livello minimo di "ingaggio" nei confronti di tutti gli intermediari, declinando opportunamente i controlli verso le componenti del gruppo bancario in relazione alla loro rilevanza nonché al loro livello di problematicità e/o di possibile impatto sulla stabilità finanziaria in caso di default.

3. Il ruolo dei *Joint Supervisory Teams*

I Joint Supervisory Teams (JST), responsabili della day-to-day supervision sulle banche rilevanti, saranno il principale veicolo di cooperazione tra le Autorità nazionali e la BCE e il primo interlocutore degli intermediari; rappresenteranno nella sostanza un'evoluzione dei college of supervisors, lo strumento operativo fino ad oggi utilizzato per la conduzione della vigilanza su base transnazionale, consentendo l'attuazione di un approccio integrato nella vigilanza sui gruppi cross-border.

Ogni JST sarà guidato da un coordinatore della BCE (JST coordinator) e comprenderà esperti di vigilanza altamente qualificati sia della BCE sia delle Autorità di vigilanza nazionali. Presumibilmente, la parte di risorse allocata presso le autorità nazionali prevarrà, in alcuni casi sensibilmente, rispetto a quella allocata a Francoforte. Sulla base della pianificazione annuale (Supervisory examination programme), i JST svolgeranno i compiti di supervisione sugli intermediari di competenza, assicurando altresì l'attuazione delle decisioni del Supervisory Board e del Governing Council⁹.

La composizione dei JST rifletterà il principio di proporzionalità (il numero delle risorse sarà graduato in base al profilo di rischio, alla dimensione e alla distribuzione geografica dell'intermediario vigilato) e quello di multinazionalità (è prevista la partecipazione di dipendenti di diverse Autorità di vigilanza, non necessariamente competenti "territorialmente" sul gruppo e sulle sue controllate); verranno individuati opportuni presidi organizzativi volti a minimizzare il rischio di "cattura" da parte dei soggetti vigilati attraverso meccanismi di rotazione negli incarichi di responsabilità.

⁹ Cfr. ECB SSM Quarterly Report - Progress in the operational implementation of the Single Supervisory Mechanism Regulation n. 1/2014 – 4 febbraio 2014.

Per sostenere l'attività dei JST e assicurare nel contempo l'omogenea applicazione del modello di supervisione, nell'assetto organizzativo del MVU saranno previste una serie di funzioni "orizzontali" centralizzate volte a supportare il processo di pianificazione annuale delle attività di vigilanza off e on-site, a fornire assistenza specialistica per l'analisi dei profili di rischio, per la validazione dei modelli interni, per la risoluzione di questioni di carattere metodologico.

Le concrete modalità di funzionamento dei JST rappresenteranno la principale sfida per l'efficace funzionamento del MVU; a tal fine sarà cruciale il contributo che le Autorità di vigilanza nazionali potranno fornire in termini di crescita della cultura di vigilanza della BCE e di trasferimento della conoscenza acquisita in virtù della prossimità con gli intermediari.

4. La prima "esperienza sul campo": il *comprehensive assessment*

Il comprehensive assessment è una valutazione complessiva delle condizioni delle maggiori banche dell'area euro (15 delle quali italiane), propedeutica all'entrata in funzione del MVU il prossimo 4 novembre. Esso rappresenta una tappa fondamentale per il futuro assetto della vigilanza europea e una prima, importante verifica sul campo della collaborazione tra la BCE e le autorità nazionali. Per garantire il regolare svolgimento delle attività sono stati istituiti presso le autorità di ciascuno Stato membro un comitato direttivo nazionale e un ufficio per la gestione del progetto, rispecchiando le strutture istituite a livello centrale presso la BCE.

L'esercizio si articola in tre fasi, strettamente interconnesse: un'analisi preliminare dei profili di rischio delle banche, un esame della qualità degli attivi (asset quality review) e uno stress test. L'iniziativa si pone diversi obiettivi: valutare l'effettivo stato di salute degli intermediari europei secondo criteri armonizzati; quantificare eventuali misure correttive che si dovessero rendere necessarie; diffondere informazioni chiare e confrontabili sullo stato di salute delle banche.

Affinché il futuro MVU sia credibile, è necessario che ci sia fiducia reciproca tra i paesi che vi partecipano. E' pertanto di vitale importanza che le valutazioni siano condotte con rigore e assicurino piena parità di trattamento alle banche, oggi sottoposte a differenti sistemi contabili e di vigilanza. A tal fine sia la BCE sia le autorità nazionali competenti si sono rivolte a società terze specializzate in analisi del settore bancario (revisori, consulenti, esperti di valutazione delle attività) che affiancheranno i supervisor nell'analisi dei portafogli creditizi e nelle valutazioni delle garanzie sottostanti al fine di verificare l'adeguatezza delle politiche di accantonamento delle banche. Il ricorso a società del settore privato si è reso necessario sia per assicurare una visione genuinamente sovranazionale e armonizzata dalla

valutazione, sia perché le caratteristiche dell'esercizio – la natura eccezionale, la vasta portata, i tempi strettissimi di esecuzione – avrebbero reso impossibile attuarlo con risorse interne delle autorità di vigilanza. Anche per la Banca d'Italia, che nel confronto internazionale si caratterizza per un'elevata incidenza delle risorse umane dedicate alla vigilanza, è stato necessario fare massiccio ricorso a consulenti esterni.

L'adeguatezza patrimoniale delle banche sarà valutata al termine dell'esame sulla qualità degli attivi, utilizzando come parametro di riferimento un requisito di capitale della migliore qualità (definito sulla base delle regole appena entrate in vigore) pari all'8 per cento delle attività ponderate per il rischio, e individuando, laddove necessario, le opportune azioni correttive. Lo stress test verrà condotto sulla base dei risultati dell'esame della qualità degli attivi, in modo da ottenere un effetto incrementale rispetto agli eventuali fabbisogni di capitale che dovessero materializzarsi a seguito dell'AQR.

Alcune caratteristiche dello stress test, che sarà condotto dalla BCE in stretta collaborazione con l'EBA, sono state rese note di recente. La soglia patrimoniale che sarà utilizzata come benchmark nello scenario avverso è stata fissata al 5,5 per cento del capitale di migliore qualità (Common Equity Tier 1, CET1), come definito dalla Direttiva sui requisiti patrimoniali (CRDIV) e dal relativo Regolamento (CRR) e secondo le disposizioni transitorie adottate a livello nazionale nel periodo 2014-2016. Saranno rese note le esposizioni delle banche al debito sovrano e le rispettive scadenze. Le esposizioni nei confronti delle Autorità Pubbliche detenute nel banking book saranno trattate alla stessa stregua di altre esposizioni creditizie incluse nel medesimo portafoglio, per le quali l'impatto degli scenari sarà valutato sui parametri di rischio di perdita e di insolvenza; i titoli di Stato detenuti nei portafogli di negoziazione (HFT) e disponibili per la vendita (AFS) saranno valutati ai prezzi di mercato, in linea con lo scenario considerato. Mentre per i titoli del portafoglio HFT l'eventuale ipotetica perdita di valore riveniente dallo scenario di stress si ripercuoterebbe sulla patrimonializzazione delle banche, per quelli del portafoglio AFS l'impatto dipenderà dalle scelte nazionali in merito al mantenimento o alla rimozione del filtro prudenziale sui titoli di Stato detenuti nel portafoglio AFS. Independentemente dalla scelta adottata dalle diverse autorità, sarà inoltre reso noto l'effetto sul capitale della graduale rimozione di questi filtri prudenziali.

Per il successo dell'esercizio e ai fini della salvaguardia della stabilità finanziaria sarà necessario dotarsi di adeguati meccanismi nazionali di backstop, da utilizzare in conformità con la normativa europea e nel rispetto del quadro costituzionale nazionale. Tali meccanismi serviranno a rassicurare i mercati sulla determinazione delle autorità ad affrontare e risolvere le debolezze che dovessero emergere a seguito dell'esercizio di valutazione, in attesa che il disegno dell'Unione bancaria sia completato con l'introduzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie.

Conclusioni

I principi generali del modello di supervisione MVU sono ben riconoscibili nel nostro *framework* di supervisione. Si tratta di un modello di vigilanza *intrusive*, supportato da una base informativa ricca e granulare e fondato su un sistema di controllo robusto, che si avvale di modelli quantitativi e analisi qualitative, di una funzione ispettiva esperta e indipendente, di una gestione attiva dei fenomeni di crisi.

La creazione di un sistema del tutto nuovo, articolato tra un livello europeo e una pluralità di livelli nazionali, complesso nelle sue caratteristiche di governance e di organizzazione, rappresenta una sfida su un terreno per molti versi inesplorato. Non può, non deve, tradursi in un affievolimento dei livelli di controllo riscontrabili nei migliori ordinamenti.

Il processo è avviato; non può escludersi che nel prossimo futuro le esperienze maturate sul campo e le problematiche sollevate dalla prima applicazione del nuovo sistema rendano necessari aggiustamenti, nuove regole, o approfondimenti ulteriori. La Banca d'Italia contribuisce fattivamente al MVU; continuerà a seguire con attenzione questi sviluppi e a mettere le proprie competenze, rafforzate dall'acquisizione di conoscenze sugli altri sistemi bancari, al servizio del processo di integrazione della cultura di vigilanza europea.