

Relazione speciale

L'efficienza operativa nella gestione delle crisi bancarie da parte della BCE

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

La presente relazione è stata stilata dalla Sezione di audit IV – presieduta da Baudilio Tomé Muguruza, Membro della Corte – specializzata nell'audit riguardante la regolamentazione dei mercati e l'economia competitiva. L'audit è stato diretto da Kevin Cardiff, Membro della Corte, coadiuvato nella preparazione della relazione da: Gediminas Mačys, capo Gabinetto, e Shane Enright, attaché; Tony Murphy, direttore; Zacharias Koliass, direttore, Mirko Gottmann, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Paraskevi Demourtzidou, Jörg Genner, Violeta Radu e Giorgos Tsikkos.



Da sinistra a destra: Paraskevi Demourtzidou, Shane Enright, Jörg Genner, Mirko Gottmann, Kevin Cardiff, Giorgos Tsikkos, Zacharias Koliass, Violeta Radu, Gediminas Mačys.

INDICE

	Paragrafi
Abbreviazioni	
Glossario	
Sintesi	I - XI
Introduzione	1 - 10
Approccio e metodologia di audit	11 - 16
Osservazioni	17 - 119
Assetto organizzativo, assunzione e assegnazione del personale alle attività di gestione delle crisi	17 - 25
Nel complesso, l'assetto organizzativo è adeguato...	18 - 21
... nonostante le debolezze di pianificazione iniziali	22 - 23
Nel complesso, il processo di assunzione per la Divisione Gestione delle crisi è stato efficiente	24
... ma la BCE non dispone di procedure specifiche per rivalutare l'organico assegnato ai GVC in una situazione di crisi e per riassegnarlo al fine di consentire l'efficienza operativa nella gestione di tali crisi	25
Cooperazione e coordinamento in relazione alla gestione delle crisi	26 - 43
L'istituzione del coordinamento e della cooperazione con le altre autorità non è ancora completa	30 - 33
L'interazione con il Comitato di risoluzione unico e gli altri portatori d'interesse deve essere migliorata	34 - 43
La pianificazione del risanamento	44 - 66
Dopo una fase di transizione, la BCE ha definito una tempistica coerente per la presentazione dei piani di risanamento...	47
... ma raggiungere decisioni congiunte sui piani di risanamento dei gruppi è rimasto difficile	48 - 49
Il ricorso a esperti nazionali implica potenziali conflitti di governance	50

La Divisione Gestione delle crisi controlla il processo di pianificazione del risanamento e fornisce orientamenti generali ai GVC e alle banche, ma occorrono miglioramenti	51 - 54
La BCE ha reso operativi gli obblighi giuridici per la valutazione dei piani di risanamento in uno strumento efficiente e sostanzialmente esaustivo	55 - 59
... ma i risultati della pianificazione di risanamento non sono utilizzati in modo sistematico per l'individuazione o la gestione delle crisi	60 - 61
Nel complesso gli enti vigilati si esprimono in termini positivi riguardo al processo di pianificazione del risanamento	62 - 64
A causa delle limitazioni nel campione fornito dalla BCE, non è stato possibile trarre conclusioni sulle valutazioni dei piani di risanamento	65 - 66
Individuazione delle crisi	67 - 91
La BCE ha assegnato compiti e definito un flusso di lavoro generale per l'individuazione delle crisi e la risposta alle stesse, ma i suoi orientamenti sull'attuazione delle disposizioni pertinenti non sono sufficientemente sviluppati	69 - 72
La BCE dispone di processi per l'individuazione delle crisi...	73 - 74
... ma non vi è una serie comune di indicatori con chiare soglie per determinare un deterioramento e l'identificatore fondamentale presenta numerosi inconvenienti...	75 - 79
... e i sistemi di monitoraggio necessitano di un miglioramento	80 - 87
Spetta sostanzialmente ai gruppi di vigilanza decidere quando effettuare valutazioni di intervento precoce e come presentarle	88 - 91
Risposta alle crisi	92 - 119
La natura e l'estensione dell'attività di vigilanza intensificata sono definite da ciascun GVC	93
Sono stati creati strumenti di monitoraggio della liquidità...	94 - 95
... ma per essere efficiente sul piano operativo il processo dovrebbe quantificare le perdite subite o probabili	96 - 99
Occorrono maggiori orientamenti sui poteri giuridici e sulle misure pratiche...	100 - 104
... sul monitoraggio dell'attuazione delle misure di vigilanza...	105 - 106

... sulla chiarezza delle linee guida relative alle valutazioni FOLTF	107 - 109
... e sulle attività di formazione e sugli esercizi di simulazione per migliorare l'efficienza operativa della gestione	110 - 111
Va migliorata la documentazione riguardante la risposta alle crisi nelle valutazioni di intervento precoce	112 - 119
Conclusioni e raccomandazioni	120 - 130
Assetto organizzativo	121
Cooperazione e coordinamento in relazione alla gestione delle crisi	122 - 123
Pianificazione del risanamento	124
Individuazione delle crisi	125 - 126
Risposta alle crisi	127 - 130
Allegato I – Limitazione dell'estensione	
Allegato II – Fasi procedurali da seguire per la valutazione dei piani di risanamento nell'ambito dei collegi delle autorità di vigilanza	
Allegato III – Sondaggio presso gli enti vigilati	
Risposte della BCE	

ABBREVIAZIONI

ABE: Autorità bancaria europea

AMD: ammontare massimo distribuibile

ANC: autorità nazionale competente

BCE: Banca centrale europea

BRRD: direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche

CBVB: Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

CD: Consiglio direttivo

CERS: Comitato europeo per il rischio sistemico

CMG: gruppo di gestione delle crisi

CMN: rete di gestione delle crisi

CMT: équipe ad alto livello per la gestione delle crisi

Comitato: Comitato di risoluzione unico

Corte: Corte dei conti europea

CRD: direttiva sui requisiti patrimoniali

CRM: Divisione Gestione delle crisi

DG Statistiche: Direzione Generale Statistiche

ESMA: Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati

FICO: conglomerati finanziari

FOLTF: in dissesto o a rischio di dissesto

FSB: Consiglio per la stabilità finanziaria

G-SIB: banche di rilevanza sistemica globale

G-SIFI: istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica globale

GVC: gruppo di vigilanza congiunto

ICAAP: processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale

ILAAP: processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità

IMAS: *Information Management System*

IS-CMT: gruppo di gestione delle crisi specifico dell'ente

LSI: ente meno significativo

MoU: memorandum d'intesa

MVU: Meccanismo di vigilanza unico

NPL: credito deteriorato

NTR: norme tecniche di regolamentazione

PAE: piano d'azione di emergenza

PoC: punto di contatto

RAS: sistema di analisi dei rischi

Regolamento sull'MVU: regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico

RIA: Divisione Analisi dei rischi

SB: Consiglio di vigilanza

SEBC: Sistema europeo di banche centrali

SI: ente significativo

SM: Stato membro

SREP: processo di revisione e valutazione prudenziale

SRM: meccanismo di risoluzione unico

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UE: Unione europea

WCCA: accordi scritti di coordinamento e cooperazione

GLOSSARIO

Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD)	Direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (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)).
Ammontare massimo distribuibile (AMD)	L'importo massimo che una banca può versare, ad esempio a titolo di bonus o dividendi.
Autorità nazionale competente (ANC)	Autorità nazionale su cui ricade la responsabilità della vigilanza bancaria. Può essere una banca centrale nazionale, un ente specifico preposto alla vigilanza bancaria oppure un modello dualistico. Tale espressione serve a designare i diversi tipi di enti incaricati della vigilanza bancaria in Europa.
Comitato di risoluzione unico (Comitato)	Sulla base di un nuovo meccanismo di risoluzione per il settore bancario nella zona euro, sono stati trasferiti poteri significativi al Comitato di risoluzione unico, il cui obiettivo è garantire la risoluzione ordinata delle banche in dissesto, con un impatto minimo sull'economia reale e sulle finanze pubbliche. Stabilisce norme e procedure uniformi per le banche significative in dissesto sottoposte alla vigilanza della BCE e per altri gruppi transfrontalieri. Elimina gli ostacoli alla risoluzione, ad esempio, in termini di organizzazione interna e operatività delle banche o tramite l'individuazione di misure di risoluzione a carattere transfrontaliero.
Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)	Il Comitato europeo per il rischio sistemico ha il compito di sorvegliare i rischi nel sistema finanziario all'interno dell'UE nel suo complesso (vigilanza macroprudenziale).
Direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD)	Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).
Gruppi di vigilanza congiunti (GVC)	Nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, i gruppi di vigilanza congiunti (GVC) eseguono la vigilanza giornaliera degli enti significativi. Essi comprendono personale sia della BCE sia delle ANC dei paesi in cui risiedono gli enti creditizi, le filiazioni bancarie o le succursali transfrontaliere significative di un determinato gruppo bancario. È istituito un GVC per ciascun ente significativo.
Gruppo di gestione delle crisi (CMG)	Le autorità del paese di origine e quelle principali del paese ospitante di tutte le G-SIFI dovrebbero mantenere gruppi di gestione delle crisi con l'obiettivo di accrescere la preparazione a una crisi finanziaria transfrontaliera che coinvolga l'impresa in questione e agevolare la gestione e la risoluzione della crisi. I CMG dovrebbero includere le autorità

	<p>di vigilanza, le banche centrali, le autorità di risoluzione, i ministri delle finanze e le autorità pubbliche responsabili dei sistemi di garanzia nelle giurisdizioni di origine e in quelle ospitanti degli enti del gruppo, che sono importanti per la risoluzione di quest'ultimo; dovrebbero inoltre collaborare strettamente con le autorità delle altre giurisdizioni in cui le imprese hanno una presenza sistemica.</p>
In dissesto o a rischio di dissesto (FOLTF)	<p>Valutazione da parte dell'autorità di vigilanza o dell'autorità di risoluzione per stabilire se una banca viola, o rischia di violare nel prossimo futuro, i requisiti per il mantenimento dell'autorizzazione, con la possibile attivazione delle procedure di insolvenza o di risoluzione. Per giungere a tale definizione si annoverano, tra l'altro, i seguenti motivi: l'ente ha subito o rischia di subire perdite tali da privarlo dell'intero patrimonio; le attività sono, o è probabile che siano in un prossimo futuro, inferiori alle passività; l'ente non è in grado, o è probabile che non lo sia in un prossimo futuro, di pagare i propri debiti in scadenza.</p>
Istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica globale (G-SIFI)	<p>Nel novembre 2011 il Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) ha pubblicato una serie integrata di misure d'intervento volte ad affrontare i rischi sistemici e di azzardo morale associati alle banche di rilevanza sistemica. In tale pubblicazione, l'FSB ha identificato come istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica globale (G-SIFI) un gruppo iniziale di grandi banche, avvalendosi di una metodologia sviluppata dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB).</p>
Meccanismo di risoluzione unico (SRM)	<p>Il meccanismo di risoluzione unico (SRM), uno dei pilastri dell'unione bancaria insieme al Meccanismo di vigilanza unico, è finalizzato ad accentrare le competenze e le risorse essenziali per gestire il fallimento di qualsiasi ente creditizio negli Stati membri partecipanti.</p>
Meccanismo di vigilanza unico (MVU)	<p>Per Meccanismo di vigilanza unico (MVU) si intende il sistema di vigilanza bancaria nella zona euro. Esso è costituito dalla BCE e dalle autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti. I suoi obiettivi principali sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo; • accrescere l'integrazione e la stabilità del settore finanziario; • assicurare una vigilanza omogenea. <p>L'MVU costituisce uno dei due pilastri dell'unione bancaria dell'UE, unitamente al meccanismo di risoluzione unico.</p>
Processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)	<p>Per le banche sottoposte alla vigilanza diretta della BCE, il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) viene eseguito in seno ai GVC per garantire che gli enti vigilati abbiano in atto disposizioni, strategie, processi e meccanismi idonei, mantengano un livello adeguato di capitale e di liquidità conformemente alle norme applicabili e dispongano di una gestione solida e di una copertura dei rischi a cui sono o potrebbero essere esposti. Il processo SREP si traduce in un punteggio individuale per ciascuna banca.</p>
Regolamento sul Meccanismo di	<p>Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle</p>

vigilanza unico (regolamento sull'MVU)	politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).
Rete di gestione delle crisi	Rete delle funzioni di gestione delle crisi presso le autorità nazionali competenti (ANC)

SINTESI

Che cos'è il meccanismo di vigilanza unico

I. La crisi finanziaria del 2008 ha indotto profondi cambiamenti nella regolamentazione del settore finanziario dell'UE. È stato rafforzato il quadro giuridico per la vigilanza bancaria e nel 2014 è stato istituito il Meccanismo di vigilanza unico. La vigilanza delle grandi banche nella zona euro è entrata nella sfera di competenza della Banca centrale europea (BCE). L'MVU comprende la BCE e le autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti. Uno dei suoi principali obiettivi è accrescere la stabilità del sistema bancario nella zona euro.

Cosa è stato controllato dalla Corte

II. Con il presente audit è stata esaminata l'efficienza operativa della gestione della BCE in relazione a un compito specifico di vigilanza: la gestione delle crisi. Si tratta della procedura utilizzata dalle autorità di vigilanza per individuare le banche in difficoltà finanziarie e intervenire laddove necessario. L'obiettivo della gestione delle crisi consiste nel preservare la stabilità finanziaria e nel diminuire il ricorso ai fondi pubblici. La gestione delle crisi comprende l'elaborazione a priori di piani di risanamento da parte delle banche perché siano preparate alle situazioni di crisi. Contempla altresì l'individuazione da parte dell'autorità di vigilanza di un deterioramento della situazione finanziaria di una banca e, ove necessario, l'esercizio dei poteri di intervento precoce.

Cosa è stato riscontrato dalla Corte

III. Nel complesso, nella sua funzione di vigilanza, la BCE ha istituito un quadro imponente per le procedure di gestione delle crisi. L'assetto organizzativo e la predisposizione delle risorse della BCE ai fini della valutazione dei piani di risanamento e la vigilanza delle banche in crisi sono soddisfacenti, malgrado le debolezze nella pianificazione iniziale e l'esigenza di migliorare l'assegnazione di personale alle situazioni più urgenti.

IV. La BCE è in fase di finalizzazione degli accordi per la cooperazione e il coordinamento esterni con altre autorità di vigilanza e con il Comitato di risoluzione unico. Tuttavia, le questioni ancora aperte potrebbero ritardare e limitare la condivisione di informazioni e compromettere l'efficienza del coordinamento.

V. Per la valutazione dei piani di risanamento delle banche la BCE dispone di un valido processo. Sono poste in essere procedure di presentazione e monitoraggio e gli esperti addetti alla valutazione hanno accesso a strumenti e orientamenti utili, benché suscettibili di miglioramento, in particolare per quanto riguarda gli indicatori dei piani di risanamento. Inoltre, i risultati delle valutazioni relative ai piani di risanamento non sono utilizzati in modo sistematico per l'individuazione delle crisi e la risposta alle stesse. La Corte peraltro non può trarre conclusioni sull'efficienza operativa della gestione di tale processo nella pratica a causa della mancata trasmissione di elementi probatori da parte della BCE.

VI. Il quadro operativo della BCE per la gestione delle crisi presenta alcuni difetti e vi sono indizi di un'attuazione inefficiente. Gli orientamenti per le valutazioni relative alle misure d'intervento precoce non sono sufficientemente sviluppati e non definiscono criteri o indicatori oggettivi per stabilire se una banca è entrata in una situazione di crisi. Non vi sono orientamenti riguardo al miglior utilizzo dei poteri della BCE o alle misure più adeguate da considerare in specifici scenari. La Corte non ha ottenuto elementi probatori esaustivi in merito all'effettivo utilizzo dei poteri della BCE; pertanto non può trarre conclusioni sull'efficienza della sua gestione nella pratica. Anche gli orientamenti concernenti le valutazioni "in dissesto o a rischio di dissesto" (FOLTF) sono carenti per quanto riguarda l'estensione e i livelli di dettaglio.

Accesso agli elementi probatori

VII. La BCE si è rifiutata di fornire elementi probatori importanti chiesti dalla Corte per svolgere l'audit, circostanza che ha avuto ripercussioni negative sull'attività di audit. Ne consegue che le osservazioni e le conclusioni della Corte sono provvisorie. La Corte può giungere a conclusioni generali in merito all'impostazione dei processi della BCE, ma non è in grado di confermare l'efficienza operativa della BCE nella gestione delle crisi nella pratica.

Cosa raccomanda la Corte

VIII. La Corte formula una serie di raccomandazioni per migliorare la gestione delle crisi da parte della BCE.

IX. Nell'ambito della cooperazione, la BCE dovrebbe accrescere il coordinamento con gli attori esterni e adottare un quadro interno per la vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari. In merito all'elaborazione dei piani di risanamento, la BCE dovrebbe fornire ulteriori orientamenti concernenti la calibrazione degli indicatori applicabili.

X. Per quanto concerne l'individuazione delle crisi, la BCE dovrebbe sviluppare maggiormente i propri orientamenti sulle valutazioni riguardanti le misure di intervento precoce e dovrebbe stabilire indicatori per determinare il deterioramento delle condizioni finanziarie di una banca. Anche in tali circostanze dovrebbe avvalersi in modo sistematico delle informazioni riportate nelle valutazioni dei piani di risanamento.

XI. Nell'ambito della risposta alle crisi, la BCE dovrebbe provvedere affinché le problematiche vengano quantificate prima che siano prese in considerazione misure di risposta alle crisi e dovrebbe istituire un sistema di rendicontazione per il monitoraggio sistematico della qualità degli attivi. Dovrebbe altresì sviluppare ulteriormente i propri orientamenti operativi riguardo alle valutazioni sulle misure di intervento precoce, ivi compreso l'utilizzo sistematico di quanto appreso mediante la valutazione dei piani di risanamento delle banche. Infine, nell'ambito delle valutazioni FOLTF, la BCE dovrebbe sviluppare ulteriormente i propri orientamenti operativi.

INTRODUZIONE

1. Tra gli insegnamenti tratti dalla crisi finanziaria del 2008 figurava la necessità di rafforzare il quadro normativo del settore bancario per assicurare una migliore gestione delle crisi. Nell'Unione europea (UE) tale esigenza è stata affrontata con il recepimento nelle legislazioni nazionali della direttiva 2014/59/UE, comunemente nota come direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD), che stabilisce un quadro comune europeo di risanamento e risoluzione.
2. In linea con le nuove norme a livello mondiale, tale quadro è costituito da tre pilastri: pianificazione del risanamento da parte delle banche, intervento precoce ad opera delle autorità di vigilanza e risoluzione come *extrema ratio*. La Commissione ha altresì adottato regolamenti di esecuzione che, unitamente agli orientamenti formulati dall'Autorità bancaria europea (ABE), interpretano e illustrano il quadro normativo, cercando di assicurarne un'applicazione uniforme.
3. Nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (MVU)¹, a decorrere dal novembre 2014 è stata attribuita alla Banca centrale europea (BCE) la responsabilità di garantire una gestione operativa efficiente dei compiti connessi alla valutazione dei piani di risanamento delle banche, nonché di assicurare misure di intervento precoce per le banche significative della zona euro. A partire dal luglio 2017, la BCE svolge una vigilanza diretta su 120 banche significative nella zona euro, che detengono poco più dell'80 % dell'attivo bancario o all'incirca 22 000 miliardi di euro. La BCE stima che i suoi costi totali per la vigilanza prudenziale del sistema bancario nel 2017 ammontino a 490 milioni di euro, finanziati dalle banche stesse tramite prelievo.
4. La pianificazione del risanamento e l'intervento precoce mirano alla mitigazione di una crisi, da parte delle banche stesse o mediante misure di vigilanza. Ai fini della presente relazione, per "situazioni di crisi" si intendono circostanze in cui il deterioramento di una

¹ L'MVU fa riferimento al sistema di vigilanza bancaria nell'Unione europea. L'MVU comprende la BCE e le autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti; i suoi obiettivi principali sono rafforzare la stabilità del sistema bancario europeo, aumentare l'integrazione e la stabilità finanziarie e assicurare una vigilanza omogenea.

banca giunge al punto di mettere a repentaglio le condizioni finanziarie di quest'ultima. Questa responsabilità di vigilanza richiede un quadro di gestione delle crisi; si tratta del processo di preparazione alle situazioni di crisi, dell'individuazione di tali situazioni e della risposta alle stesse quando si verificano.

5. La pianificazione del risanamento costituisce una nuova componente del quadro normativo. In base al regime previsto dalla BRRD, le banche sono ora tenute a sviluppare e mantenere piani di risanamento comprendenti le misure che intendono adottare per risanare le loro condizioni finanziarie come prima risposta al deterioramento. Gli addetti alla vigilanza bancaria valutano la qualità di tali piani e stabiliscono se essi siano credibili e fattibili.

6. Secondo il parere del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB), "l'adozione di un approccio prudentiale lungimirante attraverso interventi precoci può evitare che le debolezze individuate si traducano in una minaccia per la sicurezza e la solidità"². Ciò rappresenta una componente essenziale della gestione delle crisi nell'ambito della vigilanza. La BRRD ha introdotto un insieme completo di strumenti di intervento precoce e il regolamento dell'UE istitutivo dell'MVU³ ha conferito altresì poteri di intervento precoce alla BCE.

7. Pertanto la gestione efficace delle crisi dipende ora in primo luogo dal fatto che la BCE gestisca in modo efficiente sul piano operativo i propri ampi poteri. A tal fine, è necessario creare la capacità di vigilanza allo scopo di individuare eventuali sviluppi negativi in una fase iniziale e di farvi fronte. Occorre altresì assicurare un adeguato flusso di informazioni, a livello sia interno che esterno, nonché l'adozione tempestiva delle decisioni. Un ultimo presupposto per una gestione efficiente sul piano operativo nel fronteggiare una situazione di crisi è uno scambio di informazioni fluido, abbinato a un efficiente coordinamento con altri organismi di vigilanza e autorità competenti.

² CBVB, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, 2012, pag. 4.

³ Cfr. 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 prudentiale degli enti creditizi.

8. La valutazione dei piani di risanamento e l'accertamento delle situazioni di crisi rappresentano decisioni delicate che vanno basate su un processo solido. Lo stesso dicasi per l'utilizzo dei poteri di vigilanza discrezionali, in quanto le misure devono essere concepite per affrontare il problema in modo mirato e proporzionato. Una sfida cruciale consiste nel definire criteri che consentano la parità di trattamento per banche con modelli societari diversi in mercati differenti sottoposti alla vigilanza di gruppi di esperti con diverse esperienze in materia di vigilanza.

9. È pertanto necessario un equilibrio tra i criteri generali e globali e i criteri specifici per l'ente, consentendo al contempo una flessibilità sufficiente nella modalità di applicazione. Al contempo, tutti i criteri devono essere sufficientemente espliciti e solidi da assicurare l'omogeneità in materia di vigilanza e tutele contro la tendenza all'inattività (i vantaggi relativi del non agire) e contro la "cattura del regolatore" (fenomeno per cui verrebbero promossi gli interessi di una banca anziché l'interesse pubblico).

10. Per circa due terzi delle banche sottoposte alle procedure di gestione delle crisi della BCE il punteggio del processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)⁴ era pari a quattro (la classificazione peggiore prima che una banca sia classificata come "in dissesto o a rischio di dissesto", ossia FOLTF) e per un terzo il punteggio era pari a tre. Solo una banca aveva un punteggio SREP pari a due. La maggior parte delle banche è stata soggetta alla gestione delle crisi per almeno un anno e alcune di esse per l'intero periodo. Le cifre relative al 2016 mostrano che l'11 % delle banche in Europa aveva un punteggio SREP pari a quattro. Nel secondo trimestre del 2016, cinque banche presentavano livelli patrimoniali inferiori al fattore di attivazione costituito dall'ammontare massimo distribuibile (AMD).

⁴ SREP è l'acronimo di *supervisory review and evaluation process* (processo di revisione e valutazione prudenziale). Lo scopo principale dello SREP è assicurare che le istituzioni abbiano adottato disposizioni adeguate (tra cui strategie, processi e meccanismi) e dispongano di un livello sufficiente di capitale e di liquidità per garantire la sana gestione e la copertura dei rispettivi rischi.

APPROCCIO E METODOLOGIA DI AUDIT

11. La Corte ha esaminato se, nella sua funzione di vigilanza, la BCE fosse riuscita a istituire un quadro efficiente sul piano operativo per le procedure di gestione delle crisi⁵. Nello specifico, si è inteso valutare:

- a) se le metodologie di vigilanza della BCE e le procedure correlate individuino in modo efficiente un deterioramento sostanziale delle condizioni finanziarie di una banca e vi facciano fronte;
- b) se le procedure e le disposizioni operative per il coordinamento e la cooperazione sia all'interno della BCE sia con altri soggetti pertinenti consentano una gestione efficiente delle crisi.

12. In tale contesto, l'audit ha cercato di esaminare:

- a) l'assetto organizzativo della BCE e i processi per l'assunzione e l'assegnazione del personale;
- b) i processi adottati per lo scambio di informazioni, il coordinamento e la cooperazione, sia internamente sia esternamente con altri soggetti interessati;
- c) i processi adottati per la valutazione dei piani di risanamento, compresi gli strumenti e le pratiche di sostegno;
- d) i processi adottati per l'attuazione del quadro di intervento precoce, ivi compresi i criteri e i metodi volti a garantire l'individuazione delle crisi nella fase iniziale e l'adozione di una risposta adeguata.

13. I criteri di audit sono stati ricavati dalle seguenti fonti:

⁵ Il mandato della Corte di controllare l'efficienza operativa della gestione della BCE è esplicitamente ribadito all'articolo 27.2 del protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE), nonché all'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU.

- a) la normativa pertinente: la BRRD, la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD IV)⁶ e il regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico (regolamento sull'MVU);
- b) i regolamenti delegati della Commissione e gli orientamenti dell'ABE pertinenti;
- c) i principi applicabili a livello mondiale (emanati dal CBVB e dal Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB));
- d) il regolamento interno e le procedure della BCE.

14. Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori tramite riunioni e colloqui con personale chiave della BCE addetto alla vigilanza, nonché tramite un'analisi di determinati documenti interni e dati pubblicamente disponibili. In aggiunta al lavoro di audit presso la BCE, la Corte ha inviato un questionario a tutte le banche significative, al fine di ottenere un feedback sull'efficienza del processo di pianificazione del risanamento.

15. L'audit ha focalizzato l'attenzione solamente sull'efficienza operativa della gestione delle crisi da parte della BCE in relazione alle banche soggette alla vigilanza diretta di quest'ultima (ossia esclusivamente le banche note come "enti significativi"). Il campo di applicazione dell'audit non riguardava le attività di gestione delle crisi per gli "enti meno significativi" o l'interazione della BCE con le autorità di risoluzione, salvo per quanto concerne lo scambio tempestivo delle informazioni. La Corte non ha verificato se le singole decisioni di vigilanza adottate dalla BCE fossero appropriate o meno, bensì se i processi in essere consentano di adottare le decisioni al momento giusto e se le valutazioni effettuate prima di adottare decisioni permettessero di formulare giudizi ben informati.

16. La Corte ha continuato a essere confrontata a limitazioni di estensione. La BCE ha, certo, fornito ampia documentazione ai fini del presente audit e investito ingenti risorse a sostegno dei controlli eseguiti dalla Corte, facendo in modo che questi proseguissero nei tempi previsti; sono stati inoltre posti in essere accordi tra la Corte e la BCE per assicurare la

⁶ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

protezione dei dati riservati e il regolare flusso della documentazione. Di conseguenza, la Corte ha ottenuto, con riferimento all'impostazione del sistema, elementi probatori sufficienti a consentirle di trarre adeguate conclusioni a tale proposito. Tuttavia, gli elementi probatori forniti dalla BCE nell'ambito dei test sui controlli e delle verifiche di convalida sono stati insufficienti. Nell'**allegato I** vengono riportati i dettagli completi. Ciò significa che, per quanto concerne l'efficienza operativa nell'attuazione pratica delle valutazioni dei piani di risanamento e di altre attività di gestione delle crisi, gli elementi probatori di audit accessibili alla Corte sono stati limitati e, talvolta, non sono stati messi immediatamente a disposizione. Ne consegue che, pur avendo ricevuto un volume considerevole di documentazione, la Corte non ha potuto rispondere a tutti i propri quesiti di audit secondo criteri adeguati a tal fine e che la presente relazione deve necessariamente essere considerata provvisoria per quanto riguarda questi aspetti dei controlli effettuati.

OSSERVAZIONI

Assetto organizzativo, assunzione e assegnazione del personale alle attività di gestione delle crisi

17. Per garantire un'efficienza operativa, le attività di gestione delle crisi della BCE richiedono una struttura organizzativa a sostegno della performance e l'assunzione di personale adeguato. Quest'ultimo aspetto comporta l'individuazione degli effettivi necessari, sulla base di una pianificazione oculata, nonché l'assunzione e l'impiego di un numero sufficiente di persone dotate di competenze adeguate. Dovrebbero altresì esistere processi per riassegnare il personale, a seconda dei casi, al fine di rispondere alle emergenze.

Nel complesso, l'assetto organizzativo è adeguato...

18. In seno alla BCE, i gruppi di vigilanza congiunti (GVC) sono incaricati della vigilanza ordinaria, ivi compreso l'esercizio di attività di vigilanza relative alla valutazione dei piani di risanamento delle banche, nonché alla gestione delle crisi. I GVC, sempre diretti da personale della BCE, sono costituiti da personale della BCE e da effettivi nominati dalle autorità di vigilanza degli Stati membri partecipanti. Da un audit precedente è emerso che la BCE non esercita un controllo sufficiente sul numero e sulle competenze di tali addetti alla

vigilanza⁷. Inoltre, alla BCE esiste un'apposita Divisione Gestione delle crisi, in cui confluiscono competenze specifiche in materia di gestione delle crisi a sostegno dei GVC. Anche l'interazione con tale Divisione può assicurare l'omogeneità nelle decisioni adottate dai GVC e l'efficienza operativa nella gestione delle loro attività (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Compiti della Divisione Gestione delle crisi

Gli obiettivi principali della Divisione Gestione delle crisi sono: a) assicurare un trattamento omogeneo delle questioni connesse alla gestione delle crisi; b) fornire orientamenti e il supporto di esperti, informazioni pertinenti e assistenza amministrativa ai GVC e all'équipe ad alto livello dell'MVU per la gestione delle crisi; c) offrire attività di formazione ai GVC; d) agire in qualità di punto di ingresso per la cooperazione con le autorità di risoluzione.

Per ciascun ente significativo, la Divisione Gestione delle crisi ha designato un punto di contatto che funge da interfaccia con i GVC. In media, un punto di contatto assiste nove GVC nell'esercizio dei rispettivi compiti di gestione delle crisi.

19. Inoltre, la Divisione Gestione delle crisi definisce e controlla gli indicatori pertinenti ai fini delle crisi in base alle informazioni sui rischi e sulle vulnerabilità degli enti sottoposti all'MVU. Essa riceve tali informazioni dalla Divisione Analisi dei rischi e dalle divisioni di gestione delle crisi delle autorità nazionali competenti (ANC), nonché i dati di vigilanza dalla Direzione Generale Statistiche (DG Statistiche) della BCE.

20. Questa struttura organizzativa rafforza l'efficienza nella gestione operativa dei compiti. Vi è una chiara ripartizione di responsabilità e funzioni tra i GVC e la Divisione Gestione delle crisi; tale sistema contribuisce all'interazione efficiente tra le due parti e viene da essa rafforzato. I GVC hanno chiari compiti di vigilanza ordinaria e sono altresì coinvolti in varie fasi della gestione delle crisi, a partire dalle attività preparatorie fino, da ultimo, all'intervento precoce o al processo FOLTF.

⁷ Cfr. i paragrafi 126-137 della relazione speciale n. 29/2016 "Il Meccanismo di vigilanza unico: un buon inizio, ma sono necessari ulteriori miglioramenti" (<http://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=39744>).

21. La BCE ha ulteriormente migliorato questa interazione con i GVC dividendo la Divisione Gestione delle crisi in due sezioni: “Crisis Management Operations” (operazioni di gestione delle crisi) e “Crisis Management Policy and Cooperation” (politica e cooperazione in materia di gestione delle crisi). La prima sezione è responsabile dell’interazione specifica delle banche con i GVC, mentre la seconda sezione è incaricata di eseguire compiti legati al coordinamento delle politiche relative al quadro di gestione delle crisi e alla cooperazione con le autorità competenti, le autorità di risoluzione e altre parti interessati.

... nonostante le debolezze di pianificazione iniziali

22. Il supporto fornito ai GVC da parte degli esperti della Divisione Gestione delle crisi può essere determinante per l’efficienza operativa nella gestione di una situazione di crisi, in quando non vi è alcuna garanzia che i membri dei GVC dispongano delle competenze necessarie per tale gestione.

23. Il processo di pianificazione iniziale per il personale in organico alla Divisione Gestione delle crisi era sprovvisto di una combinazione di competenze predefinita. In relazione all’istituzione dell’MVU, inoltre, per l’assunzione del personale dei GVC non si richiedeva esplicitamente alcuna esperienza nell’ambito della gestione delle crisi, né la BCE ha la facoltà di far sì che i membri dei GVC inviati dalle autorità nazionali dispongano delle competenze necessarie. Il servizio delle Risorse umane sta al momento valutando la possibilità di creare una banca dati di competenze e qualifiche per l’MVU.

Nel complesso, il processo di assunzione per la Divisione Gestione delle crisi è stato efficiente

24. Sulla base del campione esaminato, la Corte ha concluso che, in generale, l’assunzione alla Divisione Gestione delle crisi è stata efficiente, in particolare tenendo conto della difficoltà di trovare persone con esperienza pertinente. Sono stati necessari tra i due e i sei mesi dall’inizio alla fine del processo di assunzione e tutte le persone assunte disponevano delle competenze necessarie.

... ma la BCE non dispone di procedure specifiche per rivalutare l'organico assegnato ai GVC in una situazione di crisi e per riassegnarlo al fine di consentire l'efficienza operativa nella gestione di tali crisi

25. Come illustrato al paragrafo 119 della relazione speciale della Corte⁸, il livello di rischio di un ente vigilato dovrebbe riflettersi nel numero e nella portata dei compiti di vigilanza. Un rapido deterioramento della situazione di una banca potrebbe implicare vincoli di risorse per il relativo GVC. In una situazione di crisi, i GVC possono ridurre o rinviare i compiti ordinari. Tuttavia, non vi è alcun processo per rivalutare l'organico necessario o per riassegnare personale, il che ostacola potenzialmente l'efficienza operativa della gestione in una situazione di crisi.

Cooperazione e coordinamento in relazione alla gestione delle crisi

26. Una gestione delle crisi efficiente sul piano operativo richiede una cooperazione e un coordinamento efficaci tra i pertinenti portatori d'interesse. Ciò vale in particolare per i gruppi bancari transfrontalieri, considerata la loro natura complessa.

27. Ai sensi del diritto dell'UE⁹, la BCE, nel gestire una situazione di crisi di una banca, è tenuta a scambiare informazioni e a coordinare le proprie attività con altre autorità, che possono includere altre autorità competenti per la vigilanza bancaria all'interno dei collegi delle autorità di vigilanza, le autorità di vigilanza assicurativa, le autorità di risoluzione e le autorità macroprudenziali.

28. I collegi delle autorità di vigilanza rappresentano i veicoli per la cooperazione e il coordinamento in materia di vigilanza, sia in condizioni normali sia in situazioni di crisi. La gestione efficiente sul piano operativo dei compiti dei collegi riguarderebbe lo scambio delle informazioni pertinenti, il coordinamento dell'accertamento delle crisi e il coordinamento della risposta alle crisi.

⁸ Relazione speciale n. 29/2016.

⁹ Ad esempio, la CRD IV.

29. I collegi dovrebbero basarsi su accordi scritti che prevedano disposizioni concernenti gli obblighi di riservatezza, l'utilizzo e la condivisione delle informazioni e il coordinamento tra i membri¹⁰. Un modello per gli accordi scritti e le procedure interne della BCE forniscono orientamenti ai GVC per concludere gli accordi scritti con altre autorità. Tuttavia, per quanto concerne le situazioni di crisi, le procedure della BCE non comprendono istruzioni specifiche riguardanti l'ambito e l'estensione delle informazioni proprie del gruppo bancario da scambiare. Negli accordi scritti conclusi finora, tali informazioni non sono sempre definite secondo i requisiti. L'assenza di tali accordi potrebbe ostacolare l'efficiente funzionamento del collegio in una situazione di crisi.

L'istituzione del coordinamento e della cooperazione con le altre autorità non è ancora completa

30. In veste di autorità di vigilanza su base consolidata, la BCE presiede 34 collegi delle autorità di vigilanza, ivi inclusi quattro collegi internazionali che non comprendono altri partecipanti dell'UE oltre alla BCE. La BCE sta concludendo accordi scritti di coordinamento e cooperazione al fine di agevolare la gestione delle crisi in seno a tali collegi. A giugno 2017 la BCE aveva stipulato accordi del genere solamente per cinque collegi (cfr. **tabella 1**). La BCE non ha dato priorità alla conclusione degli accordi scritti di coordinamento e cooperazione in base al rischio. Talvolta i negoziati risultano complessi, in quanto dipendono, tra l'altro, dalla reattività delle controparti. In assenza di un tale accordo, potrebbe risultare ridotta la capacità della BCE di rispondere a una crisi in modo tempestivo ed efficiente.

Tabella 1 – Stato degli accordi scritti di coordinamento e cooperazione

Stato	Numero di enti
Conclusi	5
In attesa di approvazione da parte della BCE	4
In fase di esame interno da parte della BCE	18
In sospenso (incluse due banche di rilevanza sistemica globale (G-SIB))	3
Non avviati (collegi internazionali)	4

Fonte: BCE.

¹⁰ Articolo 115 della direttiva CRD IV e articolo 5 del regolamento delegato (UE) 2016/98 della Commissione del 16 ottobre 2015.

31. I documenti forniti dalla BCE contengono limitati orientamenti operativi rivolti ai GVC al fine di garantire che i rispettivi compiti connessi ai collegi siano gestiti in modo coerente ed efficiente in una situazione di crisi.

32. Non vi è alcun quadro di norme interno per far sì che le sfide ulteriori derivanti dalla vigilanza supplementare della BCE su 29 conglomerati finanziari (FICO)¹¹ siano fronteggiate¹². La mancanza di un tale quadro potrebbe incidere sull'efficacia e sulla tempistica dell'intervento qualora un FICO entri in crisi.

33. Per questi due motivi, il modello della BCE per gli accordi scritti di coordinamento e cooperazione riveste particolare importanza ai fini di una gestione delle crisi transfrontaliere efficiente sul piano operativo. Tuttavia, tale modello non include l'insieme minimo obbligatorio di informazioni che devono essere scambiate tra i membri del collegio in uno scenario di crisi¹³. Gli elementi probatori a disposizione della Corte non fornivano esempi di casi in cui la BCE aveva concordato questo insieme minimo di informazioni. Neanche la sezione del modello dedicata all'interazione tra i collegi delle autorità di vigilanza e i collegi di risoluzione è completa, a causa della recente istituzione dei collegi di risoluzione e del fatto che 19 gruppi transfrontalieri ricadono attualmente nella sfera di competenza del Comitato di risoluzione unico (di seguito il "Comitato"). La BCE ha affermato di prevedere la

¹¹ Cfr. direttiva 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario (GU L 35 dell'11.2.2003, pag. 1). Lo scopo della direttiva è quello di istituire norme comuni per la vigilanza prudenziale dei conglomerati finanziari.

¹² L'articolo 4, paragrafo 1, lettera h), del regolamento sull'MVU stabilisce che la BCE debba partecipare alla vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari in relazione agli enti creditizi che ne fanno parte e assumere i compiti di coordinatore quando la BCE è designata tale conformemente al diritto dell'UE.

¹³ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento delegato 2016/98 della Commissione, l'autorità di vigilanza su base consolidata è tenuta a comunicare le misure e le azioni (adottate o pianificate) ai membri del collegio. Il modello di accordo scritto di coordinamento e cooperazione fa riferimento esclusivamente agli sforzi delle autorità per condividere sollecitamente l'insieme minimo di informazioni di cui all'articolo 114 della direttiva CRD IV, disposizione che risulta meno esplicita rispetto all'obbligo sancito regolamento delegato della Commissione.

revisione di tale sezione una volta finalizzati gli accordi scritti per i collegi di risoluzione e i gruppi di gestione delle crisi.

L'interazione con il Comitato di risoluzione unico e gli altri portatori d'interesse deve essere migliorata

34. L'efficace interazione con le autorità di risoluzione in generale, e in particolare con il Comitato di risoluzione unico quale nuovo organismo dell'UE incaricato della risoluzione delle banche in dissesto, è diventata una nuova componente fondamentale della gestione delle crisi.

35. La cooperazione della BCE con tale Comitato implica la condivisione e lo scambio di informazioni afferenti i compiti di una delle due organizzazioni o di entrambe. Detti compiti includono la pianificazione della risoluzione, l'imposizione di misure di intervento precoce e lo svolgimento di valutazioni FOLTF.

36. Come primo passo per assicurare un efficiente flusso delle informazioni, nel dicembre 2015 la BCE e il Comitato hanno sottoscritto un memorandum d'intesa. Tale documento è attualmente in fase di aggiornamento, allo scopo di ampliare l'ambito e l'estensione delle informazioni fornite al Comitato per la pianificazione della risoluzione e nelle situazioni di crisi, sulla base dell'esperienza maturata negli ultimi due anni.

37. Dall'aprile 2015 il Comitato dispone di un accesso remoto a Darwin, il sistema di gestione degli atti e dei documenti della BCE, e all'*Information Management System (IMAS)*, il sistema di gestione delle informazioni utilizzato nell'MVU. La quantità di informazioni condivise con il Comitato sulle situazioni che non sono critiche è limitata. Per quanto riguarda le situazioni di crisi, non esiste al momento un insieme di informazioni prestabilite da fornire al Comitato. Pertanto, la BCE mette a disposizione le informazioni che ritiene pertinenti e il Comitato, se necessita di integrazioni, è tenuto a farne richiesta.

38. Se le informazioni da condividere fossero convenute a priori, sarebbe più semplice mettere i dati a disposizione del Comitato in una situazione di crisi, ovviando così a un'attuale mancanza di efficienza operativa. Nondimeno, questo accorgimento da solo non assicura che il Comitato riceva tali informazioni nella fase iniziale di una crisi. Il livello delle

informazioni messe a disposizione non aumenta automaticamente al deteriorarsi delle condizioni finanziarie di una banca (punto di crisi), ma solo se la BCE prende in considerazione un intervento precoce e lo segnala debitamente nell'IMAS oppure se ritiene tale incremento altrimenti opportuno.

39. Nel complesso, tali carenze hanno influito negativamente sull'efficienza operativa della gestione del sistema. Anziché ricevere un insieme di dati più completo fin dal principio, ciò comporta numerose richieste puntuali da parte del Comitato di risoluzione unico, per le quali i dati vanno preparati, approvati e trasmessi. Inoltre, il processo di condivisione di un insieme più ampio di informazioni al deteriorarsi della situazione di un ente potrebbe essere ulteriormente migliorato per incrementare l'efficienza operativa della gestione. La recente relazione speciale della Corte relativa al Comitato di risoluzione unico include ulteriori informazioni sulla cooperazione tra i due organismi.

Il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)

40. Il CERS è responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario all'interno dell'UE. Esso individua i rischi sistemici e ne stabilisce l'ordine di priorità, nonché emette segnalazioni e raccomandazioni per un'azione correttiva. La Corte non ha riscontrato procedure elaborate volte a garantire che nella gestione delle crisi della BCE si tenga conto dei rischi sistemici per la stabilità finanziaria individuati dal CERS.

Cooperazione con le autorità competenti

41. La BCE ha istituito processi interni per l'elaborazione, la negoziazione e l'approvazione di accordi di cooperazione o memorandum d'intesa con altre autorità competenti ai fini del coordinamento in una situazione di crisi (cfr. **grafico 1**). Ha sottoscritto memorandum d'intesa con l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e continua ad adoperarsi per concludere accordi di cooperazione con le autorità nazionali di vigilanza dei mercati, le autorità di vigilanza degli Stati membri non appartenenti alla zona euro e le autorità nazionali di paesi terzi.

Grafico 1 – I quattro ambiti di vigilanza inclusi nei memorandum d’intesa con altre autorità competenti

Quattro ambiti di vigilanza inclusi nei memorandum d’intesa in corso di negoziazione da parte della BCE



Fonte: BCE.

42. La priorità attribuita alla conclusione di accordi con paesi terzi dipende da una serie di fattori, quale l’analisi delle esposizioni e delle strutture dei gruppi. Tuttavia, tali priorità non si riflettono in alcun piano d’azione generale all’interno della BCE, né vi è alcuna definizione di priorità al momento della conclusione di accordi con autorità nazionali di vigilanza dei mercati o con Stati membri che non ricadono nell’MVU. Nella pratica, la sottoscrizione di memorandum d’intesa con autorità di paesi terzi dipende dalla disponibilità della controparte a cooperare. Gli accordi stipulati finora riguardanti la vigilanza ordinaria non contemplano disposizioni specifiche relative alle attività di gestione delle crisi.

43. Inoltre, la BCE ha l’obbligo giuridico di informare di una potenziale situazione di crisi, a seconda della gravità, gli altri portatori d’interesse, tra cui l’ABE, le banche centrali nazionali e la funzione monetaria della stessa BCE.

La pianificazione del risanamento

44. Un obbligo essenziale contemplato dalla BRRD prevede che le banche elaborino e mantengano piani finalizzati a risanare la loro posizione finanziaria nell’eventualità di un improvviso deterioramento. Questi sono noti come piani di risanamento. In veste di autorità

di vigilanza bancaria, la BCE deve valutare con cadenza annuale la qualità dei piani di risanamento.

45. Un processo efficiente sul piano operativo per la valutazione dei piani di risanamento richiederebbe strumenti coerenti, nonché responsabilità e ruoli chiaramente definiti all'interno della BCE. I GVC dovrebbero effettuare quindi le valutazioni e fornire feedback alle banche entro determinate scadenze, offrendo al Comitato di risoluzione unico l'opportunità di esprimere il proprio parere¹⁴.

46. Un processo efficiente sul piano operativo consentirebbe altresì di segnalare prontamente potenziali debolezze e assicurarebbe l'omogeneità nella valutazione dei piani di risanamento per tutto l'MVU. Infine, i risultati delle valutazioni complessive dovrebbero essere utilizzati sistematicamente come dati informativi per la preparazione alle crisi e per la gestione delle medesime.

Dopo una fase di transizione, la BCE ha definito una tempistica coerente per la presentazione dei piani di risanamento...

47. La BCE ha dovuto scaglionare il processo di presentazione per tutte le banche a causa del tardivo recepimento della BRRD in molti Stati membri nel 2015. Questo processo è stato adattato e un nuovo approccio alla presentazione dei piani è stato adottato e attuato per la seconda edizione del 2016, accrescendo l'efficienza operativa del processo.

... ma raggiungere decisioni congiunte sui piani di risanamento dei gruppi è rimasto difficile

48. La procedura esatta da seguire per la valutazione varia a seconda della struttura della banca o del gruppo bancario. Per i gruppi bancari transfrontalieri, ad esempio, il collegio delle autorità di vigilanza è tenuto ad adottare una decisione congiunta di tutti i suoi membri. L'**allegato II** riporta il diagramma di flusso per la valutazione dei piani di risanamento da parte dei collegi delle autorità di vigilanza.

¹⁴ Articolo 6, paragrafo 4, della BRRD.

49. Stando a quanto dichiarato dalla BCE, il primo ciclo di piani presentati ha subito dei ritardi per una serie di motivi. Su 106 banche, 71 (il 67 %) hanno presentato i propri piani di risanamento entro i termini stabiliti. Il Comitato di risoluzione unico non ha formulato osservazioni su alcun piano del ciclo del 2015. Laddove la procedura contemplava la partecipazione di un collegio delle autorità di vigilanza, solo in 11 casi su 32 (34 %) il processo formale di decisione congiunta è stato completato, è sfociato cioè in una decisione congiunta tra tutti i membri. Nel loro insieme, tali risultati indicano una mancanza di efficienza nell'attività dei collegi delle autorità di vigilanza.

Il ricorso a esperti nazionali implica potenziali conflitti di governance

50. L'autorità competente è responsabile della valutazione dei piani di risanamento¹⁵; nel caso degli enti significativi, questa funzione è svolta dalla BCE. Il manuale di vigilanza della BCE¹⁶ prevede che i dipendenti delle ANC possano partecipare alla valutazione dei piani di risanamento, senza tuttavia far parte di un GVC o dover riferire al sub-coordinatore dell'ANC. Essi riferiscono invece al responsabile del relativo dipartimento nazionale. Nella relazione speciale n. 29/2016 (paragrafi 140, 141 e 147), la Corte è giunta alla conclusione che il conflitto tra linee gerarchiche e l'assenza di un feedback sulla performance potrebbero avere ripercussioni negative sulla performance e sull'efficienza operativa nella gestione della procedura di valutazione. In questo caso, la situazione risulta persino più problematica, poiché non vi è alcun legame con il GVC mediante il sub-coordinatore dell'ANC né un processo di trasferimento formalmente definito. Il manuale non fornisce neanche orientamenti per l'interazione procedurale tra i coordinatori dei GVC e gli esperti nazionali pertinenti.

¹⁵ Articolo 6, paragrafo 2, della BRRD.

¹⁶ "I GVC dovrebbero consentire agli esperti nazionali con funzioni orizzontali di partecipare alle deliberazioni riguardanti la valutazione dei piani di risanamento" [traduzione a cura della Corte].

La Divisione Gestione delle crisi controlla il processo di pianificazione del risanamento e fornisce orientamenti generali ai GVC e alle banche, ma occorrono miglioramenti

51. Nel corso di due esami interni, la Divisione Gestione delle crisi ha individuato determinate problematiche concernenti la gestione efficiente del processo di valutazione. È emersa l'esigenza di ulteriori orientamenti in merito alle opzioni, agli scenari e agli indicatori di risanamento; tali orientamenti sono stati successivamente forniti alle autorità di vigilanza in molti ambiti della pianificazione del risanamento. Ciò si è tradotto in un approccio alle valutazioni più armonizzato ed efficiente.

52. Al fine di accrescere la qualità e la credibilità dei piani di risanamento e di garantire l'efficienza operativa del processo, è cruciale che gli enti comunichino, in modo chiaro e coerente, i dati fondamentali richiesti dalla direttiva BRRD. A tal fine, la BCE ha fornito agli enti un modello di rendicontazione conciso e standardizzato, che consente loro di presentare i dati finanziari fondamentali nello stesso modo. Lo strumento relativo al modello contiene valutazioni predefinite e ha il vantaggio di collegare le informazioni provenienti da indicatori, scenari e opzioni e di quantificarne gli effetti. Questo modello è stato utilizzato per la prima volta nel ciclo del 2016. Va apprezzato il fatto che è già stato riesaminato e leggermente aggiornato per il prossimo ciclo, includendo orientamenti aggiuntivi indirizzati sia alle banche che alle autorità di vigilanza.

53. Malgrado gli orientamenti già elaborati dalla Divisione Gestione delle crisi in collaborazione con la rete di gestione delle crisi per una serie di ambiti, i GVC hanno verificato tramite colloqui la necessità, confermata da numerose banche nel sondaggio svolto dalla Corte (cfr. **paragrafo 14**), di ulteriore assistenza al fine di migliorare la qualità delle informazioni fornite nei piani di risanamento (cfr. **allegato III** per le risposte dettagliate). Un ambito di particolare importanza era la calibrazione dei livelli di soglia degli indicatori, definendo ad esempio livelli di attivazione per i coefficienti e/o gli indicatori e valutando il margine scelto al di sopra dei requisiti relativi ai pilastri; va però notato che l'ABE ha già fornito orientamenti a questo proposito.

54. A tale riguardo, la BCE non ha fornito ai GVC orientamenti dettagliati, oltre a quanto era stato già elaborato dall'ABE¹⁷, per quel che concerne la modalità di valutazione della qualità degli indicatori (più specificatamente l'adeguatezza con cui le soglie sono calibrate per ciascun indicatore), il che migliorerebbe l'efficienza operativa nella gestione del processo. A giugno 2017, la Corte ha constatato che l'analisi *inter pares* delle banche con modelli societari e caratteristiche analoghi (aspetto che secondo l'ABE potrebbe consentire di individuare tendenze comuni e migliori pratiche) non è stata eseguita da parte della BCE.

La BCE ha reso operativi gli obblighi giuridici per la valutazione dei piani di risanamento in uno strumento efficiente e sostanzialmente esaustivo

55. La BCE e le ANC hanno unito le forze al fine di creare un modello che comprendesse tutti gli obblighi giuridici per la valutazione dei piani di risanamento. Tale modello ha semplificato l'attività delle autorità di vigilanza, ha migliorato la qualità delle valutazioni e ha rafforzato l'efficienza operativa della modalità di gestione del processo. I riscontri orali forniti dai coordinatori dei GVC hanno confermato il giudizio positivo sul modello semplificato.

56. La BCE ha elaborato uno strumento Excel per agevolare la valutazione della credibilità e della fattibilità riguardo alle singole opzioni di risanamento. Lo strumento combina i dati qualitativi derivanti dalle valutazioni dei piani di risanamento con i dati di mercato e specifici delle banche, nonché calcola l'impatto di un'ampia gamma di potenziali misure in diversi scenari. Dal momento che esso consente l'accesso a una notevole quantità di dati disponibili, sia storici che attuali, dovrebbe contribuire a ottenere una visione più realistica della fattibilità delle singole misure, potenziando a tale riguardo l'efficienza operativa della gestione di tali valutazioni.

57. È stata istituita una procedura per l'aggiornamento annuale dello strumento di valutazione dei piani di risanamento sotto l'egida di un gruppo dedicato di esperti della rete di gestione delle crisi. La BCE ha fornito alla Corte elementi che dimostrano come sia effettuato un controllo incrociato dello strumento di valutazione a fronte del regolamento

¹⁷ Orientamenti dell'ABE sugli indicatori dei piani di risanamento – EBA-GL-2015-02.

delegato (UE) 2016/98 della Commissione e come determinati elementi vengano aggiornati e integrati nello strumento. Lo strumento contiene altresì riferimenti agli obblighi giuridici pertinenti volti ad accrescere l'efficienza.

58. Tuttavia, la Corte ha rilevato che non vi era alcuna procedura formale per l'analisi delle relazioni comparative dell'ABE¹⁸ né alcuna documentazione indicante che le constatazioni e le conclusioni sono rispecchiate nello strumento stesso, fornendo così potenzialmente all'utente ulteriori orientamenti o esempi pratici. Questi elementi migliorerebbero l'efficienza operativa delle valutazioni, in quanto eviterebbero agli esperti incaricati della valutazione di dover cercare orientamenti in una serie di documenti scollegati fra loro.

59. Sebbene gli esperti addetti alla valutazione abbiano solitamente accesso all'IMAS, la BCE non ha istituito una procedura formale per fornire orientamenti sulla verifica delle informazioni nei piani di risanamento facendo riferimento ad altre fonti (ad esempio relazioni sugli incarichi di audit, registri, dati tratti dallo SREP, relazioni sulle ispezioni in loco), riportandone anche i link. L'efficienza operativa potrebbe essere compromessa da questa assenza di orientamenti, soprattutto nei casi in cui i piani di risanamento vengono valutati da esperti nazionali di una ANC che non fanno parte del GVC pertinente oppure da membri del personale di grado inferiore.

... ma i risultati della pianificazione di risanamento non sono utilizzati in modo sistematico per l'individuazione o la gestione delle crisi

60. La valutazione dei piani di risanamento termina con il completamento di un modello di valutazione e una lettera di feedback in cui si illustrano alla banca le lacune del piano. Il manuale di vigilanza contiene regole generali per l'utilizzo di tali informazioni. Al fine di incentivare l'efficienza operativa, i risultati delle valutazioni dei piani di risanamento dovrebbero altresì costituire una componente centrale e sistematica del processo di

¹⁸ Tali relazioni sono finalizzate ad aiutare le autorità di vigilanza a svolgere le valutazioni per individuare gli elementi fondamentali che gli enti devono considerare al momento dell'elaborazione dei propri piani di risanamento. Cfr. la pubblicazione intitolata *EBA Recovery Planning – Comparative Report on Governance Arrangements and Indicators*, pag. 4.

vigilanza ordinaria della BCE. Tuttavia, non è posta in essere alcuna procedura specifica a tale riguardo e non sono state riscontrate realizzazioni documentate, ad esempio sotto forma di una relazione di sintesi, che richiedano ai GVC di includere gli aspetti di un piano di risanamento nella propria attività di vigilanza ordinaria. Cfr. **riquadro 2** per alcuni esempi.

Riquadro 2 – Modalità con cui i GVC possono utilizzare i risultati delle valutazioni dei piani di risanamento per la vigilanza ordinaria

Monitoraggio degli indicatori

Monitoraggio dell'adozione da parte delle banche di azioni adeguate quali previste nel piano di risanamento, senza però definirle tali

Ispezione in loco (ad esempio verificare la fattibilità controllando se le informazioni fornite manchino di plausibilità o verificare l'accuratezza dei dati e delle ipotesi sottostanti)

Monitoraggio delle quasi-violazioni degli indicatori relativi ai piani di risanamento¹⁹

Elaborazione di una breve relazione sulle possibili misure di intervento nel contesto della gestione delle crisi presso la banca

61. I risultati delle valutazioni dei piani di risanamento non vanno ancora ad alimentare le discussioni del gruppo di gestione delle crisi specifico dell'ente²⁰ né confluiscono in un potenziale ricorso alle misure di intervento precoce. Dalle informazioni summenzionate non emerge con chiarezza se le informazioni prontamente disponibili derivanti dal processo di valutazione siano utilizzate in una qualsiasi maniera sistematica. Non è assicurato, ad esempio, alcun monitoraggio sistematico delle violazioni degli indicatori o dell'attuazione delle azioni di risanamento. Tali carenze potrebbero avere ripercussioni negative su una

¹⁹ A tale riguardo, nel manuale di vigilanza si afferma che i risultati di una valutazione devono essere inseriti nello SREP; i risultati e le carenze individuati nella valutazione dei piani di risanamento dovrebbero essere tenuti in considerazione nell'esaminare la governance interna e i controlli sull'intero ente. Tali orientamenti rimangono però alquanto generici, come è stato confermato nei colloqui che gli auditor della Corte hanno avuto con i GVC.

²⁰ Il gruppo di gestione delle crisi specifico di un ente funge da organismo di coordinamento interno centrale dell'MVU per quanto riguarda le azioni di vigilanza necessarie a mitigare una situazione di crisi. Costituisce altresì il nodo centrale per la condivisione delle informazioni e per il coordinamento della risposta di vigilanza della BCE.

gestione efficiente – sul piano operativo – dell’individuazione delle crisi, dell’intervento precoce e della risposta alle crisi.

Nel complesso gli enti vigilati si esprimono in termini positivi riguardo al processo di pianificazione del risanamento

62. Nell’ambito dell’audit, la Corte ha svolto un sondaggio online rivolto a tutte le banche che avevano presentato piani di risanamento alla BCE. Si è chiesto loro di esprimere un parere sulle norme stabilite per la pianificazione del risanamento e sulla loro interazione con la BCE nel corso del processo. Il sondaggio, effettuato presso tutti i 125 enti significativi, si è svolto a marzo e aprile 2017. Sono pervenute risposte da 64 enti di 17 Stati membri (cfr. **allegato III** per le risposte dettagliate).

63. In generale, le banche si sono espresse positivamente in merito al processo di pianificazione del risanamento, sebbene abbiano anche segnalato la necessità di maggiore chiarezza e di ulteriori orientamenti onde risolvere le restanti ambiguità in alcuni ambiti. Gli aspetti da chiarire includevano la definizione dei segnali di allerta precoce e degli indicatori dei piani di risanamento, la calibrazione degli indicatori e i livelli soglia adeguati, l’allineamento degli indicatori ai modelli societari delle banche e la metodologia adottata per le prove inverse di stress sull’intera gamma di scenari. Dieci banche hanno messo in evidenza la duplicazione delle informazioni richieste e hanno chiesto una distinzione più netta tra le informazioni domandate, rispettivamente, per i piani di risanamento e per i piani di risoluzione²¹.

64. La maggior parte delle banche ha riferito che l’interazione con la BCE era stata positiva, sebbene sette di esse abbiano affermato che le lettere di feedback avevano subito ritardi o non erano state inviate affatto²². Secondo dodici banche, i GVC dovrebbero essere più specifici nel fornire assistenza tecnica alle banche e hanno altresì espresso

²¹ Tale distinzione era considerata particolarmente carente in merito all’identificazione e alla classificazione dettagliata dei soggetti giuridici, delle funzioni essenziali e delle linee di business, tutti elementi percepiti come poco rilevanti per la pianificazione del risanamento.

²² Una banca non aveva ricevuto alcuna lettera di feedback dopo il primo ciclo di piani presentati nei tempi stabiliti. Le altre sei osservazioni si riferivano al secondo ciclo.

preoccupazioni simili in merito agli orientamenti su come integrare le filiazioni nei piani di risanamento del gruppo. Infine, nove banche hanno messo in dubbio l'applicazione del principio di proporzionalità. Un'analisi dettagliata delle risposte a ciascuna domanda è illustrata nell'*allegato III*.

A causa delle limitazioni nel campione fornito dalla BCE, non è stato possibile trarre conclusioni sulle valutazioni dei piani di risanamento

65. Per le limitazioni descritte in precedenza al paragrafo 16, gli auditor della Corte hanno dovuto adeguare le procedure di audit e sono stati solo in grado di raffrontare le informazioni (in parte coperte da *omissis*) su aspetti selezionati dei tre piani di risanamento con i criteri/gli orientamenti disponibili e con le valutazioni che ne sono seguite. L'obiettivo della Corte era di valutare, nella misura del possibile, l'organicità e la coerenza dello strumento di valutazione quale parte dei processi operativi usati dalla direzione. A tale scopo, la Corte ha esaminato, per quanto possibile, come erano state effettuate nella pratica le valutazioni e se fornivano alle banche un feedback utile sotto forma di elenco completo delle carenze individuate.

66. La Corte ha individuato incoerenze marginali in merito ai criteri di valutazione per la sezione concernente gli indicatori e alla valutazione risultante, nonché al feedback destinato alle banche. Inoltre, la pista delle informazioni di audit è stata compromessa dal fatto che gli esperti addetti alla valutazione non rimandano alle sezioni pertinenti del piano di risanamento o del fascicolo di vigilanza²³. In ogni modo, gli elementi probatori messi a disposizione della Corte non erano sufficienti per giungere a una conclusione in merito all'efficienza con cui il processo di elaborazione dei piani di risanamento è attuato nella pratica. Cfr. *allegato I* per un'analisi dettagliata delle limitazioni dell'estensione.

²³ La pista di audit è un sistema che ripercorre le operazioni o le informazioni dettagliate relative a un elemento. Corrisponde al registro dei cambiamenti apportati in una banca dati o in un fascicolo specifici.

Individuazione delle crisi

67. Il quadro normativo dell'UE comprende un'ampia gamma di misure di intervento precoce e di altri poteri di vigilanza per trattare le banche in crisi. In veste di autorità di vigilanza, la BCE ha istituito un quadro di gestione delle crisi che dovrebbe attivare risposte tempestive ed efficaci e assicurare l'adeguata adozione di decisioni in una situazione di crisi.

68. Affinché possa essere efficiente sul piano operativo, tale quadro deve far sì che la BCE eserciti i propri poteri in conformità degli orientamenti pertinenti dell'ABE e degli obiettivi dell'MVU. Una gestione delle crisi efficiente sul piano operativo dipende dalla capacità di vigilanza di individuare una crisi nella fase iniziale. A tal fine, occorre comprendere con chiarezza la base giuridica per il ricorso alle misure di intervento precoce e per l'esercizio di altri poteri di vigilanza, fissando criteri oggettivi per simili atti e tenendo debitamente conto del principio di proporzionalità. In tale contesto, processi adeguati e orientamenti esaustivi e dettagliati per il personale rivestono particolare importanza, in considerazione delle sfide giuridiche che la BCE ha rilevato per l'esercizio uniforme dei propri poteri.

La BCE ha assegnato compiti e definito un flusso di lavoro generale per l'individuazione delle crisi e la risposta alle stesse, ma i suoi orientamenti sull'attuazione delle disposizioni pertinenti non sono sufficientemente sviluppati

69. Due dei principali documenti operativi per la gestione delle crisi presso la BCE consistono in due capitoli del manuale dell'MVU, nonché nel piano d'azione di emergenza dell'MVU. Tali documenti trattano il ricorso ai poteri di intervento precoce e altri aspetti operativi, quali la costituzione e il funzionamento di un gruppo di gestione delle crisi.

70. Il manuale dell'MVU e il piano d'azione di emergenza comprendono solo riferimenti alle disposizioni giuridiche pertinenti e agli orientamenti dell'ABE sui poteri di intervento precoce, anziché orientamenti specifici sulla loro applicazione. Una nota intitolata *SREP Guidance for Early Intervention Assessment*, aggiornata nel luglio 2016, riporta alcune domande di controllo ed elenca gli aspetti da documentare, oltre a rimandare alla normativa e agli orientamenti dell'ABE pertinenti. Ciononostante, non sono illustrati i poteri giuridici della BCE e le condizioni relative al loro esercizio sanciti dalla legislazione nazionale e dal regolamento sull'MVU. Tale nota non offre neppure indicazioni chiare sugli elementi

oggettivi da considerare per l'esercizio del giudizio di vigilanza e della discrezionalità in questo contesto.

71. La nota del 2016 *SREP Guidance for Early Intervention Assessment* non specifica il requisito patrimoniale minimo di vigilanza applicabile (vale a dire se include il primo pilastro, il secondo pilastro e le riserve di capitale) né individua i requisiti di liquidità pertinenti. Non individua neanche altri requisiti prudenziali, in particolare quelli concernenti le disposizioni di governance e la capacità operativa, che vanno considerati al riguardo. Gli orientamenti non illustrano neppure che cosa costituisca una violazione dei requisiti di vigilanza pertinenti o quali fattori rendano probabile la loro violazione nel prossimo futuro, sebbene ciò rappresenti la base per comprendere quando esercitare i propri poteri.

72. Nel complesso, quindi, a giugno 2017 gli orientamenti offrono scarso sostegno al personale della BCE per l'esercizio del giudizio di vigilanza e dei poteri discrezionali. Ciò potrebbe influire negativamente sull'efficienza della gestione operativa della BCE nell'individuare le crisi e nel rispondere alle stesse.

La BCE dispone di processi per l'individuazione delle crisi...

73. Sia il manuale dell'MVU che il piano d'azione di emergenza affermano che le attività di gestione delle crisi da parte della BCE dovrebbero essere avviate laddove vi sia un "deterioramento sostanziale" delle condizioni finanziarie di un ente. Nel manuale si stabilisce che un deterioramento sostanziale andrebbe individuato sulla base dei seguenti fattori:

- a) notifica di una potenziale situazione di crisi da parte dell'ente stesso;
- b) individuazione di un deterioramento da parte dei GVC, soprattutto sulla base delle osservazioni ricavate dal sistema di analisi dei rischi (RAS²⁴) della BCE;
- c) monitoraggio trasversale da parte della Divisione Gestione delle crisi.

²⁴ Il RAS valuta i livelli di rischio e i controlli degli enti creditizi.

74. Le notifiche di una potenziale situazione di crisi da parte dell'ente vigilato hanno costituito finora più l'eccezione che la regola. Nella pratica, la BCE individua le situazioni di crisi nel corso della vigilanza ordinaria.

Riquadro 3 – Individuazione delle crisi

I GVC controllano un'ampia serie di dati finanziari e di vigilanza sia dal punto di vista specifico di un ente sia in una prospettiva trasversale. È applicata una metodologia SREP armonizzata per valutare la rischiosità intrinseca di un ente, la sua posizione rispetto a un gruppo di enti simili e la sua vulnerabilità a fattori esogeni. Una decisione SREP viene adottata almeno una volta all'anno e a ciascun ente vigilato sono assegnati punteggi. I punteggi SREP sono generati automaticamente sulla base di una specifica reportistica finanziaria e regolamentare, nonché in considerazione di valutazioni quantitative e qualitative da parte dei GVC di un insieme predefinito di criteri; si può tuttavia ricorrere a una "valutazione soggettiva vincolata" al fine di apportare alcuni adeguamenti al risultato complessivo.

Da un punto di vista operativo, un RAS fornisce supporto ai GVC nella loro attività quotidiana di vigilanza; esso viene utilizzato per valutare i livelli di rischio e i controlli degli enti riguardanti il loro modello societario, la governance interna, l'adeguatezza del capitale e l'adeguatezza della liquidità su base continuativa. Il RAS si avvale delle segnalazioni e delle informazioni qualitative periodiche e comprende anche informazioni ad hoc che i GVC ricevono da una serie di fonti (tra cui esercizi a breve termine, relazioni di audit esterni e riunioni). L'esito del RAS è un'analisi dei rischi basata su punteggi. Le valutazioni dei GVC sono effettuate e documentate nell'IMAS su base continuativa.

... ma non vi è una serie comune di indicatori con chiare soglie per determinare un deterioramento e l'identificatore fondamentale presenta numerosi inconvenienti...

75. La BRRD prevede il ricorso a misure di intervento precoce e ad altri poteri di vigilanza qualora una banca violi o, a causa di un rapido deterioramento della situazione finanziaria così come valutato sulla base di una serie di fattori di attivazione, rischi di violare requisiti di vigilanza quali i livelli patrimoniali. Gli orientamenti dell'ABE relativi all'uso di misure di

intervento precoce²⁵ forniscono alla BCE strumenti aggiuntivi per stabilire se sono soddisfatte le condizioni per un intervento precoce.

76. Secondo gli orientamenti dell'ABE, tra i fattori di attivazione specifici di una banca che consentono di valutare se vada effettuato un intervento precoce si annoverano, tra l'altro, il punteggio SREP, modifiche o anomalie sostanziali individuate nel monitoraggio degli indicatori chiave finanziari e non finanziari nel quadro dello SREP (ad esempio i coefficienti patrimoniali e di liquidità) ed eventi significativi con un potenziale impatto prudenziale. Se le autorità competenti decidono di optare per il monitoraggio di indicatori-chiave nel quadro dello SREP, stando all'ABE devono individuare indicatori e stabilire soglie che siano pertinenti per le specificità dei singoli enti o dei gruppi di enti che hanno in comune caratteristiche simili. I possibili criteri per individuare un deterioramento sostanziale comprendono criteri quantificabili per il rischio di violazione dei requisiti di vigilanza e potrebbero essere collegati ai fattori di attivazione del piano di risanamento di un ente. Ciò contribuirebbe ad assicurare l'efficienza operativa della gestione nell'individuazione delle crisi e nella risposta alle stesse.

77. Gli orientamenti operativi della BCE in materia di intervento precoce trattano l'argomento nel contesto dello SREP. Mettono in evidenza l'importanza del punteggio SREP quale indizio di una potenziale situazione di crisi che dovrebbe dar luogo a una valutazione di vigilanza volta a stabilire se vi sia la necessità di ricorrere ai poteri di intervento. Inoltre, gli orientamenti rimandano alla normativa applicabile e ai pertinenti orientamenti dell'ABE. La BCE dichiara di utilizzare tutti i tipi di fattore di attivazione citati, ossia il punteggio SREP, modifiche o anomalie sostanziali degli indicatori-chiave ed eventi significativi, in particolare effettive violazioni dei requisiti minimi di vigilanza. La BCE, tuttavia, non ha definito soglie specifiche per ente al di sopra dei requisiti minimi che potessero segnalare una potenziale violazione futura ("rischio di violazione"). In altri termini, in questo sistema la violazione effettiva di un requisito di vigilanza costituisce un indicatore per l'intervento precoce. La BCE, inoltre, non ricorre sistematicamente agli indicatori e ai fattori di attivazione del risanamento che ha approvato come atti a individuare una crisi per la singola banca nel

²⁵ Orientamenti dell'ABE sulle condizioni che attivano il ricorso alle misure di intervento precoce ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 4, della direttiva 2014/59/UE, EBA/GL/2015/03, 29 luglio 2015.

contesto dell'elaborazione del piano di risanamento, né agli elementi oggettivi suscettibili di indicare una situazione FOLTF conformemente agli orientamenti dell'ABE (cfr. anche paragrafo 84). Per gli eventi significativi, gli orientamenti della BCE non sono stati precisati ulteriormente rispetto a quanto è già rinvenibile negli orientamenti dell'ABE.

78. Pertanto, l'unico fattore di attivazione sistematico di cui la BCE dispone per la gestione operativa delle proprie attività di gestione delle crisi è costituito da un punteggio SREP complessivo indicante che una banca è a rischio elevato²⁶. I punteggi SREP sono determinati soltanto una volta all'anno, a settembre, mediante il periodico processo SREP. La BCE ha sottolineato che i punteggi possono essere aggiornati con maggiore frequenza, in base al proprio monitoraggio costante degli indicatori di rischio. Non sono stati forniti esempi concreti di punteggi SREP che avevano contribuito a individuare una situazione in rapida evoluzione o che erano stati effettivamente aggiornati in una situazione di crisi. Gli orientamenti esortano a svolgere valutazioni delle misure di intervento precoce nel contesto del processo annuale della decisione SREP.

79. L'assenza di fattori di attivazione formali non implica che la BCE non utilizzi affatto valutazioni più olistiche sulla base di criteri meno formalizzati ai fini dell'individuazione delle crisi. I GVC effettuano un regolare monitoraggio di un'ampia gamma di indicatori nell'ambito dello SREP, sebbene non sia garantito che ciò avvenga in modo uniforme tra i vari GVC e non tutte le valutazioni formulate siano soggette all'approvazione della direzione. La BCE non ha analizzato in maniera esaustiva quali indicatori o altri eventi abbiano principalmente contribuito all'individuazione delle banche in crisi.

... e i sistemi di monitoraggio necessitano di un miglioramento

80. I fattori di attivazione dei piani di risanamento basati sulla rendicontazione specifica dell'ente non sono integrati nel sistema informatico utilizzato dalla BCE. Questi, se mai vengono sottoposti a una forma di monitoraggio, devono essere controllati manualmente da

²⁶ È menzionato solo il punteggio SREP complessivo, ma non sono citate le componenti RAS che fanno parte dell'identificatore delle crisi della BCE conformemente ai relativi processi interni.

ciascun GVC e le (quasi) violazioni non sono segnalate automaticamente. Ciò influisce negativamente sull'efficienza operativa della gestione nell'individuazione delle crisi.

81. Diverse unità della BCE contribuiscono alla gestione operativa per l'individuazione delle crisi e producono un'ampia gamma di materiale contenente informazioni pertinenti per l'individuazione delle crisi, tra cui le relazioni sulle violazioni dei requisiti di vigilanza e il monitoraggio dei livelli critici per rischi specifici. Tuttavia, gli auditor della Corte non sono stati in grado di stabilire se vi sia un processo chiaramente definito per assemblare, valutare e riferire ai superiori gerarchici tali informazioni, nonché per agire sulla base di dette informazioni. La Corte non è riuscita neanche a determinare se e in che misura i GVC o l'alta dirigenza facciano sistematicamente ricorso a tali relazioni per l'individuazione delle crisi.

82. Inoltre, non è stato riscontrato alcun indizio che denoti l'esistenza di sistemi d'informazione gestionale per segnalare un deterioramento sostanziale, qualora i GVC non riescano a individuare e/o riferire tali casi. Non esiste neanche alcun processo specifico atto ad assicurare che le violazioni dei requisiti di vigilanza inducano il GVC competente a controllare se si sia verificato un deterioramento sostanziale delle condizioni finanziarie o se sia necessaria una valutazione FOLTF.

83. In particolare, la Corte ha riscontrato carenze nel processo di monitoraggio delle violazioni degli indicatori relativi ai piani di risanamento. Un monitoraggio efficiente, invece, incrementerebbe la capacità operativa di individuare una potenziale crisi in una fase iniziale. Sono state segnalate violazioni da parte di banche con un ritardo di almeno quattro settimane²⁷ in oltre il 40 % dei casi. Le violazioni in questione riguardavano gli indicatori patrimoniali (circa il 30 %), gli indicatori di redditività (26 %), gli indicatori della qualità degli attivi (17 %) e, in misura minore, gli indicatori di liquidità e basati sul mercato.

84. Inoltre, sussistevano elementi attestanti che i GVC non hanno rispettato in tutti i casi i processi di gestione delle crisi della BCE. Ad esempio, alcune violazioni degli indicatori dei piani di risanamento non sono state riferite alla Divisione Gestione delle crisi come invece avrebbero dovuto essere. La Corte non è stata in grado di confermare che siano state

²⁷ In alcuni casi, il ritardo era superiore a sei mesi.

considerate attività di gestione delle crisi, quali le valutazioni formali di intervento precoce, addirittura in circostanze in cui erano violati importanti requisiti di vigilanza, anche se agli auditor è stato dichiarato che, in vari casi considerati, erano già poste in essere misure di vigilanza o di intervento precoce per mitigare il problema insorgente.

85. Non vi era neanche alcun elemento attestante un approccio sistematico inteso a garantire che i potenziali impatti microprudenziali dell'andamento macroeconomico e l'accumularsi di rischi sistemici vengano presi in considerazione per aumentare l'efficienza nell'individuazione delle crisi. Le funzioni di vigilanza e di politica monetaria della BCE scambiano informazioni sugli sviluppi macro e microprudenziali. Tuttavia, la Corte non ha riscontrato elementi attestanti che tali sviluppi siano specificamente presi in considerazione dalla BCE nella sua attività di vigilanza, ad esempio mediante la ponderazione di determinati fattori di rischio nel RAS, o che siano valutati in modo sistematico nello SREP. Agli auditor della Corte non è stato mostrato neanche alcun processo di follow up sistematico dei rischi sistemici individuati dal CERS o da altri organismi macroprudenziali.

86. L'assenza di un monitoraggio centralizzato degli indicatori potrebbe altresì compromettere l'efficienza gestionale. La Corte non è riuscita a rinvenire elementi attestanti che i sistemi d'informazione gestionale della BCE forniscano all'alta dirigenza una panoramica completa e aggiornata di tutti gli enti sottoposti alla gestione delle crisi. Un tale insieme di dati fornirebbe assistenza all'organo di amministrazione nell'espletamento dei propri compiti, contribuendo così all'efficienza operativa. Non esiste alcun sistema di "segnalazione in base all'eccezione" che assicuri che le informazioni vengano automaticamente inoltrate ai livelli gerarchici adeguati se soddisfano criteri predefiniti. Non sembra che sia posto in essere un processo di follow up chiaramente definito.

87. Secondo una relazione di audit interno, i GVC non utilizzano in maniera efficiente il sistema di follow up della BCE per la vigilanza ordinaria e il follow up assicurato alla maggior parte degli obblighi sanciti dalle decisioni del Consiglio di vigilanza non era neppure documentato (per un campione prelevato dall'audit interno, l'81 % dei casi non era registrato nel sistema e per il 17 % di essi non esisteva alcuna documentazione riguardo all'azione connessa).

Spetta sostanzialmente ai gruppi di vigilanza decidere quando effettuare valutazioni di intervento precoce e come presentarle

88. Gli elementi probatori ottenuti dalla Corte in merito all'efficienza della gestione operativa della BCE per l'individuazione delle crisi non erano né sufficienti né rappresentativi. Ciononostante, hanno evidenziato determinate carenze di impostazione.

89. Sulla base della documentazione e dei colloqui avuti, la Corte ha rilevato che le valutazioni di intervento precoce avvengono prevalentemente nel contesto dell'esercizio annuale dello SREP, vale a dire ogni anno nello stesso periodo. In linea di principio, anche eventi significativi in corso d'anno dovrebbero dar luogo a valutazioni formali di intervento precoce. Stando alle dichiarazioni della BCE, ciò è quanto avviene, ma non è emerso dal campione della Corte. In realtà, dai limitati elementi probatori a disposizione della Corte, risulta che, in alcuni casi, violazioni della regolamentazione manifestamente importanti non hanno determinato esercizi formali di valutazione di intervento precoce distinti dal processo SREP, sebbene non sia esclusa la possibilità che la BCE abbia nondimeno considerato di adottare appropriate misure di vigilanza o di intervento precoce.

90. Come previsto dagli orientamenti dell'ABE e nelle linee guida della BCE, le valutazioni di intervento precoce fornite alla Corte dalla BCE includevano in generale constatazioni in merito alle infrazioni o al rischio di violazione dei requisiti di vigilanza. Tutti i casi si riferivano a violazioni (o al rischio di violazioni) dei requisiti patrimoniali e nessuno faceva riferimento a violazioni (o al rischio di violazioni) dei requisiti di liquidità. Non vi era alcun riferimento a violazioni di altri requisiti di vigilanza, in particolare gravi debolezze ravvisate nella governance di un ente e nel quadro di gestione dei rischi durante la vigilanza ordinaria della BCE, né sono state menzionate in modo sistematico violazioni precedenti.

91. Nel complesso, gli auditor della Corte non sono stati in grado di stabilire se tutte le pertinenti constatazioni di vigilanza siano rispecchiate nei documenti della valutazione di intervento precoce formale. Le conclusioni accessibili alla Corte sulle violazioni o sul rischio di violazioni erano basate prevalentemente sulle cifre e sulle proiezioni riferite dalle banche, anche in casi in cui la BCE disponeva di elementi attestanti il fatto che le cifre riferite erano controverse; la Corte si rende conto, peraltro, che questa circostanza può essere stata

mitigata talvolta da analisi di sensibilità indicanti una serie di possibili esiti per la banca in questione, oppure da altre azioni.

Risposta alle crisi

92. Qualora una banca venga individuata come ente in crisi, i GVC dovrebbero intensificare il controllo di vigilanza. Hanno inoltre il compito di determinare, in stretta collaborazione con la Divisione Gestione delle crisi, la risposta adeguata proponendo anche il ricorso all'intervento precoce e ad altri poteri di vigilanza; a seconda della gravità della crisi, ciò potrebbe comportare lo svolgimento di una valutazione FOLTF.

La natura e l'estensione dell'attività di vigilanza intensificata sono definite da ciascun GVC

93. La BCE non ha fornito alla Corte elementi probatori dell'esistenza di linee guida formali concernenti l'intensificazione del controllo di vigilanza (in che modo, in che misura e con quali opzioni). Alla Corte è stato riferito che la prassi usuale consiste nell'intensificare l'interazione con l'alta dirigenza della banca e nel richiedere una rendicontazione più frequente e particolareggiata prima dell'attivazione formale delle attività di gestione delle crisi.

Sono stati creati strumenti di monitoraggio della liquidità...

94. La disponibilità di dati completi e aggiornati sulla liquidità è essenziale per l'efficienza operativa nella gestione di una banca in crisi. Per tale motivo, la BCE ha elaborato un modello di rendicontazione sulla liquidità che le banche possono utilizzare in situazioni di crisi; esso riguarda la presentazione di informazioni essenziali su provvista e liquidità. Inoltre, gli enti sono invitati a fornire una propria valutazione e a illustrare le loro aspettative.

95. Le banche, tuttavia, non sono tenute a condividere le ipotesi sottostanti. Un altro potenziale difetto è che i dati sono raccolti solo a livello di gruppo; ciò potrebbe significare che una crisi a livello di filiazione potrebbe compromettere l'utilità degli stessi al fine di fornire le informazioni essenziali necessarie alla BCE per gestire la situazione in modo efficiente.

... ma per essere efficiente sul piano operativo il processo dovrebbe quantificare le perdite subite o probabili

96. Un aspetto parimenti importante per una gestione delle crisi efficiente sul piano operativo è costituito dall'individuazione e dalla valutazione dell'impatto di dinamiche negative sul capitale proprio. Dal momento che l'intervento precoce ha l'obiettivo di ripristinare la sostenibilità economica di una banca, è necessario farsi un'idea delle perdite non contabilizzate e probabili e di altri fattori che non sono ancora riportati nella contabilità della banca. Sulla base degli elementi probatori riscontrati, la Corte non è in grado di confermare la presenza di un processo efficiente che includa linee guida rivolte ai GVC affinché l'entità di un determinato problema sia valutata prima di considerare le misure di risposta alla crisi. Inoltre, la descrizione del processo fornita dalla BCE non riflette la necessità di considerare se imporre alle banche, in tali casi, l'attuazione di una specifica politica di accantonamento per quanto riguarda i fondi propri o se innalzare il requisito del secondo pilastro sulla base di una valutazione quantificata, al di fuori del processo annuale della decisione SREP.

97. La gestione di una situazione di crisi richiede altresì informazioni più approfondite. La BCE dispone di uno strumento standard per il monitoraggio dei crediti deteriorati, che fornisce alcuni elementi informativi. Secondo gli orientamenti dell'ABE, quando il punteggio SREP più basso è associato a timori per la qualità degli attivi, la BCE dovrebbe *prendere in considerazione* se raccogliere informazioni per stimare il valore delle attività di una banca, anche mediante ispezioni in loco nel contesto di una valutazione di intervento precoce. Tuttavia, la Corte non ha riscontrato elementi probatori dell'esistenza di tale procedura presso la BCE. Nei casi in cui è richiesta l'adozione urgente di decisioni, l'assenza di tali informazioni può incidere negativamente sull'efficienza delle operazioni di gestione.

98. La BCE dispone di gruppi limitati per le ispezioni in loco, onde svolgere un'analisi dettagliata della qualità degli attivi per le banche in crisi. Anche se un GVC individua problemi nel portafoglio degli attivi, il processo ordinario di ispezione in loco potrebbe durare anche un anno. Ciò limita la capacità operativa per reagire rapidamente a una crisi.

99. Determinate banche presentano un punteggio SREP elevato a causa dell'alto tasso di crediti deteriorati o di altre questioni legate alla qualità degli attivi individuate mediante esercizi specifici svolti dalla BCE. La dirigenza della BCE non ha informazioni sintetiche sulla misura in cui tali questioni sono state affrontate mediante ispezioni in loco o con altri mezzi né dispone di un processo prospettico per la raccolta di informazioni in questo modo.

Occorrono maggiori orientamenti sui poteri giuridici e sulle misure pratiche...

100. Per garantire l'efficienza operativa nella gestione della risposta fornita alle crisi, la BCE ha bisogno di:

- a) comprendere con chiarezza i poteri giuridici di cui può avvalersi e disporre di orientamenti sul loro esercizio;
- b) comprendere con chiarezza la serie di misure pratiche applicabili in ogni determinato scenario;
- c) essere dotata di strumenti che consentano di tenere in debita considerazione le constatazioni derivanti dalla valutazione dei piani di risanamento;
- d) disporre di orientamenti, strumenti e formazione.

101. Il primo presupposto per una gestione delle crisi efficiente sul piano operativo è comprendere in modo chiaro i poteri a disposizione della BCE e le condizioni giuridiche per il loro esercizio. La BCE dispone di procedure generali per l'esercizio dei poteri di vigilanza che prevedono anche l'imposizione di misure in una situazione di crisi. Possiede altresì un modello di progetto di decisione e una lista di controllo con domande da porsi in sede di valutazione di un intervento precoce. Tuttavia, tali strumenti non forniscono ai singoli addetti alla vigilanza orientamenti sull'esercizio del giudizio discrezionale di vigilanza in una situazione di crisi.

102. Inoltre, vi sono numerose sfide specifiche relative all'applicazione del quadro normativo in una situazione di crisi. Il regolamento sull'MVU e la BRRD non sono formulati in modo coerente, vi sono possibili sovrapposizioni e manca una chiara gerarchia tra le singole misure. Sussiste inoltre il rischio che le differenze circa le modalità di recepimento della

BRRD nella legislazione nazionale dei paesi partecipanti abbiano acuito le incongruenze esistenti. Una volta individuate tali sfide, la BCE ha svolto un'indagine presso le ANC all'inizio del 2016 e ha riferito alla Commissione la conclusione che la normativa dovrebbe chiarire maggiormente l'intervento precoce e la sua relazione con le ordinarie misure di vigilanza onde assicurarne un uso efficiente. Non sono stati elaborati né processi né orientamenti di conseguenza per coadiuvare il personale della BCE nell'affrontare le sfide rilevate.

103. La BCE non ha stilato un elenco esaustivo di azioni specifiche che potrebbero essere adottate in circostanze specifiche e dei poteri giuridici su cui queste si potrebbero basare. Inoltre, la BCE non ha analizzato quali misure di intervento precoce o di altro tipo sia più opportuno applicare. Tale fattore accresce il rischio che non vengano adottate le misure adeguate. Queste azioni renderebbero più omogenea l'adozione delle decisioni da parte della BCE nell'esercizio di questi poteri, incrementando così l'efficienza operativa nella modalità di gestione del processo. Ciò influisce negativamente sull'efficienza operativa nella gestione della capacità di risposta.

104. Non sussistono elementi comprovanti l'esistenza di una procedura volta a garantire che vengano utilizzate le constatazioni derivanti dalla valutazione dei piani di risanamento per quanto riguarda gli studi sulla credibilità e sulla fattibilità dei piani delle banche.

... sul monitoraggio dell'attuazione delle misure di vigilanza...

105. Una volta imposte misure di vigilanza, i GVC dovrebbero controllarne l'attuazione e valutarne i risultati. Al riguardo, non esistono specifici orientamenti operativi della BCE. Non vi è, ad esempio, alcuna descrizione esplicita della frequenza degli aggiornamenti necessari, delle misure di cui intensificare il monitoraggio o della proroga delle scadenze.

106. Una relazione di audit interno ha messo in evidenza debolezze significative nel sistema generale di monitoraggio delle misure o dei requisiti di vigilanza previsti per la mitigazione dei rischi e stabiliti nell'ambito della vigilanza ordinaria (cfr. **paragrafo 87**), il che dà adito a dubbi sulla natura sistematica del follow up.

... sulla chiarezza delle linee guida relative alle valutazioni FOLTF

107. Se si verifica un ulteriore deterioramento della situazione, ad esempio perché le misure risultano inefficaci, è possibile che la BCE debba effettuare una valutazione FOLTF della banca in questione. All'articolo 32, paragrafo 4, della BRRD sono elencate le circostanze in cui una banca debba essere considerata in dissesto o a rischio di dissesto. Gli orientamenti dell'ABE sull'interpretazione delle diverse situazioni nelle quali un ente è considerato in dissesto o a rischio di dissesto stabiliscono una serie di elementi oggettivi su cui si dovrebbe basare tale decisione di vigilanza.

108. La BCE ha elaborato le proprie linee guida interne sull'attuazione di questi orientamenti. Tuttavia, il risultato è molto più limitato in termini di portata e specificità rispetto agli orientamenti originali. In particolare, non vi è alcuna analisi degli elementi oggettivi menzionati negli orientamenti dell'ABE ai fini della valutazione e non sono presenti istruzioni per il personale su come andrebbero usati²⁸. La Corte ritiene che non si possano neanche individuare potenziali violazioni delle disposizioni di governo societario che, in base agli orientamenti dell'ABE, andrebbero considerate a tale riguardo.

109. Visto che le linee guida interne della BCE sono volte a spiegare i requisiti degli orientamenti dell'ABE da un punto di vista operativo, ma non assolvono pienamente tale funzione, l'impostazione del processo per gestire le valutazioni FOLTF non può essere ritenuta pienamente efficiente sul piano operativo.

²⁸ Negli orientamenti in questione si asserisce che, sebbene rimanga una valutazione discrezionale dell'autorità competente stabilire se un ente sia in dissesto o a rischio di dissesto, gli orientamenti dell'ABE definiscono elementi generali su cui tale giudizio andrebbe basato. L'individuazione di un unico elemento oggettivo specificato in tali orientamenti con riferimento a un ente particolare non dovrebbe comportare automaticamente la constatazione automatica che è in dissesto o a rischio di dissesto, né l'attivazione di azioni di risoluzione. al contrario, in ogni singolo caso, le autorità competenti dovrebbero stabilire se un ente è in dissesto o a rischio di dissesto sulla base di una valutazione approfondita di elementi oggettivi sia qualitativi che quantitativi, alla luce di tutte le altre circostanze e informazioni pertinenti per l'ente in questione. Inoltre, l'insieme degli elementi oggettivi forniti negli orientamenti dell'ABE non è esaustivo e non preclude alle autorità competenti di tener conto di altre considerazioni indicanti che un ente è in dissesto o a rischio di dissesto.

... e sulle attività di formazione e sugli esercizi di simulazione per migliorare l'efficienza operativa della gestione

110. La Divisione Gestione delle crisi ha organizzato corsi di formazione sulla gestione delle crisi e il feedback generale dei partecipanti è stato positivo. Tuttavia, si sarebbe dovuto prestare maggiore attenzione alla formazione sul quadro di intervento precoce. La partecipazione del personale delle ANC a determinati GVC è stata scarsa in ambiti connessi alla gestione delle crisi. Inoltre, la BCE non ha istituito sessioni strutturate di feedback con i GVC per individuare le esigenze di formazione in aggiunta a quelle già menzionate.

111. Nell'ambito della preparazione alle crisi, la Divisione Gestione delle crisi è responsabile, in stretta collaborazione con le ANC, dell'organizzazione degli esercizi di simulazione relativi alla gestione delle crisi. Tuttavia, finora nessuno di tali esercizi ha riguardato le fasi iniziali di una crisi potenziale o la fase di intervento precoce. Non è stata fornita alcuna documentazione che attesti che la BCE abbia elaborato una metodologia oppure orientamenti specifici a tale riguardo o che preveda di farlo nel prossimo futuro.

Va migliorata la documentazione riguardante la risposta alle crisi nelle valutazioni di intervento precoce

112. La BCE ha sì fornito alla Corte documentazione e informazioni che hanno consentito di farsi un'idea abbastanza precisa dei processi pertinenti relativi alla gestione dei processi di intervento precoce, ma con limitazioni e *omissis*. Di conseguenza, la Corte non è in grado di trarre una conclusione generale per confermare che la BCE ha istituito un processo di gestione efficiente sul piano operativo onde fare in modo di ricorrere ai propri poteri di intervento precoce in conformità del quadro di regolamentazione e degli orientamenti dell'ABE pertinenti. Nondimeno, la Corte ha riscontrato casi in cui le linee-guida operative della BCE per le valutazioni di intervento precoce non sono state rispettate.

113. Gli elementi probatori non comprendevano esempi di analisi del potere giuridico per una misura proposta, ai sensi del regolamento sull'MVU o della normativa nazionale, secondo quanto richiesto dalle linee guida della BCE. Da quanto è stato riferito, questo aspetto viene considerato in altri documenti che non sono stati sottoposti alla Corte.

114. Inoltre, le valutazioni di intervento precoce esaminate dalla Corte non contenevano alcuna analisi delle misure disponibili nell'ambito di un processo efficiente sul piano operativo per scegliere quelle più appropriate. Nella maggior parte dei casi, non era chiaro dalla valutazione stessa in che modo la misura proposta avrebbe evitato la violazione o al rischio di violazione.

115. Le linee guida operative della BCE sulle misure di intervento precoce stabiliscono che andrebbe considerato se una misura sia stata necessaria, opportuna e adeguata. Questi aspetti non sono stati valutati negli elementi probatori esaminati dalla Corte. È stata altresì omessa l'analisi delle precedenti misure, persino nei casi in cui esse erano simili alle nuove proposte. Ciò contravviene a un requisito esplicito stabilito nelle linee guida della BCE.

116. I documenti forniti alla Corte non illustravano in modo chiaro ed esplicito il motivo per cui il GVC ritenesse che le misure proposte avrebbero posto rimedio alle debolezze individuate entro tempi ragionevoli. La Corte non ha neanche rilevato elementi attestanti che la BCE avesse espressamente considerato azioni di risanamento o altre misure specificate in un piano di risanamento in tale ottica o che fosse pronta a rivolgere l'attenzione ai casi in cui, a suo parere, nessuna delle opzioni di risanamento proposte potesse fronteggiare il problema.

117. Nella maggior parte dei casi non era sufficientemente chiaro se la BCE avesse effettivamente provato a quantificare l'entità di un problema individuato prima della sua risposta alla crisi. In particolare, non esisteva alcuna procedura per orientare le ispezioni in loco alla quantificazione dell'impatto di perdite non contabilizzate e probabili e di altri fattori non ancora rispecchiati nelle contabilità della banca. Le valutazioni esaminate dalla Corte non indicavano con chiarezza se alla violazione o al rischio di violazione si potesse porre rimedio con le misure proposte in modo tempestivo, sebbene ciò costituisca un requisito esplicito stabilito dalle linee guida della BCE.

118. Sulla base degli elementi probatori esaminati, la Corte non è stata in grado di confermare che la BCE effettui un monitoraggio efficiente sull'attuazione delle misure di intervento precoce. In particolare, la Corte non ha potuto accertare se ci sia stato un rapido

follow up sotto forma di misure aggiuntive o di una valutazione FOLTF, come previsto nei processi di gestione delle crisi della BCE.

119. Gli elementi probatori forniti hanno consentito alla Corte solamente di svolgere un audit su aspetti selezionati dell'efficienza operativa della risposta alle crisi della BCE. L'analisi della Corte si è limitata ai documenti che la BCE ha scelto di fornirle: essi non erano sufficienti per giungere a una conclusione globale sull'attuazione dei processi operativi di gestione delle crisi.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

120. Nella sua funzione di vigilanza, la BCE ha istituito un quadro imponente per le procedure di gestione delle crisi; tuttavia sono ancora necessari miglioramenti significativi.

a) L'assetto organizzativo è soddisfacente e assicura che, nel complesso, vi sia un adeguato flusso di informazioni all'interno della BCE. I processi per la cooperazione e il coordinamento esterni possono essere migliorati.

b) La Corte ha individuato alcune carenze nel quadro della gestione operativa delle crisi nonché indizi di un'attuazione inefficiente, che sono illustrati nelle conclusioni di seguito riportate.

Assetto organizzativo

121. L'assetto organizzativo è soddisfacente, malgrado alcune debolezze rilevate nella fase di pianificazione iniziale (**paragrafi 17-23**). Nel complesso, il processo di assunzione del personale per la Divisione Gestione delle crisi è stato efficiente (**paragrafi 24-25**). Alla BCE mancano al momento procedure per rivalutare l'organico necessario e riassegnare il personale ai GVC confrontati a una crisi (**paragrafo 25**).

Cooperazione e coordinamento in relazione alla gestione delle crisi

122. L'istituzione del coordinamento e della cooperazione con le altre autorità non è ancora completa. Esistono solo limitati orientamenti operativi per garantire che, in una situazione di crisi, i GVC possano gestire in modo omogeneo ed efficiente i propri compiti connessi ai

collegi delle autorità di vigilanza (**paragrafi 29-31**). Inoltre, non esiste ancora un quadro interno di norme per la vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari (**paragrafo 32**).

123. La cooperazione della BCE con il Comitato di risoluzione unico poggia sulla condivisione e sullo scambio di informazioni pertinenti per lo svolgimento dei rispettivi compiti. Questo Comitato ha accesso a un insieme più ampio di informazioni nella fase di intervento precoce, se ritenuto opportuno dalla BCE o ogniqualvolta richiesto dal Comitato stesso. Tuttavia, il livello di informazioni rese disponibili non aumenta automaticamente al deteriorarsi delle condizioni finanziarie di una banca (**paragrafi 34-39**).

Raccomandazione 1

La BCE dovrebbe potenziare la cooperazione con gli attori esterni nei modi seguenti:

- a) continuando ad adoperarsi per stipulare accordi scritti di coordinamento e cooperazione per tutti i collegi delle autorità di vigilanza di cui la BCE è l'autorità di vigilanza su base consolidata, nonché migliorando lo scambio di informazioni con il Comitato di risoluzione unico; quest'ultimo aspetto dovrebbe essere affrontato nel processo di revisione in corso del memorandum d'intesa tra i due organismi;
- b) adottando un quadro interno per la vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari.

Data-obiettivo di attuazione: 4° trimestre 2018.

Pianificazione del risanamento

124. La BCE ha concepito adeguate procedure interne di monitoraggio per il processo di valutazione dei piani di risanamento (**paragrafo 51**) e ha definito una tempistica coerente per la presentazione dei piani di risanamento (**paragrafo 47**). Permangono alcune sfide intrinseche nel contesto dei collegi delle autorità di vigilanza (**paragrafi 48-49**). La valutazione dei piani potrebbe coinvolgere esperti nazionali, il che può implicare rischi di governance (**paragrafo 50**). Sono stati forniti orientamenti sufficienti sulla maggior parte degli aspetti, ad eccezione degli indicatori di pianificazione del risanamento (**paragrafi 51-54**). La BCE ha reso operativi tutti gli obblighi giuridici in uno strumento di valutazione efficiente, ma la Corte non ha riscontrato relazioni sintetiche aggiuntive né procedure

sistematiche per utilizzare le valutazioni nell'espletamento dei compiti di individuazione e gestione delle crisi nell'ambito della vigilanza ordinaria (**paragrafi 55-61**). Nel complesso, il feedback ricevuto dagli enti vigilati è stato positivo (**paragrafi 62-64**). Tuttavia, a causa dei limiti relativi alla documentazione ottenuta, la Corte non è in grado di trarre conclusioni sull'efficienza operativa del processo di valutazione dei piani di risanamento nella pratica (**paragrafi 65-66**).

Raccomandazione 2

Per la pianificazione del risanamento, la BCE dovrebbe:

- a) migliorare la coerenza di approccio in relazione alle banche con modelli societari simili e/o attive negli stessi regimi giuridici mediante orientamenti aggiuntivi, anche in materia di calibrazione degli indicatori;
- b) mirare a realizzazioni aggiuntive sotto forma di relazioni sintetiche, nonché creare i presupposti perché i GVC si avvalgano sistematicamente delle valutazioni dei piani di risanamento nell'individuazione e nella gestione delle crisi.

Data-obiettivo di attuazione: 4° trimestre 2018.

Individuazione delle crisi

125. Gli attuali orientamenti sull'individuazione delle crisi non sono sufficientemente sviluppati e non specificano criteri oggettivi che contribuiscano all'efficienza operativa della gestione (**paragrafi 67-72**). Sono poste in essere procedure di individuazione delle crisi, ma non esiste alcuna serie di indicatori con chiare soglie per determinare il deterioramento di un ente vigilato. Anche questo fattore incide sull'efficienza operativa della gestione delle crisi (**paragrafi 73-79**). L'efficienza operativa nella gestione dell'individuazione delle crisi da parte della BCE è ulteriormente compromessa dal fatto che le valutazioni di intervento precoce sono principalmente effettuate nel contesto del ciclo annuale dello SREP e non come reazione a elementi attestanti un deterioramento sostanziale delle condizioni finanziarie di una banca (**paragrafi 89-91**); inoltre, la documentazione alla base non è pienamente conforme agli elementi stabiliti negli orientamenti esistenti.

Raccomandazione 3

La BCE dovrebbe:

- a) sviluppare ulteriormente le proprie linee guida sulle valutazioni di intervento precoce e definire una serie di indicatori con soglie chiare per determinare un potenziale deterioramento delle condizioni finanziarie di una banca, avvalendosi di alcuni degli indicatori e fattori di attivazione ritenuti adeguati nel contesto della valutazione del piano di risanamento di una banca, nonché collegare questi ultimi a chiari processi di progressione per consentire un utilizzo efficiente sul piano operativo delle informazioni disponibili;
- b) incentivare il ricorso rapido e sistematico alle valutazioni di intervento precoce non appena sussistano elementi attestanti un deterioramento sostanziale delle condizioni finanziarie di una banca;
- c) prestare attenzione alla garanzia della qualità delle valutazioni di intervento precoce al fine di assicurare il rispetto dei propri processi e orientamenti interni.

Data-obiettivo di attuazione: 2° trimestre 2018.

126. Alla BCE mancano procedure e sistemi chiaramente definiti per assemblare, valutare e riferire ai superiori gerarchici in modo esaustivo la quantità di informazioni disponibili, nonché agire sulla base di dette informazioni. Inoltre, il monitoraggio e il follow up centralizzati delle constatazioni non sono documentati in maniera sistematica (**paragrafi 80-86**).

Raccomandazione 4

La BCE dovrebbe snellire i propri processi per trattare tutte le informazioni (incluse le informazioni sui rischi sistemici), in modo da massimizzare la propria capacità di individuare le banche in crisi in una fase iniziale. Ciò dovrebbe includere l'introduzione di un sistema d'informazione gestionale per la comunicazione sistematica delle violazioni e delle quasi-violazioni dei requisiti di vigilanza, nonché l'attuazione di verifiche centralizzate.

Data-obiettivo di attuazione: 1° trimestre 2019.

Risposta alle crisi

127. L'attuale approccio della BCE alla gestione operativa della risposta alle crisi non comprende una procedura per garantire che l'entità di un determinato problema sia quantificata prima di considerare le misure di vigilanza. In particolare, la BCE non ha prontamente disponibili gruppi di ispezione in loco onde svolgere un'analisi dettagliata della qualità degli attivi in relazione alle banche in crisi (**paragrafi 96-99**).

Raccomandazione 5

La BCE dovrebbe:

- a) sviluppare ulteriormente le linee guida sull'intervento precoce al fine di assicurare che tutte le pertinenti constatazioni di vigilanza siano quantificate prima di considerare misure di risposta;
- b) istituire chiari processi volti a ottenere garanzie sulla qualità degli attivi degli enti le cui condizioni finanziarie hanno subito un considerevole deterioramento, qualora persistano incertezze concernenti la stima del valore degli attivi; in particolare, dovrebbe avere a sua immediata disposizione gruppi di ispezione in loco per svolgere un'analisi dettagliata della qualità degli attivi per le banche in crisi;
- c) presentare all'alta dirigenza relazioni periodiche sullo stato di avanzamento che forniscano una sintesi sistematica, esaustiva e prospettica su come vengono esaminate, mediante ispezioni in loco o altri mezzi, le banche per le quali sono stati individuati problemi di qualità degli attivi.

Data-obiettivo di attuazione: 4° trimestre 2018.

128. La BCE ha rilevato difficoltà nell'applicazione delle misure di intervento precoce (tra cui una sovrapposizione con altre misure) disponibili per la risposta alle crisi. Ha invitato il legislatore a prendere in considerazione modifiche giuridiche, ma non ha fornito linee-guida al proprio personale per consentirgli di fronteggiare tali difficoltà. Inoltre, non vi è alcuna descrizione delle azioni specifiche prefigurabili nei vari scenari, né dei poteri giuridici su cui basarle. A tale riguardo, in sede di definizione dei poteri e delle misure da considerare in un dato scenario, la BCE non ha sfruttato le utili indicazioni derivanti da precedenti valutazioni

dei piani di risanamento e in precedenti situazioni di crisi. Un accurato ricorso a tali indicazioni potrebbe accrescere in misura considerevole l'efficienza operativa, facendo in modo che tutte le misure applicate siano appropriate e proporzionate (**paragrafi 101-104**).

Raccomandazione 6

La BCE dovrebbe sviluppare ulteriormente le proprie linee guida operative sulle valutazioni relative all'intervento precoce al fine di:

- a) fronteggiare le difficoltà individuate nell'esercizio dei propri poteri invitando la Commissione a prendere in considerazione modifiche legislative per ovviare alle potenziali debolezze nel quadro in vigore;
- b) introdurre una descrizione esaustiva delle azioni specifiche da considerare in una serie di scenari e dei poteri giuridici da esercitare. A tal fine, dovrebbe utilizzare in modo sistematico le indicazioni tratte mediante la valutazione dei piani di risanamento delle banche e nelle precedenti situazioni di crisi.

Data-obiettivo di attuazione: 4° trimestre 2018.

129. Le linee guida della BCE sull'attuazione degli orientamenti dell'ABE in materia di FOLTF sono eccessivamente limitate in termini di estensione e livello di dettaglio e non indicano chiaramente come ricorrere agli elementi oggettivi descritti negli orientamenti dell'ABE nel contesto di una valutazione FOLTF (**paragrafi 107-109**).

Raccomandazione 7

La BCE dovrebbe sviluppare ulteriormente le proprie linee guida operative per le valutazioni FOLTF, in particolare approfondendo il ricorso agli elementi oggettivi descritti negli orientamenti dell'ABE.

Data-obiettivo di attuazione: 1° trimestre 2018.

130. La BCE ha negato alla Corte l'accesso a documenti e a informazioni necessari a svolgere il suo compito. Sulla base dei documenti ricevuti, la Corte ha potuto valutare in quale misura l'impostazione della valutazione dei piani di risanamento e delle attività di gestione delle

crisi abbia contribuito all'efficienza operativa. Ciononostante, gli elementi probatori forniti dalla BCE sullo svolgimento di tali attività erano estremamente limitati e, pertanto, non hanno consentito alla Corte di trarre conclusioni in merito all'efficienza operativa della gestione delle crisi nella pratica (cfr. ***allegato I***).

Raccomandazione 8

La BCE dovrebbe consentire alla Corte dei conti europea di accedere a tutte le informazioni e a tutti i documenti richiesti per l'esercizio delle sue funzioni, a beneficio della rendicontabilità.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 12 dicembre 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

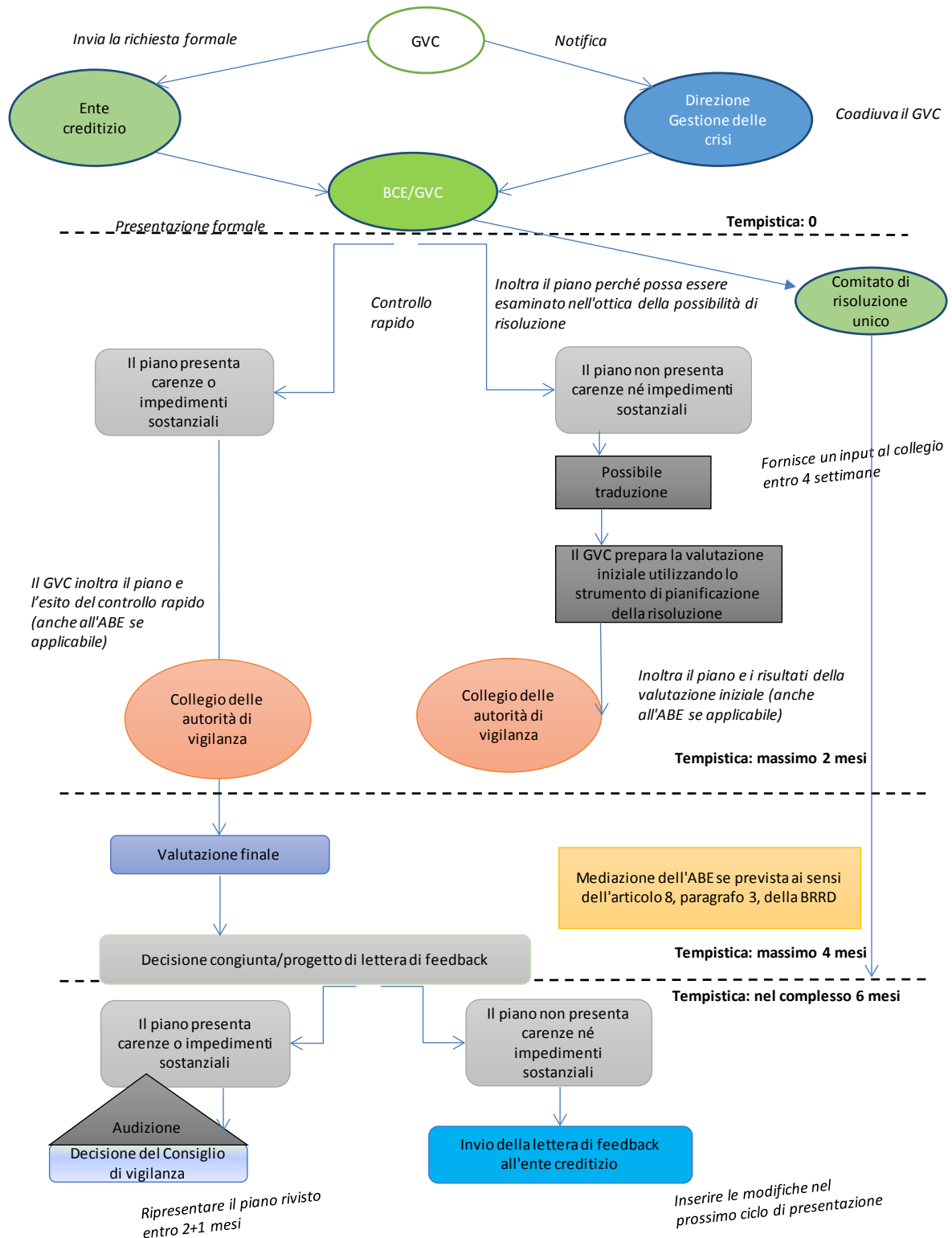
Presidente

LIMITAZIONE DELL'ESTENSIONE

Cosa ha chiesto la Corte	Cosa ha trasmesso la BCE	Cosa mancava	Cosa ciò ha comportato per l'audit della Corte sull'efficienza operativa della gestione	Limitazione dell'estensione
Campionamento dei piani di risanamento				
Piani di risanamento e valutazioni dei GVC (modello, lettere di feedback e decisioni congiunte), in versione integrale, per 8 banche di un campione selezionato su base casuale.	Sezioni con <i>omissis</i> relative a "indicatori", "opzioni" e "scenari", ciascuna per 3 piani di risanamento, ma non più di una sezione per ogni piano; le valutazioni dei GVC concernenti tali sezioni, nonché lettere di feedback e decisioni congiunte con <i>omissis</i> .	La dimensione del campione finale non era rappresentativa; costituiva meno dell'1 % della popolazione. Tutti i dati quantitativi erano stati occultati. Le informazioni non riguardavano tutti gli ambiti della pianificazione del risanamento e non è stato fornito alcun piano in versione integrale. Pertanto la Corte non disponeva di informazioni sufficienti per effettuare test di progressione, verifiche di convalida e test sui controlli.	La Corte non è stata in grado di verificare se, nella pratica, lo strumento di valutazione consenta di eseguire valutazioni esaustive, coerenti ed efficienti sul piano operativo per tutto l'MVU. La Corte non ha potuto verificare a) se le linee guida iniziali (criteri generali per ciascuna domanda) e le aggiunte successive fossero coerenti e facilmente comprensibili da parte dei singoli GVC, in modo tale che alle domande nello strumento si potesse sempre rispondere in maniera coerente ed efficiente; b) se le funzioni aggiuntive e i dispositivi di visualizzazione nello strumento registrino in modo efficiente tutte le carenze individuate nel corso di una valutazione ai fini del feedback indirizzato alle banche.	I documenti messi a disposizione per il campionamento non hanno consentito alla Corte di eseguire procedure di audit significative e adeguate per verificare se, nella pratica, le linee guida/i criteri nello strumento di valutazione siano coerenti e siano applicati con coerenza ed efficienza. La Corte non è stata in grado di trarre conclusioni sull'utilizzo dello strumento di valutazione e, pertanto, non può formulare un giudizio sull'efficienza operativa della valutazione dei piani di risanamento nella pratica.
Campionamento delle banche in crisi				
Pieno accesso ai fascicoli di vigilanza (ad esempio note, valutazioni, atti operativi, progetti di decisione e decisioni finali, comunicazione/consultazione con i portatori d'interesse interni ed esterni, ordini del giorno e processi verbali) per 5 banche in diversi livelli di crisi, selezionate su base casuale per coprire tutte le fasi del processo di gestione delle crisi da parte della BCE.	Una selezione limitata di documenti su 3 banche, ciascuna riguardante una sola fase della gestione delle crisi da parte della BCE e non ordinata cronologicamente. I documenti avevano ampi <i>omissis</i> (erano occultati le date, i dati di vigilanza maggiormente pertinenti, gli autori, gli indirizzi e le parti relative alle motivazioni).	Il campione non era rappresentativo, con un solo esempio per ciascuna fase, e pertanto non era disponibile una documentazione dell'intero processo, dall'inizio alla fine, per una singola banca. I documenti erano stati selezionati a priori e presentavano ampi <i>omissis</i> ; quindi la Corte non ha avuto un pieno accesso ai fascicoli. Le informazioni non erano sufficienti per effettuare test di progressione a partire dall'individuazione di una crisi fino alla fine.	Questo campione era determinante per la valutazione, da parte della Corte, di determinate procedure fondamentali (test sui controlli e dettagli), considerato soprattutto che la documentazione di sistema e le linee guida erano spesso incomplete. Non è stato possibile eseguire test di progressione per verificare l'efficienza operativa nella gestione della preparazione, dell'individuazione, del monitoraggio e della risposta alle crisi nel corso dell'intero processo. Anche nei pochi documenti selezionati a priori pervenuti alla Corte, l'occultamento e la mancanza di dati sottostanti hanno considerevolmente limitato la capacità di valutare l'efficienza operativa della gestione.	La Corte non è stata in grado di eseguire test di progressione, test sui controlli esaustivi o test di convalida per verificare l'efficienza operativa delle attività della BCE di gestione delle crisi (ad esempio comunicazione interna ed esterna con i collegi e il Comitato di risoluzione unico, individuazione delle crisi e risposta alle stesse). La Corte si è dovuta basare sulle informazioni fornite e non disponeva di tutte le informazioni di base necessarie per valutare i processi. La Corte non è in grado di formulare un giudizio sull'efficienza operativa delle attività di gestione delle crisi nella pratica.

ALLEGATO II

**FASI PROCEDURALI DA SEGUIRE PER LA VALUTAZIONE DEI PIANI DI RISANAMENTO
NELL'AMBITO DEI COLLEGI DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA**



ALLEGATO III**SONDAGGIO PRESSO GLI ENTI VIGILATI**

Le **domande da 1 a 5** sono richieste di informazioni sui contatti dell'ente: sede legale nel paese, nome dell'ente nonché nominativo, indirizzo e-mail e numero di telefono della persona di contatto.

1. Norme stabilite dall'ABE

Domanda n. 6: in che misura è utile il documento EBA-GL-2015-02 (orientamenti dell'ABE sull'elenco minimo degli indicatori qualitativi e quantitativi dei piani di risanamento)? **Domanda n. 7:** si prega di fornire dettagli sugli eventuali ambiti in cui ritenete che gli orientamenti non siano completi (cfr. **riquadro 1.1**).

	4	6 %
Molto utile	27	42 %
Utile	27	42 %
In parte utile	5	8 %
Per niente utile	0	0 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	64	100 %

Domanda n. 8: in che misura è utile il documento EBA/RTS/2014/11 (progetto definitivo di norme tecniche di regolamentazione dell'ABE sul contenuto dei piani di risanamento)? **Domanda n. 9:** si prega di fornire dettagli sugli eventuali ambiti in cui ritenete che le norme non siano complete (cfr. **riquadro 1.1**).

	4	6 %
Molto utile	26	41 %
Utile	30	47 %
In parte utile	3	5 %
Per niente utile	0	0 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	64	100 %

Domanda n. 10: in che misura è utile il documento ABE/GL/2014/06 (pubblicato dall'ABE con il titolo

"Orientamenti sulla serie di scenari da utilizzare nei piani di risanamento")? **Domanda n. 11:** si prega di fornire dettagli sugli eventuali ambiti in cui ritenete che le norme non siano complete (cfr. **riquadro 1.1**).

	2	3 %
Molto utile	16	25 %
Utile	35	55 %
In parte utile	9	14 %
Per niente utile	1	2 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	64	100 %

Domanda n. 12: in che misura è utile il documento EBA/RTS/2014/12 (progetto definitivo di norme tecniche di regolamentazione dell'ABE sulla valutazione dei piani di risanamento)? **Domanda n. 13:** si prega di fornire dettagli sugli eventuali ambiti in cui ritenete che le norme non siano complete (cfr. **riquadro 1.1**).

Estremamente utile	1	2 %
Molto utile	9	14 %
Utile	28	44 %
In parte utile	17	27 %
Per niente utile	0	0 %
Non applicabile	2	3 %
Nessuna risposta	7	11 %
Totale	64	100 %

Domanda n. 14: ritenete che gli orientamenti iniziali dell'ABE (EBA/REC/2013/02) sullo sviluppo dei piani di risanamento fossero adeguati per quanto riguarda i seguenti ambiti?

a) Indicatori dei piani di risanamento e livelli di calibrazione

Eccellenti	1	2 %
Buoni	13	21 %
Sufficienti	13	21 %
Mediocri	20	32 %
Pessimi	3	5 %

Nessuna risposta	13	21 %
Totale	63	100 %

b) Scenari e opzioni dei piani di risanamento

Eccellenti	2	3 %
Buoni	14	22 %
Sufficienti	16	25 %
Mediocri	16	25 %
Pessimi	2	3 %
Nessuna risposta	13	21 %
Totale	63	100 %

c) Individuazione delle funzioni essenziali e delle linee di business principali

Eccellenti	1	2 %
Buoni	8	13 %
Sufficienti	19	30 %
Mediocri	18	29 %
Pessimi	4	6 %
Nessuna risposta	13	21 %
Totale	63	100 %

Domanda n. 15: cosa si potrebbe fare per migliorare ulteriormente gli aspetti trattati nelle precedenti domande (cfr. **riquadro 1.1**)?

2. Orientamenti generali forniti dall'ABE o interagendo con la BCE (ad esempio, un GVC)

Domanda n. 16: se avete posto quesiti alla BCE, avete ricevuto risposte in tempi ragionevoli?

Risposta molto rapida	5	8 %
Risposta rapida	7	11 %
Tempo di risposta adeguato	24	39 %
Risposta lenta	9	15 %
Nessuna risposta	1	2 %
Non applicabile	12	19 %
Nessuna risposta a questa domanda	4	6 %
Totale	62	100 %

Domanda n. 17: le risposte della BCE sono formulate con chiarezza e spiegate in modo adeguato?

Sempre	4	6 %
Spesso	22	35 %
Talvolta	17	27 %

Raramente	3	5 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	13	21 %
Nessuna risposta	3	5 %
Totale	62	100 %

Domanda n. 18: le risposte della BCE migliorano la qualità del piano di risanamento?

Sempre	11	18 %
Spesso	17	28 %
Talvolta	17	28 %
Raramente	2	3 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	12	20 %
Nessuna risposta	2	3 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 19: le risposte o le linee guida della BCE antecedenti alla presentazione del piano di risanamento sono coerenti con la lettera di feedback emanata al termine del ciclo di presentazione? **Domanda n. 20:** in caso di risposta negativa, descrivete eventuali problemi e proponete possibili miglioramenti (cfr. [riquadro 1.2](#)).

	33	53 %
No	2	3 %
Non applicabile	19	31 %
Nessuna risposta	8	13 %
Totale	62	100 %

Orientamenti sulla sezione dei piani di risanamento relativa alla struttura e all'attività dell'ente

Domanda n. 21: qual è stato il livello di interazione con il GVC sulla sezione dei piani di risanamento relativa alla struttura e all'attività dell'ente?

Alto	6	10 %
Medio	29	47 %
Basso	19	31 %
Nessuno	3	5 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	62	100 %

Domanda n. 22: da un punto di vista generale (ad esempio, operato del GVC e orientamenti dell'ABE), vi sono stati forniti orientamenti chiari sulla sezione dei piani di risanamento relativa alla struttura e all'attività dell'ente per quanto riguarda i seguenti ambiti?

a) Strategia di rischio e di attività globale, modello societario e

piano aziendale nel loro complesso

Ottimi	4	7 %
Buoni	27	44 %
Accettabili	20	33 %
Mediocri	3	5 %
Pessimi	0	0 %
Non applicabile	5	8 %
Nessuna risposta	2	3 %
Totale	61	100 %

b) Individuazione e classificazione delle linee di business principali e delle funzioni essenziali

Ottimi	6	10 %
Buoni	17	28 %
Accettabili	21	35 %
Mediocri	10	17 %
Pessimi	0	0 %
Non applicabile	5	8 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	60	100 %

c) Interconnessioni interne ed esterne

Ottimi	3	5 %
Buoni	18	30 %
Accettabili	20	33 %
Mediocri	13	21 %
Pessimi	0	0 %
Non applicabile	4	7 %
Nessuna risposta	3	5 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 23: cosa si potrebbe fare per migliorare ulteriormente gli aspetti della struttura e dell'attività dell'ente di cui alla precedente domanda (cfr. [riquadro 1.2](#))?

Orientamenti relativi alla sezione dei piani di risanamento sulla governance

Domanda n. 24: qual è stato il livello di interazione con il GVC in relazione alla sezione dei piani di risanamento sulla governance?

Alto	12	20 %
Medio	29	48 %
Basso	11	18 %
Nessuno	4	7 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 25: da un punto di vista generale (ad esempio, operato del GVC e orientamenti dell'ABE), vi sono stati forniti orientamenti chiari in relazione alla sezione dei piani di

risanamento sulla governance per quanto riguarda i seguenti ambiti?

a) Sviluppo, mantenimento e aggiornamento del piano di risanamento

Ottimi	9	15 %
Buoni	35	57 %
Accettabili	9	15 %
Mediocri	2	3 %
Pessimi	3	5 %
Non applicabile	2	3 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

b) Integrazione e coerenza del piano di risanamento con la governance e le procedure interne dell'ente

Ottimi	11	18 %
Buoni	26	43 %
Accettabili	16	26 %
Mediocri	4	7 %
Pessimi	1	2 %
Non applicabile	2	3 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

c) Procedure di progressione nell'attivazione e attuazione del piano di risanamento

Ottimi	10	16 %
Buoni	29	48 %
Accettabili	13	21 %
Mediocri	6	10 %
Pessimi	0	0 %
Non applicabile	2	3 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 26: cosa si potrebbe fare per migliorare ulteriormente gli aspetti relativi alla governance di cui alla precedente domanda (cfr. [riquadro 1.2](#))?

Orientamenti in relazione agli indicatori nei piani di risanamento

Domanda n. 27: qual è stato il livello di interazione con il GVC in relazione agli indicatori nei piani di risanamento?

Alto	20	33 %
Medio	25	41 %
Basso	10	16 %
Nessuno	1	2 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 28: da un punto di vista generale (ad esempio, operato del GVC e orientamenti

dell'ABE), vi sono stati forniti orientamenti chiari in relazione agli indicatori dei piani di risanamento per quanto riguarda i seguenti ambiti?

a) Serie o quadro di indicatori

Ottimi	7	11 %
Buoni	32	52 %
Accettabili	17	28 %
Medioci	2	3 %
Pessimi	1	2 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

b) Come calibrare gli indicatori (in relazione al modello societario, alla dimensione e alla complessità dell'ente, ai requisiti di vigilanza e ad altre considerazioni) perché siano attivate le opzioni di risanamento

Ottimi	3	5 %
Buoni	15	25 %
Accettabili	27	44 %
Medioci	12	20 %
Pessimi	1	2 %
Non applicabile	2	3 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

c) Integrazione e coerenza degli indicatori con il quadro generale di gestione dei rischi dell'ente ai fini di una efficace gestione dei rischi e delle crisi

Ottimi	4	7 %
Buoni	23	38 %
Accettabili	24	39 %
Medioci	7	11 %
Pessimi	0	0 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	2	3 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 29: cosa si potrebbe fare per migliorare ulteriormente gli aspetti relativi agli indicatori dei piani di risanamento di cui alla precedente domanda (cfr. [riquadro 1.2](#))?

Orientamenti in relazione alle opzioni di risanamento

Domanda n. 30: qual è stato il livello di interazione con il GVC in relazione alle opzioni di risanamento?

Alto	15	25 %
Medio	30	49 %
Basso	9	15 %

Nessuno	1	2 %
Nessuna risposta	6	10 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 31: da un punto di vista generale (ad esempio, operato del GVC e orientamenti dell'ABE), vi sono stati forniti orientamenti chiari in relazione alle opzioni di risanamento per quanto riguarda i seguenti ambiti?

a) Valutazione delle opzioni di risanamento dell'ente

Ottimi	4	7 %
Buoni	27	44 %
Accettabili	22	36 %
Medioci	5	8 %
Pessimi	1	2 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

b) Analisi della credibilità, dell'impatto e della fattibilità delle opzioni di risanamento

Ottimi	5	8 %
Buoni	23	38 %
Accettabili	22	36 %
Medioci	8	13 %
Pessimi	1	2 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 32: cosa si potrebbe fare per migliorare ulteriormente gli aspetti relativi alle opzioni di risanamento di cui alla precedente domanda (cfr. [riquadro 1.2](#))?

Orientamenti in materia di scenari

Domanda n. 33: qual è stato il livello di interazione con il GVC in materia di scenari?

Alto	10	16 %
Medio	30	49 %
Basso	15	25 %
Nessuno	1	2 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 34: da un punto di vista generale (ad esempio, operato del GVC e orientamenti dell'ABE), vi sono stati forniti orientamenti chiari in materia di scenari per quanto riguarda i seguenti ambiti?

a) Adeguatezza degli scenari scelti

Ottimi	4	7 %
Buoni	21	34 %

Accettabili	26	43 %
Medioci	6	10 %
Pessimi	2	3 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

b) Impatto e fattibilità delle opzioni di risanamento nei vari scenari

Ottimi	2	3 %
Buoni	22	36 %
Accettabili	24	39 %
Medioci	8	13 %
Pessimi	2	3 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	2	3 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 35: cosa si potrebbe fare per migliorare ulteriormente gli aspetti relativi agli scenari di cui alla precedente domanda (cfr. [riquadro 1.2](#))?

3. Chiarezza delle lettere di feedback

Domanda n. 36: ritenete che le lettere di feedback inviate in risposta al secondo ciclo dei piani di risanamento abbiano fornito informazioni valide per quanto riguarda i seguenti ambiti?

a) Indicatori dei piani di risanamento e livelli di calibrazione

Sempre	7	12 %
Spesso	20	33 %
Talvolta	15	25 %
Raramente	5	8 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	8	13 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	60	100 %

b) Scenari e opzioni dei piani di risanamento

Sempre	5	8 %
Spesso	23	38 %
Talvolta	15	25 %
Raramente	4	7 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	8	13 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	60	100 %

c) Individuazione delle funzioni essenziali e delle linee di business principali

Sempre	5	8 %
Spesso	20	33 %

Talvolta	11	18 %
Raramente	4	7 %
Mai	3	5 %
Non applicabile	12	20 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	60	100 %

Domanda n. 37: ritenete che le lettere di feedback abbiano soddisfatto le vostre esigenze in termini di chiarezza delle questioni sollevate? **Domanda n. 38:** se nella precedente domanda avete risposto da Mai a Talvolta, cosa si potrebbe migliorare (cfr. [riquadro 1.3](#))?

	4	7 %
Spesso	26	44 %
Talvolta	12	20 %
Raramente	4	7 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	8	14 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	59	100 %

Domanda n. 39: se una lettera di feedback conteneva raccomandazioni/proposte di cambiamento relative al piano di risanamento, vi è stato concesso tempo sufficiente per attuare tali osservazioni/ovviare a tali debolezze prima di presentare il successivo piano di risanamento o di effettuare un apposito aggiornamento del piano di risanamento?

Sempre	19	31 %
Spesso	20	33 %
Talvolta	11	18 %
Raramente	1	2 %
Mai	1	2 %
Non applicabile	5	8 %
Nessuna risposta	4	7 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 40: avete un canale di comunicazione con la BCE chiaramente definito?

Sempre	49	80 %
Spesso	9	15 %
Talvolta	2	3 %
Raramente	0	0 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	0	0 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 41: il personale della BCE è disposto a chiarire le

constatazioni relative al vostro ente?

Sempre	27	44 %
Spesso	19	31 %
Talvolta	8	13 %
Raramente	1	2 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	3	5 %
Nessuna risposta	3	5 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 42: se nella precedente domanda avete risposto da Mai a Talvolta, cosa si potrebbe migliorare (cfr. [riquadro 1.3](#))?

4. Discussione con la BCE sulle questioni sollevate nelle lettere di feedback

Domanda n. 43: prima di presentare nuovamente il piano di risanamento, vi è stato concesso un periodo di tempo ragionevole per formulare osservazioni sul feedback della BCE e discuterne con quest'ultima? **Domanda n. 44:** in caso negativo, descrivete eventuali problemi e proponete possibili miglioramenti (cfr. [riquadro 1.4](#)).

Sempre	21	34 %
Spesso	18	30 %
Talvolta	4	7 %
Raramente	4	7 %
Mai	2	3 %
Non applicabile	8	13 %
Nessuna risposta	4	7 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 45: ritenete che sia efficiente il processo di trattazione/attuazione delle questioni o misure indicato nel feedback? **Domanda n. 46:** se nella precedente domanda avete risposto da Mai a Talvolta, cosa si potrebbe migliorare (cfr. [riquadro 1.4](#))?

	13	21 %
Spesso	24	39 %
Talvolta	12	20 %
Raramente	2	3 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	5	8 %
Nessuna risposta	5	8 %
Totale	61	100 %

5. Aggiornamento dei piani di risanamento

Domanda n. 47: è facile contattare l'autorità di vigilanza per discutere di questioni riguardanti l'aggiornamento dei piani di risanamento?

Sempre	27	44 %
Spesso	19	31 %
Talvolta	4	7 %
Raramente	0	0 %
Mai	0	0 %
Non applicabile	7	11 %
Nessuna risposta	4	7 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 48: se nella valutazione del piano di risanamento sono stati individuati carenze o impedimenti sostanziali, il periodo di 2+1 mesi è sufficiente per la presentazione di un piano di risanamento modificato?

Domanda n. 49: se nella precedente domanda avete risposto da Mai a Talvolta, cosa si potrebbe migliorare (cfr. [riquadro 1.5](#))?

	0	0 %
Spesso	6	10 %
Talvolta	9	15 %
Raramente	12	20 %
Mai	3	5 %
Non applicabile	28	46 %
Nessuna risposta	3	5 %
Totale	61	100 %

Domanda n. 50: per valutare un piano di risanamento rivisto, la BCE ha richiesto informazioni che erano già state fornite per la valutazione del piano di risanamento iniziale? **Domanda n. 51:** si prega di fornire ulteriori dettagli e proporre possibili miglioramenti (cfr. [riquadro 1.5](#)).

	2	3 %
Spesso	0	0 %
Talvolta	8	13 %
Raramente	6	10 %
Mai	15	25 %
Non applicabile	26	43 %
Nessuna risposta	4	7 %
Totale	61	100 %

6. Valutazione complessiva della pianificazione del risanamento

Domanda n. 52: da un punto di vista generale, il processo di

pianificazione del risanamento ha determinato un valore aggiunto in termini di comprensione e di preparazione alle crisi per il vostro ente?

In modo molto considerevole	10	17 %
In modo considerevole	31	52 %
In una certa misura	13	22 %
In misura molto esigua	4	7 %
Per niente	0	0 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	1	2 %
Totale	60	100 %

Domanda n. 53: a vostro avviso, in che misura il processo generale è formale (vale a dire, in che misura è incentrato su formalità più che su rischi)?

Molto concreto	2	3 %
Concreto	9	15 %
Accettabili	26	43 %
Formale	13	22 %
Molto formale	7	12 %
Non applicabile	1	2 %
Nessuna risposta	2	3 %
Totale	60	100 %

Domanda n. 54: ritenete che siano stati discussi con voi i principali rischi?

Considerazione accurata dei principali rischi	16	27 %
I principali rischi sono stati spesso considerati	20	33 %
I principali rischi sono stati considerati in una certa misura	10	17 %
I principali rischi sono stati considerati in scarsa misura	3	5 %
I principali rischi non sono stati considerati affatto	0	0 %
Non applicabile	4	7 %
Nessuna risposta	7	12 %
Totale	60	100 %

Domanda n. 55: Vi invitiamo a proporre ulteriori miglioramenti non ancora formulati nelle risposte precedenti, che potrebbero essere apportati alla qualità generale della

pianificazione del risanamento (cfr. [riquadro 1.6](#)).

Riquadro 1 – Sondaggio presso gli enti vigilati

In merito ai possibili miglioramenti, i singoli enti vigilati significativi hanno formulato le osservazioni illustrate di seguito.

1. Norme stabilite dall'ABE

- Gli orientamenti dell'ABE sull'elenco minimo degli indicatori qualitativi e quantitativi dei piani di risanamento (EBA-GL-2015-02) sono molto prescrittivi (7 banche) in determinati ambiti e non lasciano spazio agli enti per riflettere la propria interpretazione (ad esempio, l'elenco degli indicatori obbligatori). Inoltre, gli enti hanno osservato che dovrebbe essere consentito loro di selezionare gli indicatori più adatti al loro specifico modello societario (12 banche), in quanto ciò permetterebbe un allineamento più efficiente alle esigenze informative e ai quadri di gestione dei rischi esistenti. Peraltro, gli enti hanno affermato che tali orientamenti avrebbero dovuto includere definizioni tecniche (6 banche) per ogni indicatore di risanamento e soffermarsi maggiormente sul punto di violazione degli indicatori di risanamento. Gli enti ritengono poi che occorra considerare meglio l'interazione tra impresa madre e filiazioni e operare una distinzione tra gli indicatori obbligatori per le imprese madri e le filiazioni (2 banche).
- Il progetto definitivo di norme tecniche di regolamentazione dell'ABE sul contenuto dei piani di risanamento (EBA/RTS/2014/11) non fornisce orientamenti chiari sul contenuto del piano di risanamento "integrato" di un gruppo, ossia come integrare i singoli enti importanti (filiazioni) nel piano di risanamento del gruppo (3 banche). Inoltre, gli enti hanno osservato che le banche devono aggiungere ingenti quantità di informazioni (sulla base degli orientamenti dell'ABE e del feedback della BCE) che hanno un'utilizzo limitato in periodi di crisi e che vengono solitamente trattate in altri documenti condivisi con la BCE (8 banche). Gli enti hanno poi sottolineato che dovrebbe essere effettuata una netta distinzione tra il contenuto relativo ai piani di risanamento e quello concernente la pianificazione della risoluzione e che parti del contenuto dei piani di risanamento non sono pertinenti per le azioni di risanamento, ma rivestono grande importanza per la pianificazione della risoluzione (4 banche).
- Il progetto di norme tecniche di regolamentazione dell'ABE sulla serie di scenari da utilizzare nei piani di risanamento (EBA/GL/2014/06) non definisce chiaramente la metodologia per le prove inverse di stress (9 banche). Inoltre, gli enti hanno evidenziato che sarebbe molto utile spiegare ulteriormente la distinzione tra gli eventi a rapida e a lenta evoluzione (4 banche) e che servirebbe maggiore chiarezza per quanto riguarda la gravità e la tempistica degli scenari (3 banche).
- Nel progetto definitivo delle norme tecniche di regolamentazione dell'ABE sulla valutazione dei piani di risanamento (EBA/RTS/2014/12), i requisiti sono troppo generici (7 banche) e potrebbero essere migliorati fornendo ulteriori orientamenti. Inoltre, gli enti hanno affermato che sarebbe molto utile chiarire ulteriormente l'integrazione delle filiazioni nel piano di risanamento del gruppo (3 banche) e che si potrebbero includere maggiori dettagli sul modo in cui le autorità di vigilanza dovrebbero applicare la proporzionalità alla luce delle dimensioni e del modello societario (2 banche).
- Gli orientamenti dell'ABE, in termini generali, sono illustrati a un livello molto elevato ed è necessario che siano mirati, diretti e pertinenti (9 banche); gli enti hanno sottolineato che la calibrazione degli indicatori di risanamento dovrebbe essere spiegata in maggior dettaglio (5 banche).

2. Orientamenti generali forniti dall'ABE o interagendo con la BCE (ad esempio, un GVC)

- Le risposte o le linee guida della BCE antecedenti alla presentazione del piano di risanamento dovrebbero essere maggiormente incentrate sulla qualità del piano di risanamento e non dovrebbero essere dettate dall'armonizzazione e dalla comparabilità dei piani di risanamento (3 banche). Inoltre, alcuni enti hanno affermato di non aver ancora ricevuto le lettere di feedback dalla presentazione del piano di risanamento e che i termini sono scaduti (3 banche).
- Per quanto concerne la struttura e l'attività dell'ente, si dovrebbero fornire orientamenti più dettagliati su come individuare/tracciare le linee di business principali, le funzioni essenziali e le interconnessioni interne ed esterne (10 banche). Inoltre, gli enti hanno affermato che gli orientamenti andrebbero allineati ai requisiti delle autorità di risoluzione (8 banche). Gli enti hanno altresì osservato che l'interazione con il GVC dovrebbe essere maggiormente focalizzata sul ricevimento di assistenza o di risposte a questioni tecniche e che i membri dei GVC e altri membri di gruppi di vigilanza dovrebbero interagire in misura maggiore per evitare una duplicazione di sforzi dovuta al fatto che le informazioni richieste spesso sono state già fornite sulla base di altre comunicazioni di vigilanza (4 banche).
- In merito alla governance, sarebbe utile avere negli orientamenti maggiori dettagli in termini di governance da descrivere, interconnessioni con le filiazioni e processi di progressione (5 banche).

- Per quanto concerne gli indicatori dei piani di risanamento, dovrebbero essere forniti orientamenti più chiari per la calibrazione degli indicatori (8 banche). Inoltre, gli enti hanno indicato che si dovrebbe concedere maggiore flessibilità nel valutare la scelta dell'ente in merito agli indicatori di risanamento (5 banche).
- In relazione alle opzioni di risanamento, si dovrebbero fornire maggiori dettagli riguardo ai criteri per la valutazione della credibilità e della fattibilità delle opzioni di risanamento (11 banche).
- Per quanto concerne gli scenari, il livello generale dei dettagli richiesti non è sempre chiaro (4 banche). Inoltre, andrebbe chiarito l'aspetto della tempistica (2 banche) e gli scenari/approcci relativi alle prove inverse di stress non sono spiegati in modo sufficientemente dettagliato (5 banche).

3. Chiarezza delle lettere di feedback

- Per quanto concerne le lettere di feedback e, in particolare, se rispettino le esigenze in termini di chiarezza delle questioni sollevate, dovrebbe sussistere una netta distinzione tra la pianificazione del risanamento e la pianificazione della risoluzione (2 banche); sarebbero graditi maggiori dettagli sulle raccomandazioni per attuare i miglioramenti attesi (10 banche), maggiore flessibilità nell'analisi e una maggiore disponibilità a comprendere la prospettiva delle banche sugli indicatori di risanamento e sui livelli dei fattori di attivazione (2 banche). Inoltre, diverse banche hanno affermato di non aver ancora ricevuto le lettere di feedback (7 banche).
- Per quanto concerne la disponibilità del personale della BCE a chiarire i risultati, dovrebbe esservi un migliore coordinamento della comunicazione tra tutte le parti coinvolte nella pianificazione del risanamento (6 banche). Alcune banche hanno altresì indicato che il tempo concesso per attuare le raccomandazioni è spesso troppo limitato (3 banche).

4. Discussione con la BCE sulle questioni sollevate nelle lettere di feedback

- In merito al feedback fornito dalla BCE prima della presentazione di un nuovo piano di risanamento, gli enti hanno affermato che le tempistiche/scadenze per l'attuazione dei cambiamenti nei piani di risanamento di grandi gruppi transfrontalieri devono tener conto delle differenze nei calendari locali di gestione/vigilanza, che possono non essere compatibili con le richieste di vigilanza. È necessaria una maggiore flessibilità a tale proposito ed è incoraggiato il dialogo/lo scambio tra le autorità di vigilanza. Gli enti hanno, inoltre, sottolineato che vi era piuttosto una comunicazione a senso unico e che non sussisteva alcuna possibilità di formulare osservazioni sul feedback della BCE (3 banche).
- Per quanto concerne l'aspetto della trattazione/attuazione delle questioni o delle misure menzionate nel feedback, gli enti hanno evidenziato che si dovrebbe lasciare alle banche tempo sufficiente per formulare osservazioni e per dare attuazione alla valutazione di vigilanza finale (3 banche). Inoltre, gli enti hanno affermato che la BCE segue una lista di controllo con tutti gli elementi contenuti negli orientamenti dell'ABE senza stabilire una piena correlazione con gli aspetti pertinenti o non pertinenti per una banca: ne consegue che in un piano di risanamento vengono inserite informazioni aggiuntive di scarsa utilità per l'ente in periodi di crisi (5 banche).

5. Aggiornamento dei piani di risanamento

- Per quanto concerne il periodo di 2+1 mesi per la presentazione di un piano di risanamento rivisto (qualora la valutazione del piano di risanamento abbia individuato carenze o impedimenti sostanziali), gli enti hanno indicato che il periodo dovrebbe essere flessibile a seconda delle carenze o degli impedimenti sostanziali individuati e, se sono riscontrati problemi notevoli, i termini concessi sono troppo brevi (18 banche).
- In merito alle informazioni richieste dalla BCE per la valutazione di un piano di risanamento rivisto, gli enti hanno affermato che talvolta le informazioni sono già disponibili, ma sembra che non siano condivise in modo efficace tra tutte le autorità di vigilanza coinvolte (4 banche).

6. Valutazione complessiva della pianificazione del risanamento

- Essere più specifici per quanto riguarda i miglioramenti relativi agli elementi essenziali e meno formali riguardo agli orientamenti suscettibili di ridurre l'efficacia nella pratica (7 banche).
- Assicurare la possibilità di sfruttare meglio le sinergie tra le informazioni necessarie per la pianificazione del risanamento (MVU) e quelle necessarie per la pianificazione della risoluzione (Comitato di risoluzione unico). Ciò contribuirebbe in modo considerevole alla coerenza delle informazioni e/o dei dati correlati (si eviterebbero così anche sovrapposizioni inutili), a beneficio sia delle autorità di vigilanza che delle banche (una banca).

- L'attenzione prestata alla piena armonizzazione di tutti i piani di risanamento (europei) sembra prescindere dalle differenze esistenti tra le varie banche. Le osservazioni e i feedback non accrescono sempre la funzionalità operativa del piano di risanamento e la preparazione della banca a una fase di risanamento. Sembrano invece riguardare questioni di comparabilità dei piani di risanamento tra le varie banche e, secondo lo scrivente, questo non dovrebbe costituire l'obiettivo ultimo della pianificazione del risanamento (una banca).
 - Il piano di risanamento dovrebbe essere un documento strategico di proprietà dell'organo di amministrazione della banca. A causa dei requisiti, tuttavia, il piano di risanamento è diventato un documento pesante (che conta centinaia, se non migliaia, di pagine), difficile da leggere e comprendere (una banca).
-

Risposta della BCE

Sintesi

Cosa è stato riscontrato dalla Corte

Paragrafo IV

La BCE riconosce che il processo di finalizzazione degli accordi ha avuto tempi più lunghi del previsto a causa delle complessità dei negoziati condotti con un numero elevato di autorità differenti. Tuttavia, si stanno compiendo progressi costanti e ci si attende che gli accordi scritti per i collegi delle autorità di vigilanza siano finalizzati a breve.

Paragrafo V

La BCE ha fornito alla Corte documenti e informazioni per consentirle di valutare l'efficienza operativa della gestione della BCE nell'istituzione delle procedure di gestione delle crisi per la sua funzione di vigilanza, in linea con il mandato della Corte ai sensi dell'articolo 27.2 del protocollo dello Statuto del SEBC e della BCE (nel prosieguo "Statuto del SEBC") e dell'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU. Pertanto, la BCE dissente dall'affermazione secondo cui la Corte non potrebbe trarre conclusioni sull'efficienza operativa della gestione di tale processo a causa della mancata trasmissione di elementi probatori da parte della BCE. La BCE, conformemente ai propri obblighi derivanti dallo Statuto del SEBC e dal regolamento sull'MVU, ha collaborato pienamente con la Corte allo scopo di agevolare l'attività di audit, dedicando molto tempo e notevoli risorse per mettere a disposizione del gruppo di audit un considerevole quantitativo di documenti e spiegazioni. Per alcuni documenti riguardanti singoli enti significativi non è stata possibile la condivisione in forma completa oppure è stata messa a disposizione una versione ridotta, pur sempre in linea con il mandato della Corte.

Paragrafo VI

Riguardo alle osservazioni della Corte sulla mancanza di elementi probatori esaustivi, la BCE richiama quanto espresso nei commenti al paragrafo precedente. Per quanto concerne gli altri punti del presente paragrafo si rileva quanto segue.

1. La BCE aderisce agli orientamenti dell'ABE sulle misure di intervento precoce. Gli orientamenti operativi sulle valutazioni delle misure di intervento precoce sono aggiornati e trasmessi ai gruppi di vigilanza congiunti (GVC) su base annua. Gli ultimi orientamenti, predisposti a settembre 2017, non sono stati considerati nell'ambito del processo di audit; in essi trovano risposta le preoccupazioni sollevate dalla Corte (vengono ad esempio descritti indicatori e criteri oggettivi).
2. Tutti i poteri di vigilanza e di intervento precoce sono considerati al verificarsi di tutte le situazioni di crisi. La BCE non limita l'eventuale esercizio dei propri poteri a scenari specifici.

La BCE si conforma agli orientamenti dell'ABE sull'interpretazione delle diverse situazioni nelle quali un ente è considerato in dissesto o a rischio di dissesto (FOLTF). La BCE ha predisposto 1) orientamenti operativi in materia di valutazioni FOLTF destinati ai GVC e 2) ulteriori orientamenti interni per l'accertamento del dissesto o del rischio di dissesto di un ente (articolo 18 del regolamento sul Meccanismo di risoluzione unico). I citati orientamenti erano contenuti nei documenti oggetto di audit da parte della Corte.

Accesso agli elementi probatori

Paragrafo VII

La BCE ha fornito alla Corte tutti i documenti richiesti in relazione alle procedure e alle politiche. In termini di informazioni sulle singole banche, la Corte ha richiesto i cicli completi della pianificazione del risanamento per otto banche e i fascicoli di vigilanza completi di cinque banche che si trovavano in fasi diverse di crisi. A tale riguardo la BCE ha messo a disposizione della Corte:

- stralci in forma anonima di nove piani di risanamento (scelta casuale delle banche) e tre lettere di risposta con gli esiti della valutazione del piano di risanamento;
- tre fascicoli in forma anonima contenenti stralci di strumenti per la valutazione dei piani di risanamento, di lettere di risposta e di decisioni congiunte in relazione alle sezioni del piano

riguardanti indicatori, scenari e opzioni (per più banche);

- tre fascicoli di enti significativi contenenti documenti con parti espunte riguardanti intermediari in varie fasi di crisi (scelta casuale delle banche), in cui si celava esclusivamente la denominazione delle banche;
- la cronologia della crisi, in formato Excel, per un ente significativo in forma anonima.

Il mandato della BCE in materia di piani di risanamento è limitato alla valutazione di tali piani (e dunque esula dalla loro redazione) mentre il mandato di audit della Corte era limitato all'esame dell'efficienza operativa del processo di valutazione. La BCE ritiene pertanto che la Corte abbia potuto giudicare l'efficienza operativa del processo tramite l'accesso alla gamma completa degli strumenti valutativi e degli orientamenti per i GVC definiti dalle funzioni orizzontali nonché tramite l'accesso alle valutazioni di tre piani di risanamento.

In relazione ai singoli casi di crisi, la BCE considera che la Corte abbia ricevuto informazioni sufficienti a consentire una valutazione dell'efficienza operativa della gestione delle crisi da parte della BCE. La Corte ha avuto accesso a una selezione di documenti provenienti dal fascicolo di vigilanza in forma anonima (valutazioni di intervento precoce, note al Consiglio di vigilanza, note interne con analisi ecc.). In parallelo, è stata messa a disposizione della Corte anche la documentazione pertinente predisposta dalle funzioni orizzontali dell'MVU.

Cosa raccomanda la Corte

Paragrafo IX

Il coordinamento formale nel contesto dei collegi delle autorità di vigilanza migliorerà considerevolmente con la conclusione degli accordi scritti di coordinamento e cooperazione (written coordination and cooperation arrangements, WCCA). Nella pratica, tale coordinamento migliora progressivamente al concludersi di ogni ciclo annuale di vigilanza in seno ai collegi, i quali sono pienamente operativi.

La formulazione di ulteriori orientamenti sugli indicatori dei piani di risanamento ha costituito una priorità per la Divisione Gestione delle crisi della BCE. Nel ciclo 2017, ai vigenti orientamenti dell'ABE sono state associate approfondite analisi comparative inter pares che consentono ai GVC di valutare meglio l'adeguatezza degli indicatori delle singole banche. Tali analisi continueranno a essere aggiornate con frequenza annuale.

Paragrafo XI

1. Tutte le problematiche sono quantificate prima che vengano considerate misure di risposta alle crisi, come confermato dalla documentazione fornita alla Corte nel corso nell'audit (valutazioni sulle misure di intervento precoce, note al Consiglio di vigilanza, analisi interne ecc.).
2. La BCE conduce un monitoraggio sistematico della qualità degli attivi delle banche, sia a distanza (ad esempio, attraverso il monitoraggio dei GVC e l'attuale operato della task force sui crediti deteriorati istituita a luglio 2015) sia in loco tramite ispezioni mirate sul rischio di credito (più di 60 condotte nel 2016).
3. La BCE si conforma agli orientamenti dell'ABE sulle valutazioni FOLTF e ha inoltre predisposto: 1) orientamenti operativi in materia di valutazioni FOLTF destinati ai GVC e 2) ulteriori orientamenti interni per l'accertamento del dissesto o del rischio di dissesto di un ente (articolo 18 del regolamento sul Meccanismo di risoluzione unico). I relativi orientamenti erano contenuti nei documenti oggetto di audit da parte della Corte.

Approccio e metodologia di audit

Paragrafo 14

Va rilevato che nel contesto dell'audit sono stati condivisi con la Corte 509 documenti (per un totale di circa 5.800 pagine). Si sono tenute nel complesso 38 riunioni tra gli auditor della Corte e il personale della BCE.

Paragrafo 16

Tutti i documenti richiesti riguardanti le politiche e i processi sono stati messi a disposizione. Per i casi relativi alle singole banche sono stati consegnati alla Corte documenti che consentivano la verifica dell'attuazione dei processi omettendo le denominazioni delle singole banche. In considerazione delle

rigide norme di riservatezza della Corte, l'espunzione di parti dai documenti è stata molto limitata nonché finalizzata esclusivamente a non rivelare l'identità di ogni banca, che non era necessaria per il compito di audit.

Osservazioni

Assetto organizzativo, assunzione e assegnazione del personale alle attività di gestione delle crisi

Paragrafo 25

Nell'ultima frase del paragrafo si osserva che la BCE non è dotata di alcun processo per rivalutare le esigenze di organico oppure riassegnare il personale in caso di crisi. Tuttavia, al verificarsi di una crisi, il GVC è supportato dalla Divisione Gestione delle crisi e da altre risorse appartenenti alla Direzione Generale Vigilanza microprudenziale IV. Inoltre, la BCE è del parere che non siano necessarie procedure speciali poiché i dirigenti hanno già la capacità di riallocare risorse tra unità ove necessario.

Cooperazione e coordinamento in relazione alla gestione delle crisi

Paragrafo 29

Gli orientamenti per i GVC in materia di accordi in seno ai collegi sono reperibili nel sistema informatico per la vigilanza (Information Management System, IMAS). Gli orientamenti interni sono esaustivi e includono riferimenti al quadro normativo e ai documenti dell'ABE, istruzioni e modelli per la mappatura dei gruppi, modelli (con esempi precompilati) per i WCCA, fasi operative e procedure interne per l'approvazione dei WCCA nonché modelli per il programma di revisione prudenziale del collegio.

Il modello per i WCCA include l'insieme minimo di informazioni da scambiare in una situazione di crisi, con riferimento ai requisiti giuridici minimi (articolo 17, paragrafo 3, e articolo 19 del Regolamento delegato (UE) 2016/98 della Commissione e articolo 13 del Regolamento di esecuzione (UE) 2016/99 della Commissione), e nessuna autorità del collegio ha richiesto l'inclusione di informazioni diverse da quelle previste da tali obblighi.

Paragrafo 30

A fine ottobre 2017 erano stati conclusi 12 WCCA, 2 erano in fase di approvazione, 14 in fase di revisione interna e 2 in fase di negoziazione.

Nella conclusione degli accordi non sono state date priorità in base al rischio, poiché la normativa di secondo livello prevede la presenza di un WCCA per ogni collegio e non ammette la possibilità di applicare un approccio basato sul rischio. Il fattore principale che ha influito sulla finalizzazione degli accordi è stato la complessità delle varie conformazioni dei collegi, con autorità appartenenti a un numero elevato di giurisdizioni e la necessità di combinare una varietà di requisiti diversi in un unico documento condiviso.

Infine, sebbene alcuni WCCA debbano ancora essere completati, i requisiti che disciplinano la cooperazione tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea sono stabiliti nella normativa pertinente e dunque la loro applicazione non dipende in misura significativa dalla presenza di un WCCA. Di conseguenza, risulta alquanto limitato il rischio che l'assenza di un tale accordo riduca la capacità della BCE di rispondere a una crisi in modo tempestivo ed efficiente.

Paragrafo 31

La gestione da parte dei GVC dei compiti connessi ai collegi in una situazione di crisi è descritta dettagliatamente nel Regolamento delegato (UE) 2016/98 della Commissione e nel Regolamento di esecuzione (UE) 2016/99 della Commissione, ai quali i GVC possono accedere agevolmente nell'IMAS. Inoltre, orientamenti operativi sul funzionamento dei collegi sono forniti nella sezione 3.12 del manuale di vigilanza. Pertanto, la BCE non concorda con la presente constatazione.

Paragrafo 32

La BCE è attualmente impegnata nell'istituzione di un quadro di vigilanza per i conglomerati finanziari. Ci si attende che tale quadro, una volta approvato, sia applicato nel prossimo ciclo di vigilanza. Al momento i GVC stanno impiegando le prassi adottate in materia dalle autorità nazionali competenti (ANC) prima dell'avvio dell'MVU.

Paragrafo 33

Il modello per i WCCA include l'insieme minimo di informazioni da scambiare in una situazione di crisi, con riferimento ai requisiti giuridici minimi (articolo 17, paragrafo 3, e articolo 19, del Regolamento delegato (UE) 2016/98 della Commissione e articolo 13 del Regolamento di esecuzione (UE) 2016/99 della Commissione), e nessuna autorità del collegio ha richiesto l'inclusione di informazioni diverse da quelle previste da tali obblighi. Come indicato, la sezione del modello dedicata all'interazione tra i collegi delle autorità di vigilanza e i collegi di risoluzione è incompleta poiché questi ultimi sono stati istituiti solo recentemente. Si sta continuando a lavorare in tale ambito, sulla scorta dell'esperienza maturata nei passati cicli di attività dei collegi a partire dalla creazione del Comitato di risoluzione unico.

L'interazione con il Comitato di risoluzione unico e gli altri portatori d'interesse deve essere migliorata

Paragrafo 37

Il livello di informazioni condivise con il Comitato di risoluzione unico in situazioni non critiche è stato concordato con il Comitato stesso e si basa sulla valutazione iniziale delle esigenze effettuata al momento della conclusione dell'attuale memorandum d'intesa, ossia alla fine del 2015. Conformemente a tale memorandum, la BCE fornisce al Comitato di risoluzione unico tutte le informazioni richieste per la pianificazione della risoluzione. Maggiori informazioni vengono scambiate nelle situazioni di crisi; in questi casi il Comitato di risoluzione unico riceve informazioni ulteriori in via automatica tramite l'IMAS oppure tramite il caricamento delle informazioni in Darwin.

Paragrafo 38

In una situazione di crisi, la BCE mette a disposizione del Comitato di risoluzione unico un ampio insieme di informazioni pertinenti in modo automatico, impostando la modalità "potenziamento delle informazioni" (enhanced information flag) nell'IMAS. Ciò non accade solo nelle situazioni in cui una banca è sottoposta a una misura di intervento precoce, ma anche in tutti i casi in cui il deterioramento della situazione finanziaria potrebbe determinare una violazione o un rischio di violazione dei requisiti di vigilanza.

Nel caso in cui siano necessarie maggiori informazioni, il Comitato di risoluzione unico ne fa richiesta. A tali richieste viene data priorità elevata e le informazioni sono caricate su Darwin non appena disponibili.

Inoltre, il Comitato è invitato a partecipare a tutte le riunioni del Consiglio di vigilanza riguardanti le banche in situazione di crisi, affinché disponga automaticamente dello stesso livello di informazioni al quale hanno accesso i membri del Consiglio di vigilanza.

Paragrafo 39

Si rimanda ai commenti della BCE esposti in precedenza. Alla luce di quanto concordato dalla BCE con il Comitato di risoluzione unico in merito a: 1) insieme di informazioni da scambiare ai fini della pianificazione della risoluzione, 2) processi per l'intensificazione dello scambio di informazioni in situazioni di crisi e 3) canali efficienti per la comunicazione (Darwin e IMAS), la BCE non ritiene che vi siano state ripercussioni negative per l'efficienza operativa dello scambio di informazioni.

La revisione in corso del memorandum d'intesa intende tenere conto dell'esperienza acquisita negli ultimi due anni, nonché incrementare la quantità di informazioni scambiate automaticamente con il Comitato di risoluzione unico.

Il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)

Paragrafo 40

La Vigilanza bancaria della BCE è dotata di un proprio processo interno in materia di monitoraggio e distribuzione interna di tutti i documenti pertinenti predisposti dal CERS e presentati alle riunioni del Consiglio generale, del Comitato direttivo e del Comitato tecnico consultivo nonché a fini di consultazione scritta. Tali documenti includono non solo i progetti e le versioni finali di segnalazioni o raccomandazioni ma anche altri documenti pertinenti per l'individuazione dei rischi sistemici per la stabilità finanziaria. Orientamenti pertinenti per i GVC sono contenuti nel manuale di vigilanza nella parte relativa al processo di revisione e valutazione prudenziale (supervisory review and evaluation process, SREP). Pertanto, la BCE tiene conto dei rischi sistemici per la stabilità finanziaria nel processo di revisione prudenziale e nella gestione delle crisi.

Cooperazione con le autorità competenti

Paragrafo 41

La BCE rileva che memorandum d'intesa sono stati sottoscritti non solo con l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority, ESMA), ma anche con alcune autorità nazionali di vigilanza dei mercati degli Stati membri dell'UE nonché con autorità di paesi terzi e autorità dell'UE. Inoltre, un memorandum d'intesa è stato concluso con il Comitato di risoluzione unico.

Paragrafo 42

Sono in corso trattative con tutte le autorità che la BCE ha individuato come prioritarie nell'ambito della prima serie di negoziati. Inoltre, le "autorità di vigilanza principali" sono in cima alla lista delle priorità, a riprova del raccordo esistente tra queste ultime e le azioni della BCE.

La pianificazione del risanamento

Il ricorso a esperti nazionali implica potenziali conflitti di governance

Paragrafo 50

Il manuale di vigilanza consente agli esperti nazionali appartenenti a funzioni orizzontali di *partecipare* alle delibere concernenti la valutazione dei piani di risanamento, che pertanto non è mai attribuita esclusivamente a un dipendente dell'ANC che non sia membro del GVC di pertinenza. Tale dipendente, piuttosto, collaborerà con i membri del GVC e con la Divisione Gestione delle crisi. Questo approccio si applica anche ad altri casi, poiché il ricorso agli esperti nazionali non si limita alle valutazioni dei piani di risanamento.

Paragrafo 53

Il legislatore ha assegnato all'ABE il compito di emanare orientamenti che specificano l'elenco minimo degli indicatori qualitativi e quantitativi (cfr. l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche, Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD). La formulazione di ulteriori orientamenti sugli indicatori dei piani di risanamento è una priorità della Divisione Gestione delle crisi della BCE. Nel ciclo di valutazione 2017, avviato a settembre dello stesso anno, gli orientamenti destinati ai GVC sono stati integrati da approfondite analisi comparative inter pares, grazie alle quali i GVC possono valutare meglio l'adeguatezza degli indicatori delle singole banche. Tali analisi continueranno a essere aggiornate con frequenza annuale.

Paragrafo 54

Si rimanda ai commenti della BCE esposti al paragrafo 53. Alla luce dell'ulteriore analisi inter pares condotta per il ciclo 2017 (i cui risultati sono stati sottoposti a tutti i GVC a ottobre dello stesso anno), la BCE considera che una tale analisi sia già stata svolta e sia utilizzata dai GVC nella valutazione dei piani di risanamento.

Paragrafo 59

Tutti gli esperti di vigilanza, compresi quelli delle ANC, hanno accesso alle informazioni pertinenti tramite l'IMAS. L'utilizzo dell'IMAS e dei dati statistici fondamentali quali fonti di riferimento rientra nel consueto programma di formazione della vigilanza, pertanto la rilevanza della constatazione in oggetto non è chiara.

Paragrafo 60

Il nesso tra la valutazione dei piani di risanamento e le attività ordinarie di vigilanza è illustrato nel manuale di vigilanza.

Paragrafo 61

In esito alle valutazioni dei piani di risanamento sono predisposti numerosi documenti standardizzati che includono tutte le informazioni rilevanti per l'utilizzo dei piani in situazioni di crisi. L'inclusione di una sintesi del piano di risanamento nella documentazione per le riunioni sulle crisi è un utile suggerimento, che è già stato accolto.

Paragrafo 65

La BCE richiama quanto espresso nei commenti al paragrafo 16.

Paragrafo 66

Si rimanda ai commenti della BCE esposti al paragrafo VII.

Individuazione delle crisi

Paragrafo 69

Oltre ai due documenti menzionati, la BCE ha predisposto altri orientamenti.

1. Riguardo all'intervento precoce, è fornito ai GVC un insieme di documenti aggiuntivi (che includono orientamenti operativi dettagliati) per ogni ciclo di valutazione nell'ambito dello SREP. Sono compresi orientamenti su aspetti quali i fattori di attivazione, il nesso fra valutazione di intervento precoce e SREP, i criteri di valutazione, le misure disponibili, l'interazione con il Comitato di risoluzione unico e la coerenza con altre valutazioni. Tali orientamenti sono stati forniti ai GVC a settembre 2015, 2016 e 2017, a integrazione degli orientamenti dell'ABE sulle misure di intervento precoce.
2. In merito alle valutazioni FOLTF, è fornito ai GVC un ulteriore pacchetto di orientamenti, fra i quali una nota approvata dal Consiglio di vigilanza afferente l'applicazione degli orientamenti dell'ABE sulle valutazioni FOLTF presso la BCE, nonché una tempistica e un iter per le valutazioni FOLTF basati su diversi scenari (evoluzione rapida o lenta).

Paragrafo 70

I poteri giuridici della BCE e le condizioni per il ricorso alle misure di intervento precoce sono contemplati nella legislazione (BRRD e normativa nazionale di recepimento) e richiamati, per agevolarne la consultazione, negli orientamenti operativi forniti ai GVC per il ciclo SREP 2017. Gli elementi oggettivi necessari a formulare il giudizio di vigilanza sull'intervento precoce sono descritti in dettaglio negli orientamenti dell'ABE in materia. Se si riscontrano uno o più fattori di attivazione, l'esperto di vigilanza deve valutare la necessità di intervento precoce. Questo è il processo che viene normalmente applicato presso la BCE. Inoltre, gli orientamenti dell'ABE presentano un elenco concreto di eventi significativi che attivano una valutazione di intervento precoce (corredati di esempi).

Paragrafo 71

Tutte le osservazioni della Corte sono già state accolte negli orientamenti forniti a settembre 2017 nel contesto delle valutazioni di intervento precoce dello stesso anno. A titolo di esempio, tali orientamenti 1) indicano specificamente i requisiti pertinenti (in termini di capitale, liquidità e governance) e 2) forniscono un modello per la rilevazione e la descrizione delle violazioni o dei rischi di violazione. Pertanto, la constatazione del paragrafo 71 non è applicabile agli orientamenti in uso.

Paragrafo 72

Si rimanda ai commenti della BCE esposti in precedenza, i quali dimostrano che sono forniti ulteriori orientamenti operativi al suo personale.

Paragrafo 77

Gli orientamenti dell'ABE prevedono tre tipologie di fattori di attivazione della valutazione di intervento precoce (una basata sul punteggio SREP complessivo, una basata sulle modifiche o anomalie sostanziali e una basata sugli eventi significativi). La BCE ricorre a tutte e tre le tipologie di fattori di attivazione. Ogni anno la BCE conduce valutazioni di intervento precoce per tutte le banche che registrano 1) un punteggio SREP pari a "3" unitamente a un punteggio per un singolo elemento di "4" oppure 2) un punteggio SREP pari a "4". La BCE ha prodotto per i GVC orientamenti operativi, aggiornati annualmente, riguardanti le valutazioni di intervento precoce nel contesto dello SREP.

Paragrafo 78

Come illustrato nei commenti esposti al paragrafo 77, la BCE ricorre a tutti e tre i fattori di attivazione descritti negli orientamenti dell'ABE. L'unico fattore di attivazione sistematico che determina la valutazione annuale è il punteggio SREP, poiché è aggiornato (almeno) con frequenza annuale. Le modifiche sostanziali e gli altri eventi significativi vengono presi in considerazione se e quando si verificano, ovvero in base al caso specifico.

Paragrafo 79

Riguardo all'ultima frase, la BCE rileva che la sezione 3.2 degli orientamenti dell'ABE fa riferimento agli indicatori monitorati nell'ambito dello SREP. La BCE effettua il monitoraggio di un ampio novero di indicatori nell'ambito dello SREP che confluisce poi nelle valutazioni di intervento precoce.

Paragrafo 80

La BCE riconosce il valore di introdurre un processo inteso a monitorare a livello accentrato tutte le violazioni dei requisiti di vigilanza e sta lavorando in questo senso. Riguardo alle violazioni dei fattori di attivazione dei piani di risanamento, dato che, a esclusione dell'elenco minimo, il piano di ciascun ente include indicatori di risanamento differenti con soglie diverse, non è facile effettuare un monitoraggio accentrato. Tuttavia, la BRRD richiede agli enti di notificare senza indugio la decisione di agire nel senso indicato nel piano di risanamento o la decisione di astenersi da tale azione. Il mancato rispetto degli obblighi di notifica è passibile di sanzione.

Paragrafo 81

Una relazione periodica che illustra in dettaglio le violazioni è distribuita internamente all'alta dirigenza e alle unità orizzontali pertinenti, ivi compresa la Divisione Gestione delle crisi. Il processo di escalation delle informazioni e di attivazione della risposta a una crisi in caso di deterioramento sostanziale è ricompreso nel piano d'azione di emergenza.

È in atto un miglioramento dell'IMAS, che comporterà l'attivazione di allerta automatica in presenza di violazioni (o rischi di violazione) dei requisiti di vigilanza.

Paragrafo 82

Si rimanda ai commenti della BCE esposti al paragrafo 81, che si riferisce al miglioramento dell'IMAS in atto.

Una procedura specifica (definita nel piano d'azione di emergenza) regola il coinvolgimento dei portatori d'interesse interni da parte del GVC per far fronte a un deterioramento sostanziale delle condizioni finanziarie di una banca; inoltre, prevede una valutazione FOLTF, ove necessario.

Paragrafo 83

Soltanto in un caso il ritardo di segnalazione da parte di una banca è stato ritenuto "indebito". Per la banca in questione, il GVC aveva già rilevato che il meccanismo di escalation previsto dal piano di risanamento era inadeguato e ne aveva richiesto il miglioramento. In altri casi il lasso di tempo fra la data della violazione e la data della segnalazione era riconducibile, ad esempio, allo scarto di segnalazione (poiché alcuni dati di vigilanza sono disponibili solo con un certo ritardo).

Paragrafo 84

1. La BCE considera sempre azioni di follow-up in presenza di rischi di violazione dei requisiti patrimoniali o di liquidità.
2. Le violazioni delle soglie degli indicatori di risanamento non innescano alcun tipo di azione automatica di vigilanza. Nell'eventualità di una violazione, la BRRD lascia flessibilità alla direzione di una banca di decidere se attivare o no misure di risanamento, tenendo tuttavia sempre informata l'autorità di vigilanza.

Paragrafo 85

È adottato un approccio sistematico inteso ad assicurare che il rischio sistemico e il potenziale impatto microprudenziale degli andamenti macroeconomici vengano presi in considerazione nelle varie fasi del processo di vigilanza della BCE.

- La Divisione Analisi dei rischi della BCE riferisce periodicamente riguardo ai rischi e agli andamenti macroeconomici suscettibili di ripercuotersi sul sistema finanziario e sul settore bancario. Quest'analisi attinge a varie fonti, fra le quali le funzioni di banca centrale della BCE, il monitoraggio dei rischi dell'ABE e le indagini della medesima Divisione.
- Il Consiglio di vigilanza individua i rischi che si profilano e stabilisce priorità di vigilanza per ogni anno, prima dell'inizio del ciclo di pianificazione delle attività dei GVC.
- I GVC tengono conto di queste priorità e preparano il piano operativo di vigilanza per ogni anno, considerandone l'impatto sugli enti di pertinenza.
- Tutte le informazioni rilevanti riguardo a tali rischi e priorità confluiscono nello SREP e nel RAS

(risk assessment system o sistema di analisi dei rischi).

In merito ai rischi sistemici individuati dal CERS, le analisi sono integrate nello SREP. I processi pertinenti sono documentati nel manuale di vigilanza.

Paragrafo 86

L'individuazione dei casi di crisi non è generata "automaticamente" da un sistema. Affinché nessuna crisi possa sfuggire all'attenzione, la BCE ha predisposto un sistema di monitoraggio duplice in base al quale la Divisione Gestione delle crisi e i GVC seguono gli sviluppi. Le procedure di escalation delle informazioni alla dirigenza sono definite nel piano d'azione di emergenza e nella pertinente sezione del manuale di vigilanza. Nelle proprie riunioni il Consiglio di vigilanza è aggiornato regolarmente sullo stato delle banche sottoposte ad attento monitoraggio.

Paragrafo 88

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi V, VII, 14 e 16.

Paragrafo 89

La BCE svolge periodicamente valutazioni di intervento precoce nel ciclo dello SREP per tutte le banche rilevanti, in linea con gli orientamenti dell'ABE. Inoltre, effettua tali valutazioni in tutti i casi in cui si concretizza una violazione (o un rischio di violazione) dei requisiti patrimoniali o di liquidità. Tutti i fascicoli esaminati dalla Corte riguardavano banche con un punteggio SREP pari a "3" o "4" e in tutti questi casi sono state condotte valutazioni di intervento precoce.

Paragrafo 91

Nei casi in questione, sono state considerate per le valutazioni di intervento precoce tutte le pertinenti constatazioni di vigilanza disponibili (l'esito del dialogo di vigilanza, le misure in atto assunte dalle banche, i rilievi delle ispezioni in loco, i crediti deteriorati, il risultati delle prove di stress, le opzioni del piano di risanamento e le difficoltà di provvista ecc.).

Risposta alle crisi

Paragrafo 95

Per quanto concerne i dati a livello di filiazione, la BCE rileva che i GVC possono chiedere alle rispettive banche di fornire tali dati supplementari, alcuni dei quali di fatto erano inclusi nel modello utilizzato per il gruppo.

Paragrafo 96

La Corte fa riferimento alla necessità di una procedura in base alla quale imporre alle banche di attuare una specifica politica di accantonamento. Come avviene per tutti gli altri poteri della BCE contemplati nel regolamento sull'MVU, non è necessario elaborare una procedura specifica in merito. Si applica il generale processo decisionale della BCE (ossia approvazione del Consiglio di vigilanza, procedura di non obiezione del Consiglio direttivo ecc.).

Paragrafo 97

La BCE aderisce agli orientamenti dell'ABE in materia di intervento precoce; ai sensi del paragrafo 11 di tali orientamenti, nell'attribuire a una banca un punteggio SREP pari a "4", la BCE dovrebbe prendere in considerazione, come misura di intervento precoce, se acquisire informazioni per una valutazione delle attività e delle passività dell'ente (cfr. articolo 27, paragrafo 1, lettera h), della BRRD). Come affermato in precedenza, la BCE conduce sempre una valutazione di intervento precoce laddove a una banca sia assegnato un punteggio SREP pari a "4". Tali valutazioni prendono in considerazione se 1) siano soddisfatte le condizioni per l'intervento precoce e 2) in caso affermativo, quali siano le misure più idonee (tenendo conto di tutte le misure definite nella BRRD). Di conseguenza la constatazione in oggetto non rileva, poiché la BCE dispone già di un processo di questo tipo.

Paragrafo 99

Il Consiglio di vigilanza della BCE è tenuto al corrente degli esiti delle ispezioni in loco nel contesto degli aggiornamenti in merito alle singole banche. Per le banche che presentano un punteggio SREP elevato i GVC sono tenuti a fornire aggiornamenti periodici al Consiglio di vigilanza; in questo modo la dirigenza è sempre informata dei rilievi pertinenti.

Paragrafo 102

Sono al vaglio della BCE modifiche al quadro di riferimento in materia di intervento precoce (cfr. anche Parere CON/2017/47 della BCE).

Paragrafo 103

Per quanto concerne la definizione di misure di intervento precoce per diverse circostanze, la BCE dubita che sia utile stilare un elenco di misure per ciascun potenziale scenario, poiché le crisi si manifestano con modalità differenti. Una crisi patrimoniale può, ad esempio, sfociare in una crisi di liquidità, o una crisi in lenta evoluzione può subire un'accelerazione rendendo necessarie misure urgenti e via dicendo. Di conseguenza tutte le misure di vigilanza e di intervento precoce dovrebbero essere ritenute disponibili in qualsiasi momento.

Paragrafo 105

Le misure di vigilanza sono monitorate dai GVC. Le misure di intervento precoce sono simili alle normali misure di vigilanza in termini di processo decisionale e monitoraggio, con l'elemento aggiuntivo dell'interazione con il Comitato di risoluzione unico in linea con il memorandum d'intesa. Va tuttavia notato che l'attivazione di misure di intervento precoce si inquadra nel contesto di un intenso impegno di vigilanza (come da manuale di vigilanza), per cui anche il monitoraggio della loro applicazione risulta più intenso.

Paragrafo 108

Le linee guida aggiuntive della BCE in materia di valutazioni FOLTF andrebbero lette congiuntamente con gli orientamenti dell'ABE, ai quali la BCE si conforma. Gli elementi oggettivi per le valutazioni FOLTF sono specificati in dettaglio negli orientamenti dell'ABE. Le linee guida aggiuntive della BCE si riferiscono esclusivamente all'articolo 18, paragrafo 4, lettera a), del regolamento sul Meccanismo di risoluzione unico laddove si è ritenuto necessario chiarire le politiche sui requisiti per il prosieguo dell'autorizzazione e includere linee guida operative più dettagliate per i GVC.

Paragrafo 109

Si rimanda ai commenti della BCE esposti al paragrafo 108. Le linee guida operative dettagliate fornite dalla BCE si aggiungono agli orientamenti dell'ABE.

Paragrafo 110

Dando seguito a una raccomandazione formulata dalla Corte nel contesto del suo primo audit sull'MVU, la BCE ha istituito un percorso formativo coordinato dalla Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza. Questo include un esercizio di rilevazione annuale nel cui ambito i gruppi indicano le proprie esigenze in termini di formazione, in risposta alle quali viene quindi organizzato un programma di corsi. L'intervento precoce è un tema trattato nelle regolari sessioni di formazione sulla gestione delle crisi offerti dal personale della Divisione Gestione delle crisi.

Paragrafo 111

Va rilevato che nel 2017 la BCE ha dato piena applicazione al piano d'azione di emergenza in tre casi; ciò ha consentito di trarre insegnamenti, che al momento sono in fase di recepimento nel quadro di gestione delle crisi.

Paragrafo 112

La BCE ha fornito una serie di elementi probatori e informazioni rilevanti per l'audit, fra i quali:

- tutte le informazioni disponibili sui processi e sulla policy in materia di intervento precoce
- documentazione a campione su tre banche in situazione di crisi più un caso aggiuntivo con una tempistica dettagliata, oltre a una sessione di chiarimenti in videoconferenza
- la BCE ha altresì organizzato varie riunioni e videoconferenze con i coordinatori e i membri dei GVC nonché con dirigenti e esperti della Divisione Gestione delle crisi.

La BCE segue le proprie linee guida in materia di intervento precoce nello svolgimento delle relative valutazioni.

Paragrafo 113

Se una valutazione di intervento precoce non sfocia nella proposta di adozione di una misura, non sussiste la necessità di un'analisi della facoltà giuridica. Tuttavia, laddove siano proposte misure di intervento precoce, viene redatta una decisione che include una descrizione della base giuridica e delle motivazioni.

Paragrafo 118

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi 105 e 112.

Paragrafo 119

Si rimanda ai commenti della BCE esposti al paragrafo 112.

Conclusioni e raccomandazioni

Paragrafo 120 b)

Ciò va rapportato ai commenti positivi formulati in altre parti della relazione, ad esempio per quanto concerne l'istituzione di un quadro per le procedure di gestione delle crisi (paragrafo III), la struttura organizzativa per la gestione delle crisi (paragrafo 20), l'istituzione di un processo volto a ottenere informazioni granulari sulla liquidità in situazioni di crisi (paragrafo 94), la sottoscrizione di un memorandum d'intesa che disciplina l'interazione con il Comitato di risoluzione unico (paragrafo 36).

In tema di intervento precoce e valutazioni FOLTF, la Corte concentra le sue constatazioni sulla mancanza di linee guida operative aggiuntive. Tuttavia, come spiegato nei commenti della BCE esposti ai paragrafi 69-72, 97 e 108: 1) esistono linee guida aggiuntive della BCE, 2) queste vanno lette congiuntamente con gli orientamenti dell'ABE in materia di intervento precoce e valutazioni FOLTF, ai quali aderisce la BCE.

Cooperazione e coordinamento in relazione alla gestione delle crisi

Paragrafo 123

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi 37 e 38. La condivisione di informazioni con il Comitato di risoluzione unico aumenta automaticamente nel momento in cui una banca si viene a trovare in situazione di stress. Oltre a questo incremento automatico vengono messe a disposizione del Comitato, su richiesta, ulteriori informazioni e tali richieste sono trattate con urgenza.

Raccomandazione 1

La BCE concorda con la raccomandazione in oggetto.

a) Per quanto riguarda i WCCA, i lavori per il completamento di questi accordi si trovano in una fase avanzata. La BCE continuerà ad adoperarsi per concludere tutti i WCCA in sospenso. Ci si attendono a breve sostanziali progressi poiché i processi e i negoziati con i diversi portatori d'interesse hanno registrato un buon avanzamento negli ultimi mesi.

Per quanto concerne il memorandum d'intesa con il Comitato di risoluzione unico, sono in corso lavori di revisione.

b) Con riferimento ai conglomerati finanziari, i lavori sono già stati avviati. La prima bozza di un quadro interno per la vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari potrebbe essere ultimata entro quest'anno; il resto dei lavori sarà svolto nel 2018.

La pianificazione del risanamento

Raccomandazione 2

La BCE concorda con la raccomandazione in oggetto.

a) Per quanto riguarda la calibrazione degli indicatori di risanamento, l'ABE ha già emanato orientamenti in questo ambito e sono in corso ulteriori lavori nel quadro della revisione del modulo del *Single Supervisory Handbook* sulle valutazioni dei piani di risanamento. Nel ciclo di valutazione 2017 i GVC hanno potuto attingere all'analisi inter pares prodotta dalla Divisione Gestione delle crisi ai fini della calibrazione degli indicatori di risanamento.

b) La Divisione Gestione delle crisi ha già fornito ai GVC un modello per le relazioni sintetiche ai GVC nel contesto del ciclo di valutazione 2017 (iniziato a fine settembre 2017). Questa relazione, che va a integrare la documentazione sintetica già prevista dal processo (lettera di risposta, modello di valutazione e decisione congiunta/schemi dell'ABE per le banche che fanno capo a collegi), sarà

utilizzata nel processo di valutazione. Ci si attende che i GVC impieghino il modello per la compilazione delle relazioni sintetiche nel ciclo di valutazione 2017.

Individuazione delle crisi

Paragrafo 125

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi attinenti (67-79 e 89-91).

Raccomandazione 3

La BCE concorda con la raccomandazione in oggetto.

a) La BCE concorda con la proposta della Corte di sviluppare ulteriormente le proprie linee guida sulle valutazioni di intervento precoce, creando un collegamento con il piano d'azione di emergenza e definendo chiaramente le condizioni per la transizione da una fase all'altra del piano d'azione di emergenza. In parallelo, la BCE si concentra sulle modifiche al quadro giuridico in materia di intervento precoce, a cui lavora con il Comitato di risoluzione unico e la Commissione europea.

b) La BCE concorda con la raccomandazione della Corte di promuovere il ricorso alle valutazioni di intervento precoce non appena si rilevi un deterioramento sostanziale delle condizioni finanziarie di una banca. Questa è già la prassi consolidata.

c) La BCE concorda con la raccomandazione della Corte di prestare particolare attenzione all'assicurazione della qualità nel contesto dell'applicazione degli orientamenti interni.

Paragrafo 126

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi attinenti (80-86).

Raccomandazione 4

La BCE concorda con la raccomandazione in oggetto.

Sin dall'avvio dell'MVU la BCE lavora per realizzare sistemi informatici integrati a sostegno del processo di vigilanza. Nel 2017 sono stati varati progetti al fine di integrare le segnalazioni di violazioni e le informazioni inerenti alle crisi in IMAS.

Risposta alle crisi

Paragrafo 127

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi attinenti (96-99).

Raccomandazione 5

La BCE concorda con la raccomandazione in oggetto.

a) La BCE ritiene che il processo di cui dispone assicuri già la quantificazione di tutti i rilievi di vigilanza pertinenti.

b) La BCE ha già posto in essere un processo per assicurare la possibilità di acquisire informazioni aggiuntive riguardo alla qualità degli attivi degli enti che registrino un marcato deterioramento delle proprie condizioni finanziarie.

c) La BCE stilerà un rapporto periodico sui progressi compiuti a livello consolidato concernente tutte le banche per le quali siano stati identificati problemi sul fronte della qualità degli attivi. Tali informazioni sono già comunicate all'alta dirigenza per ciascuna banca a livello individuale.

Paragrafo 128

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi attinenti (101-104).

Raccomandazione 6

La BCE concorda con la raccomandazione a) ma non accoglie la raccomandazione b).

a) La BCE ha già intrattenuto contatti con la Commissione europea per chiarire aspetti inerenti all'intervento precoce.

b) La BCE non ritiene utile elaborare scenari completi e potenziali misure a cascata, poiché le situazioni di crisi si manifestano con modalità differenti e, a seconda delle specificità di ciascuna, possono risultare necessarie combinazioni di misure diverse.

Paragrafo 129

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi attinenti (107-109).

Raccomandazione 7

La BCE non accoglie la raccomandazione in oggetto, avendo già elaborato linee guida in materia di valutazioni FOLTF a complemento degli orientamenti dell'ABE al riguardo. Gli elementi oggettivi a cui fa riferimento la raccomandazione sono descritti esaurientemente negli orientamenti dell'ABE, a cui la BCE si conforma.

Paragrafo 130

Si rimanda ai commenti della BCE esposti ai paragrafi V, VI, VII, 14, 15 e 16.

Raccomandazione 8

La BCE non accoglie la raccomandazione in oggetto. La BCE ha fornito alla Corte documenti e informazioni per consentire a quest'ultima di valutare l'efficienza operativa della gestione della BCE nell'istituzione delle procedure di gestione delle crisi per la sua funzione di vigilanza, in linea con il mandato della Corte ai sensi dell'articolo 27.2 dello Statuto del SEBC e dell'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU.

La BCE continuerà a collaborare appieno con la Corte affinché sia nelle condizioni di esercitare il proprio mandato, in conformità con lo Statuto del SEBC e il regolamento sull'MVU.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	28.2.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Banca centrale europea	3.11.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	12.12.2017
Risposte ufficiali della Banca centrale europea pervenute in tutte le lingue	14.12.2017

Nel 2014 la Banca centrale europea (BCE) ha assunto responsabilità di vigilanza bancaria nell'ambito della creazione del Meccanismo di vigilanza unico. Il suo compito a tale riguardo è di contribuire alla sicurezza e alla solidità del sistema bancario. Circa 120 gruppi bancari della zona euro ricadono nella competenza diretta della BCE, mentre gli altri gruppi bancari sono sottoposti alla vigilanza delle autorità nazionali competenti in stretta collaborazione con la BCE.

Con il presente audit è stata valutata l'efficienza operativa della gestione della BCE in relazione a un compito specifico di vigilanza: la gestione delle crisi. La Corte ha constatato che la BCE ha istituito un quadro imponente per tale gestione. Vi sono tuttavia alcuni difetti di concezione e indizi di un'attuazione inefficiente che andrebbero affrontati.

La Corte formula una serie di raccomandazioni volte a migliorare l'impiego delle valutazioni dei piani di risanamento, a sviluppare orientamenti operativi per le attività di gestione delle crisi e a potenziare i sistemi di informazione gestionale.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.