



Bruxelles, 11.10.2017
COM(2017) 591 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sul meccanismo di vigilanza unico istituito ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013

{SWD(2017) 336 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul meccanismo di vigilanza unico istituito ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013

I. Introduzione

Come sottolineato dal presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017¹, l'Unione bancaria deve essere completata affinché possa esprimere appieno il suo potenziale nell'ambito di un'Unione economica e monetaria forte. Insieme all'Unione dei mercati dei capitali (UMC), un'Unione bancaria compiuta promuoverà un sistema finanziario stabile e integrato nell'UE. Essa contribuirà ad accrescere la resilienza dell'Unione economica e monetaria di fronte a shock negativi, agevolando sostanzialmente la ripartizione del rischio privato a livello transfrontaliero e riducendo nel contempo l'esigenza di condivisione del rischio pubblico.

La crisi finanziaria e del debito sovrano registrata nell'UE durante l'ultimo decennio ha dimostrato che il quadro economico e finanziario incompleto dell'UE non è stato sufficiente a evitare l'emergere di politiche non sostenibili negli anni del boom, o a consentire l'effettivo assorbimento di shock negativi nella fase di correzione macroeconomica successiva. In particolare, le crisi hanno rivelato l'esistenza di legami inopportuni tra i settori bancari nazionali e i rispettivi emittenti sovrani. L'Unione bancaria è stata istituita per spezzare tale legame e impedire l'uso dei bilanci nazionali per il salvataggio delle banche in dissesto.

A tale scopo, sulla base del codice unico europeo (*single rulebook*), la tabella di marcia della Commissione ha previsto tre pilastri per l'Unione bancaria: un meccanismo di vigilanza unico, un meccanismo di risoluzione unico e un sistema comune di garanzia dei depositi.

In linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 19 ottobre 2012, è stato istituito un meccanismo di vigilanza unico volto a garantire una vigilanza ottimale sotto il profilo qualitativo, ad attuare con coerenza ed efficacia la politica dell'Unione in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e ad applicare allo stesso modo il codice unico europeo. Il meccanismo di vigilanza unico (MVU) è stato concepito come un sistema composto dalle autorità nazionali competenti (ANC) degli Stati membri partecipanti (gli Stati membri appartenenti alla zona euro e qualsiasi altro Stato membro abbia instaurato una stretta cooperazione con l'MVU) e dalla Banca centrale europea (BCE). A tale scopo sono stati attribuiti compiti specifici alla BCE in merito alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi tramite il regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio (nel prosieguo "il regolamento sull'MVU").

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_it

La presente relazione contiene una valutazione dell'istituzione e del funzionamento del meccanismo di vigilanza unico, intesa ad accertarne l'efficacia in quanto primo pilastro dell'Unione bancaria. Essa rientra in una più ampia valutazione dei progressi realizzati rispetto all'Unione bancaria, come previsto nella comunicazione della Commissione sul completamento dell'Unione bancaria. La presente relazione costituisce altresì il primo riesame, da parte della Commissione, dell'applicazione del regolamento sull'MVU di cui all'articolo 32 del suddetto regolamento.

Il regolamento sull'MVU prevede che la Commissione intraprenda un ampio riesame dell'applicazione generale del regolamento stesso, con particolare attenzione al suo impatto potenziale sul corretto funzionamento del mercato interno. La presente relazione analizza brevemente gli aspetti centrali del regolamento sull'MVU e della sua applicazione, enumerandone i risultati principali. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione approfondisce gli argomenti discussi. Considerata la fase iniziale dell'MVU, non è stato possibile valutare con la stessa precisione tutti gli aspetti elencati nel mandato di riesame della Commissione di cui all'articolo 32 del regolamento sull'MVU. Alla luce della portata del mandato di riesame previsto dal regolamento sull'MVU, la presente relazione si è concentrata sul quadro legislativo, istituzionale e procedurale del meccanismo di vigilanza unico. La Commissione accoglie con favore altre valutazioni che sono in fase di realizzazione, quali il programma di valutazione del settore finanziario (FSAP) del Fondo monetario internazionale, le verifiche di convergenza effettuate dall'Autorità bancaria europea (ABE) e le varie analisi della Corte dei conti europea, che sono complementari alla presente relazione e contribuiranno a una valutazione globale dell'MVU in cui saranno presi in considerazione aspetti e prospettive differenti.

Sulla base di analisi documentali e di colloqui con le pertinenti parti interessate, la Commissione valuta in maniera complessivamente positiva l'applicazione del regolamento sull'MVU e i primi anni in cui la BCE ha esercitato le sue funzioni di autorità di vigilanza. Con il primo pilastro dell'Unione bancaria ormai pienamente attuato ed operativo, la vigilanza integrata degli enti creditizi produce evidenti benefici in termini di parità di condizioni e fiducia.

In alcuni ambiti è possibile migliorare ulteriormente il funzionamento del quadro di vigilanza. Per risolvere alcune delle difficoltà individuate, la relazione fornisce interpretazioni del quadro normativo, fa riferimento a discussioni di modifiche al pertinente diritto dell'Unione attualmente in corso o fornisce suggerimenti riguardo al modo in cui la BCE potrebbe tenerne conto nello svolgimento delle sue funzioni. Allo stato attuale, la Commissione non reputa necessario proporre modifiche al regolamento sull'MVU.

La presente relazione riconosce che il pilastro della vigilanza nell'Unione bancaria è stato messo in atto con successo ed è pienamente operativo, e constata gli evidenti benefici che ne derivano in termini di stabilità finanziaria e integrazione del mercato. Ciò è un importante presupposto per procedere con il completamento dell'Unione bancaria entro la fine del 2019, come indicato nella comunicazione della Commissione sul completamento dell'Unione bancaria adottata insieme alla presente relazione, in linea con le richieste avanzate nella relazione dei cinque presidenti del 2015² e il documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM).

² https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_it.

II. Valutazione dell'applicazione del regolamento sull'MVU

Il riesame si concentra sugli aspetti più importanti del funzionamento dell'MVU quale meccanismo di vigilanza unico per le banche. L'analisi si articola su cinque ampi temi che si basano sugli argomenti principali elencati nel mandato di riesame sancito dal regolamento sull'MVU:

- la governance dell'MVU;
- gli strumenti chiave messi a punto dalla BCE per l'esercizio dei suoi compiti di vigilanza;
- l'esecuzione dei compiti di vigilanza da parte della BCE;
- l'interazione con pertinenti organismi internazionali e dell'UE; e
- l'efficacia in termini di costi dell'MVU.

Alcune questioni generali sono trasversali a questi cinque temi e sono pertanto trattate nella relazione per fornire una visione globale del funzionamento dell'MVU. In particolare, riguardano:

- la sostenibilità della struttura dell'MVU e l'efficacia delle garanzie integrate nel regolamento sull'MVU;
- l'equilibrio tra i compiti e le responsabilità attribuiti/e alle varie parti all'interno dell'MVU;
- l'impatto dell'MVU sul mercato interno; e
- l'adeguatezza degli strumenti e dei poteri a disposizione della BCE per l'esercizio dei suoi compiti.

Non è stato possibile valutare nel dettaglio alcuni aspetti del mandato attribuito alla Commissione a norma dell'articolo 32 del regolamento sull'MVU poiché nella fase attuale non erano disponibili informazioni sufficienti per trarre conclusioni concrete. Per esempio, non essendo stati conclusi accordi di stretta cooperazione con Stati membri non appartenenti alla zona euro, non è possibile valutare l'impatto di tali articoli. Inoltre, per quanto riguarda l'impatto potenziale sui sistemi bancari nazionali, benché sia possibile rilevare alcune tendenze emergenti, è troppo presto per attribuirle a un eventuale impatto dell'MVU e per individuare altri possibili effetti sulle strutture dei sistemi bancari nazionali. Infine, il mandato di valutare i possibili effetti delle decisioni di vigilanza sul bilancio degli Stati membri partecipanti e l'impatto degli sviluppi relativi ai meccanismi di finanziamento della risoluzione ha risentito in modo significativo della successiva istituzione del meccanismo di risoluzione unico (MRU) e pertanto dovrebbe essere rinviato al riesame dell'MRU.

A. La governance dell'MVU

Per realizzare i suoi obiettivi generali di garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario dell'UE, l'MVU deve essere dotato di procedure interne e di governance efficaci, bilanciate da adeguate disposizioni in materia di responsabilità, garanzie procedurali e indipendenza, fatta salva una netta separazione tra le funzioni di vigilanza e di politica monetaria e un'effettiva ripartizione delle responsabilità tra la BCE e le ANC. Questa sezione sintetizza le conclusioni cui è giunta la Commissione in relazione alla governance dell'MVU.

Disposizioni in materia di responsabilità, garanzie procedurali e indipendenza

La Commissione ha valutato la responsabilità dell'operato della BCE prendendone in considerazione la dimensione politica, giudiziaria e amministrativa. Sulla base delle informazioni analizzate, il riesame stabilisce che le disposizioni in materia di responsabilità applicabili alla BCE sono complessivamente efficaci.

In particolare, i vari processi e procedure in essere al fine di garantire la responsabilità nei confronti di organismi politici quali il Parlamento europeo, il Consiglio, l'Eurogruppo e i parlamenti nazionali sono utilizzati di frequente nella pratica.

La BCE è chiamata relativamente spesso a rendere conto alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) dai destinatari delle sue decisioni di vigilanza; questo dimostra che le disposizioni sulla responsabilità giudiziaria sono utilizzate nella pratica. Considerati il regime di responsabilità applicabile alla BCE e il mandato della CGUE di rivedere la legittimità delle decisioni della BCE, le possibilità di essere oggetto di controllo giurisdizionale sono maggiori per la BCE che per molte autorità nazionali competenti.

Per quanto riguarda la responsabilità amministrativa, la BCE è oggetto di esaurienti controlli complementari da parte di vari organismi amministrativi all'interno dell'UE, ossia la Commissione, la Corte dei conti europea, l'ABE e il Mediatore europeo. La BCE ha dimostrato di prendere sul serio le raccomandazioni formulate a seguito di tali controlli, traducendole spesso in adeguamenti delle regole interne o del proprio comportamento. Inoltre, la BCE contribuisce attivamente agli esercizi di sorveglianza realizzati dal Fondo monetario internazionale (FMI) negli Stati membri della zona euro e sta svolgendo un ruolo cruciale nel piano d'azione per i servizi finanziari UE/ZE attualmente in fase di realizzazione. Il presente riesame ha altresì valutato l'efficacia dell'audit esterno applicabile alla BCE, considerando che la portata del mandato di audit della Corte dei conti europea nei confronti della BCE dovrebbe essere esaminata nel contesto delle disposizioni generali in materia di responsabilità applicabili alla BCE nella sua veste di autorità di vigilanza nonché alla luce delle ampie divergenze esistenti fra i mandati delle istituzioni nazionali di controllo nei confronti delle ANC. Al tempo stesso occorre sottolineare che, a norma del TFUE, la BCE ha l'obbligo di fornire alla Corte dei conti europea le informazioni o i documenti necessari all'espletamento della funzione corrispondente al suo mandato giuridico. Sarebbe opportuno che la BCE e la Corte dei conti europea concludessero un accordo interistituzionale per specificare le modalità degli scambi di informazioni così da consentire alla Corte di avere accesso a tutte le informazioni necessarie per svolgere il suo mandato di audit.

Le relazioni sulla convergenza preparate dall'ABE sembrano essere un altro strumento di controllo efficace al fine di garantire la conformità al codice unico europeo da parte della BCE. Per contro, vi sono indicazioni che le competenze dell'ABE ad agire nei casi di violazione del diritto dell'Unione siano meno efficaci con riguardo alla BCE, poiché il processo decisionale dell'ABE prevede la doppia maggioranza, quella delle ANC degli Stati membri partecipanti e quella delle ANC degli Stati membri non partecipanti, ma la maggioranza delle ANC degli Stati membri partecipanti ha già sostenuto la decisione della BCE al momento della sua adozione in sede di consiglio di vigilanza e consiglio direttivo.

Il riesame dimostra inoltre che esistono adeguate disposizioni in materia di indipendenza e non ha individuato elementi che ne mettano in discussione l'efficacia.

La BCE ha istituito meccanismi riguardanti la consultazione, le garanzie procedurali e il ricorso interno emanando quadri dettagliati. È apprezzabile che la BCE sviluppi una cultura della consultazione al di là dei suoi obblighi formali e la si incoraggia a ricorrere alle consultazioni ogniqualvolta intenda contribuire ulteriormente all'armonizzazione delle norme e delle prassi. Le norme in materia di garanzie procedurali sembrano poggiare su un quadro solido. Si considera importante che la BCE consegua il giusto equilibrio nel definire le tempistiche o nel qualificare i documenti come riservati, al fine di evitare restrizioni indebite ai diritti procedurali delle parti interessate dalle sue decisioni.

Il meccanismo di ricorso esistente avverso le decisioni della BCE - la commissione amministrativa del riesame - è utilizzato in maniera attiva dai soggetti interessati e la BCE sostiene che nelle prassi di vigilanza interne i suoi pareri abbiano avuto un'influenza più ampia rispetto ai singoli casi ai quali si riferiscono. La presente relazione non rileva carenze. Sarebbe utile avvalersi della crescente giurisprudenza sviluppata dalla commissione amministrativa del riesame garantendo una maggiore trasparenza nei confronti del lavoro avviato dalla commissione stessa, per esempio attraverso la pubblicazione sul sito web della BCE delle sintesi delle decisioni della commissione amministrativa del riesame nel debito rispetto delle norme in materia di riservatezza.

Processo decisionale

La Commissione ha analizzato i dispositivi di governo su cui si basa il processo decisionale della BCE in relazione alle attività di vigilanza.

Gli organi decisionali della BCE sono il consiglio direttivo e il comitato esecutivo. Il consiglio direttivo è responsabile, in ultima istanza, delle decisioni prese dal meccanismo di vigilanza unico. Tuttavia, per tener conto dei compiti specifici del meccanismo di vigilanza unico, sono state istituite strutture di vigilanza (ad esempio il consiglio di vigilanza) e procedure speciali (ad esempio la procedura di non obiezione) per sostenere il consiglio direttivo quando agisce sulla base di mandati conferiti alla BCE dal regolamento sull'MVU.

Alla luce dell'elevato numero di decisioni e della loro diversa tipologia, la partecipazione del consiglio di vigilanza e del consiglio direttivo a ogni decisione sembra esercitare una pressione considerevole sulle risorse di questi due organismi, in cui sono coinvolte tutte le ANC e le banche centrali nazionali. Esistono notevoli differenze tra le decisioni di vigilanza in termini di complessità, impatto e rilevanza per i soggetti vigilati. Tale diversità esiste sia fra un tipo di decisione e l'altro (ad esempio fra le decisioni SREP e le approvazioni degli strumenti di capitale primario di classe 1) sia all'interno della stessa categoria di decisioni (ad esempio fra le decisioni in materia di professionalità e onorabilità del consiglio di amministrazione di un'importante società madre e le decisioni in materia di professionalità e onorabilità per la gestione di una filiazione integrata). Nel processo decisionale non si è tenuto conto di tali differenze; ne è pertanto scaturito un uso sproporzionato delle risorse della BCE nel caso di decisioni di routine o aventi un impatto globale minore. Questa situazione ha impedito agli organi decisionali della BCE di concentrarsi su importanti questioni di vigilanza e ha spesso richiesto una quantità sproporzionata di sforzi e risorse da parte sia della BCE che delle ANC nella preparazione del processo decisionale formale³. Per far fronte a tali problemi la BCE ha snellito il processo decisionale con modelli, procedure scritte, raggruppamenti di

³ Le ANC si sono lamentate delle risorse che devono dedicare alla preparazione delle rispettive posizioni per il consiglio di vigilanza e il consiglio direttivo su questioni che a loro parere non sono affatto pertinenti e che di norma erano affrontate a livello dei quadri intermedi all'interno delle loro organizzazioni.

decisioni e ha adottato un regime di delega per determinate decisioni di routine o aventi un impatto potenziale ridotto⁴. Non è ancora stato verificato se il regime di delega conseguirà un giusto equilibrio tra le decisioni che sono delegate e quelle che non lo sono e se, in ultima analisi, determinerà un uso migliore delle risorse.

Separazione tra le funzioni di vigilanza e di politica monetaria

Per evitare conflitti di interesse tra i compiti di vigilanza della BCE, da una parte, e la politica monetaria e tutti gli altri compiti esercitati dalla BCE, dall'altra, il regolamento sull'MVU prevede la separazione tra le funzioni di vigilanza e di politica monetaria.

La BCE ha provveduto in tal senso tramite una serie di norme procedurali volte a garantire la separazione organizzativa del personale, riunioni e procedure decisionali differenziate per il consiglio direttivo, linee gerarchiche separate, norme in materia di riservatezza e la mediazione dei conflitti di interesse. La maggior parte del personale che assolve compiti di vigilanza è situata in dipartimenti separati dal punto di vista organizzativo, ha rapporti gerarchici chiari con il consiglio di vigilanza ed è soggetta a rigorose norme di riservatezza. Alcuni servizi, quali i servizi legali, la revisione interna o le risorse umane, sono "condivisi" dalle due funzioni. Tale condivisione non pregiudica il principio della separazione in quanto i suddetti servizi si limitano a svolgere funzioni di sostegno. Tuttavia, laddove tali servizi condivisi forniscano una consulenza fondamentale ai fini della definizione delle politiche della BCE, dovrebbe essere valutata l'opportunità di adottare garanzie rafforzate.

Le attività preparatorie relative ai compiti macroprudenziali assegnati alla BCE dal regolamento sull'MVU sono svolte dal dipartimento della BCE responsabile della stabilità finanziaria, che è coinvolto sia nei compiti di vigilanza che in altri compiti della BCE. Al contempo, la procedura specifica dedicata all'adozione di decisioni macroprudenziali sulla base dell'articolo 5 del regolamento sull'MVU attribuisce al consiglio direttivo un ruolo di maggiore rilievo nel corso dell'intero processo decisionale rispetto a quello svolto dal consiglio stesso nell'adozione delle decisioni di vigilanza microprudenziale. La decisione della BCE di affidarsi alla competenza e alla capacità del suo attuale dipartimento per fissare i nuovi compiti di vigilanza connessi ai poteri macroprudenziali che le sono stati affidati è comprensibile; tuttavia, è importante che la BCE garantisca che il consiglio di vigilanza sia opportunamente coinvolto nel processo decisionale e che tutte le decisioni adottate conformemente all'articolo 5 del regolamento sull'MVU si fondino su un progetto completo proposto dal consiglio di vigilanza.

Suddivisione dei compiti e delle responsabilità tra la BCE e le ANC

L'MVU come sistema è costituito dalla BCE, che è incaricata a livello centrale di garantire l'efficienza e il funzionamento generali del sistema, e dalle ANC, che rappresentano un livello decentralizzato. Il regolamento sull'MVU prevede una chiara ripartizione delle responsabilità. Affida alle ANC l'incarico di assistere la BCE in tutte le sue azioni di vigilanza e le designa

⁴ Decisione (UE) 2017/933 della Banca centrale europea, del 16 novembre 2016, su un quadro generale per la delega di poteri decisionali inerenti a strumenti giuridici relativi a compiti di vigilanza (ECB/2016/40); decisione (UE) 2017/934 della Banca centrale europea, del 16 novembre 2016, sulla delega delle decisioni in materia di significatività dei soggetti vigilati (BCE/2016/41); decisione (UE) 2017/935 della Banca centrale europea, del 16 novembre 2016, sulla delega del potere di adottare decisioni in materia di professionalità e onorabilità e sulla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità (ECB/2016/42); decisione (UE) 2017/936 della Banca centrale europea, del 23 maggio 2017, che nomina i capi di unità operative per l'adozione di decisioni delegate in materia di professionalità e onorabilità (ECB/2017/16); decisione (UE) 2017/937 della Banca centrale europea, del 23 maggio 2017, che nomina i capi di unità operative per l'adozione di decisioni delegate in materia di significatività di soggetti vigilati (ECB/2017/17).

come le principali responsabili della vigilanza degli enti meno significativi (less significant institutions, LSI). La BCE, assistita dalle ANC, si occupa della vigilanza diretta degli enti significativi (significant institutions, SI), adotta decisioni riguardanti procedure comuni, esercita una sorveglianza sulla coerenza della vigilanza degli enti meno significativi da parte delle ANC, fornisce istruzioni alle ANC e può assumere la vigilanza diretta di enti meno significativi.

Questa ripartizione di compiti e responsabilità sembra funzionare bene nella pratica: la BCE acquisisce conoscenze e capacità nella sua costante interazione con le ANC e queste ultime rafforzano le loro competenze sulla base di un'interazione più intensa con altre ANC e la BCE. In questa fase dell'MVU la distribuzione dei ruoli tra la BCE e le ANC sembra complessivamente equilibrata.

Benché non esistano prove che attestino l'esistenza di conflitti o intenzioni intrusive da parte della BCE, alcune ANC esprimono una certa preoccupazione riguardo al ruolo della BCE in relazione agli enti meno significativi. Tali ANC chiedono che sia possibile prevedere in che misura la BCE può influenzare la vigilanza degli enti meno significativi o in ultima analisi assumerla. La vigilanza degli enti meno significativi è assegnata automaticamente alle ANC e il diritto della BCE di assumere la vigilanza di tali enti può essere esercitato solo in presenza di una giustificazione necessaria e sufficiente che permetta di derogare a tale norma. Tuttavia, le disposizioni del regolamento sull'MVU che conferiscono alla BCE responsabilità riguardo agli enti meno significativi dovrebbero essere interpretate nel senso che forniscono alla BCE la sufficiente flessibilità per intervenire ove necessario ai fini dell'esercizio dei suoi compiti⁵. Pertanto, la possibilità di fornire orientamenti e istruzioni alle ANC è uno strumento fondamentale che permette alla BCE di garantire un'attuazione coerente ed efficace della vigilanza prudenziale in tutta l'Unione bancaria. Altrettanto importante è la capacità della BCE di assumere la vigilanza degli enti meno significativi allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati. La flessibilità con cui la BCE può utilizzare tali strumenti non dovrebbe essere soggetta a vincoli supplementari.

Emergono alcuni dubbi riguardo alle restanti competenze delle ANC e al modo in cui potrebbero essere utilizzate per eludere la ripartizione delle responsabilità nell'ambito dell'MVU. I recenti sviluppi strutturali del mercato mostrano una tendenza dei gruppi di paesi terzi ad avere strutture sempre più complesse nell'Unione, operanti attraverso organismi che sfuggono alla vigilanza della BCE. Per esempio, la BCE non avrebbe poteri su imprese di investimento o succursali di enti dell'UE aventi la propria sede principale in paesi terzi, circostanza che potrebbe costituire una lacuna nel suo mandato generale e aprire la porta all'arbitraggio regolamentare e di vigilanza. Esiste un problema specifico in relazione alle grandi imprese di investimento che forniscono importanti servizi bancari d'investimento e sul mercato all'ingrosso in tutta l'UE ed hanno natura simile alle banche. Queste imprese presentano un chiaro rischio per la stabilità finanziaria, tenuto conto delle loro dimensioni e interconnessioni. Questo è il motivo per il quale sono soggette essenzialmente agli stessi obblighi degli enti creditizi. Tuttavia, esse non sono necessariamente autorizzate e controllate

⁵ Questa interpretazione è stata confermata di recente dalla CGUE, la quale ha evidenziato che l'esercizio della vigilanza prudenziale diretta degli enti meno significativi da parte delle ANC "è soggetto alla sorveglianza della BCE, che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, lettere a) e b) del regolamento di base [il regolamento sull'MVU], ha la facoltà di emanare «regolamenti, orientamenti o istruzioni generali rivolti alle autorità nazionali competenti in base ai quali sono eseguiti i compiti definiti nell'articolo 4 [del suddetto regolamento]» destinati a tali autorità nonché di privare un'autorità nazionale delle proprie competenze e di «decidere di esercitare direttamente tutti i pertinenti poteri per uno o più enti creditizi». Cfr. la sentenza del Tribunale (Quarta Sezione ampliata) del 16 maggio 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank contro Banca centrale europea, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, punto 24.

dalle stesse autorità degli enti creditizi, il che potrebbe creare disparità nell'applicazione della CRD e del CRR. Il riesame in corso della CRD-CRR e del trattamento prudenziale delle imprese di investimento può costituire una buona occasione per affrontare questo aspetto.

La valutazione della Commissione riconosce la specificità dell'obbligo della BCE di applicare la legislazione nazionale che recepisce le direttive pertinenti e la sua capacità di trarre poteri concreti da tale legislazione nazionale. Sono necessari principi chiari per regolamentare questa situazione senza precedenti. Si evidenzia pertanto che i poteri di vigilanza della BCE a norma del regolamento sull'MVU dovrebbero essere interpretati in senso sufficientemente ampio da includere i poteri conferiti alle autorità nazionali dalla legislazione nazionale per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza conformemente alla direttiva CRD e al regolamento CRR in relazione agli enti creditizi. Tuttavia, poiché i poteri della BCE possono essere esercitati esclusivamente entro i limiti dei compiti attribuiti, occorre verificare caso per caso se uno specifico potere conferito ai sensi della legislazione nazionale rientra o meno nell'ambito dei compiti specifici assegnati alla BCE. Poiché tale analisi caso per caso è gravosa e non sempre prevedibile, si suggerisce che in futuro la pertinente legislazione dell'UE definisca espressamente i poteri di vigilanza nelle disposizioni direttamente applicabili.

B. Strumenti di vigilanza

Per esercitare i suoi compiti di vigilanza, la BCE ha messo a punto e applicato una serie di importanti strumenti di vigilanza sulla base dei poteri attribuiti nel regolamento sull'MVU. Questa sezione sintetizza le conclusioni cui è giunta la Commissione riguardo a tali strumenti e alla loro utilità ai fini dell'esercizio dei compiti di vigilanza da parte della BCE.

Classificazione dei soggetti vigilati

Per definire il ruolo esatto della BCE e delle ANC in relazione ai singoli soggetti vigilati sulla base del regolamento sull'MVU, la BCE deve stabilire se tali soggetti sono enti significativi o enti meno significativi. Benché, ai sensi del regolamento sull'MVU, il punto di partenza sia una classificazione basata su criteri quantitativi, la BCE tiene altresì conto di possibili "circostanze particolari" che giustificherebbero una deviazione da tali criteri. Nonostante la BCE si sia discostata solo in casi eccezionali dall'assegnazione automatica, sarebbe auspicabile una maggior trasparenza riguardo alla logica sottesa alle decisioni sulla riclassificazione.

La BCE utilizza inoltre frequentemente ulteriori sottoclassificazioni dei soggetti vigilati per varie finalità, ad esempio per misurare il livello del suo impegno, esercitare la vigilanza quotidiana, applicare la proporzionalità, garantire il confronto tra pari, stabilire quali informazioni dovrebbero essere trasmesse dalle ANC, ecc. Queste classificazioni sono utili affinché la BCE possa assicurare condizioni di parità a livello di vigilanza tra enti comparabili nonché un'organizzazione efficiente delle sue attività. Tuttavia, l'interazione tra le differenti classificazioni e la loro rilevanza per varie attività di vigilanza non è sempre lineare. Si raccomanda pertanto che la BCE migliori la sua comunicazione sulle metodologie sottese a tali classificazioni nonché sulle implicazioni delle varie categorie in termini di azione di vigilanza.

Gruppi di vigilanza congiunti (GVC)

I gruppi di vigilanza congiunti (GVC) sono rappresentativi dell'MVU come sistema e costituiscono lo strumento mediante cui la BCE si avvale della competenza del personale delle ANC per esercitare i suoi compiti di vigilanza diretta nei confronti degli enti significativi. Sono responsabili della continua vigilanza degli enti significativi; sono infatti incaricati di attuare i compiti elencati nel programma di revisione prudenziale, del coordinamento delle ispezioni in loco e del mantenimento dei contatti con le ANC.

Lo sviluppo del quadro per i gruppi di vigilanza congiunti è stato un processo di apprendimento attraverso la pratica che è tuttora oggetto di adattamenti. Le difficoltà riguardano il fatto che i GVC rappresentano una vera e propria forma di cooperazione in materia di vigilanza che richiede un'integrazione delle risorse all'interno di un nuovo assetto istituzionale. Nei primi anni di funzionamento i GVC si sono dimostrati funzionali e credibili, svolgendo la maggior parte del lavoro preparatorio per le decisioni di vigilanza. La BCE ha compiuto sforzi considerevoli per trasformare i GVC in uno strumento fondamentale ai fini della vigilanza armonizzata della zona euro. Sono tuttavia emerse alcune preoccupazioni in merito a taluni aspetti strutturali del quadro che potrebbero pregiudicare l'efficienza dei GVC nella pratica, quali ad esempio il mancato coordinamento delle linee gerarchiche, problemi linguistici e un'insufficiente dotazione di personale. Si invita la BCE a rispondere rapidamente a tali preoccupazioni al fine di garantire l'efficiente funzionamento dei GVC.

Funzioni orizzontali

Uno degli obiettivi dell'MVU è garantire la vigilanza armonizzata nell'Unione bancaria. A tal fine, una direzione generale apposita ospita le cosiddette "funzioni orizzontali", che definiscono le politiche di vigilanza della BCE, assicurano la convergenza tra gli approcci dei GVC in materia di vigilanza e coordinano l'esecuzione di altri compiti specialistici essenziali. La Commissione accoglie con favore la creazione delle funzioni orizzontali, poiché la considera essenziale al fine di assicurare l'applicazione coerente di standard di vigilanza di elevata qualità a tutte le banche dell'Unione bancaria.

Per svolgere con efficienza i loro compiti, le funzioni orizzontali devono promuovere una cooperazione equilibrata con le ANC. Tale equilibrio è stato ampiamente raggiunto nel settore dello sviluppo della politica di vigilanza, in particolare attraverso la creazione di strutture informali di sostegno con un ruolo consultivo (ad esempio le reti di esperti). L'utilizzo di reti da parte della BCE per chiedere il contributo delle ANC su questioni politiche dovrebbe essere accolto con favore quale strumento di cooperazione flessibile nell'ambito dell'MVU. Benché non sussista la necessità di formalizzare tutte le suddette strutture, la definizione di uno status più chiaro per le reti stabili e influenti potrebbe fornire una panoramica migliore del loro mandato nonché della loro governance e delle loro linee gerarchiche. Sarebbe inoltre opportuno evitare il proliferare delle reti snellendo le strutture esistenti e individuando i settori che trarrebbero maggior beneficio dalle realizzazioni di tali strutture cooperative.

Alcune ANC hanno espresso critiche riguardo alla cooperazione con le funzioni orizzontali, specialmente in relazione al modo in cui il lavoro orizzontale influisce sui risultati dei GVC. Ai fini di una maggiore trasparenza nei confronti delle ANC e per evitare strozzature nel processo decisionale, la BCE potrebbe prevedere di riferire in modo più sistematico e tempestivo ai pertinenti coordinatori e sottocoordinatori del GVC sulle modifiche proposte dalle sue funzioni orizzontali ai progetti di decisione avanzati dai GVC.

Ispezioni in loco

Le ispezioni in loco sono uno strumento essenziale di cui le autorità di vigilanza dispongono per esaminare la conformità e raccogliere le informazioni necessarie all'esercizio delle loro funzioni direttamente presso la sede del soggetto vigilato. La BCE ha compiuto buoni progressi riguardo alla creazione della sua funzione di ispezione in loco. Le norme e le procedure già prevedono un livello significativo di armonizzazione delle pratiche di vigilanza in questo settore. Ciò sarà ulteriormente rafforzato nel prossimo futuro con un meccanismo comune di formazione dell'MVU per gli ispettori in loco. La BCE dovrebbe cooperare a stretto contatto con l'ABE in merito a tale programma di formazione al fine di evitare duplicazioni e garantire sinergie per gli ispettori in tutti gli Stati membri.

Tuttavia, continuano a registrarsi divergenze nell'attuazione delle procedure armonizzate, specialmente per quanto riguarda la quantificazione dei risultati delle ispezioni svolte dai gruppi ispettivi e le reazioni del GVC a tali risultati. La BCE dovrebbe promuovere un'attuazione coerente delle sue procedure comuni per le ispezioni in loco, garantendo che anche il risultato di tali ispezioni sia opportunamente armonizzato.

Inoltre, permane la necessità di apportare ulteriori miglioramenti in merito alla dotazione di personale dei gruppi per le ispezioni in loco. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito aumentando la percentuale dell'organico della BCE e creando prevedibilità per la BCE riguardo alla disponibilità di personale delle ANC per le ispezioni in loco. È accettabile che la BCE si avvalga occasionalmente di consulenti esterni, in particolare nei casi in cui sono necessarie conoscenze tecniche specifiche, talvolta impossibili da reperire con facilità all'interno delle risorse dell'MVU. Tuttavia, il ricorso a esperti esterni per le ispezioni in loco dovrebbe essere limitato e accompagnato da adeguate garanzie. Per esempio, gli esperti esterni non dovrebbero essere a capo dei gruppi per le ispezioni in loco o non dovrebbero rappresentare oltre la metà dei membri di un gruppo per evitare di dare adito a un potenziale rischio reputazionale nonché a problemi di riservatezza per l'MVU.

Collegi

Nel complesso i collegi continuano a essere il forum di coordinamento della vigilanza dei gruppi bancari transfrontalieri che svolgono attività al di fuori della zona euro. Attualmente sono il principale strumento di interazione con le ANC degli Stati membri non partecipanti, che sembrano attribuire grande importanza alla BCE quale loro nuova controparte. La BCE ha dimostrato di essere credibile e ben organizzata in veste di presidenza dei collegi, alle cui discussioni ha inoltre fornito contributi di elevata qualità. I collegi sono altresì un importante strumento che permette alla BCE di eseguire i suoi compiti in relazione a rilevanti succursali di enti creditizi di paesi non appartenenti alla zona euro, per cui esercita il ruolo di autorità di vigilanza del paese ospitante. La BCE va elogiata per gli accordi di cooperazione che ha concluso in un breve arco di tempo e la Commissione la incoraggia a concludere i restanti negoziati con tutte le autorità pertinenti.

Opzioni e discrezionalità

Nella sua fase di avviamento la BCE ha dedicato notevoli sforzi all'armonizzazione dell'esercizio delle opzioni e delle discrezionalità. Tali sforzi sono andati a buon fine e meritano apprezzamento, in quanto le risultanti norme armonizzate sull'esercizio delle opzioni e delle discrezionalità da parte delle autorità competenti hanno contribuito al miglioramento delle condizioni di parità nella zona euro, sia per gli enti significativi che per gli enti meno significativi. È meritevole che la BCE non adotti un approccio generalizzato all'armonizzazione, ma consideri singolarmente ogni opzione e discrezionalità nel contesto di punti di partenza differenti negli Stati membri partecipanti e delle diverse esigenze che

caratterizzano i settori bancari nazionali. Si considera inoltre positivo che la BCE intenda conseguire condizioni di parità estendendo l'esercizio di armonizzazione alla vigilanza degli enti meno significativi, tenendo al contempo nella debita considerazione la proporzionalità. Si deplora tuttavia che per alcune opzioni e discrezionalità non sia stato raggiunto l'obiettivo di emanare una norma pienamente armonizzata e che la BCE accetti la coesistenza di regimi differenti⁶.

C. Esercizio dei compiti di vigilanza

Il regolamento sull'MVU ha attribuito alla BCE una serie di compiti di vigilanza specifici al fine di garantire la sicurezza e la solidità delle banche soggette alla sua vigilanza. Nell'ambito di questo terzo tema la Commissione ha valutato l'esecuzione dei principali compiti di vigilanza attribuiti alla BCE.

Procedure comuni per le autorizzazioni e la valutazione delle acquisizioni

Alla BCE sono stati attribuiti tre compiti riguardo a tutti gli enti creditizi dell'Unione bancaria (enti significativi ed enti meno significativi): autorizzazione, revoca dell'autorizzazione e valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate (denominate "procedure comuni"). Si tratta di compiti speciali non solo per la loro ampia portata in termini di soggetti considerati, ma anche per il ruolo di rilievo conferito alle ANC nello svolgimento delle attività preparatorie.

Le procedure comuni per le autorizzazioni e la valutazione delle acquisizioni rappresentano un compito impegnativo per la BCE, considerati la ristrettezza dei termini previsti, l'elevato numero di decisioni e la complessità della valutazione delle proposte preparate dalle ANC sulla base di 19 quadri giuridici nazionali differenti. Queste procedure sono intrinsecamente fondate sulla stretta cooperazione fra la BCE e le ANC. Tale cooperazione è un obbligo ai sensi dell'MVU e dovrebbe essere perseguita da tutte le parti, in buona fede e in ogni fase (ad esempio sia nella fase di approvazione iniziale che nella verifica continua della conformità). La BCE e le ANC hanno svolto un lavoro notevole e sono riuscite a creare strumenti e procedure che aiutano la BCE ad assolvere i suoi compiti entro i termini vincolanti previsti. L'evoluzione delle procedure comuni attesta l'aumento della fiducia reciproca tra la BCE e le ANC, che pertanto rende possibile sostenere costruttivamente il funzionamento dell'MVU.

Vigilanza continua degli enti significativi: verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità

Al fine di garantire che le banche gestiscano i loro rischi in maniera qualificata, la BCE è incaricata di appurare che ogni membro dell'organo di amministrazione di un ente creditizio significativo sia dotato dei requisiti di professionalità e onorabilità necessari all'esercizio dei suoi compiti. Tale verifica ha comportato un cospicuo onere operativo a carico del consiglio di vigilanza e del consiglio direttivo, principalmente a causa dell'elevato numero di procedimenti e dei divergenti tempi procedurali previsti nei regimi nazionali. Questo settore è stato pertanto scelto per il primo test dell'imminente regime di delega, che dovrebbe accelerare il processo decisionale e ridurre i ritardi. Tuttavia, tale regime non semplificherà la complessità dell'analisi per la BCE fintanto che i dettagli delle norme sostanziali si svilupperanno in maniera non armonizzata.

⁶ Per esempio riguardo alle disposizioni transitorie per i calcoli dei fondi propri ai sensi del CRR.

La BCE è stata attivamente coinvolta quando l'ABE ha elaborato il suo documento di consultazione sugli orientamenti riveduti in materia di verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità. Parallelamente, la BCE ha lanciato la propria consultazione su una guida alla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità, che ha concluso e pubblicato prima che l'ABE terminasse di redigere i propri orientamenti. È apprezzabile che la BCE dimostri un chiaro impegno a riesaminare la propria guida alla luce delle modifiche finali apportate agli orientamenti conclusivi dell'ABE onde garantire il pieno allineamento dei due testi in termini di contenuto.

Vigilanza continua degli enti significativi: approvazioni di fondi propri e deroghe

L'approvazione degli strumenti di capitale è l'espressione di responsabilità fondamentali in materia di vigilanza, che dovrebbero essere applicate in maniera coerente in tutta l'Unione. Questo settore è oggetto di esame in particolare da parte dell'ABE, che ha il mandato generale di esaminare la qualità dei fondi propri. Alla luce della vasta competenza dell'ABE nell'analisi della compatibilità degli strumenti di capitale emessi in tutta l'Unione con i criteri di ammissibilità del CRR ai fini dei fondi propri, è importante che le autorità competenti cooperino a stretto contatto con l'ABE in quest'ambito. Si incoraggia pertanto la BCE a istituire un quadro volto a garantire, da un lato, l'esame orizzontale interno di tutti gli strumenti di fondi propri emessi dagli enti vigilati dalla BCE e, dall'altro, una cooperazione efficace e coerente con l'ABE in merito alla valutazione della qualità di tali strumenti di fondi propri, in linea con i compiti attribuiti all'ABE.

Per quanto riguarda l'utilizzo di deroghe, si osserva che la BCE ne ha applicate alcune relativamente spesso in seguito alla definizione delle condizioni stabilite per tali deroghe nella sua guida sulle opzioni e sulle discrezionalità. La prudente applicazione delle deroghe previste a livello normativo è apprezzabile e dovrebbe essere ulteriormente perseguita dalla BCE, anche favorendo ancor più le condizioni per il loro esercizio⁷ entro i limiti del CRR. Le condizioni armonizzate per l'applicazione delle deroghe elaborate dalla BCE potrebbero costituire la base da cui partire, nell'ambito dei continui sforzi profusi per l'ulteriore sviluppo dell'Unione bancaria, per studiare la possibilità di applicare deroghe a livello transfrontaliero qualora ciò dia luogo a una gestione più efficiente del capitale o della liquidità senza sollevare preoccupazioni prudenziali.

⁷ Specialmente nel caso delle deroghe in materia di liquidità transfrontaliera.

Vigilanza continua degli enti significativi: modelli interni

La BCE ha istituito con successo una solida procedura per la valutazione dei modelli interni. Nel complesso, dai dati disponibili si evince che la procedura di approvazione dei modelli interni della BCE è rigorosa e gestita in maniera efficace. Migliorerà la credibilità dei modelli interni utilizzati dalle banche sotto la vigilanza dell'MVU e di conseguenza accrescerà la fiducia degli investitori nell'adeguatezza dei requisiti patrimoniali delle banche e, in ultima analisi, nella loro resilienza. Anche l'analisi mirata dei modelli interni (targeted review of internal models, progetto TRIM) è ritenuta un buon investimento in materia di vigilanza che determinerà un rafforzamento della parità di condizioni nonché una maggiore armonizzazione delle prassi di vigilanza.

La creazione delle funzioni di approvazione e revisione del modello è stata dispendiosa in termini di tempo e ha determinato un certo ritardo nell'approvazione dei modelli aumentandone potenzialmente la durata nella fase iniziale. Tuttavia, dai dati forniti dalla BCE si evince che nel prossimo futuro questa situazione non si ripeterà più. Va inoltre sottolineato che la BCE apporta un effettivo valore aggiunto in termini di qualità della vigilanza del modello, data la profondità delle sue competenze in particolare rispetto ad alcune ANC di dimensioni più piccole. La BCE può fornire una vigilanza migliore anche rispetto alle ANC più grandi grazie alle maggiori dimensioni del suo gruppo di pari, che consente un'analisi comparata dei modelli più dettagliata.

È importante che l'MVU interagisca con l'ABE al fine di condividere buone prassi con le autorità competenti degli Stati membri non appartenenti alla zona euro, contribuendo in tal modo alla convergenza in materia di vigilanza non solo nella zona euro, ma nel mercato unico dell'UE nel suo complesso.

Vigilanza continua degli enti significativi: processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)

La BCE è riuscita ad applicare in un brevissimo arco di tempo uno SREP unitario a tutti gli enti significativi, sulla base di una metodologia comune che integra le migliori pratiche. Gli esercizi SREP 2015 e 2016 hanno favorito livelli di capitale più elevati nelle banche, rafforzando ulteriormente la stabilità e la resilienza del sistema bancario della zona euro. Inoltre, la BCE ha dimostrato di essere un'organizzazione in grado di adeguarsi e di apprendere avviando alle carenze e integrando rapidamente gli sviluppi normativi nella sua metodologia. In questo senso i risultati raggiunti dalla BCE riguardo allo SREP sono considerevoli e gli sforzi da essa compiuti sono estremamente apprezzabili.

La BCE dovrebbe continuare a impegnarsi in modo costruttivo insieme alla Commissione e all'ABE nell'ulteriore sviluppo delle sue metodologie e procedure, in particolare per quanto riguarda l'applicazione degli orientamenti in materia di secondo pilastro. Si invita altresì la BCE a integrare nella sua metodologia SREP il riscontro fornito dall'ABE nel contesto del suo lavoro sulla valutazione della convergenza.

Il riesame delle decisioni SREP da parte delle funzioni orizzontali della BCE consente un'applicazione coerente del processo di revisione e valutazione prudenziale e contribuisce al raggiungimento di risultati SREP analoghi per enti simili. È importante mantenere il giusto equilibrio ed evitare che la ricerca della coerenza confini i risultati in una banda molto ristretta che di fatto non terrebbe conto dello specifico carattere bancario dello SREP. Si incoraggia inoltre la BCE a migliorare la comunicazione con le ANC riguardo ai metodi utilizzati per adeguare le decisioni SREP proposte dai GVC a livello orizzontale.

In particolare: possibilità di influenzare gli accantonamenti delle banche per i prestiti in sofferenza

Infine, si invita la BCE ad applicare l'intera panoplia di poteri di vigilanza affinché sia possibile affrontare i rischi con gli strumenti di vigilanza più adeguati. Tra i poteri esistenti figura la possibilità per l'autorità competente di influenzare i livelli di accantonamento di una banca entro i limiti della disciplina contabile applicabile e attuare i necessari adeguamenti (deduzioni e trattamenti analoghi) qualora, per esempio, l'accantonamento contabile non sia sufficiente dal punto di vista della vigilanza⁸. Ciò è particolarmente importante ai fini della soluzione del problema dei crediti in sofferenza, come evidenziato dal pertinente piano d'azione dell'UE⁹.

Vigilanza continua degli enti significativi: contrasto delle irregolarità e sanzioni

Nella sua fase di avviamento la BCE si è concentrata sull'acquisizione di conoscenze riguardanti la situazione prudenziale degli enti vigilati, esercitando relativamente di rado i suoi poteri in materia di sanzioni e contrasto delle irregolarità. Occorrerà pertanto esaminare più approfonditamente l'efficacia del quadro che disciplina le sanzioni e il contrasto delle irregolarità dopo avere accumulato una più ampia esperienza pratica. Affinché sia possibile applicare il quadro sanzionatorio in maniera efficace, è fondamentale che sia la BCE che le ANC continuino a cooperare in buona fede.

Si potrebbero già osservare alcune asimmetrie evidenti (quali il diverso ambito di applicazione dei poteri sanzionatori rispetto ai poteri di vigilanza), la mancanza di un insieme comune di misure in materia di sanzioni e contrasto delle irregolarità nonché un ampio margine di interpretazione delle esistenti norme sanzionatorie dell'UE. Queste hanno il potenziale di incidere sulla parità di condizioni e le loro implicazioni per l'efficacia dell'esecuzione dei compiti di vigilanza da parte della BCE dovranno essere monitorate da vicino.

Sorveglianza della vigilanza degli enti meno significativi da parte delle ANC

Il settore degli enti meno significativi è molto eterogeneo e la sua vigilanza diretta è stata deliberatamente assegnata alle ANC, mentre la BCE è incaricata di sorvegliare la gestione della vigilanza da parte delle ANC al fine di garantire la coerenza dei risultati della vigilanza nonché l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati. Il ruolo di sorveglianza della BCE è determinante ai fini della definizione di tale gestione poiché garantirebbe la coerente e congruente attuazione delle norme prudenziali. Allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, la BCE può assumere la vigilanza diretta degli enti meno significativi. Alla luce del quadro sopradescritto, la BCE deve

⁸ Tali poteri sono sanciti dall'articolo 16, paragrafo 2, lettera d), del regolamento sull'MVU, la cui formulazione è identica a quella dell'articolo 104, paragrafo 1, lettera d), della direttiva CRD. Non equivalgono a poteri contabili che permetterebbero alla BCE di imporre una disposizione specifica, ma consentono alla BCE di influenzare la politica di accantonamenti di una banca entro i limiti dei principi contabili, ad esempio nei casi in cui tale disciplina ammetta la flessibilità nella selezione delle politiche o richieda stime soggettive e l'attuazione specifica scelta dall'ente non sia adeguata o sufficientemente prudente sotto il profilo della vigilanza. Inoltre consentono alla BCE di chiedere agli enti creditizi di applicare adeguamenti specifici (deduzioni, filtri o misure analoghe) ai calcoli dei fondi propri qualora il trattamento contabile applicato dalla banca non sia ritenuto prudente dal punto di vista della vigilanza.

⁹ Piano d'azione per affrontare i prestiti in sofferenza in Europa — Conclusioni del Consiglio (11 luglio 2017), http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT

conseguire un equilibrio tra l'armonizzazione da un lato e la flessibilità e la proporzionalità dall'altro. Ai fini dell'armonizzazione occorre assicurare un livello di convergenza sufficiente riguardo all'approccio di vigilanza applicato agli enti meno significativi negli Stati membri partecipanti e fra enti meno significativi ed enti significativi negli Stati membri partecipanti. Questo significa sviluppare approcci comuni per la vigilanza degli enti meno significativi su competenze chiave delle ANC.

Per garantire flessibilità e proporzionalità le ANC devono essere in grado di adeguare le loro attività di vigilanza alla dimensione, complessità e rischiosità dei rispettivi enti. In tale contesto particolare apprezzamento meritano nella fattispecie gli sforzi profusi dalla BCE al fine di sviluppare una metodologia SREP per gli enti meno significativi che, pur basandosi sulla metodologia SREP per gli enti significativi, integra caratteristiche volte a consentire la proporzionalità e la flessibilità nella vigilanza.

Esercizio delle funzioni macroprudenziali

I poteri e gli strumenti macroprudenziali previsti dal quadro CRD-CRR sono relativamente nuovi e sia le ANC che le autorità designate hanno acquisito un'esperienza limitata riguardo alla loro applicazione. I poteri macroprudenziali supplementari della BCE possono essere valutati adeguatamente solo nel contesto di una più ampia analisi dell'utilizzo dei poteri macroprudenziali da parte delle autorità nazionali. In questa fase non sembrano sussistere ostacoli significativi alla partecipazione della BCE al coordinamento delle misure macroprudenziali all'interno dell'Unione bancaria e nemmeno all'esercizio dei suoi poteri integrativi. I tempi procedurali sono molto serrati, ma, come in altri casi, possono essere gestiti attraverso un'opportuna cooperazione tempestiva.

Esistono tuttavia alcune questioni aperte riguardo sia al campo di applicazione degli strumenti macroprudenziali che all'interazione fra i vari strumenti che possono essere utilizzati a scopi macroprudenziali e le corrispondenti competenze delle autorità pertinenti. Un aspetto, ossia l'uso delle misure del secondo pilastro per finalità macroprudenziali, è attualmente all'esame dei co-legislatori, i quali si basano sulla proposta della Commissione del novembre 2016 sul riesame della CRD, che propone tra l'altro il divieto dell'uso dei requisiti del secondo pilastro per coprire i rischi macroprudenziali e sistemici.

D. Rapporto con altri organismi pertinenti

Quando esercita le sue responsabilità di vigilanza, la BCE interagisce a stretto contatto con altri organismi europei e internazionali. Una cooperazione efficace è necessaria affinché l'MVU eserciti il suo mandato contribuendo al contempo a un'effettiva gestione delle crisi bancarie e a una più ampia convergenza in materia di vigilanza a livello unionale e internazionale. Il quarto tema del riesame della Commissione si concentra sull'interazione fra la BCE e l'ABE, il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB), gli organismi internazionali di normazione (il Consiglio per la stabilità finanziaria, FSB, e il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, CBVB) e la Commissione europea, a causa del suo ruolo in relazione alle questioni trattate dal meccanismo di vigilanza unico e da questi altri organismi.

Interazione con l'ABE – convergenza in materia di vigilanza e prove di stress

Il regolamento sull'MVU ha lasciato inalterati il ruolo e i poteri dell'ABE, che continua a essere l'agenzia di regolamentazione responsabile del completamento e della gestione del codice unico europeo del settore bancario nell'UE nonché di garantire la coerente applicazione del codice stesso. La BCE è tenuta a rispettare le norme dell'ABE. Occorre tuttavia riconoscere che la BCE deve attuare le norme dell'ABE attraverso i propri strumenti,

circostanza che potrebbe influire sull'ABE, considerata l'applicazione degli strumenti della BCE a 19 Stati membri. Sarebbe consigliabile che nelle proprie norme, comprese quelle adottate sotto forma di regolamenti, la BCE facesse regolarmente riferimento alle corrispondenti norme dell'ABE o ai pertinenti filoni di lavoro in corso dell'ABE stessa. Sarebbe altresì consigliabile che la BCE coordinasse da vicino con quelle dell'ABE le proprie iniziative di attuazione in termini sia di contenuto che di tempistiche. Inoltre, al fine di evitare sovrapposizioni e incongruenze nell'interpretazione del codice unico europeo, si invita la BCE a collaborare a stretto contatto con l'ABE e a compiere ogni sforzo per evitare che il proprio strumento di domande e risposte contenga questioni che dovrebbero essere trattate dall'ABE o contraddica risposte già fornite dall'ABE.

La Commissione accoglie con favore l'intenzione della BCE di garantire la piena conformità dell'MVU agli orientamenti e alle raccomandazioni dell'ABE. Si esorta la BCE a continuare a impegnarsi per ottemperare appieno agli orientamenti e alle raccomandazioni dell'ABE nonché al riscontro fornito dall'ABE a seguito del suo lavoro sulla valutazione della convergenza.

Al contempo, l'introduzione dell'MVU ha offerto l'opportunità di progredire più rapidamente nel perseguimento della convergenza in materia di vigilanza. La BCE agevola spesso il coordinamento delle posizioni tra le ANC dell'MVU nell'elaborazione dei risultati attesi dall'ABE a livello normativo e fornisce competenze preziose a tutti i livelli del processo decisionale. Si incoraggia la BCE a essere coerentemente proattiva in tutti i filoni di lavoro dell'ABE, specialmente nei casi in cui il suo coinvolgimento sia espressamente richiesto dall'ABE stessa.

La BCE è coinvolta da vicino anche nel contesto della prova di stress effettuata in tutta l'Unione europea. Poiché la prova di stress è un esercizio congiunto in cui le responsabilità sono chiaramente ripartite, è indispensabile che tutte le autorità competenti coinvolte (compresa la BCE) e l'ABE collaborino a stretto contatto l'una con l'altra.

Cooperazione con il Comitato europeo per il rischio sistemico – convergenza macroprudenziale

La cooperazione tra la BCE nella sua veste di autorità di vigilanza e il CERS è necessaria al fine di garantire la coerenza tra i compiti della BCE e il coordinamento macroprudenziale generale dell'UE all'interno del CERS. L'interazione e la cooperazione tra il CERS e i comitati tecnici dell'MVU sono migliorate nel tempo, in particolare per quanto riguarda la condivisione delle informazioni e la prevenzione della duplicazione del lavoro, ma il loro campo di applicazione e ambito di interesse restano differenti. La revisione dei regolamenti CERS¹⁰ propone di formalizzare la rappresentanza istituzionale della BCE nella sua veste di autorità di vigilanza in seno alla struttura di governance del CERS nonché di rafforzare ulteriormente il coordinamento delle loro attività.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico ("il regolamento CERS") e regolamento (UE) n. 1096/2010 del Consiglio, del 17 novembre 2010, che conferisce alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico ("il regolamento BCE/CERS"). Il 20 settembre 2017 la Commissione ha presentato proposte legislative intese a formalizzare il ruolo del consiglio di vigilanza della BCE nell'ambito del Comitato europeo per il rischio sistemico. Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en.

Cooperazione con il Comitato di risoluzione unico - intervento precoce e attivazione della risoluzione

Dall'istituzione del Comitato di risoluzione unico quale autorità di risoluzione dell'Unione bancaria nel gennaio 2016, l'MVU e l'SRB devono cooperare a stretto contatto. È stato siglato un memorandum d'intesa che permette lo scambio delle informazioni necessarie per la preparazione e l'adozione di azioni di risoluzione da parte dell'SRB. Le azioni intraprese nel 2017 rispetto a diverse banche in dissesto hanno dimostrato che la cooperazione ha funzionato bene. L'esperienza degli ultimi casi aiuterà tutti gli attori interessati a migliorare ulteriormente l'applicazione pratica delle norme e il funzionamento del sistema. Tra le questioni concernenti il meccanismo di vigilanza unico, questo vale, ad esempio, per le modalità pratiche di cooperazione e di scambio di informazioni tra tutti gli organismi coinvolti a livello europeo e nazionale in materia di intervento precoce e risoluzione, le procedure per l'adozione di una decisione sul fatto che una banca sia o meno in dissesto o a rischio di dissesto e l'impiego delle revisioni della qualità degli attivi al fine di determinare se siano soddisfatte le condizioni per una ricapitalizzazione cautelativa. È importante che il quadro di cooperazione sia costantemente valutato e, se necessario, migliorato a fronte delle sempre maggiori esperienze acquisite nell'applicazione pratica. A tal fine la Commissione continuerà a coordinarsi con l'MVU e l'SRB per quanto concerne il funzionamento globale del meccanismo di risoluzione e anche dal punto di vista del quadro degli aiuti di Stato dell'Unione.

Quando è prevista l'adozione di misure di intervento precoce da parte della BCE riguardo a un ente vigilato per cui l'SRB è l'autorità di risoluzione, tali misure dovrebbero essere notificate all'SRB, che potrebbe predisporre la risoluzione dell'ente interessato e, assieme alla BCE, controllerà da vicino il rispetto delle misure di intervento precoce. Sono state riscontrate alcune incongruenze nel quadro giuridico per le misure di intervento precoce, alle quali si potrebbe porre rimedio chiarendo l'utilizzo dei poteri di intervento precoce in caso di sovrapposizione con i poteri di vigilanza. Si potrebbe altresì prevedere che i poteri di intervento precoce siano sanciti direttamente nel regolamento che istituisce il meccanismo di risoluzione unico in modo da consentire alla BCE di utilizzare i poteri conferiti dal diritto dell'Unione direttamente applicabile. Finché tali aspetti non saranno chiariti a livello normativo, riguardo anche ai casi che attivano il ricorso alle misure di intervento precoce, si raccomanda che la BCE sviluppi la propria strategia di gestione delle crisi, in particolare definendo le circostanze che richiedono misure di intervento precoce, e comunichi chiaramente all'SRB tutte le misure destinate agli enti la cui situazione finanziaria è in fase di deterioramento, per consentire una cooperazione più efficace.

Infine, la BCE, in qualità di autorità competente, ha il potere di determinare quando un ente soggetto alla sua vigilanza è in dissesto o a rischio di dissesto. Tale determinazione è una condizione preliminare per l'attivazione della risoluzione e il modo in cui è esercitata dovrebbe essere valutato nei futuri riesami dell'MRU.

Partecipazione al Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e al Consiglio per la stabilità finanziaria – convergenza internazionale delle normative

È apprezzabile che la BCE abbia ottenuto lo status di membro dei pertinenti organismi internazionali di normazione, l'FSB e il CBVB, e lo stia utilizzando attivamente. Nella sua veste la BCE potrebbe contribuire attivamente alla definizione di norme internazionali pertinenti per il settore bancario con maggiore autorevolezza rispetto all'ABE o alla Commissione, che all'interno del CBVB hanno solo lo status di osservatore. Resta difficile ottenere il pieno allineamento del contributo dei membri europei all'interno del Comitato di Basilea, ma gli sforzi compiuti in proposito dalla BCE, in cooperazione con la Commissione, sono importanti e pertanto dovrebbero essere incoraggiati.

E. Efficacia in termini di costi dell'MVU

La presente sezione si concentra sull'efficacia in termini di costi dell'MVU, valutando gli sviluppi riguardanti l'efficacia del processo di vigilanza e il costo della vigilanza nei primi anni di esistenza dell'MVU.

Sarebbe necessario un periodo di osservazione più lungo per un'analisi più sostanziale del contributo dell'MVU al corretto funzionamento del mercato unico. Tuttavia, nonostante le sfide insite nei primi anni del funzionamento dell'MVU, una vasta maggioranza di banche soggette alla vigilanza diretta della BCE ha osservato un miglioramento nella qualità della vigilanza nel 2015, in particolare in termini di coerenza della vigilanza fra le entità di un gruppo bancario. Questo sviluppo positivo è stato confermato anche dalle ANC, che hanno riscontrato netti miglioramenti nel funzionamento dei collegi di vigilanza grazie alla guida efficace della BCE. Inoltre, enti significativi hanno segnalato un miglioramento delle interazioni con la BCE nel 2016.

Al contempo, i contributi per le attività di vigilanza sono aumentati dall'attivazione dell'MVU, in quanto i contributi per il potenziamento delle risorse a livello della BCE non sono compensati da una riduzione dei contributi per le risorse e i costi nelle ANC. Inoltre, nel 2016 si è registrato un lieve aumento dei contributi rispetto al 2015, che riflette un aumento della dotazione di personale presso la BCE.

L'attuale regime di contribuzione per le attività di vigilanza costituisce un modo chiaro, trasparente e semplice di ripartire i contributi tra i soggetti vigilati. Utilizzare la media delle attività ponderate per il rischio della banca e le attività totali come criterio per la ripartizione dei contributi tra le banche oggetto di vigilanza è la strada giusta da seguire alla luce delle incertezze che permangono sulla misura in cui le ponderazioni dei rischi applicate dalle banche riflettono la loro effettiva rischiosità. L'attuale metodologia della BCE riguardante i contributi per le attività di vigilanza consente la proporzionalità suddividendo il bilancio per gli enti significativi e per gli enti meno significativi a seconda della ripartizione dei costi. La suddivisione del bilancio ha garantito che i contributi, come percentuale delle attività totali pagate, siano circa due volte più bassi per gli enti meno significativi che per gli enti significativi.

Nel prossimo riesame della metodologia riguardante i contributi, la BCE dovrebbe valutare la possibilità di introdurre una maggiore proporzionalità, per esempio operando un'eventuale distinzione tra gli enti creditizi meno significativi con priorità elevata, la cui vigilanza è più dispendiosa in termini di risorse, e altri enti meno significativi.

Si osserva che la BCE ha attuato un sistema di misurazione dei risultati funzionante, che permette di verificare lo stato di avanzamento dei progressi compiuti nei vari processi di vigilanza e in altri processi interni, e che fornisce una base necessaria per valutare l'efficienza e l'efficacia in termini di costi. Si tratta di un'iniziativa encomiabile che potrebbe essere ulteriormente perfezionata per comprendere tutti gli aspetti delle attività di vigilanza della BCE includendo infine anche le autorità nazionali competenti.

III. Conclusioni

Sulla base dell'analisi riportata nella presente relazione nonché nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna, il riesame della Commissione dimostra che l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico si è rivelata complessivamente efficace. Nella fase iniziale si sono verificate alcune difficoltà organizzative, ma la BCE e le ANC le hanno gestite bene, dimostrando una notevole capacità di reazione e adattamento.

La BCE, con il sostegno delle ANC, ha creato le procedure e gli strumenti necessari che hanno permesso l'agevole trasferimento delle competenze di vigilanza nei confronti degli enti significativi nonché l'esercizio, da parte della BCE, delle sue funzioni di coordinamento e sorveglianza. Sulla base di tale quadro la BCE ha assunto appieno il suo ruolo di vigilanza e in due anni è riuscita a ottenere una buona reputazione come autorità di vigilanza efficiente e rigorosa. Si tratta di un traguardo considerevole, specialmente in un contesto in cui i tempi erano estremamente serrati e le sottostanti realtà di vigilanza dei 19 Stati membri partecipanti erano molto eterogenee.

Basandosi sulla struttura di governance della BCE sancita dal trattato, il regolamento sull'MVU intendeva istituire procedure decisionali attuabili che riflettessero le caratteristiche del meccanismo di vigilanza unico. Si auspica che questo aspetto sia ampiamente migliorato tramite il nuovo regime di delega che consentirà l'adozione da parte dei quadri dirigenziali intermedi della BCE di decisioni di routine o di vigilanza con un impatto ridotto.

Non sono stati riscontrati problemi di rilievo in merito all'indipendenza della BCE. Quanto al principio della separazione, la BCE dovrebbe assicurare che siano previste e attuate tutte le garanzie, in particolare riguardo ai servizi su cui si fondano sia la funzione di vigilanza della BCE che tutte le altre funzioni da essa esercitate. Si invita inoltre la BCE a garantire l'opportuno coinvolgimento del consiglio di vigilanza nel processo decisionale macroprudenziale.

La fase iniziale dell'MVU è stata importante per conquistare la fiducia di tutte le pertinenti parti interessate. Per ottenere tale fiducia, la BCE nell'esercizio delle sue funzioni di autorità di vigilanza è stata ripetutamente oggetto di valutazione e chiamata a rispondere dinanzi a organi politici, giudiziari e amministrativi. Il ricorso a meccanismi volti a chiamare la BCE a rendere conto del proprio operato è stato intenso e regolare e non ha evidenziato carenze considerevoli nel modo in cui la BCE persegue i suoi compiti di vigilanza. Sono sorte alcune divergenze in merito alla portata del mandato di revisione della Corte dei conti europea nei confronti della BCE – una questione che dovrebbe essere risolta attraverso l'impegno dichiarato a instaurare una migliore cooperazione nell'ambito della seconda revisione che sarà condotta dalla Corte dei conti.

Una dimensione fondamentale dell'MVU è costituita dall'interazione fra la BCE e le ANC. A parte alcune incertezze iniziali riguardo ai poteri di vigilanza sanciti negli ordinamenti nazionali, non sono stati individuati gravi problemi che incidano sulla ripartizione di compiti e responsabilità nel regolamento sull'MVU. Nella pratica si è assistito a una graduale evoluzione della cooperazione, in cui la fiducia fra le varie parti cresceva progressivamente in parallelo a esperienze sempre più condivise. Le ANC degli Stati membri partecipanti hanno dimostrato la loro disponibilità a cooperare in maniera efficiente con la BCE nonché ad assisterla nello sviluppo di politiche di vigilanza e nell'attuazione di azioni di vigilanza. La cooperazione in buona fede fra la BCE e le ANC è fondamentale e si invitano tutte le parti a continuare a cooperare in maniera leale.

Il rapporto tra la BCE e l'ABE è un altro aspetto importante del funzionamento dell'MVU nel contesto del mercato interno. Il presente riesame ha osservato una dinamica di interazione positiva che è vantaggiosa per entrambe le parti e si esorta la BCE a continuare a cooperare e a coordinarsi con l'ABE, in particolare per quanto riguarda l'attuazione del codice unico europeo.

L'efficacia della vigilanza delle banche della zona euro è già migliorata nei primi anni del funzionamento dell'MVU. Per quanto riguarda gli enti significativi, il quadro normativo è più armonizzato e la vigilanza si basa su metodologie comuni applicate in maniera coerente. Si ritiene che la qualità della vigilanza sia migliorata rispetto ad alcuni settori fondamentali della vigilanza, nella fattispecie lo SREP, i modelli interni, la verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità e il funzionamento dei collegi. La BCE ha inoltre compiuto importanti passi avanti nell'armonizzazione delle prassi di vigilanza per gli enti meno significativi, ma occorre altro tempo per accrescere il livello di armonizzazione e promuovere l'uso di migliori pratiche comuni nella vigilanza degli enti meno significativi. Nel complesso si registra un impatto positivo sulla parità di condizioni fra gli enti significativi negli Stati membri partecipanti nonché fra gli enti significativi e gli enti meno significativi negli Stati membri partecipanti. Inoltre, alla luce del giudizio molto positivo sul ruolo della BCE nei collegi di vigilanza e sui suoi contributi sostanziali alle discussioni in seno all'ABE, si registrano effetti di ricaduta positiva in tutto il mercato interno.

Nel complesso l'applicazione del regolamento sull'MVU sembra funzionare bene nella pratica e in questa fase non si riscontra la necessità di apportare modifiche rilevanti al quadro giuridico. Le carenze riscontrate nella presente relazione potrebbero essere corrette prevalentemente tramite azioni che dovranno essere adottate dalla BCE o mediante modifiche al pertinente diritto dell'Unione che sono attualmente oggetto di discussione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio nel contesto delle proposte avanzate dalla Commissione nel novembre 2016. Alcuni aspetti dell'applicazione del regolamento sull'MVU dovranno essere ulteriormente monitorati e valutati in maniera più approfondita dopo che sarà stata acquisita una maggiore esperienza con l'MVU.

La Commissione è giunta alla conclusione che il pilastro della vigilanza nell'Unione bancaria è stato completato con successo, funziona bene e sta dimostrando la sua efficacia. Il meccanismo di vigilanza unico, che costituisce un elemento solido e affidabile dell'Unione bancaria, potrebbe dimostrare il suo pieno potenziale nel quadro di un'Unione bancaria compiuta.