IT 2016 n. 29

Relazione speciale

Il Meccanismo di vigilanza unico: un buon inizio, ma sono necessari ulteriori miglioramenti

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

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

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (http://europa.eu).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6193-9	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/82026	QJ-AB-16-029-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6186-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/778847	QJ-AB-16-029-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6194-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/51661	QJ-AB-16-029-IT-E

© Unione europea, 2016
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.
Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della figura 4, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

Nella presente relazione, le traduzioni di passi estratti da documenti redatti da altri organismi (ad esempio, BRI, FMI) non sono necessariamente traduzioni ufficiali a cura di tali organismi.

IT 2016 n. 29

Relazione speciale

Il Meccanismo di vigilanza unico: un buon inizio, ma sono necessari ulteriori miglioramenti

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

Équipe di audit

02

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 Neven Mates, Membro della Corte, coadiuvato da: George Karakatsanis, capo di Gabinetto; Marko Mrkalj, attaché di Gabinetto; Zacharias Kolias, direttore; Mirko Gottmann, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Boyd Anderson (esperto distaccato), Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern e Giorgos Tsikkos, auditor. Thomas Everett ha prestato assistenza linguistica.

Da sinistra a destra: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Kolias, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

Indice

Paragrafi

Abbreviazioni

I - XV **Sintesi**

1 - 12 **Introduzione**

6 - 12 Istituzione dell'unione bancaria europea

13 - 19 **Approccio e metodologia di audit**

19 Difficoltà nell'ottenere elementi probatori di audit

20 - 77 **Governance**

21 - 27 È stata istituita una complessa struttura organizzativa

25 La selezione e l'assunzione di personale per l'MVU, a cura della BCE, è stata efficace dati i limiti di tempo…

26 - 27 …ma si ricorre massicciamente alle risorse delle autorità nazionali competenti (ANC)

28 - 39 Gli organi istituzionali sono stati istituiti così come disposto dalla normativa, con l'ausilio di un intricato processo decisionale

32 - 35 Il processo decisionale è complesso, con uno scambio di informazioni a diversi livelli e un coinvolgimento significativo del Segretariato del Consiglio di vigilanza

36 - 37 Il Consiglio di vigilanza deve prendere un elevato numero di decisioni…

38 - 39 …con ripercussioni sul lavoro del comitato direttivo

40 - 52 Il principio della separazione tra politica monetaria e vigilanza è applicato, ma vi sono rischi per quanto concerne l'indipendenza percepita

42 - 46 Ci si potrebbe adoperare maggiormente per valutare i rischi derivanti dalla condivisione dei servizi

47 - 52 Ulteriori rischi per l'indipendenza della politica monetaria e delle funzioni di vigilanza sono insiti nell'assetto organizzativo e finanziario dell'MVU

Indice

53 - 57 **Alla dirigenza e al personale dell'MVU sono stati applicati procedure etiche e codici di condotta**

53 - 57 **È stato stabilito un «quadro etico dell'MVU», ma le ANC rimangono soggette alla normativa nazionale e godono di considerevole discrezionalità nel definire le proprie regole**

58 - 77 **Audit interno: un approccio innovativo con un piano di audit completo, ma l'attuazione è ostacolata da problemi di assegnazione delle risorse e di pianificazione**

62 - 65 **Assegnazione delle risorse da parte della Direzione Revisione interna: sebbene le esigenze in termini di personale fossero quantificate in modo chiaro, i livelli finali di organico si sono rivelati inadeguati**

66 - 69 **La pianificazione si basa su un universo di audit completo, ma non sempre tiene conto delle migliori pratiche**

70 - 77 **La metodologia di analisi dei rischi è in genere adeguata, ma mancano misure di salvaguardia che assicurino che le aree a rischio medio ed elevato siano affrontate *in toto* e nel momento opportuno**

78 - 103 **Il regime di «responsabilità»**

82 - 84 **i) I ruoli e le responsabilità dell'MVU nel suo insieme sono chiaramente definiti e resi di pubblico dominio nella normativa attuativa**

85 - 87 **ii) Il mandato di audit della Corte è definito nel trattato sul funzionamento dell'UE**

88 - 97 **iii) Non è stato ancora sviluppato un quadro di riferimento formale per la performance che fornisca garanzie sul conseguimento degli obiettivi dell'MVU**

98 - 99 **iv) La sorveglianza democratica sulla vigilanza esercitata dal Parlamento è soggetta a notevoli restrizioni per motivi di riservatezza**

100 - 103 **v) Esistono meccanismi di feedback, che però non comprendono ancora indagini generali presso le istituzioni finanziarie**

104 - 149 **I Gruppi di vigilanza congiunti: organizzazione e assegnazione delle risorse**

106 - 125 **Pianificazione e stima delle risorse di vigilanza necessarie in totale, loro assegnazione e definizione degli organici**

107 - 110 **Per le stime iniziali del personale necessario in totale per l'MVU si è seguito un approccio semplice…**

111 - 112 **… che non ha previsto del tutto il crescente carico di lavoro prudenziale**

113 - 119 **La metodologia di raggruppamento è stata studiata per agevolare l'assegnazione iniziale delle risorse umane ai GVC, ma andrebbe aggiornata**

120 - 121 **Le risorse della BCE sono assegnate secondo la metodologia di raggruppamento**

122 - 125 **La strategia di nomina dei coordinatori era stata studiata per favorire l'armonizzazione, ma non sempre è stata applicata**

Indice

126 - 137 La cooperazione tra BCE e ANC e il ricorso della BCE a queste ultime

126 - 128 I GVC dipendono in misura sostanziale dal personale delle ANC, benché la BCE abbia scarso controllo sulle risorse di queste ultime

129 L'organico dei GVC è ancora costituito in gran parte da cittadini dell'ANC di origine…

130 - 137 … mentre alcuni contingenti delle ANC non hanno soddisfatto le aspettative della BCE per il personale in organico nei GVC

138 - 149 La struttura, le linee gerarchiche e il regime di formazione dei GVC

138 - 139 Le équipe multinazionali agevolano la condivisione delle conoscenze e delle migliori pratiche…

140 … ma il conflitto tra linee gerarchiche…

141 … la mancanza di chiarezza nei flussi di comunicazione e nella ripartizione dei compiti…

142 … e le differenze nell'uso e nella classificazione delle funzioni trasversali in seno alle ANC potrebbero dar luogo a un uso inefficiente delle risorse

143 - 147 La mancanza di valutazioni della performance vincolanti per il personale delle ANC assegnato ai GVC potrebbe creare problemi di incentivi e di performance

148 - 149 L'MVU non dispone di un percorso formativo integrato né di un programma di certificazione per gli addetti alla vigilanza

150 - 183 **La vigilanza ispettiva**

150 - 152 I meccanismi di vigilanza ispettiva (*on site*) sono coerenti e completi

153 - 170 Per le ispezioni in loco sono emerse carenze di personale, nella pianificazione e nell'esecuzione

153 - 158 Il coinvolgimento della BCE nelle ispezioni in loco è limitato

159 - 164 La pianificazione è dettagliata e complessa

165 - 170 Occorre migliorare il sistema informatico

171 - 175 La BCE pianifica misure concrete per accrescere le qualifiche e le competenze degli ispettori e dei capi missione

Indice

176 - 183 **Vi è una struttura chiara per la stesura delle relazioni, anche se è sprovvista di una certa attenzione al particolare e potrebbe risultare sminuita dalle lungaggini procedurali**

176 - 177 La procedura della BCE per la stesura delle relazioni è ben strutturata

178 - 182 Le regole per la comunicazione delle constatazioni sono tuttavia incomplete

183 La tempistica per l'emanazione delle relazioni è lunga

184 - 197 **Conclusioni e raccomandazioni**

185 - 187 **Governance**

188 - 189 **Obbligo di render conto del proprio operato**

190 - 194 **Gruppi di vigilanza congiunti**

195 - 197 **Ispezioni in loco**

Allegato I – **L'approccio di audit in sintesi**

Allegato II – **Limiti di accesso alle informazioni**

Allegato III – **Il processo decisionale**

Allegato IV – **La procedura di bilancio della BCE**

Allegato V – **L'audit della vigilanza bancaria presso autorità nazionali selezionate**

Allegato VI – **Raccomandazioni dell'FMI sulla trasparenza e l'obbligo di render conto nei compiti di vigilanza della BCE**

Allegato VII – **L'estensione del riesame condotto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 32 del regolamento sull'MVU**

Allegato VIII – **Indagini presso le autorità nazionali competenti e presso gli enti vigilati**

Allegato IX – **Principali elementi dei meccanismi della responsabilità della BCE nei confronti del Parlamento europeo**

Allegato X – **Struttura del processo di predisposizione delle relazioni per le ispezioni in loco**

Risposta della BCE

Abbreviazioni

07

ABE: Autorità bancaria europea

ANC: autorità nazionale competente

BCE: Banca centrale europea

BCN: banca centrale nazionale

BRI: Banca dei regolamenti internazionali

BUCOM: Comitato per il bilancio preventivo della Banca centrale europea

CBVB: Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

COI: Divisione Ispettorato della BCE

DG MS: Direzione Generale Vigilanza microprudenziale

ETP: equivalente tempo pieno

FAQ: risposte alle domande più frequenti

FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation

FMI: Fondo monetario internazionale

GAO: Government Accountability Office

GVC: gruppo di vigilanza congiunto

HoM: capo missione

IAC: Comitato dei revisori interni

IMAS: Information Management System

ISC: Istituzione superiore di controllo

LMI: livello minimo di impegno

MVU: Meccanismo di vigilanza unico

RAS: sistema di analisi dei rischi

Abbreviazioni

08

SB: Consiglio di vigilanza

SEBC: Sistema europeo di banche centrali

SEFIV: Sistema europeo di vigilanza finanziaria

SEP: programma di revisione prudenziale

SQA: assicurazione della qualità della vigilanza

SREP: processo di revisione e valutazione prudenziale

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UEM: Unione economica e monetaria

Sintesi

Che cos'è l'MVU?

I

La crisi finanziaria globale del 2008 ha causato gravi squilibri in molte economie europee. L'effetto a catena sul settore bancario, dopo anni di deregolamentazione e di crescente assunzione di rischi, è stato che molti enti creditizi si sono ritrovati troppo esposti in mercati in declino e sono stati costretti a rivolgersi ai governi per chiedere sostegno finanziario. Tuttavia, i salvataggi operati dagli Stati hanno inevitabilmente contribuito all'aumento del debito pubblico, conducendo a minori investimenti, minore crescita e ulteriori pressioni sulla solvibilità delle banche.

II

Per concorrere a scongiurare future crisi e rafforzare la fiducia nel settore bancario, era necessario rompere il «circolo vizioso» dell'eccessiva assunzione di rischi e dei salvataggi pubblici. Nel 2012, cercando una soluzione duratura nella zona euro, i leader dell'UE hanno ufficialmente annunciato una regolamentazione comune delle banche tramite un'unione bancaria europea.

III

I principali pilastri dell'unione bancaria dovevano essere: la vigilanza centralizzata sulle banche della zona euro; un meccanismo che assicurasse che la liquidazione delle banche in dissesto avvenisse ad un costo minimo per il contribuente e l'economia; un regime armonizzato di garanzia dei depositi. Il primo passo, quello della vigilanza centralizzata, ha comportato l'istituzione, nel 2014, del Meccanismo di vigilanza unico (MVU), cui sono state affidate molte delle attività di vigilanza precedentemente svolte dalle autorità nazionali. L'MVU è stato posto sotto l'autorità della Banca centrale europea, ma coinvolge da vicino anche gli Stati membri partecipanti.

Oggetto della presente relazione

IV

Il mandato della Corte comprende «un esame dell'efficienza operativa della gestione della BCE». Ai fini del presente audit, ci si è quindi concentrati sulle modalità con le quali la BCE ha istituito l'MVU e ha organizzato il lavoro di quest'ultimo. In particolare, gli auditor della Corte hanno esaminato la struttura organizzativa del nuovo meccanismo (comprese le attività di audit interno), i meccanismi per il rispetto dell'obbligo di render conto (compreso l'audit esterno), l'organizzazione e l'assegnazione delle risorse ai gruppi deputati alla vigilanza bancaria (sia a distanza – *off site* – che ispettiva – *on site*, presso i locali delle banche) e la procedura di ispezione in loco.

V

La Corte si è però resa conto della presenza di un grande ostacolo in tutte le aree dell'audit che intendeva espletare: l'emergere del disaccordo con la BCE in merito ai termini esatti del mandato della Corte e al diritto di accesso ai documenti. Sostenendo che esulavano dal mandato della Corte, la BCE non ha voluto condividere numerosi documenti che erano necessari agli auditor della Corte per completare il loro lavoro. Di conseguenza, la Corte è stata solo parzialmente in grado di valutare se la BCE stia gestendo l'MVU in modo efficiente nelle aree della governance, della vigilanza a distanza e delle ispezioni in loco.

Constatazioni

VI
La Corte ha ottenuto sufficienti informazioni per concludere che l'MVU è stato istituito nel rispetto del calendario previsto. Dato il coinvolgimento delle autorità nazionali di vigilanza, la struttura di vigilanza è piuttosto complessa e dipende da un elevato grado di coordinamento e comunicazione tra personale della BCE e personale nominato dalle ANC proveniente dagli Stati membri partecipanti. Tale complessità rappresenta una sfida per la governance: l'efficienza e l'efficacia dell'assunzione delle decisioni da parte della dirigenza potrebbero essere ostacolate da complesse procedure per lo scambio di informazioni.

VII
La BCE è giuridicamente tenuta a rispettare una chiara separazione tra le proprie funzioni di politica monetaria e di vigilanza. A queste ultime sovrintende il Consiglio di vigilanza, che propone decisioni al Consiglio direttivo della BCE. Tuttavia, all'interno della BCE il Consiglio di vigilanza dell'MVU non esercita un controllo sulla dotazione finanziaria per la vigilanza o sulle risorse umane. Ciò, unito al fatto che alcuni dipartimenti della BCE forniscono servizi ad entrambe le funzioni senza chiare regole e linee gerarchiche che minimizzino possibili conflitti tra obiettivi, fa sorgere preoccupazioni circa l'indipendenza delle due sfere di attività della BCE.

VIII
Uno di questi servizi condivisi è la Direzione Revisione interna. La Corte ha constatato che mancavano risorse per le attività da questa svolta riguardo all'MVU, al quale è stata prestata meno attenzione rispetto ad altri compiti di audit. Sebbene sia stata effettuata una soddisfacente analisi dei rischi per stabilire i temi di audit necessari, le risorse attualmente a disposizione per l'audit interno non sono sufficienti ad assicurare che gli aspetti più rischiosi delle operazioni dell'MVU siano affrontati in un lasso di tempo ragionevole.

IX
Gli sforzi profusi dalla BCE per garantire all'MVU trasparenza e rispetto dell'obbligo di render conto nei confronti del Parlamento europeo e dei cittadini sono potenzialmente indeboliti dalla mancanza di un adeguato meccanismo di valutazione e, quindi, di comunicazione in merito all'efficacia della vigilanza.

X
Il livello di personale addetto alla vigilanza è stato in origine fissato secondo un approccio molto semplice, basato su stime del personale addetto a funzioni simili presso le autorità nazionali competenti prima che fosse istituito l'MVU. Non è stata condotta alcuna analisi delle esigenze in termini di personale per il nuovo e molto più impegnativo quadro dell'MVU, e dunque non è stato stabilito alcun nesso diretto tra il programma di revisione prudenziale e l'assegnazione delle risorse, come invece richiesto dalla normativa. Vi sono indizi che gli attuali livelli di personale siano insufficienti.

XI
L'attività di vigilanza svolta dall'MVU sulle più importanti banche della zona euro, sia a distanza (*off site*) che ispettiva (*on-site*), dipende fortemente dal personale nominato dalle autorità nazionali. Pertanto, nonostante la propria responsabilità generale, la BCE non ha sufficiente controllo sulla composizione e sulle competenze dei gruppi di vigilanza e dei gruppi ispettivi, né sulle risorse di cui può avvalersi.

XII
L'assegnazione di risorse ai gruppi congiunti di vigilanza a distanza, specie da parte delle autorità nazionali, non ha raggiunto il livello stimato inizialmente necessario e i risultanti vincoli in termini di numero di effettivi potrebbero in molti casi incidere negativamente sulla capacità dei gruppi di vigilare in modo appropriato sulle banche di cui sono responsabili.

XIII
Anche le attività di vigilanza ispettiva sono di competenza della BCE, ma qui il problema è che in genere i gruppi di ispezione includono pochissimo personale della BCE. Inoltre, nella maggior parte dei casi le ispezioni sono dirette dall'autorità di vigilanza del paese di origine della banca o del paese che la ospita.

XIV
Tra le altre problematiche riscontrate dalla Corte che incidevano sulla condotta della vigilanza ispettiva, vi erano le seguenti: assenza di orientamenti sulla priorità da dare alle domande di ispezione, carenze informatiche e necessità di migliorare le qualifiche degli addetti alla vigilanza ispettiva designati dalle autorità nazionali competenti. Inoltre, dati i lunghi tempi occorrenti per l'emanazione delle raccomandazioni finali, le constatazioni possono essere obsolete nel momento in cui vengono formalmente notificate alla banca ispezionata.

Come si potrebbe migliorare l'MVU?

XV
La Corte raccomanda quanto segue.

a) Per quanto riguarda la governance, la BCE dovrebbe:

   i) cercare di migliorare l'efficienza snellendo ulteriormente il processo decisionale;

   ii) vagliare il rischio che il sistema dei servizi condivisi pone per la separazione delle funzioni, definire linee gerarchiche separate per i casi che interessano risorse specificamente addette alla funzione di vigilanza ed esaminare la possibilità di attribuire al presidente ed al vicepresidente del Consiglio di vigilanza un più forte coinvolgimento nel processo di bilancio;

   iii) assegnare all'audit interno competenze e risorse in modo tale da coprire, se e quando opportuno, i rischi di più elevato livello.

b) Per quanto riguarda l'obbligo di render conto, la BCE dovrebbe:

   i) rendere disponibili tutti i documenti richiesti dalla Corte dei conti europea, affinché quest'ultima possa esercitare il proprio mandato di audit;

   ii) sviluppare e rendere pubblico un quadro di riferimento formale sulla performance, per dimostrare l'efficacia delle proprie attività di vigilanza.

c) Per quanto concerne la vigilanza a distanza (gruppi di vigilanza congiunti), la BCE dovrebbe:

   i) adottare misure per far sì che le autorità nazionali assicurino una partecipazione piena e proporzionata alle attività dei GVC;

   ii) sviluppare assieme alle ANC metodi per valutare l'idoneità ed il successivo rendimento professionale di coloro che verranno nominati membri di un GVC;

   iii) creare e mantenere una banca dati esauriente delle competenze, dell'esperienza e delle qualifiche di tutto il personale dei GVC;

   iv) porre in atto un formale percorso formativo pertinente per tutto il personale addetto alla vigilanza e prendere in considerazione l'istituzione di un programma di certificazione della vigilanza a distanza;

   v) sviluppare una metodologia basata sul rischio per determinare le dimensioni e la composizione ideali di ciascun GVC;

   vi) riesaminare periodicamente il modello di raggruppamento (*clustering*) usato per la pianificazione della vigilanza e, all'occorrenza, aggiornarlo. Il raggruppamento dovrebbe essere basato sulle più recenti informazioni specifiche per singola banca.

d) Per quanto attiene alla vigilanza ispettiva (*on site*), la BCE dovrebbe:

   i) potenziare notevolmente la presenza del proprio personale alle ispezioni in loco e far sì che una maggiore percentuale delle ispezioni sia diretta da addetti alla vigilanza non del posto;

   ii) ovviare alla debolezze nel sistema informatico e migliorare le competenze e le qualifiche complessive degli addetti alla vigilanza ispettiva.

Introduzione

01
Il sistema finanziario è cruciale per il funzionamento dell'economia. Un sistema finanziario solido svolge un ruolo chiave nell'assegnazione efficiente delle risorse, contribuendo così ad una crescita economica sostenibile. L'instabilità finanziaria può comportare elevati costi per lo Stato e per l'insieme dell'economia.

02
Nel periodo antecedente la crisi finanziaria mondiale, le banche europee sono state principalmente caratterizzate da una non corretta valutazione dei rischi (insiti, ad esempio, nei derivati, nei beni immobili, nel debito sovrano), mentre i loro bilanci hanno fatto registrare una rapida espansione a fronte di capitale e riserve di liquidità insufficienti. Questa debole gestione dei rischi, combinata con bassi tassi d'interesse, ha condotto ad un'eccessiva assunzione di rischi, ad un boom del credito e ad una leva finanziaria non sostenibile, contribuendo al contempo al costituirsi di grandi squilibri macroeconomici in vari Stati membri dell'UE. Sfortunatamente, queste debolezze non sono state individuate abbastanza presto da porvi rimedio in modo soddisfacente. Data la natura interconnessa dei sistemi finanziari moderni, i problemi in un paese hanno rapidamente superato i confini nazionali, causando situazioni di difficoltà finanziaria in altri paesi dell'UE.

03
Con il prosciugamento della liquidità e l'ulteriore deterioramento della qualità creditizia dovuto alla congiuntura negativa, molte banche si sono rivelate estremamente vulnerabili e bisognose di sostegno pubblico. Nella zona euro, in particolare, si sono palesate carenze strutturali fortemente radicate nei meccanismi dell'Unione economica e monetaria (UEM).

04
Il fatto che la regolamentazione e la vigilanza degli enti creditizi fossero di competenza nazionale ha costituito un fattore importante. L'assenza di un'autorità europea unica di vigilanza ha significato che «[a]lle autorità di vigilanza nazionali dei vari Stati membri sono attribuiti poteri notevolmente diversi»[1].

1 Commissione europea, "Relazione del gruppo ad alto livello sulla vigilanza finanziaria nell'UE", Bruxelles, 2009.

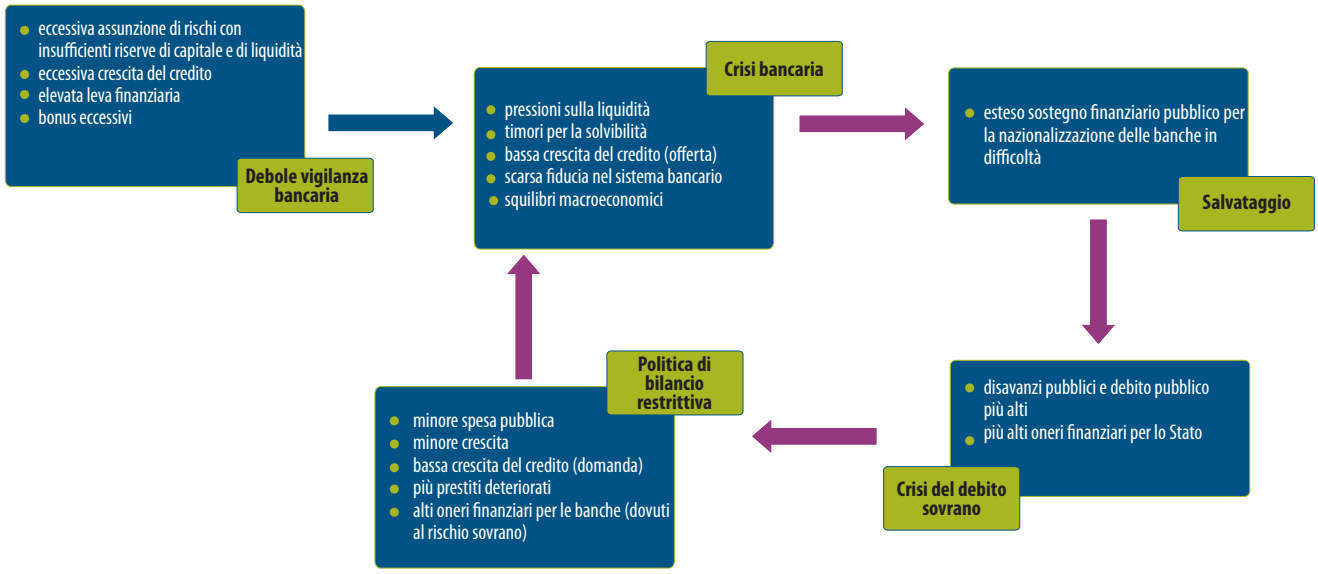
05

Un'altra carenza era costituita da fatto che nel 2012 l'architettura istituzionale dell'UEM veniva vista come insufficiente a prevenire «l'interazione dannosa tra le fragilità degli Stati e le vulnerabilità del settore bancario»[2]. Una crisi in un sistema bancario nazionale avrebbe inciso sul governo del paese in questione e viceversa. L'interdipendenza tra banche e governi ha reso fragile la zona euro ed ha ulteriormente complicato la soluzione della crisi (cfr. ***figura 1***).

2 Herman Van Rompuy, presidente del Consiglio europeo, in stretta collaborazione con: José Manuel Barroso, presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, presidente dell'Eurogruppo, Mario Draghi, presidente della Banca centrale europea, "Verso un'autentica Unione economica e monetaria", dicembre 2012.

Figura 1

Interdipendenza tra banche e Stato: un circolo vizioso?



Fonte: Corte dei conti europea.

Istituzione dell'unione bancaria europea

06

Nel 2012, i leader europei hanno deciso di approfondire l'UEM creando un'unione bancaria europea al fine di «spezzare il circolo vizioso tra banche e Stati»[3] e di ovviare alle debolezze del settore bancario nei paesi della zona euro. La principale finalità dell'unione bancaria è rendere il settore bancario europeo più trasparente, unificato e più sicuro nell'ambito di un sistema finanziario ben funzionante (cfr. ***tabella 1***)

Tabella 1

La finalità dell'unione bancaria

Rendere il settore bancario europeo:	
…più trasparente	applicando in modo coerente regole e princìpi amministrativi comuni in materia di vigilanza, risanamento e risoluzione delle banche
…unificato	assicurando pari trattamento alle attività bancarie nazionali e transfrontaliere e svincolando la solidità finanziaria delle banche da quella dei paesi in cui sorgono
…più sicuro	intervenendo in una fase precoce, se le banche versano in difficoltà, per aiutarle a non fallire e, se necessario, procedendo all'efficiente risoluzione (liquidazione) delle banche in dissesto.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla BCE (sito Internet della BCE sulla vigilanza bancaria).

07

La creazione dell'unione bancaria ha comportato l'istituzione di:

a) un Meccanismo di vigilanza unico (MVU), per garantire l'uniforme applicazione della regolamentazione prudenziale[4] nei paesi della zona euro.

b) un meccanismo di risoluzione unico (SRM), per far sì che le banche in dissesto siano oggetto di una liquidazione efficiente al minor costo possibile per i contribuenti e per l'economia reale, tramite la partecipazione dei creditori privati alla ristrutturazione e alla risoluzione delle banche;

c) un regime parzialmente armonizzato dei sistemi di garanzia dei depositi.

3 L'istituzione dell'unione bancaria europea è stata annunciata il 29 giugno 2012, in occasione di uno speciale incontro al vertice dei leader dei paesi della zona euro. Successivamente, il 5 dicembre 2012, il presidente del Consiglio europeo, in stretta collaborazione con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, ha pubblicato una relazione intitolata "Verso un'autentica Unione economia e monetaria". Tre anni dopo, il 22 giugno 2015, i cinque presidenti (comprendenti questa volta il presidente del Parlamento europeo) hanno presentato una relazione di follow up dal titolo "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa".

4 Per regolamentazione prudenziale s'intende la normativa introdotta per migliorare la solidità finanziaria degli enti creditizi.

08

L'istituzione dell'MVU, nel novembre 2014, è stata definita «la tappa principale verso una maggiore integrazione economica dopo la creazione dell'Unione economica e monetaria»[5]. Costituisce la base necessaria per gli altri pilastri dell'unione bancaria: il meccanismo di risoluzione unico e, possibilmente, un sistema di garanzia dei depositi per tutta l'UE. I legislatori lo hanno anche ritenuto cruciale per spezzare il legame tra governi nazionali e banche e ridurre il rischio di future crisi bancarie sistemiche. Inoltre, il quadro regolamentare e di vigilanza dell'MVU mira a tener il passo con i continui sviluppi dell'ambiente finanziario mondiale, caratterizzato da complessi accordi e impegni internazionali (ad esempio, gli accordi di Basilea)[6], togliendo così alle banche la possibilità di trasferire le attività maggiormente rischiose presso giurisdizioni dove la regolamentazione è più blanda.

09

L'MVU è costituito dalla BCE e dalle autorità nazionali responsabili della vigilanza bancaria («autorità nazionali competenti» o ANC) negli Stati membri partecipanti. Il regolamento sull'MVU[7] rende questi organismi responsabili della vigilanza microprudenziale di tutti gli enti creditizi negli Stati membri partecipanti[8]. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento, la BCE è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'MVU. Secondo quanto disposto dall'articolo 5, l'MVU svolge anche compiti macroprudenziali (cfr. ***riquadro 1***).

5 Mario Draghi, prefazione al "Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2014".

6 Herman Van Rompuy, presidente del Consiglio europeo, in stretta collaborazione con: José Manuel Barroso, presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, presidente dell'Eurogruppo, Mario Draghi, presidente della Banca centrale europea, "Verso un'autentica Unione economica e monetaria", dicembre 2012.

7 Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

8 Tutti i paesi della zona euro (Belgio, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia) partecipano automaticamente all'MVU. Gli Stati membri che non fanno parte della zona euro possono scegliere di partecipare tramite un sistema di "cooperazione stretta" con la BCE.

Riquadro 1

Vigilanza micro- e macroprudenziale

La vigilanza microprudenziale mira ad assicurare la solidità finanziaria delle singole banche. La vigilanza macroprudenziale mira a individuare i rischi per la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme, derivanti in primo luogo da sviluppi macroeconomici. Le finalità dei due livelli di vigilanza sono distinte, ma gli strumenti utilizzati tendono a coincidere: uno strumento macroprudenziale può essere usato per la valutazione e l'intervento di vigilanza microprudenziale e viceversa. Quello che cambia è la logica e l'estensione del loro utilizzo. In particolare, lo stesso strumento sarà spesso considerato «micro» se applicato selettivamente a singoli enti e «macro» se applicato a gruppi di banche o a tutte le banche di un paese.

10
I tre obiettivi principali dell'MVU[9] sono:

a) garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo;

b) accrescere l'integrazione e la stabilità del settore finanziario;

c) assicurare una «vigilanza coerente».

11
Le responsabilità e i ruoli in materia di vigilanza della BCE e delle ANC sono ripartiti sulla base della significatività dei soggetti vigilati. Nell'ambito dell'MVU, la BCE è responsabile della vigilanza diretta degli enti «significativi»[10]. A tal fine, la BCE forma gruppi di vigilanza congiunti (GVC), composti di personale della BCE e delle ANC. Ciascun GVC è responsabile della vigilanza microprudenziale di una banca significativa, ma le pertinenti decisioni sono adottate dal Consiglio direttivo della BCE su proposta del Consiglio di vigilanza dell'MVU.

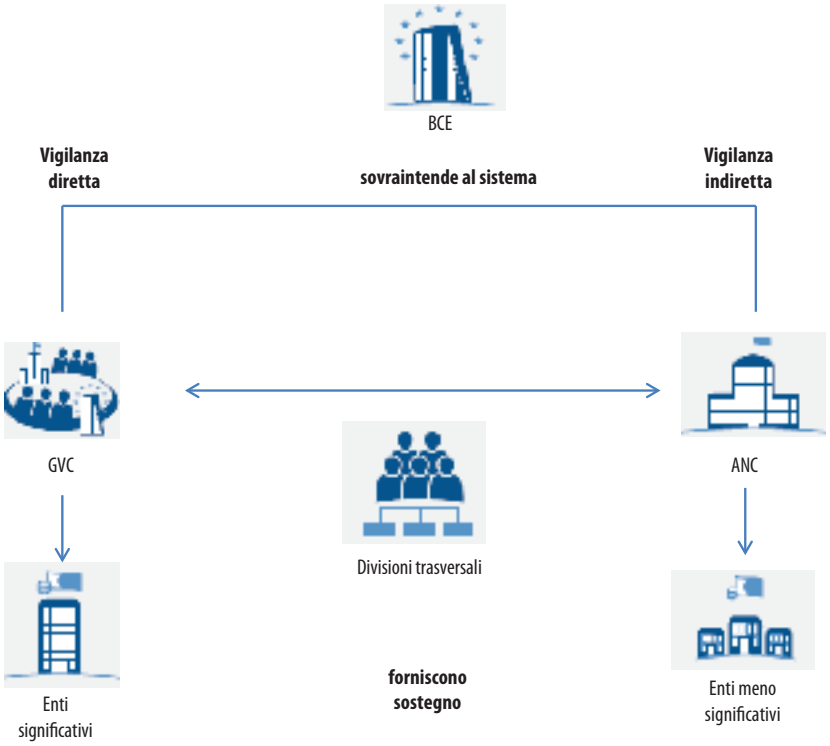
12
La BCE sovraintende inoltre alla vigilanza prudenziale delle banche «meno significative». In questo caso, ad esercitare direttamente il potere di vigilanza è la corrispondente ANC, che può adottare tutte le necessarie decisioni di vigilanza. Tuttavia, la BCE può, in qualunque momento lo reputi necessario, avocare a sé la vigilanza diretta di un ente meno significativo. La ***figura 2*** illustra la ripartizione dei compiti nell'ambito dell'MVU.

9 Cfr. BCE, *Guida alla vigilanza bancaria*.

10 Attualmente, 129 gruppi bancari (circa 1 200 enti vigilati) detengono più di 21 000 miliardi di euro di attività e sono oggetto di vigilanza diretta da parte della BCE, mentre circa 3 200 banche sono classificate come meno significative. I criteri per determinare se le banche siano da ritenere significative e ricadano quindi sotto la vigilanza diretta della BCE sono stabiliti al paragrafo 4 dell'articolo 6 del regolamento sull'MVU. Essi sono: il valore totale delle attività della banca, la sua importanza economica per lo Stato membro o per l'insieme dell'UE, la significatività delle sue attività transfrontaliere e, infine, se abbia richiesto o ricevuto fondi dal Meccanismo europeo di stabilità o dal fondo europeo di stabilità finanziaria (*European Financial Stability Facility*). Ciascuno di questi criteri è applicabile, da solo o insieme agli altri. Una banca può anche essere considerata significativa se è una delle tre banche più significative stabilite in un dato paese.

Figura 2

Ripartizione dei compiti nell'ambito dell'MVU



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla BCE.

Approccio e metodologia di audit

13

La Corte ha verificato se i gruppi di vigilanza congiunti dell'MVU e i gruppi per le ispezioni in loco fossero stati costituiti in modo da operare efficientemente in un adeguato ambiente di governance, audit e rendicontabilità[11]. In particolare, gli auditor della Corte hanno analizzato:

a) l'ambiente operativo creato dalla struttura di governance per il lavoro dei GVC e dei gruppi per le ispezioni in loco, incluso il ruolo della funzione di audit interno della BCE e la pianificazione delle attività di quest'ultima relative all'MVU;

b) le norme e le procedure disciplinanti l'obbligo di render conto, incluso l'audit esterno, e la loro applicazione nella pratica;

c) la pianificazione e la costituzione dei GVC, con particolare attenzione alla struttura e alle risorse;

d) l'istituzione, la pianificazione e l'esecuzione delle ispezioni in loco, nonché la comunicazione delle loro risultanze.

14

I criteri di audit sono stati ricavati dalle seguenti fonti:

a) obblighi giuridici e obiettivi disposti dal regolamento sull'MVU e dal regolamento quadro sull'MVU[12];

b) la versione rivista (2012) dei «Princìpi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria» emanati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB);

c) i princìpi formulati dall'*Institute of Internal Auditors* (IIA) e i requisiti minimi per la gestione del rischio emanati dall'Autorità federale tedesca di vigilanza finanziaria (BaFin);

d) il regolamento interno e le procedure della BCE.

15

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 documenti interni e dati pubblicamente disponibili. Tali elementi probatori sono stati utilizzati: per esaminare l'adeguatezza dei meccanismi di governance e della struttura organizzativa della BCE dopo che quest'ultima ha assunto i propri compiti in materia di vigilanza; per valutare il rispetto del quadro normativo e, in particolare, delle norme relative all'indipendenza. Si è proceduto ad analizzare l'efficienza del processo decisionale ed a valutare il quadro etico introdotto per il personale addetto alla vigilanza. La struttura e la pianificazione della funzione di audit interno dell'MVU è stata comparata alle migliori pratiche riconosciute.

11 Il mandato della Corte deriva dall'articolo 27.2 dello Statuto del SEBC e della BCE, nonché dall'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU.

12 Regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (GU L 141 del 14.5.2014, pag. 1).

16
Per quanto riguarda le norme e le procedure disciplinanti l'obbligo di render conto, incluso l'audit esterno, gli auditor della Corte hanno esaminato i processi di selezione dei dati e delle informazioni per le principali parti interessate, verificando il rispetto delle norme applicabili. Si è altresì proceduto a valutare il regime di «responsabilità» e i meccanismi di audit esterno per l'MVU, comparandoli a quelli applicati in alcuni altri sistemi giuridici. A tal fine, sono state utilizzate informazioni ottenute dalle ISC di Australia, Canada e Sati Uniti.

17
Per quanto riguarda il lavoro dei GVC, gli auditor della Corte hanno esaminato la pianificazione preliminare e l'assegnazione delle risorse di vigilanza da parte della BCE nel corso della fase di avvio, la cooperazione tra la BCE e le ANC e il ricorso della BCE alle ANC per costituire l'organico addetto alla conduzione della vigilanza a distanza (*off site*). è stata anche esaminata la struttura dei GVC, le loro linee gerarchiche e le disposizioni prese per fornire una formazione adeguata.

18
In aggiunta al lavoro di audit presso la BCE, la Corte ha inviato un questionario a tutte le ANC pertinenti e alle banche significative, al fine di ottenere feedback sull'efficienza del nuovo sistema di vigilanza. L'***allegato I*** elenca in dettaglio il lavoro effettivamente svolto per ciascun quesito di audit.

Difficoltà nell'ottenere elementi probatori di audit

19
La BCE ha fornito alla Corte pochissime delle informazioni che quest'ultima aveva richiesto per valutare l'efficienza operativa della gestione delle valutazioni approfondite svolte dalla BCE, l'efficienza operativa dei GVC, l'efficienza operativa della pianificazione e dello svolgimento delle attività di vigilanza, il processo decisionale ed il lavoro effettivamente svolto nel contesto delle ispezioni in loco. Dettagli completi sono forniti nell'***allegato II***. Sinteticamente, tuttavia, tra gli elementi probatori di audit che la Corte non ha potuto esaminare vi sono i seguenti.

i) Governance:

- decisioni e verbali delle riunioni del Consiglio di vigilanza (cfr. paragrafi 36-39).

ii) Rispetto dell'obbligo di render conto:

- documentazione relativa allo scambio di opinioni ad hoc tra il Parlamento europeo e la presidente del Consiglio di vigilanza, e documentazione richiesta dalla Commissione relativamente all'obbligo giuridico che a essa incombe di presentare relazioni sull'MVU (cfr. paragrafo 92 e paragrafi 98-99).

iii) Gruppi di vigilanza congiunti:

- le parti del manuale di vigilanza relative alle attività del programma di revisione prudenziale (SEP), nonché la documentazione di tale programma per un campione di banche considerate ai fini dell'audit della Corte;
- i pertinenti capitoli del manuale di vigilanza, modelli e metodologie, nonché un campione di relazioni e decisioni concernenti il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP);
- dati specifici su ciascun soggetto vigilato significativo, e i calcoli effettuati per la metodologia di raggruppamento (*clustering*) e l'assegnazione della banche, effettuata dalla BCE, a uno specifico raggruppamento (cfr. paragrafi 104-109).

iv) Vigilanza ispettiva (*on site*):

- informazioni su specifiche domande di ispezioni, compresi i dettagli relativi alla loro motivazione, al modo in cui sono state ordinate per priorità e alle ragioni di un loro eventuale rifiuto;
- informazioni sulle risorse delle ANC e sulla programmazione delle ispezioni per il 2015 e il 2016;
- relazioni ispettive e gli allegati al capitolo 6 del manuale di vigilanza che descrivono la metodologia delle ispezioni in loco (paragrafi 150-183).

Governance

20

Ai fini della presente relazione, per «governance» si intendono i processi e le procedure interne che guidano la funzione di vigilanza e fanno sì che le azioni e le decisioni di vigilanza siano coerenti, efficienti, efficaci e trasparenti. Una buona governance comporta una chiara assegnazione di ruoli e responsabilità, un'appropriata delega di poteri e un'adeguata indipendenza operativa, che consenta agli addetti alla vigilanza di svolgere i propri compiti in linea con il proprio mandato e con le proprie conoscenze tecniche. Un altro aspetto della buona governance è l'audit interno, che facilita l'individuazione e la prevenzione delle frodi, il monitoraggio del rispetto delle norme e la mitigazione dei rischi. Secondo il CBVB, «[l]'autonomia operativa, l'accountability e la governance dell'autorità di vigilanza sono prescritte dalla legge e sono di pubblico dominio» (principio 2, criterio essenziale 1).

È stata istituita una complessa struttura organizzativa

21

Una regola d'oro applicabile alla struttura organizzativa dell'MVU è che il personale coinvolto nell'assolvimento dei compiti attribuiti alla BCE dal regolamento sull'MVU «è separato dal punto di vista organizzativo, anche per quanto concerne la struttura gerarchica, dal personale impegnato nell'assolvimento degli altri compiti assegnati alla BCE»[13].

22

La BCE è rapidamente riuscita a creare una nuova struttura organizzativa che ospitasse la funzione di vigilanza[14]. Tale nuova struttura comprende il Consiglio di vigilanza che, con l'assistenza di un Segretariato, è responsabile della pianificazione e dell'esecuzione dei compiti di vigilanza attribuiti alla BCE, nonché quattro direzioni generali per la vigilanza microprudenziale (DG MS da I a IV), che riferiscono su questioni funzionali al presidente e al vicepresidente del Consiglio di vigilanza[15] (cfr. ***figura 3***). Nell'ambito della struttura di governance della BCE, è stata istituita in seno alla DG MS IV una Divisione ad hoc (*a dedicated unit*), cui è stata affidata l'assicurazione della qualità della vigilanza relativamente alla funzione di vigilanza della BCE. Detta Divisione funge da «seconda linea di difesa» tra le Unità operative e la funzione di audit interno. Espleta controlli ex post di accertamento della qualità di prodotti, processi e strumenti della BCE. Tramite la formulazione di raccomandazioni rivolte alla dirigenza, mira ad incrementare la qualità della vigilanza bancaria svolta dalla BCE e a promuovere le migliori pratiche.

23

Il modello adottato per assegnare le risorse alla vigilanza di enti significativi prevede personale proveniente sia dalla BCE sia dalla rispettiva ANC[16]. Le DG MS I e MS II, che esercitano i compiti di vigilanza diretta spettanti alla BCE, ospitano i funzionari della BCE nominati membri o coordinatori dei gruppi di vigilanza congiunti (GVC). Il personale dei GVC proveniente dalla corrispondente ANC lavora presso la sede delle rispettive autorità di origine. Al marzo 2016, le ANC avevano dedicato 846 ETP alle attività dei GVC, mentre la BCE 455 ETP (215 nella DG MS I e 240 nella DG MS II).

13 Articolo 25, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento sull'MVU.

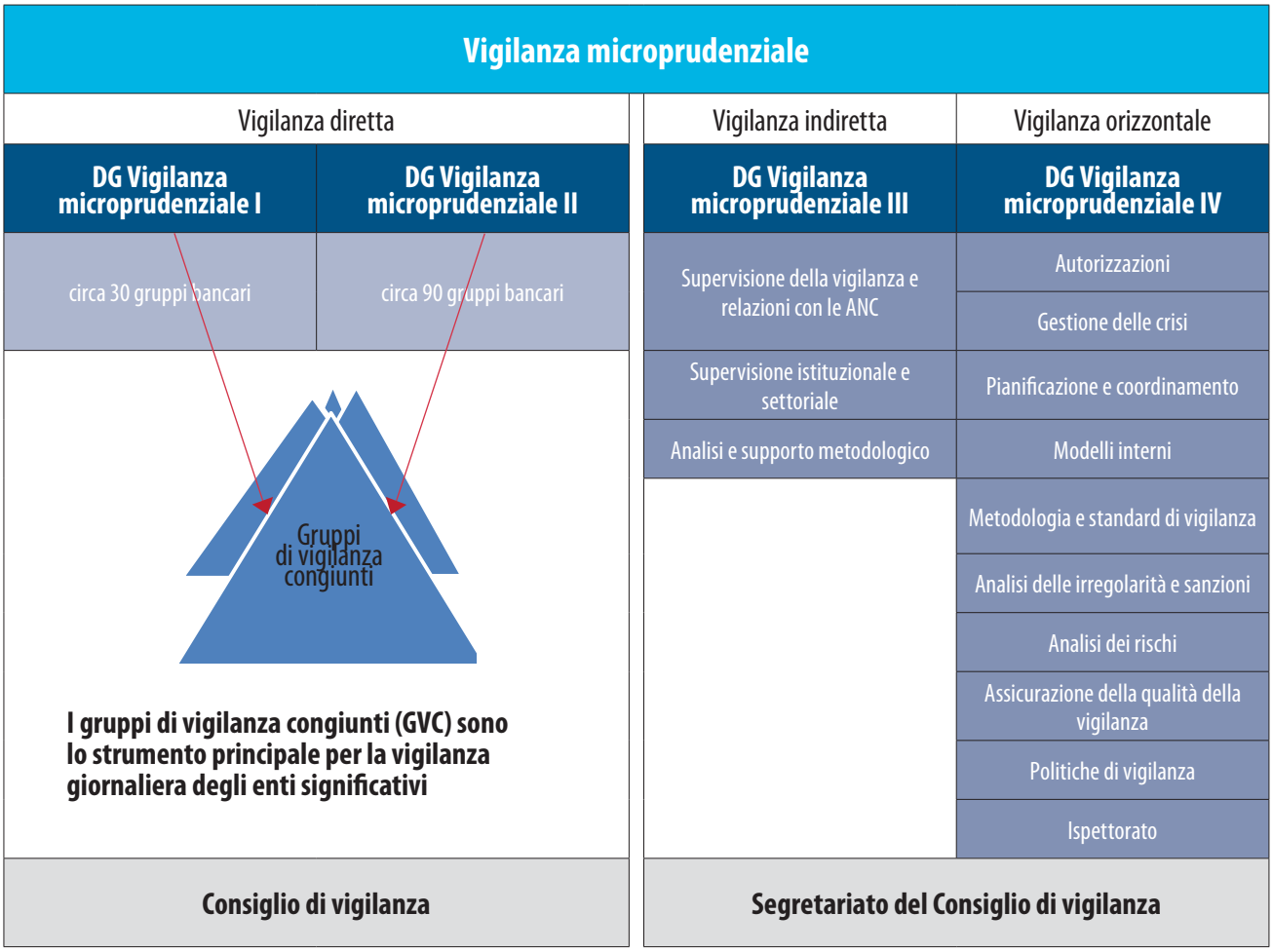
14 La struttura di governance della BCE è definita nel TFUE. La responsabilità del Comitato esecutivo per la gestione dell'organizzazione interna della BCE, comprese le questioni relative alle risorse umane e al bilancio, non è stata modificata dal regolamento sull'MVU.

15 Considerando (66) del regolamento sull'MVU.

16 Secondo quanto disposto dall'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento sull'MVU, "sia la BCE che le autorità nazionali competenti sono soggette al dovere di cooperazione in buona fede e all'obbligo di scambio di informazioni". A norma dell'articolo 6, paragrafo 3, del medesimo regolamento, "spetta alle autorità nazionali competenti assistere la BCE […] nella preparazione e nell'attuazione degli atti inerenti ai compiti di cui all'articolo 4 concernenti tutti gli enti creditizi […]".

Figura 3

Struttura organizzativa dell'MVU



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla BCE.

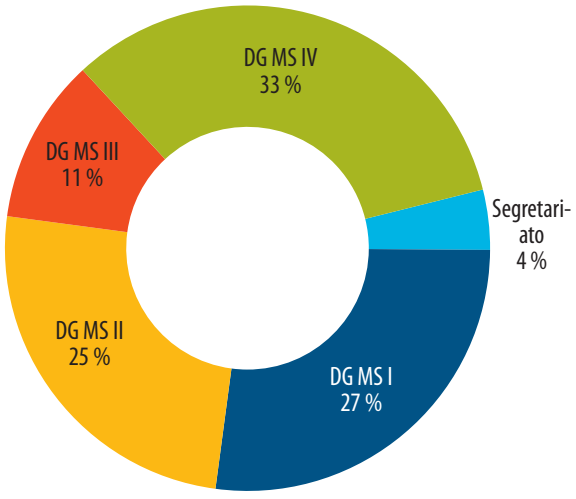
24
All'avvio dell'MVU, nel novembre 2014, la nuova struttura organizzativa era pronta a divenire pienamente operativa. Tuttavia, la complessa struttura concordata dava luogo a notevoli problematiche. Un elevato livello di coordinamento e di comunicazione continua e senza ostacoli tra gli effettivi della BCE e delle ANC è divenuto cruciale ai fini del conseguimento di un approccio alla vigilanza comune ed efficiente.

La selezione e l'assunzione di personale per l'MVU, a cura della BCE, è stata efficace dati i limiti di tempo…

25
Prima di assumere le proprie responsabilità di vigilanza, la BCE ha adottato misure per assegnare risorse alla nuova funzione, e lo ha fatto con notevole successo visti i tempi stretti. Le procedure di selezione e assunzione sono iniziate nel 2013 e 113 diversi avvisi di ricerca di personale hanno attratto 25 000 candidati. A fine 2014, circa l'85 % dei 1 073 posti ETP approvati per il 2015 erano stati occupati. Le assunzioni sono continuate nel corso del 2015 e, alla fine dell'anno, circa il 96 % di tutti i posti approvati erano occupati. Gli auditor della Corte hanno raffrontato, a campione, i *curriculum vitae* del personale effettivamente assunto con le competenze richieste per le posizioni corrispondenti. Il personale in questione era dotato delle competenze e qualifiche necessarie per svolgere i compiti loro affidati dalla BCE, nonostante il fatto che solo a partire dal dicembre 2015 sono state effettuate verifiche sistematiche delle referenze (contattando cioè le persone indicate come referenze nei singoli CV). Cfr. ***figura 4*** per la ripartizione percentuale del personale della BCE assegnato all'MVU.

Figura 4

Posti approvati per la vigilanza bancaria della BCE al 31 dicembre 2015 – scomposizione per ETP



© Banca centrale europea, Francoforte sul Meno, Germania («Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2015»).

…ma si ricorre massicciamente alle risorse delle autorità nazionali competenti (ANC)

26

Secondo le norme disciplinanti l'assegnazione di risorse all'MVU, la BCE «ha la responsabilità di assegnare le risorse finanziarie e umane necessarie all'assolvimento dei compiti attribuitile»[17]; inoltre, le risorse dovrebbero essere ottenute «con modalità che salvaguardino l'indipendenza della BCE da indebite influenze delle autorità nazionali competenti e dei partecipanti ai mercati […]»[18].

27

Un rischio significativo scaturente dall'attuale assetto è che, con il sistema dei gruppi di vigilanza dotati di personale congiunto, una grande parte dei costi della vigilanza sulle banche significative nella zona euro è a carico delle ANC[19]. Pertanto, la dotazione finanziaria aggregata della vigilanza è in realtà una combinazione di 27 distinte dotazioni finanziarie[20], compresa quella della BCE. Una significativa percentuale delle risorse combinate viene spesa per costi del personale nazionale (ANC e banche centrali). Gli organismi nazionali hanno l'ultima parola circa le risorse finanziarie e di altro tipo che assegnano alle ispezioni in loco e circa il proprio personale designato per i GVC[21], nonostante questi ambiti di vigilanza siano in ultima analisi di responsabilità della BCE. Per di più, sebbene la BCE renda pubblico l'importo del contributo per le attività di vigilanza a carico delle banche e comunichi detto contributo alle ANC prima di prendere una decisione definitiva sulla sua applicazione, il quadro normativo vigente non comprende alcuna disposizione che obblighi a rivelare in forma consolidata i costi totali dell'MVU.

Gli organi istituzionali sono stati istituiti così come disposto dalla normativa, con l'ausilio di un intricato processo decisionale

28

L'MVU opera nell'ambito di un quadro giuridico. Come disposto dai regolamenti, ed in linea con il principio fondamentale 1 del CBVB[22], sono stati creati e resi di pubblico dominio i meccanismi per l'istituzione e il funzionamento degli organi dell'MVU che hanno un ruolo nel processo decisionale.

17 Articolo 28 del regolamento sull'MVU.

18 Considerando (77) del regolamento sull'MVU.

19 L'audit della Corte non comprendeva l'esame dei bilanci delle ANC.

20 Tale cifra include i bilanci delle ANC e, se del caso, di altre autorità designate dagli Stati membri partecipanti.

21 L'articolo 6 del regolamento sull'MVU stabilisce le regole per la cooperazione, in seno all'MVU, tra la BCE e le ANC. Tuttavia, la Corte ha ricevuto documenti e informazioni sulle ANC solo tramite la BCE e tramite le risposte fornite al proprio questionario. La Corte non ha espletato procedure di audit sulle rispettive ANC.

22 http://www.bis.org/publ/bcbs230_it.pdf

29
Il Consiglio di vigilanza è incaricato della pianificazione e dell'esecuzione dei compiti di vigilanza attribuiti alla BCE. In questo contesto, il Consiglio di vigilanza finalizza i progetti di decisioni completi provenienti nella maggior parte dei casi dai GVC e li sottopone al Consiglio direttivo della BCE. Le decisioni sono considerate adottate se il Consiglio direttivo non solleva obiezioni in merito entro un dato periodo di tempo (tale procedura è nota come «procedura di non obiezione»). La composizione del Consiglio di vigilanza e la corrispondente procedura di nomina sono disciplinate dal regolamento sull'MVU[23] Gli auditor della Corte non hanno potuto controllare le procedure per la nomina e la revoca dei rappresentanti delle ANC in seno al Consiglio di vigilanza[24]. Le istituzioni dell'UE non vengono consultate né sono in alcun modo coinvolte nella nomina dei membri provenienti dalle ANC.

30
Sempre secondo quanto previsto dal regolamento sull'MVU[25], la BCE ha istituito una «commissione amministrativa del riesame» incaricata di effettuare un riesame amministrativo interno delle proprie decisioni. Al luglio 2015, a detta commissione era stato chiesto di riesaminare sei decisioni e in tutti questi casi aveva emesso un parere entro il termine ultimo indicato di due mesi. In un caso, il Consiglio di vigilanza ha impiegato tre mesi e mezzo, invece di 20 giorni lavorativi, per presentare una nuova decisione al Consiglio direttivo in esito alle procedure di detta commissione.

31
Il gruppo di mediazione istituito[26] per risolvere le divergenze dei pareri espressi dalle ANC interessate in ordine a un'obiezione del Consiglio direttivo a un progetto di decisione del Consiglio di vigilanza non è ancora stato utilizzato.

Il processo decisionale è complesso, con uno scambio di informazioni a diversi livelli e un coinvolgimento significativo del Segretariato del Consiglio di vigilanza

32
L'efficacia dei processi di governance e comunicazione interne dovrebbe facilitare l'adozione di decisioni a un livello commisurato alla rilevanza della questione e in un lasso di tempo adeguato al grado di urgenza[27].

33
La ***figura 5*** illustra il processo decisionale dell'MVU, inclusa la procedura di «non obiezione».

23 Articolo 26 del regolamento sull'MVU.

24 Cfr. principio fondamentale 2 del CBVB, criterio essenziale 2.

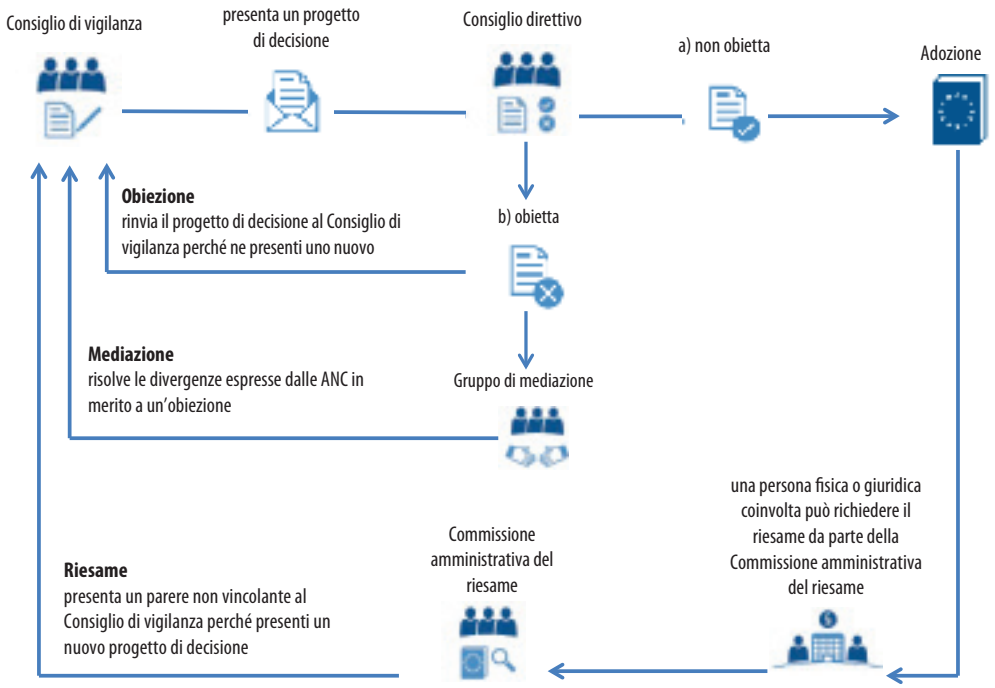
25 Articolo 24 del regolamento sull'MVU.

26 Regolamento (UE) n. 673/2014 della Banca centrale europea, del 2 giugno 2014, relativo all'istituzione del gruppo di mediazione e al suo regolamento interno (GU L 179 del 19.6.2014, pag. 72).

27 Cfr. principio fondamentale 2 del CBVB, criterio essenziale 4.

Figura 5

Quadro d'insieme del processo decisionale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla BCE.

34

L'***allegato III*** illustra la natura complessa e articolata dello scambio di informazioni nell'ambito del processo decisionale, che coinvolge pesantemente il Segretariato del Consiglio di vigilanza. Secondo la procedura ordinaria (senza tenere conto del lavoro preparatorio svolto dai GVC), il processo dovrebbe richiedere circa cinque settimane[28].

35

Il Segretariato del Consiglio di vigilanza è responsabile del coordinamento del processo decisionale. A tal fine, ha elaborato pratiche e processi interni. Tuttavia, ha emanato pochi orientamenti per i GVC e altre aree operative sotto forma di checklist, modelli e diagrammi di flusso.

28 Questo periodo include cinque giorni lavorativi affinché i membri del Consiglio di vigilanza analizzino la documentazione prima di approvare il progetto di decisione, due settimane per il diritto dell'ente creditizio ad essere sentito e un massimo di 10 giorni lavorativi affinché il Consiglio direttivo adotti la decisione senza obiettarvi, come stabilito dal regolamento sull'MVU. Le fasi del lavoro preparatorio svolto dai GVC sono descritte nell'***allegato III***. Il termine ultimo ordinario di cinque settimane si applica ai casi nei quali è obbligatoria un'audizione. Nel caso in cui la decisione non incida in modo negativo, il "diritto a essere sentiti" non si applica e la procedura ordinaria dura tre settimane.

Il Consiglio di vigilanza deve prendere un elevato numero di decisioni…

36

Al novembre 2015, il Consiglio di vigilanza aveva adottato in totale 1 450 decisioni di vigilanza (cfr. ***tabella 2***). La presidente del Consiglio di vigilanza ha pubblicamente affermato che, dato il volume delle decisioni di vigilanza inoltrate al Consiglio direttivo, quest'ultimo deve fidarsi delle conclusioni del Consiglio di vigilanza[29]. Nel gennaio 2016, è stata avviata una discussione sullo snellimento di alcuni aspetti del processo decisionale[30].

Tabella 2

Decisioni di vigilanza novembre 2014 - novembre 2015

Categoria di decisione di vigilanza	Numero di decisioni
Decisioni di valutazione dei requisiti di professionalità e onorabilità	661
Decisioni in merito alla significatività o che modificano la significatività	216
Decisioni relative alla valutazione approfondita	145
Decisioni riguardanti lo SREP	119
Decisioni sui fondi propri (emissione di capitale primario di classe 1 o sua riduzione)	103
Decisioni di valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate	80
Decisioni in materia di licenze	27
Decisioni di esenzione dai requisiti prudenziali	18
Varie	17
Procedure di vigilanza pendenti	13
Istruzioni alle ANC in merito agli enti significativi	13
Altre autorizzazioni (vendite)	9
Fusioni	8
Decisioni sugli ordini relativi ai costi e sui contributi	7
Decisioni sui conglomerati finanziari	6
Decisioni relative ai modelli interni	5
Decisioni su strutture di gruppo	2
Istruzioni generali alle ANC	1
TOTALE	**1 450**

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla BCE.

29 "Stiamo parlando di migliaia di decisioni sottoposte al Consiglio direttivo. Questo numero comprende decisioni che non sono mai nemmeno arrivate sulla mia scrivania né sulla scrivania del livello immediatamente più basso nella struttura gerarchica, perché il regolamento sull'MVU non prevede deleghe. Non penso che il Consiglio direttivo possa esaminare ogni dettaglio. Deve fidarsi del Consiglio di vigilanza" *[traduzione della Corte]* https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.en.html

30 In un discorso, la vicepresidente ha spiegato che il Consiglio di vigilanza stava considerando l'introduzione di un quadro per delegare decisioni "di routine" ai livelli più bassi, permettendo al Consiglio di concentrarsi su questioni più delicate, più rilevanti e più discrezionali https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.en.html

37
Per i 16 casi inclusi nel campione, gli auditor della Corte hanno ricevuto tabelle illustranti i passaggi procedurali e le date dei diversi tipi di decisione. Tuttavia, non hanno avuto accesso alla documentazione sottostante, per cui la Corte non può esprimere un giudizio sull'efficienza del processo.

…con ripercussioni sul lavoro del comitato direttivo

38
Un'analisi condotta nel 2015 dalla BCE ha individuato carenze nell'organizzazione e in altri dettagli delle procedure e delle riunioni del comitato direttivo del Consiglio di vigilanza. Cosa più importante, per il Segretariato si è rivelato difficile preparare le riunioni del Consiglio di vigilanza e del comitato direttivo nello stesso giorno; dunque i documenti sono stati spesso distribuiti in ritardo e i membri del comitato direttivo non erano sufficientemente preparati a discutere le tematiche all'ordine del giorno.

39
L'analisi concludeva con un'osservazione elencante i pro e i contro di una serie di opzioni. Dopo averle analizzate, il comitato direttivo ha deciso di non modificare il modo in cui sono organizzate le proprie attività, tranne che per la standardizzazione di alcuni elementi della procedura di follow up.

Il principio della separazione tra politica monetaria e vigilanza è applicato, ma vi sono rischi per quanto concerne l'indipendenza percepita

40
La BCE assolve i compiti attribuitile dal regolamento sull'MVU senza recare pregiudizio ai compiti di politica monetaria e a qualsiasi altro compito e separandoli da questi ultimi[31]. Il considerando (65) di detto regolamento dispone che i compiti di politica monetaria e quelli di vigilanza assegnati alla BCE dovrebbero «essere assolti in maniera nettamente separata per evitare conflitti di interesse e per assicurare che ciascuna funzione sia esercitata conformemente agli obiettivi applicabili». Il personale coinvolto nell'assolvimento dei compiti attribuiti alla BCE dal citato regolamento deve essere «separato dal punto di vista organizzativo, anche per quanto concerne la struttura gerarchica, dal personale impegnato nell'assolvimento degli altri compiti assegnati alla BCE». La BCE è tenuta ad adottare e rendere di pubblico dominio tutte le necessarie norme interne, comprese quelle sul segreto professionale e sullo scambio di informazioni tra le due aree funzionali, e a garantire che il Consiglio direttivo operi in modo completamente differenziato per quanto riguarda le funzioni di politica monetaria e di vigilanza[32].

31 Articolo 25 del regolamento sull'MVU.

32 Cfr., in particolare, l'articolo 25 del regolamento sull'MVU.

41
La BCE ha adottato una decisione a questo riguardo, nonché norme in materia di segreto professionale e di scambio di informazioni fra le due funzioni. Ha modificato il proprio regolamento interno per inserire i nuovi organi decisionali nella propria organizzazione interna e per chiarire la loro interazione nel processo di preparazione e adozione delle decisioni. La Corte è stata informata del fatto che il Consiglio direttivo, in linea con il regolamento, opera per mezzo di riunioni e ordini del giorno distinti per le due aree. Si tratta di un obbligo disposto dall'articolo 13 *terdecies*.1 del regolamento interno della BCE.

Ci si potrebbe adoperare maggiormente per valutare i rischi derivanti dalla condivisione dei servizi

42
La decisione della BCE sull'attuazione della separazione[33] dispone che alcuni dipartimenti della BCE possano essere designati come «servizi condivisi» per fornire assistenza sia alla funzione monetaria che alla funzione di vigilanza. I servizi condivisi sono istituiti nell'interesse di una prestazione dei servizi efficiente ed efficace, al fine di minimizzare la duplicazione delle attività. Nonostante le caratteristiche positive appena esposte, questi meccanismi comportano rischi (cfr. ***tabella 3***).

43
I rischi derivanti da una mancata piena attuazione del principio della separazione potrebbero inoltre essere presenti in altre aree operative della BCE. Tali rischi includono, senza limitarvisi, la condivisione di informazioni riservate. I servizi condivisi sono esentati dal rispettare le disposizioni relative allo scambio di informazioni tra funzioni contenute nell'articolo 6 della decisione della BCE sull'attuazione del principio di separazione (in altri termini, lo scambio di informazioni riservate non richiede la previa approvazione del Comitato esecutivo)[34], sebbene si applichino loro i princìpi generali in materia di accesso alle informazioni.

44
Esistono disposizioni generali per il trattamento delle informazioni riservate (ad esempio, gli obblighi giuridici derivanti dall'articolo 37.2 dello Statuto del SEBC e della BCE, dall'articolo 339 del TFUE, dal quadro etico della BCE e dagli articoli 4 e 5 della decisione BCE/2014/39). Il principio fondamentale 2, criterio essenziale 5, del CBVB pone l'enfasi sul bisogno di norme in materia di conflitti d'interesse e di uso appropriato delle informazioni. Ciononostante, la BCE non ha effettuato alcuna analisi specifica dei rischi per ciascun servizio condiviso, e non ha assicurato la separazione a livello di Unità o di Divisione per la maggior parte delle aree operative.

33 Decisione della Banca centrale europea, del 17 settembre 2014, sull'attuazione della separazione tra le funzioni di politica monetaria e le funzioni di vigilanza della Banca centrale europea (GU L 300 del 18.10.2014, pag. 57), in appresso "decisione BCE/2014/39".

34 Articolo 3, paragrafo 4, della decisione BCE/2014/39.

Tabella 3

Servizi condivisi della BCE e rischi per la separazione delle funzioni

Servizio condiviso / area operativa condivisa	Divisioni distinte nell'ambito del servizio?	Possibili conflitti	Specifiche misure di salvaguardia diverse dalla decisione della BCE e dalle norme etiche?
Amministrazione	No	Assegnazione delle risorse, classificazione dei compiti per priorità	No
Tecnologie dell'informazione	No	Assegnazione delle risorse, classificazione dei compiti per priorità, necessità informatiche distinte	No
Comunicazione	No	Nel caso di opinioni confliggenti in merito ad una questione, l'assistenza per la comunicazione verrebbe fornita dall'Unità. Ciò potrebbe condurre ad un accordo inviso a entrambe le parti.	No
Risorse umane, bilancio e organizzazione	No	La rendicontazione funzionale è solo nei confronti del Comitato esecutivo, senza alcuna divisione di responsabilità circa le assunzioni, il bilancio, le promozioni, il licenziamento e il potere di infliggere sanzioni disciplinari, laddove in realtà il personale addetto alla vigilanza risponde al presidente del Consiglio di vigilanza.	No
Audit interno	Molto limitate. Il capo dell'équipe di audit interno, in quanto membro dell'équipe dirigente della Dir. IA, è responsabile delle attività di audit in entrambe le aree e l'équipe espleta anche audit sulle statistiche (sia di vigilanza che monetarie).	Poiché la valutazione dei rischi si riferisce all'insieme dell'organizzazione, i rischi cruciali in un'area potrebbero non essere affrontati, o non essere affrontati abbastanza presto, in un'altra area. L'assegnazione di risorse potrebbe essere inadeguata. Di quest'area si tratta nella sezione sull'audit interno.	No
Servizi legali	È stata istituita una distinta Divisione di vigilanza, con separazione fino al livello di vice-direttore generale. Il direttore generale è responsabile per entrambe le aree. Per la vigilanza, la linea gerarchica non sale fino al presidente del Consiglio di vigilanza, ma fino al vicepresidente, che è anche un membro del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo della BCE.	Le valutazioni giuridiche potrebbero riguardare l'una o l'altra funzione1. In mancanza di completa separazione a livello di Direzione Generale, una parte potrebbe prevalere sull'altra, soprattutto dato che per la funzione di vigilanza si rende conto al vicepresidente, e non al presidente, del Consiglio di vigilanza. Ciò potrebbe bloccare l'espressione di opinioni divergenti su tematiche di mutuo interesse.	No

1 Per quanto concerne i servizi e la consulenza legali sulla normativa in materia di vigilanza, la linea gerarchica non fa capo solo al vicepresidente del Consiglio di vigilanza, ma anche al membro del Comitato esecutivo responsabile dei servizi legali.

Fonte: Corte dei conti europea.

45

A parte la decisione BCE/2014/39, alla Corte non è stata fornita alcuna documentazione sull'attuazione del principio di separazione, comprese eventuali «muraglie cinesi»[35] in seno ai servizi condivisi o elementi comprovanti il monitoraggio del rispetto del principio di separazione.

46

Ad eccezione della DG Servizi legali e della Direzione Statistiche, non vi è alcuna separazione tra i compiti di vigilanza e gli altri compiti della BCE in seno ai servizi condivisi a livello di Divisione, né alcuna linea gerarchica funzionale che faccia capo al presidente del Consiglio di vigilanza. Al 1° gennaio 2016, alcuni servizi condivisi (DG Sistemi informatici, DG Amministrazione, DG Risorse umane e DG Finanza) rispondono al Responsabile generale dei servizi, che risponde al Comitato esecutivo tramite il presidente della BCE. La BCE non ha svolto un'analisi dei rischi riguardante eventuali conflitti d'interesse, la condivisione delle informazioni in seno a detti servizi o il bisogno di misure di salvaguardia. Né ha effettuato un controllo di conformità su tale questione per ciascuna area operativa, al fine di mitigare i rischi potenzialmente derivanti dal concetto di «servizi condivisi».

Ulteriori rischi per l'indipendenza della politica monetaria e delle funzioni di vigilanza sono insiti nell'assetto organizzativo e finanziario dell'MVU

47

Secondo i princìpi fondamentali del CBVB, l'autorità di vigilanza «dispone di autonomia operativa, […] processi budgetari che non incidono sull'autonomia e risorse adeguate, ed è tenuta responsabile per l'espletamento dei propri compiti e l'utilizzo delle proprie risorse»[36].

48

Il Comitato esecutivo è responsabile della gestione dell'organizzazione interna della BCE, compresi gli aspetti relativi al bilancio e alle risorse umane della funzione di vigilanza[37]. L'***allegato IV*** illustra il processo di bilancio presso la BCE. Prima della conclusione di ciascun esercizio finanziario, il Consiglio direttivo della BCE, agendo su proposta del Comitato esecutivo, adotta il bilancio preventivo della BCE per l'esercizio finanziario successivo. La spesa inerente ai compiti di vigilanza figura separatamente all'interno del bilancio della BCE ed è concordata previa consultazione con il presidente e il vicepresidente del Consiglio di vigilanza[38].

35 Le "muraglie cinesi" sono barriere interne alla circolazione delle informazioni, erette per prevenire conflitti d'interesse.

36 Principio fondamentale 2 del CBVB.

37 Il regolamento sull'MVU non ha alterato la struttura di governance della BCE (cfr. articolo 10.1 del regolamento interno della BCE). Conformemente all'articolo 11.6 dello statuto del SEBC e della BCE, il Comitato esecutivo è responsabile della gestione degli affari correnti della BCE. Tuttavia, ciò non esclude l'uso della procedura di "non obiezione" o di procedure simili per conferire al Consiglio di vigilanza un elevato grado di autonomia.

38 Articolo 15.1 del regolamento interno della BCE.

49

Il Comitato per il bilancio preventivo (BUCOM) della BCE, composto di esperti delle banche centrali nazionali, assiste gli organi decisionali nel loro lavoro[39]. In questo contesto, fornisce consulenza al Consiglio direttivo sull'assegnazione delle risorse alla funzione monetaria e alla funzione di vigilanza, senza alcuna distinzione organizzativa tra le due.

50

Nell'ambito del processo di bilancio della BCE, il presidente e il vicepresidente del Consiglio di vigilanza vengono consultati in merito ai fondi spesi dalla BCE per la vigilanza bancaria, ma né il comitato per il bilancio preventivo né la DG Finanza, la cui Divisione Bilancio di previsione e controllo («BCO», cfr. ***allegato IV***) condivide la responsabilità di fornire consulenza in merito al bilancio, valutarlo e monitorarlo, riferiscono gerarchicamente al presidente o all'insieme del Consiglio di vigilanza. Ogni anno, prima del completamento del processo decisionale, la BCE comunica ai membri del Consiglio di vigilanza il contenuto di un progetto di decisione della BCE sull'importo totale del contributo per le attività di vigilanza a carico delle banche.

51

Nei fatti, ciò significa che il Consiglio di vigilanza, sebbene responsabile della pianificazione ed esecuzione dei compiti di vigilanza, non ha controllo sulle risorse umane e finanziarie necessarie. Ciò potrebbe incidere negativamente sulla capacità finale del Consiglio di vigilanza, e del presidente di quest'ultimo, di rispettare come dovuto l'obbligo di render conto, data la natura frammentaria dell'assegnazione delle risorse per la vigilanza (cfr. paragrafi 26 e 27).

52

Il considerando (66) del regolamento sull'MVU[40] stabilisce che il personale coinvolto nell'assolvimento dei compiti attribuiti alla BCE dovrebbe riferire al presidente del Consiglio di vigilanza. In pratica, la catena gerarchica include il vicepresidente, che è anche un membro del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo e che dà avvio alla fase finale del processo decisionale in seno al Consiglio direttivo. Lo stesso vale per le Divisioni che si occupano di vigilanza all'interno dei servizi condivisi Direzione Generale Statistiche e Direzione Generale Servizi legali, le quali riferiscono solo al vicepresidente del Consiglio di vigilanza (cfr. paragrafo 46).

39 Articolo 9 del regolamento interno della BCE.

40 Sebbene i considerando di un regolamento non creino autonomi effetti giuridici, forniscono importanti orientamenti sull'interpretazione degli articoli del regolamento stesso, nonché sulle necessarie disposizioni organizzative, quali la redazione di regolamenti quadro connessi o di un regolamento interno.

Alla dirigenza e al personale dell'MVU sono stati applicati procedure etiche e codici di condotta

È stato stabilito un «quadro etico dell'MVU», ma le ANC rimangono soggette alla normativa nazionale e godono di considerevole discrezionalità nel definire le proprie regole

53

Le norme etiche applicabili a tutto il personale della BCE sono elencate nel «quadro etico» della BCE[41], che forma parte integrante delle norme sul personale della BCE. Detto quadro etico è applicabile a tutti gli impiegati della BCE, ma, dato il fatto che non spetta alla BCE disciplinare le condizioni di impiego del personale delle ANC, non si applica al personale con incarichi di vigilanza che le ANC assegnano ai GVC.

54

Nel marzo 2015 la BCE ha adottato un indirizzo[42] che stabilisce i princìpi di un distinto «quadro etico per il Meccanismo di vigilanza unico». Questo nuovo quadro etico avrebbe dovuto essere composto dell'indirizzo citato, di una serie di migliori pratiche relative all'attuazione (pratiche di attuazione) e delle norme e prassi interne adottate dalla BCE e da ciascuna ANC. Le ANC dovevano attuare l'indirizzo entro il marzo 2016. Una task force congiunta per il quadro etico controlla periodicamente gli sforzi di armonizzazione in tale ambito.

55

L'indirizzo (UE) 2015/856 è meno dettagliato del quadro etico applicabile al personale della BCE, poiché stabilisce unicamente i princìpi di base di un quadro comune che le ANC devono adottare all'atto dell'introduzione delle rispettive norme, procedure e meccanismi interni. Di conseguenza, le specifiche delle norme interne delle ANC possono variare notevolmente le une dalle altre. L'esistenza di differenze tra i quadri etici nazionali in seno all'MVU potrebbe nuocere all'obiettivo istituzionale della convergenza e armonizzazione della vigilanza, nonché creare un rischio di reputazione per la BCE. Ad esempio, nell'indirizzo (UE) 2015/856 viene affrontata la questione del «periodo di incompatibilità»[43] per il personale e i componenti degli organi della BCE e delle ANC coinvolti nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, ma ci si limita ad affermare che tale periodo dovrebbe esistere, anziché specificare un periodo di tempo minimo; inoltre, l'indirizzo non prende in considerazione la durata del mandato dei dirigenti addetti alla vigilanza[44], non designa un'autorità che controlli la conformità al quadro etico dell'MVU né stabilisce la frequenza di tale controllo.

41 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.24.1.0003.01.ITA&toc=OJ:C:2015:204:FULL

42 Indirizzo (UE) 2015/856 della Banca centrale europea, del 12 marzo 2015, che stabilisce i princìpi di un quadro etico per il Meccanismo di vigilanza unico (BCE/2015/12) (GU L 135 del 2.6.2015, pag. 29).

43 Il periodo di tempo durante il quale coloro che lasciano la BCE devono continuare ad astenersi dall'esercitare attività che possano ingenerare un conflitto di interessi.

44 In Regno Unito, ad esempio, vigono una durata minima e massima del mandato per i dirigenti operanti nel settore della vigilanza.

56

Le «pratiche di attuazione» emanate dalla BCE insieme al citato indirizzo comprendono varie raccomandazioni della BCE[45] per i quadri etici nazionali. Tuttavia, a differenza dell'indirizzo (UE) 2015/856, dette pratiche di attuazione non sono giuridicamente vincolanti per le ANC.

57

L'intenzione è che le ANC partecipanti applichino le disposizioni del quadro etico dell'MVU (comprese le disposizioni dell'indirizzo e le pratiche di attuazione) al proprio personale. Tuttavia, la natura generale dell'indirizzo (UE) 2015/856, assieme al fatto che le pratiche di attuazione non sono giuridicamente vincolanti, concedono implicitamente a ciascuna ANC notevole discrezionalità nel definire e applicare il proprio quadro etico.

Audit interno: un approccio innovativo con un piano di audit completo, ma l'attuazione è ostacolata da problemi di assegnazione delle risorse e di pianificazione

58

Alla BCE, l'audit interno è di competenza della Direzione Revisione interna (in appresso «Dir. IA»), che con l'introduzione dell'MVU è divenuta un servizio condiviso. La Dir. IA è responsabile dell'espletamento di audit su tutte le operazioni ed attività della BCE; assegna inoltre risorse al Comitato dei revisori interni (IAC), un organismo di cui fanno parte gli alti dirigenti della Dir. IA e le loro controparti delle ANC e delle banche centrali nazionali (BCN).

59

Il Comitato dei revisori interni si riunisce in tre distinte «composizioni» per trattare questioni di audit relative all'Eurosistema, al Sistema europeo di banche centrali (SEBC)[46] e all'MVU, quali la pianificazione, la definizione di princìpi di audit comuni, la condivisione delle pertinenti conoscenze e l'espletamento di audit e delle connesse attività. La Carta dell'audit applicabile allo IAC assegna a quest'ultimo la funzione di «revisore capo» per l'Eurosistema/il SEBC/l'MVU sotto la responsabilità collettiva dei suoi membri. Allo stesso tempo, ciascun membro dello IAC agisce in qualità di rappresentante di una separata entità giuridica e si assume la propria responsabilità per la gestione, lo svolgimento e la comunicazione indipendente delle parti di un progetto di audit assegnategli.

45 Ad esempio, la pratica di attuazione n. 11 sui divieti successivi alla cessazione del rapporto di lavoro recita: "Si raccomanda alla BCE e, nella misura possibile ai sensi della normativa nazionale, alle singole ANC di adottare periodi di incompatibilità proporzionati per i componenti degli organi nonché per il personale a livello direttivo e a livello esperto che intendono lavorare per un ente creditizio alla cui vigilanza hanno preso parte, o per un concorrente diretto di tale ente creditizio. Per i componenti degli organi e il personale di grado elevato il periodo di incompatibilità dovrebbe essere di almeno sei mesi, nel caso i cui costoro intendessero lavorare per un ente creditizio della cui vigilanza erano responsabili" *[traduzione della Corte]*.

46 Il SEBC comprende la BCE e le banche centrali nazionali dei 28 Stati membri dell'UE, mentre l'Eurosistema comprende solo la BCE e le banche centrali degli Stati membri che fanno parte della zona euro (la cui funzione è di applicare la politica monetaria decisa dalla BCE).

60

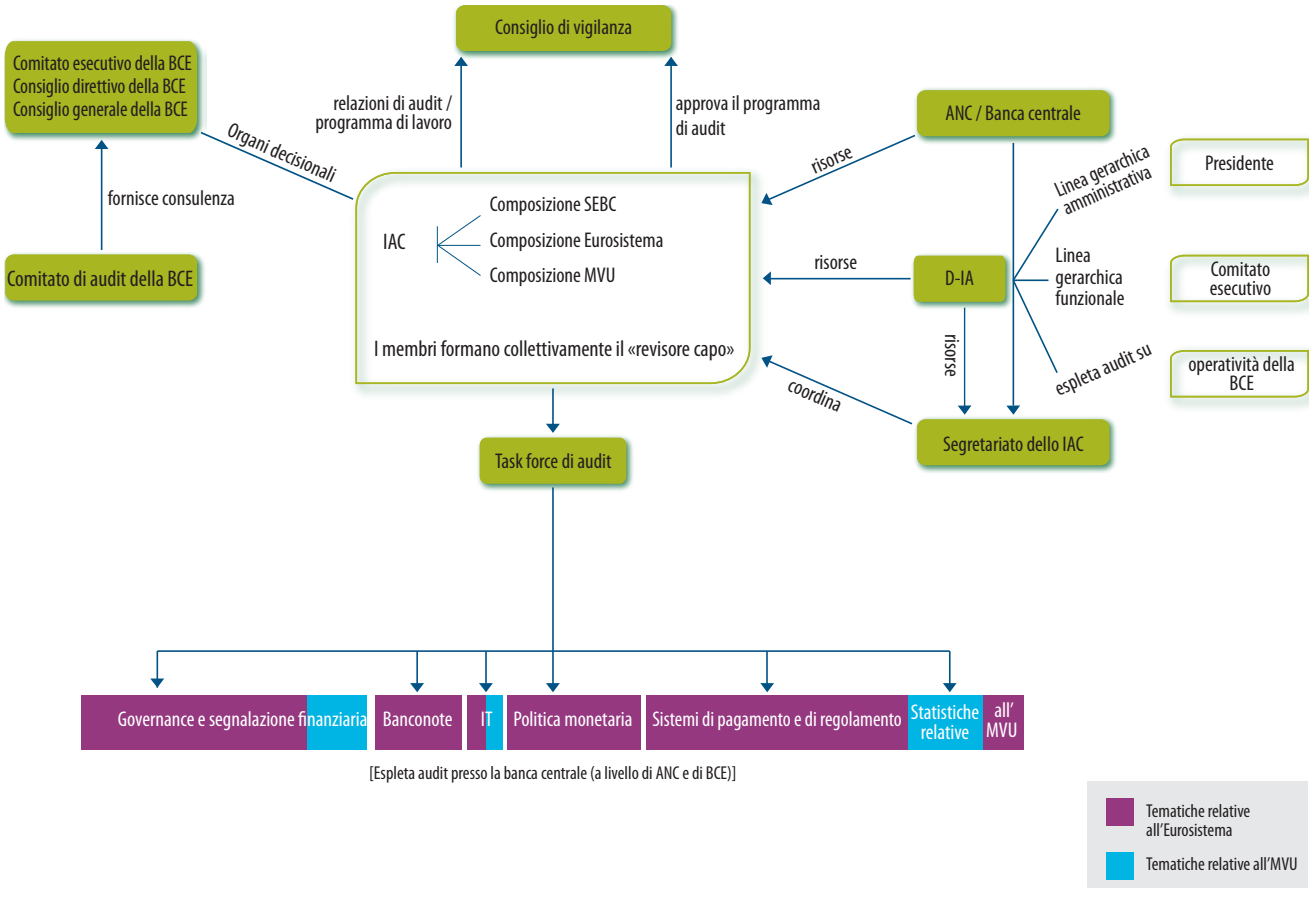
La ***figura 6*** illustra la struttura dello IAC. Sei task force di audit (TFA) sono incaricate della pianificazione e dello svolgimento di incarichi di audit in relazione a tematiche specifiche. Le TFA sono composte d personale della BCE e delle ANC/BCN. Per ogni constatazione di un gruppo di audit congiunto nel corso di un audit espletato dallo IAC a livello locale deve esserne valutata l'incidenza sull'insieme dell'MVU. Questo approccio innovativo è stato adottato per far sì che tematiche trasversali siano controllate in modo uniforme in seno all'MVU. Ai fini del proprio audit, la Corte si è concentrata principalmente sul ruolo della TFA responsabile dell'MVU e delle statistiche, nota come TFA MVU-ST.

61

Gli auditor della Corte hanno esaminato l'assegnazione delle risorse allo IAC, in particolare da parte della Dir. IA, nonché la pianificazione di audit e la valutazione dei rischi (compresa la copertura dei rischi).

Figura 6

Il ruolo della Dir. IA nelle attività di audit interno dell'MVU e dell'Eurosistema



Fonte: Corte dei conti europea.

Assegnazione delle risorse da parte della Direzione Revisione interna: sebbene le esigenze in termini di personale fossero quantificate in modo chiaro, i livelli finali di organico si sono rivelati inadeguati

62

Nel marzo 2013, a seguito di una valutazione della qualità condotta da revisori esterni che concludeva che bisognava accelerare la preparazione della Dir. IA all'audit dell'MVU, la Dir. IA ha stabilito che sarebbero stati necessari almeno 16 ETP per fornire garanzie indipendenti e obiettive al riguardo. Tuttavia, nell'agosto 2013 il Consiglio direttivo della BCE ha autorizzato soltanto tre effettivi a tempo pieno della Dir. IA per il 2013 (e altri quattro per il 2014) che si occupassero dei compiti relativi all'MVU e alle statistiche[47]. Alle unità che avevano fatto richiesta di personale non è stata fornita alcuna giustificazione per questo scostamento dalle proposte iniziali (cfr. ***tabella 4***).

47 Le statistiche sono una funzione legata sia alla vigilanza bancaria (dati di vigilanza) che alla politica monetaria (dati delle banche centrali).

Tabella 4

Paragone tra necessità di personale individuate e personale effettivamente impiegato

Necessità (ETP) individuate dalla Dir. IA per l'MVU	**16**
Totale posti autorizzati	7
(un posto per le attività svolte dall'Unità Indagini, che può operare anche in ambiti non relativi all'MVU)	(1)
(un posto per tecnologie dell'informazione – occupato per progetti specifici da personale proveniente da altri dipartimenti della Dir. IA)	(1)
Posti assegnati a funzioni relative all'MVU/alle statistiche diverse da tecnologie dell'informazione e indagini come di seguito indicato:	**5**
(un controllore principale selezionato tra il personale della BCE dopo una campagna di assunzioni pubblicata all'esterno)	1
(personale esterno con recenti competenze specifiche in servizi bancari a carattere commerciale / in vigilanza bancaria)	2
(personale con recenti competenze specifiche in vigilanza bancaria impiegato tramite distacco a breve termine)	1
(trasferimento interno dalla Dir. IA di una unità di personale addetto principalmente a tecnologie dell'informazione/statistiche)	1

Fonte: Corte dei conti europea.

63
Il presidente della TFA MVU-ST ha precedenti esperienze in vigilanza bancaria (1995-2000) ed è membro dell'équipe dirigente della Dir. IA, che è responsabile degli audit per la TFA e degli audit connessi alle attività di banca centrale. Due persone, rispettivamente con tre e quattro anni di esperienza in vigilanza bancaria, si sono unite all'équipe nel marzo 2015. Un altro membro dell'équipe, che si è unito nel settembre 2014, ha esperienza in gestione dei rischi e attuazione di Basilea II, acquisita nel settore privato.

64
Nonostante il basso numero di unità di personale nella Dir. IA, l'attuale combinazione di competenze copre diversi settori importanti oltre all'audit generale, ma saranno necessarie più competenze specifiche e una più estesa esperienza pratica (ad esempio, vigilanza macroprudenziale, *back office* per credito alle imprese) quando l'équipe sarà di appropriate dimensioni per poter svolgere audit approfonditi su questioni metodologiche e concettuali.

65
Poiché la TFA fa affidamento sulla responsabilità collettiva dei propri membri, la sua performance dipende dalla cooperazione con le ANC e dal loro contributo pratico al compito di audit. In alcuni ambiti (ad esempio, vigilanza ispettiva, contributi del personale locale dell'ANC) il livello di dipendenza potrebbe essere maggiormente elevato che in altri (ad esempio, questioni di governance). Ovviamente, il coordinamento delle esigenze si aggiunge al carico di lavoro della Dir. IA quando viene espletato un audit su una tematica relativa all'MVU.

La pianificazione si basa su un universo di audit completo, ma non sempre tiene conto delle migliori pratiche

La pianificazione di audit ha le proprie radici in un piano completo…

66
L'iniziale assegnazione delle risorse alla funzione di audit interno è stata tanto modesta quanto ritardata. Di conseguenza, dapprima vi è stata poca attività di pianificazione.

67
Un «universo»[48] molto dettagliato di tematiche di audit è stato finalizzato nel maggio 2015. Consiste di cinque gruppi di audit, ognuno suddiviso in 14 oggetti di audit, 31 settori e processi e, infine, più di 150 altri sotto-componenti.

48 La Corte ha valutato positivamente l'universo di audit e tale valutazione è stata condivisa da tutte le ANC che hanno risposto al questionario della Corte. Tuttavia, tre ANC su 11 hanno espresso preoccupazioni circa la precisa estensione degli oggetti di audit sottostanti e circa la copertura degli stessi in un lasso di tempo ragionevole.

… ma la pianificazione non include una riserva per richieste ad hoc, né tiene conto di esternalizzazioni/collaborazioni

68

La pianificazione generale di audit è ostacolata dal fatto che, contrariamente alle migliori pratiche[49], non vi sono margini per espletare eventuali audit ad hoc od estendere eventualmente gli audit in corso (stante una politica di uso delle risorse al 100 %).

69

Anche il fatto che la Dir. IA non disponga di una procedura sistematica per le operazioni esternalizzate/oggetto di collaborazione è contrario alle migliori pratiche[50]. Ad esempio, la funzione di audit interno dei prestatori di servizi non ha l'obbligo contrattuale di riferire alla BCE sulle attività affidate in tutto o in parte a questi ultimi. E non tutti i pertinenti contratti includono una disposizione che conferisce alla stessa funzione di audit interno della BCE il diritto di sottoporre ad audit le attività esternalizzate/oggetto di collaborazione.

La metodologia di analisi dei rischi è in genere adeguata, ma mancano misure di salvaguardia che assicurino che le aree a rischio medio ed elevato siano affrontate *in toto* e nel momento opportuno

Per gli oggetti di audit sono stati sviluppati modelli completi, che vengono usati nell'ambito di un modello di rischio il quale, nonostante alcune debolezze, è concettualmente appropriato

70

La valutazione dei rischi è usata per coadiuvare la presa delle decisioni circa le priorità da attribuire alle tematiche di audit nel corso del periodo successivo. La valutazione si basa sulle informazioni chiave contenute nei «modelli di oggetti di audit», che forniscono dettagli dei principali temi dell'universo di audit, nonché una completa descrizione di ciascuna attività, dei processi correlati e dei controlli chiave maggiormente pertinenti. Così come usati nella valutazione dei rischi, i modelli sono un buonissimo punto d'inizio per la pianificazione.

49 Cfr., ad esempio, la sezione BT 2.3, paragrafo 3, dei "Requisiti minimi per la gestione del rischio" emanati dall'Autorità federale tedesca di vigilanza finanziaria (BaFin), nonché il paragrafo 20 del principio di audit PS 240 emanato dall'Istituto tedesco dei revisori pubblici (IDW).

50 Cfr. BaFin, "Requisiti minimi per la gestione del rischio", AT 9, paragrafo 6; BT 2.1, paragrafo 3.

71
Gli auditor della Corte hanno preso in esame i modelli per tre settori di audit, giudicandoli adeguati e ben applicati. Tuttavia, oltre alla necessità di una più chiara definizione di «rischio derivante da terzi», vi era una più generale necessità di coerenza nell'applicazione dei criteri di incidenza finanziaria e di rischio del contenzioso e, in un caso, la necessità di concentrarsi sui rischi relativi alla separazione della politica monetaria e della politica di vigilanza.

72
Nonostante tali debolezze, il modello di rischio è uno strumento di pianificazione molto adatto. Tutte le ANC che hanno risposto al questionario della Corte hanno giudicato il processo di valutazione dei rischi «adeguato» e «trasparente».

Non vi sono livelli minimi di impegno che assicurino la piena copertura dei settori a rischio medio o elevato e dei principali sotto-componenti, e gli audit dell'MVU competono per le risorse con gli audit non relativi all'MVU…

73
Lo IAC non cerca di coprire tutti i rischi all'interno di un dato periodo di pianificazione (come un ciclo quinquennale), ma si avvale soltanto di obiettivi di pianificazione a medio termine. Mantiene un indicatore chiave di performance sulla copertura dei settori ad elevato rischio, con l'obiettivo di sottoporre ad audit ogni anno almeno il 30 % di tali settori e di coprirne almeno il 90 % nel corso di un triennio. Tuttavia, non vi è un simile valore-obiettivo per i settori a rischio medio. Nell'ambito di un programma annuale di audit, la valutazione dei rischi per i settori a rischio medio o elevato è aggiustata ogni trimestre, in modo che la pianificazione possa essere periodicamente rivista all'emergere di nuovi rischi. Sebbene il calendario di medio termine per il 2015-2018 copra tutti i settori ad alto rischio, non è chiaro se o quando tutti i sotto-componenti di tali settori verranno trattati, e la formula usata per la pianificazione di audit non copre sistematicamente gli elementi non esaminati in precedenza. I settori classificati come a medio rischio, quali i modelli interni, la vigilanza macroprudenziale e gli enti meno significativi, non saranno sottoposti a audit prima del 2019, e non è chiaro in che misura verranno coperti.

74
Laddove le risorse sono limitate, l'approccio descritto al paragrafo 73 potrebbe far sì che i settori ad elevato o medio rischio non vengano controllati, poiché non sono stati definiti livelli minimi d'impegno (un certo punteggio di rischio che comporta una classificazione «audit obbligatorio»)[51].

51 A tal proposito, i "Requisiti minimi per la gestione dei rischi" emanati dall'ANC tedesca prescrivono un audit annuale nel caso di rischi "particolari" e un ciclo di audit triennale per tutti gli altri processi e attività (BaFin, "Requisiti minimi per la gestione dei rischi", BT 2.3).

75

Il fatto che l'audit interno abbia natura di servizio condiviso, unito alla mancanza di risorse, hanno condotto ad una situazione in cui gli oggetti di audit relativi alle attività di banca centrale e quelli relativi all'MVU si «contendano» le risorse (cfr. ***tabella 5***). Nel 2015, solo il 15 % del tempo effettivamente riservato è stato utilizzato per compiti relativi all'MVU. Dei 30 posti nella Dir. IA, solo sette (inclusi quelli per indagini e tecnologie dell'informazione) sono dedicati a compiti relativi all'MVU e alle statistiche.

Tabella 5

Raffronto tra audit pianificati per l'MVU e altri compiti di audit in cooperazione con le ANC

Campo dell'audit	Settori ad elevato rischio residuo al settembre 2015	Audit espletati o avviati nel 2015	Audit proposti per il 2016	Audit proposti per il 2017/2018
MVU/statistiche[1]	6	1	2	3
Eurosistema/SEBC[2]	9	11	9	14
Governance, rischi, contabilità e tecnologie dell'informazione	3	0	2	6
Totale non-MVU	**12**	**11**	**11**	**20**

1 Non vi è una chiara separazione tra statistiche relative all'attività di banca centrale e statistiche relative alla vigilanza.

2 Include in particolare la politica monetaria e la sua attuazione, le statistiche, i sistemi di pagamento e di regolamento, le banconote, la contabilità nel bilancio consolidato dell'Eurosistema e la segnalazione finanziaria.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla BCE.

… e nella pratica all'audit dei settori a più alto rischio non è stata immediatamente attribuita priorità

76

Un esercizio di calibrazione, al fine di ottenere coerenza tra gli oggetti di audit proposti dalle diverse TFA, potrebbe condurre alla modifica dei punteggi di rischio. Inoltre, nel proporre audit allo IC, la task force Gestione della qualità potrebbe selezionare oggetti di audit ai quali non è stato assegnato il punteggio di rischio più elevato, e in ogni caso le proposte della task force non sono vincolanti per lo IAC.

77

Nonostante avessero ottenuto i due più elevati punteggi di rischio residuo di tutti gli oggetti di audit della TFA-MVU, le tematiche «Vigilanza ordinaria delle banche di importanza sistemica – SREP» e «Gestione delle crisi bancarie» non sono state sottoposte ad audit nel primo anno, ma sono state incluse nel piano di audit per il 2017/2018. Gli oggetti di audit relativi all'MVU selezionati per il 2015 e il 2016 sono stati: «Vigilanza ordinaria – pianificazione e monitoraggio» e «Gestione delle statistiche e delle informazioni a fini di vigilanza», rispettivamente sesto e secondo (a pari merito) nella classificazione dei rischi. Espletare un audit sugli aspetti della pianificazione della vigilanza ordinaria senza condurre un approfondito esame dello SREP, che è il processo chiave della vigilanza ordinaria, non equivale ad avere una copertura completa della tematica.

78

Per la qualità della vigilanza bancaria è essenziale un solido quadro di rendicontabilità, in quanto connesso ai princìpi di buona governance come, ad esempio, la trasparenza e l'efficacia[52]. Per rispettare l'obbligo di rendiconto, l'autorità di vigilanza deve fornire informazioni pertinenti, tempestive e accurate a una serie di parti in causa, allo scopo di consentire e promuovere un'ampia comprensione delle proprie attività e della propria performance; essa deve inoltre ricevere gli opportuni riscontri.

79

Per valutare il quadro complessivo di rendicontabilità nell'MVU è stato usato come parametro di riferimento il quadro individuato nell'analisi panoramica della Corte dei conti europea sulla rendicontabilità e sull'audit del settore pubblico in seno all'UE (cfr. paragrafo 80)[53], le disposizioni di cui all'articolo 20 del regolamento sull'MVU, i Princìpi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria pubblicati dal CBVB (versione riveduta del 2012, cfr. ***riquadro 2***), nonché i quadri normativi e le pratiche in sistemi giuridici analoghi.

52 L'analisi empirica ha dimostrato un'importante correlazione positiva tra la trasparenza dell'autorità di vigilanza e l'efficacia della vigilanza bancaria. Cfr., ad esempio, M. Arnone, M.D. Salim e A. Gambini, "Banking Supervision: Quality and Governance", Working paper 07/82, FMI, 2007.

53 Corte dei conti europea, *Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico*, 2014 (http://eca.europa.eu).

Riquadro 2

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB), quale principale organismo deputato alla fissazione di norme, a livello mondiale, per la regolamentazione prudenziale delle banche, costituisce un simposio per la cooperazione sulle questioni di vigilanza bancaria. L'insieme riveduto di 29 princìpi fondamentali da questo stabiliti contemplano criteri distinti (essenziali e accessori) riguardanti:

- i poteri, le responsabilità e le funzioni delle autorità di vigilanza, per i quali l'enfasi ricade su una vigilanza efficace e basata sul rischio e sulla necessità di interventi precoci e provvedimenti tempestivi in ambito prudenziale (princìpi 1-13);
- le aspettative prudenziali per le banche, con cui si sottolinea l'importanza di buone pratiche di governance e gestione dei rischi, nonché dell'osservanza degli standard prudenziali (princìpi 14-29).

Seppure non vincolanti giuridicamente, questi princìpi sono ampiamente utilizzati come punto di riferimento, accettato a livello internazionale, per valutare la qualità dei sistemi e delle pratiche di vigilanza nei vari sistemi giuridici. In qualità di membro del Comitato di Basilea, la BCE ha ribadito[54] la propria adesione a quanto dichiarato nei Princìpi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria (2012), che costituiscono «*fondamenta solide per la regolamentazione, la vigilanza, la governance e la gestione dei rischi nel settore bancario*»[55].

54 BCE, Guida alla vigilanza bancaria, novembre 2014, pagg. 4-5.

55 CBVB, Princìpi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria (2012).

Fonte: Banca dei regolamenti internazionali (BRI).

80

Nell'analisi panoramica della Corte sulla rendicontabilità dell'UE sono state individuate le seguenti componenti principali di un solido quadro a tale riguardo:

i) una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità;

ii) un forte mandato per audit esterni indipendenti per verificare i conti, la conformità e la performance;

iii) la garanzia della gestione per il conseguimento degli obiettivi strategici;

iv) la piena supervisione democratica;

v) l'esistenza di circuiti di feedback per consentire un'azione correttiva/miglioramenti[56].

81

Di seguito, si illustra la misura in cui il quadro di rendicontabilità dell'MVU soddisfa ciascuno di questi cinque requisiti.

i) I ruoli e le responsabilità dell'MVU nel suo insieme sono chiaramente definiti e resi di pubblico dominio nella normativa attuativa

82

Quanto alla chiarezza delle responsabilità lungo la catena della rendicontabilità, i regolamenti attribuiscono alla BCE i compiti di vigilanza dell'MVU. Sono in vigore norme specifiche che impongono alla BCE di svolgere i compiti di politica monetaria e di vigilanza in maniera indipendente, pur dovendo sempre rendere conto delle attività relative all'SSM al Parlamento europeo, al Consiglio e all'Eurogruppo. La pianificazione e l'esecuzione dell'attività di vigilanza sono assicurate dal Consiglio di vigilanza, mentre il Consiglio direttivo rimane responsabile quale ultima istanza decisionale e per la governance generale della BCE, che comprende la funzione sia di politica monetaria sia di vigilanza. I dettagli sul processo decisionale sono riportati nell'***allegato III***.

83

Quanto alla chiarezza degli obiettivi, il regolamento sull'MVU definisce esplicitamente, in riferimento ai compiti di vigilanza, l'obiettivo della BCE: «contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro»[57].

56 Tutti questi requisiti trovano rispondenza nei criteri del Comitato di Basilea, ad eccezione del requisito sui circuiti di feedback che è una pratica seguita in altri sistemi giuridici per comprendere l'impatto del quadro prudenziale e l'efficacia della vigilanza. I circuiti di feedback sono meccanismi volti a far sì che nella procedura legislativa siano presi in considerazione i riscontri ricevuti dalle parti interessate (ad esempio, tramite consultazioni o indagini presso i soggetti vigilati). Ad esempio, le indagini posso essere impiegate come indicatore di performance per rilevare ambiti critici e di potenziale miglioramento.

57 Articolo 1 del regolamento (UE) n. 1024/2013.

84
La Corte ha rilevato alcune problematiche connesse alle responsabilità e al coordinamento di varie componenti dell'MVU (cfr. la sezione dedicata ai gruppi di vigilanza congiunti e quella sulle ispezioni in loco).

ii) Il mandato di audit della Corte è definito nel trattato sul funzionamento dell'UE

85
In molti sistemi giuridici l'audit pubblico sulle autorità di vigilanza bancaria e sulle rispettive attività è disciplinato in modo da comprendere i casi in cui la vigilanza ricade nella sfera di competenza delle banche centrali. Il conferimento alle istituzioni superiori di controllo (ISC) del diritto di audit sulle autorità di vigilanza bancaria dovrebbe concorrere ad accrescere la rendicontabilità e la trasparenza.

86
La Corte dei conti europea è l'istituzione cui il trattato affida l'audit della BCE. Il mandato della Corte è sancito all'articolo 27.2 del Protocollo n. 4 sullo statuto del SEBC e della BCE[58], in base al quale si applicano le disposizioni dell'articolo 287 del TFUE: alla Corte viene affidato «un esame dell'efficienza operativa della gestione della BCE» (*an examination of the operational efficiency of the management of the ECB*), anche per quanto concerne i compiti di vigilanza a quest'ultima attribuiti.

87
In questo primo audit, alcuni settori importanti delle attività dell'MVU non hanno potuto essere esaminati (per i dettagli sull'estensione dell'audit, cfr. paragrafo 19 e ***allegato I***). In una relazione del Comitato di contatto delle Istituzioni superiori di controllo dell'UE sono confrontati i diritti di 27 ISC nazionali su 28 in tutta l'UE[59] a espletare audit sulle autorità di vigilanza bancaria. Nella dichiarazione che ne è seguita[60] si segnalava che è «emersa una lacuna di controllo in quei paesi dell'area dell'euro dove i precedenti mandati di audit delle ISC nazionali sulle autorità di vigilanza bancaria nazionali non sono attualmente sostituiti da un mandato che permetta alla Corte dei conti europea di esercitare un livello equivalente di audit sulle attività di vigilanza della BCE». La ***tabella 6*** riporta una sintesi comparativa dei mandati di audit in materia di vigilanza microprudenziale in taluni sistemi giuridici al di fuori dell'UE e l'***allegato V*** riassume i meccanismi creati in tali sistemi ai fini dell'audit della vigilanza bancaria.

58 Il testo dell'articolo 27.2 viene ripreso nell'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU.

59 Un paese non ha risposto all'indagine.

60 Dichiarazione del Comitato di contatto dei presidenti delle Istituzioni superiori di controllo degli Stati membri dell'UE e della Corte dei conti europea, "Garantire, in seguito all'introduzione del Meccanismo di vigilanza unico, dispositivi di vigilanza bancaria interamente soggetti ad audit, che soddisfino l'obbligo di rendiconto e che siano pienamente efficaci".

Tabella 6

Mandati per espletare audit sull'autorità di vigilanza microprudenziale (diritti sanciti per legge) e portata degli stessi

Autorità di vigilanza	Diritto a espletare controlli di gestione sulle attività di vigilanza	Diritto a espletare controlli di gestione sulle attività diverse da quelle di vigilanza	Diritto a espletare audit di conformità sulle attività di vigilanza	Diritto a espletare audit di conformità sulle attività diverse da quelle di vigilanza
USA	SÌ - PIENO diritto di audit	SÌ - PIENO diritto di audit	SÌ - PIENO diritto di audit	SÌ - PIENO diritto di audit
Canada	SÌ - PIENO diritto di audit	SÌ - PIENO diritto di audit	SÌ - PIENO diritto di audit	SÌ - PIENO diritto di audit
Australia	SÌ - Potere di eseguire un riesame o a un'analisi di qualsiasi aspetto delle operazioni dell'organismo	SÌ - Potere di eseguire un riesame o a un'analisi di qualsiasi aspetto delle operazioni dell'organismo	Potere di fornire servizi aggiuntivi (guide sulle migliori pratiche e relazioni di affidabilità e riesame)	Potere di fornire servizi aggiuntivi (guide sulle migliori pratiche e relazioni di affidabilità e riesame)

Fonte: Corte dei conti europea.

iii) Non è stato ancora sviluppato un quadro di riferimento formale per la performance che fornisca garanzie sul conseguimento degli obiettivi dell'MVU

88

Il concetto di responsabilità presuppone che l'operato dell'autorità di vigilanza venga valutato alla luce di determinati standard e in rapporto a obiettivi definiti. Un quadro di riferimento della performance che ricorra a un'ampia gamma di indicatori e misurazioni della performance a diversi livelli di vigilanza offre una panoramica organica e coerente dell'efficacia della vigilanza e dimostra alle parti in causa come le pratiche di vigilanza concorrano alla realizzazione degli obiettivi.

89

Nel periodo di tempo finora a sua disposizione, la BCE non ha ancora sviluppato un quadro di riferimento per la performance dell'MVU. Ha realizzato uno strumento, l'*SSM Supervisory Dashboard Pilot*, che consente di tracciare e valutare gli aspetti di maggior rilievo delle attività di vigilanza svolte e di monitorare l'efficacia con cui le priorità di vigilanza vengono tradotte nella pratica. Questo strumento, tuttavia, è a disposizione esclusivamente del Consiglio di vigilanza e all'alta dirigenza e, quindi, non fornisce garanzie alle altre parti interessate circa il conseguimento degli obiettivi dell'MVU.

90

Gli indicatori di performance formali sono un elemento comune della funzione di vigilanza in altri sistemi giuridici. Nella ***figura 7*** è riportata una selezione illustrativa.

Figura 7

Esempi di indicatori di performance

	Esempi di misurazioni
Indicatori correlati ai fallimenti o al livello di perdite causate da insolvenze	● punteggi sui rischi in termini di vigilanza prima del fallimento, numero di fallimenti ● perdite dovute a dissesti bancari (indice di protezione del denaro o Money Protection Ratio[1], indice di performance degli enti o Performance Entity Ratio[2]) ● fallimenti bancari avvenuti in maniera ordinata a fronte di quelli avvenuti in maniera disordinata
Indicatori correlati alla fiducia (del pubblico) nel settore bancario o nell'autorità di vigilanza bancaria	● indagini presso gli enti e il pubblico ● andamenti tendenziali dei depositi dei clienti
Indicatori di variazione tra regimi di vigilanza o tra punteggi di rischio diversi	● andamenti tendenziali a lungo termine nei punteggi di rischio assegnati a fini di vigilanza alle banche, che vengono monitorati e comunicati
Indicatori basati su indagini presso le parti interessate	● questionario compilato dagli enti a seguito dell'analisi ispettiva, opinioni degli osservatori del settore, indagini presso autorità di vigilanza assimilabili

1 Rapporto tra passività sicure e passività totali.

2 Rapporto fra gli enti in regola con gli impegni assunti e il numero totale di enti.

Fonte: BRI, *Report on the impact and accountability of banking supervision*, luglio 2015; Australian Prudential Regulation Authority.

91

Prima dell'istituzione dell'MVU, in una nota tecnica l'FMI aveva suggerito un insieme di misure concernenti la trasparenza e la rendicontabilità per promuovere la credibilità della strategia di vigilanza[61]. Tale documento suggeriva, fra l'altro, la pubblicazione dei verbali delle riunioni strategiche del Consiglio di vigilanza e l'istituzione di un gruppo di esperti esterni che assicurasse una sorveglianza indipendente sull'MVU. Per maggiori informazioni cfr. ***allegato VI***.

61 FMI, "European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation – Technical Note on Issues in Transparency and Accountability", Country Report n. 13/65, marzo 2013. I pareri espressi in detto documento non riflettono necessariamente i pareri dei rappresentanti dell'Unione europea in seno all'FMI né quelli del Consiglio esecutivo (*Executive Board*) dell'FMI.

Interrogativi sulla trasmissione della documentazione alla Commissione

92

L'articolo 32 del regolamento sull'MVU prevede specificamente che la Commissione europea pubblichi ogni tre anni una relazione di riesame esaustiva sull'applicazione, sull'adeguatezza e sull'efficacia della governance dell'MVU, sull'assolvimento dell'obbligo di rendiconto e sulle disposizioni finanziarie, sull'efficacia dei poteri di vigilanza e sanzionatori della BCE, nonché sul potenziale impatto dell'MVU sul funzionamento del mercato interno (cfr. ***allegato VII***). La prima relazione di riesame, che avrebbe dovuto essere presentata entro il 31 dicembre 2015, ha fatto registrare ritardi. La BCE è stata contattata in proposito per la prima volta nel luglio 2015. Le due istituzioni hanno concluso un memorandum d'intesa sulla messa a disposizione di informazioni non pubbliche soltanto nel novembre 2015; successivamente, il 16 dicembre 2015, la BCE ha ultimato la messa a disposizione di informazioni in risposta alla richiesta della Commissione. A seguito di una richiesta maggiormente dettagliata del febbraio 2016, la BCE ha trasmesso informazioni aggiuntive il 19 aprile 2016. La Commissione non ha ricevuto le informazioni sulle singole banche che aveva richiesto (insieme di dati sulle banche per valutare i contributi per le attività di vigilanza), in quanto la BCE ha espresso timori in merito alla segretezza.

Adeguato adempimento informativo nei confronti del grande pubblico

93

La trasparenza nei confronti del pubblico è un elemento chiave dell'obbligo di rendiconto. In osservanza della migliore prassi secondo la quale le autorità di vigilanza devono essere trasparenti e spiegare i motivi alla base delle proprie norme e delle attività svolte[62], nel sito Internet della BCE dedicato alla vigilanza bancaria[63] sono pubblicate esaurienti informazioni per il grande pubblico, fra cui il quadro giuridico e il contesto di regolamentazione, le risposte alle domande più frequenti (FAQ), la Guida alla vigilanza bancaria, un opuscolo sulla metodologia adottata per il processo di revisione e valutazione prudenziale nell'ambito dell'MVU (*SSM SREP Methodology Booklet*), il programma settimanale e i calendari degli incontri su base mensile (con un ritardo di circa tre mesi) del presidente e del vicepresidente del Consiglio di vigilanza, nonché altri documenti che illustrano gli orientamenti e le pratiche di vigilanza adottati. Sul sito sono altresì pubblicate le osservazioni formulate su progetti di regolamenti, corredate delle risposte della BCE, nel corso delle consultazioni pubbliche.

62 Cfr. CBVB, *Report on the impact and accountability of banking supervision*, luglio 2015.

63 https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.it.html

Limitata trasparenza delle informazioni per i soggetti vigilati

94

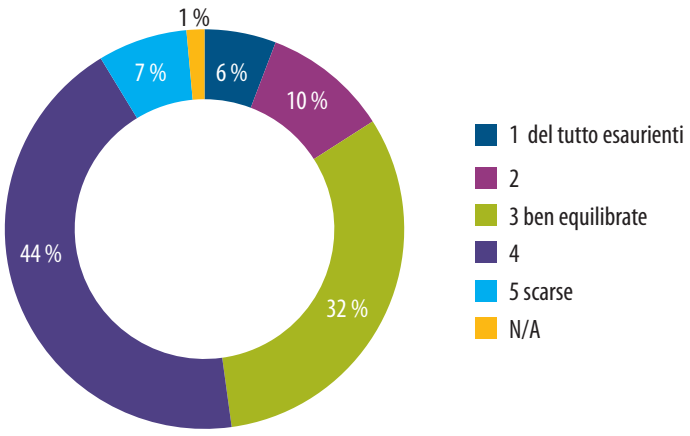
Le informazioni comunicate ai soggetti vigilati non sono sufficienti, sotto tutti gli aspetti, per comprendere in modo adeguato la metodologia dell'MVU. La BCE ha adottato un approccio selettivo (ossia solo brevi sezioni) alla divulgazione del manuale di vigilanza dell'MVU, in cui sono definiti i procedimenti e la metodologia alla base dello SREP per la vigilanza degli enti creditizi nonché le procedure di cooperazione sia all'interno dell'MVU sia con altre autorità. In altri sistemi giuridici l'approccio alla pubblicazione varia. Ad esempio, negli Stati Uniti i manuali di vigilanza sono pubblicati sul sito Internet ufficiale delle autorità di vigilanza, mentre la Prudential Regulation Authority presso la Bank of England non pubblica il proprio manuale interno.

95

Come conseguenza dell'approccio adottato dalla BCE riguardo alla divulgazione, i soggetti vigilati non sono in grado di comprendere appieno l'esito dello SREP. Circa la metà delle banche che hanno risposto al questionario della Corte (cfr. ***allegato VIII***) ha espresso preoccupazione circa la mancanza di trasparenza, che a loro parere potrebbe accrescere «il rischio di arbitrarietà nella vigilanza», per citare una risposta. A tale proposito, cfr. la ***figura 8*** sulla divulgazione dello SREP.

Figura 8

Come viene percepita dalle banche la divulgazione dello SREP



Nota – Dimensioni dell'indagine: delle 129 banche che hanno ricevuto il questionario, hanno risposto in 69.

Fonte: questionario della Corte dei conti europea inviato agli enti significativi vigilati.

96

Per un'altra domanda, il 29 % delle banche ha espresso un giudizio peggiore di 3 (1 = eccellente, 5 = pessima) sulla qualità delle informazioni ricevute riguardo alle procedure fissate dal manuale di vigilanza che riguardavano il lavoro quotidiano con l'autorità di vigilanza, dal momento che «non sono sufficientemente descritti aspetti importanti per il lavoro quotidiano con le autorità di vigilanza» (cfr. ***figura 9***).

97

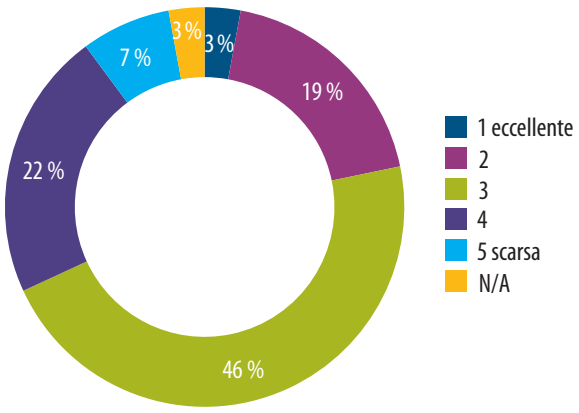
Nella relazione annuale 2015 sull'unione bancaria, il Parlamento europeo ha espresso timori analoghi e ha chiesto una maggiore trasparenza riguardo alle decisioni SREP e alle relative motivazioni in relazione al «secondo pilastro»[64].

64 Parlamento europeo, Commissione per i problemi economici e monetari, "Relazione sull'Unione bancaria – Relazione annuale 2015", 19.2.2016, paragrafo 37.

Figura 9

Ambivalenza riguardante la qualità delle informazioni sulle procedure di vigilanza

Come giudicate la qualità delle informazioni di cui disponete circa le procedure derivanti dal manuale di vigilanza che sono pertinenti per il vostro lavoro quotidiano con l'autorità di vigilanza?



Nota – Dimensioni dell'indagine: delle 129 banche che hanno ricevuto il questionario, hanno risposto in 6

Fonte: indagine della Corte dei conti europea presso gli enti significativi vigilati.

iv) La sorveglianza democratica sulla vigilanza esercitata dal Parlamento è soggetta a notevoli restrizioni per motivi di riservatezza

98

Il regolamento sull'MVU ha previsto disposizioni generali in merito all'obbligo di rendere conto del proprio operato al Parlamento europeo e al Consiglio. Ulteriori particolari sulla rendicontabilità nell'ambito dell'MVU sono stati stabiliti in un accordo interistituzionale con il Parlamento europeo[65] e in un protocollo d'intesa con il Consiglio[66]. Nella relazione annuale 2015 sull'unione bancaria, il Parlamento si è compiaciuto «del grado di efficienza e apertura con cui la BCE ha sinora adempiuto ai propri obblighi di rendicontazione nei confronti del Parlamento»[67]. L'obbligo di render conto del proprio operato dinanzi al Parlamento europeo viene assolto tramite molteplici canali (cfr. ***allegato IX***), tra cui la messa a disposizione del resoconto dei lavori delle riunioni del Consiglio di vigilanza.

99

Ogni comunicazione di informazioni al Parlamento europeo è soggetta a obblighi di segreto professionale, come previsto nell'Accordo interistituzionale, i quali manterrebbero il loro carattere vincolante anche nell'ipotesi di «cessazione» dell'Accordo stesso. Nella propria relazione, il Parlamento ha invitato la BCE «a contribuire ulteriormente a migliorare la capacità dello stesso di valutare le politiche e le attività dell'MVU»[68] e ha raccomandato di «valutare la possibilità di rafforzare il mandato di controllo della Corte»[69].

v) Esistono meccanismi di feedback, che però non comprendono ancora indagini generali presso le istituzioni finanziarie

100

Gli obblighi di rendiconto della BCE non devono essere volti a limitarne il diritto a «esercitare i compiti di vigilanza attribuitile in piena indipendenza, in particolare libera da indebite influenze politiche e da qualsiasi ingerenza degli operatori del settore» (considerando (75) del regolamento sull'MVU). Questo assunto è in linea con i princìpi fondamentali enunciati dal CBVB, che recitano: «[…] Non vi sono interferenze da parte del governo o del settore che pregiudichino l'autonomia operativa dell'autorità di vigilanza. L'autorità di vigilanza gode della piena discrezionalità nel prendere tutti i provvedimenti o le decisioni prudenziali che ritenga opportuni nei confronti delle banche e dei gruppi bancari da essa vigilati»[70].

65 Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico (MVU).

66 *Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation of procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM).*

67 Parlamento europeo, Commissione per i problemi economici e monetari, "Relazione sull'Unione bancaria – Relazione annuale 2015", 19.2.2016, paragrafo 39.

68 Ibidem.

69 Ibidem, paragrafo 40.

70 CBVB, *Princìpi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria* (2012), principio 2, criterio essenziale 1.

101

Ciò significa che il Parlamento europeo e il Consiglio non possono fornire feedback di orientamento o chiedere azioni correttive, come avviene invece per altre istituzioni o organismi dell'UE sottoposti a livelli di controllo più diretti. A maggior ragione, spetta alla BCE prendere in seria considerazione i riscontri provenienti dal Parlamento, dal Consiglio o dai revisori esterni. La BCE dovrebbe inoltre eseguire un'autovalutazione efficace, chiedendo fra l'altro riscontri ai propri interlocutori diretti.

102

La BCE ha creato meccanismi chiari e appropriati per consentire alle istituzioni finanziarie di fornire feedback sulle attività di vigilanza da essa svolte: i) attraverso un dialogo permanente con i GVC e i dirigenti della BCE; ii) mediante commenti formali alle decisioni, presentati in virtù del «diritto a essere sentiti»; iii) tramite consultazioni pubbliche; iv) attraverso associazioni bancarie nazionali o europee, che con regolarità trasmettono osservazioni alla BCE o ne incontrano i rappresentanti. Delle banche che hanno risposto al questionario, il 61 % ha ritenuto che i meccanismi di feedback instaurati dalla BCE soddisfano le loro esigenze.

103

A oltre un anno dalla sua istituzione, l'MVU non ha ancora effettuato un'indagine presso i soggetti vigilati per conoscerne il parere sulla sua performance nel conseguimento degli obiettivi fissati. Per una indagine simile esistono validi modelli. Ad esempio, la Commissione ha fatto ricorso all'approccio dell'indagine per raccogliere elementi probatori empirici e riscontri concreti, fra l'altro, sull'inutile onere normativo della disciplina UE in materia di servizi finanziari[71]. Anche le autorità di vigilanza di altri sistemi giuridici (come Canada e Australia) hanno condotto indagini per misurare il grado di efficacia percepito della propria attività di vigilanza (cfr. ***riquadro 3***). Le indagini di settore non devono essere concepite come interferenze che pregiudichino l'autonomia operativa dell'autorità di vigilanza.

71 Cfr., ad esempio, http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm.

Riquadro 3

Alcuni esempi di osservazioni formulate dalle banche sui meccanismi di feedback

- Quattro banche erano a favore di una revisione dei meccanismi di consultazione (ad esempio, per introdurre periodi di consultazione più lunghi e migliorare la sincronizzazione a fronte di risorse limitate).
- Sei banche hanno raccomandato alla BCE di tenere più consultazioni su contenuti tecnici, quali la metodologia dello SREP e le definizioni relative al capitale.
- 15 banche hanno sollecitato meccanismi di feedback più strutturati e completi. Undici, ad esempio, hanno menzionato l'uso di indagini periodiche per rilevare il grado di apprezzamento, da parte degli istituti, dell'efficienza e dell'efficacia delle attività di vigilanza.

Fonte: indagine della Corte dei conti europea presso gli enti significativi vigilati.

I Gruppi di vigilanza congiunti: organizzazione e assegnazione delle risorse

104

La vigilanza ordinaria diretta dell'MVU sulle banche è affidata ai Gruppi di vigilanza congiunti (GVC)[72], costituiti da addetti alla vigilanza bancaria provenienti sia dalla BCE sia dalle ANC degli Stati membri partecipanti. Vi sono 129 GVC, uno per ciascun soggetto vigilato significativo la cui sede centrale è ubicata in uno Stato membro partecipante[73].

105

Nell'audit sull'istituzione e sul funzionamento dei GVC, gli auditor della Corte hanno esaminato:

a) la stima preliminare e la pianificazione, da parte della BCE, delle risorse di vigilanza necessarie in totale durante la fase di avvio dell'MVU, nonché l'assegnazione iniziale delle risorse di vigilanza nel definire l'organico dei GVC;

b) la cooperazione tra BCE e ANC, nonché il ricorso della BCE alle ANC per costituire l'organico dei GVC ed espletare la vigilanza ordinaria;

c) la struttura, le linee gerarchiche e il regime di formazione dei GVC.

Pianificazione e stima delle risorse di vigilanza necessarie in totale, loro assegnazione e definizione degli organici

106

I GVC rappresentano un'innovazione nel mondo della vigilanza bancaria. Si tratta di équipe multinazionali di esperti in vigilanza bancaria provenienti da tutti i paesi e da tutte le culture di vigilanza dell'UE, che comunicano in più lingue con i soggetti vigilati (la lingua di lavoro in seno all'MVU è l'inglese). Essi applicano un unico meccanismo per vigilare su banche di 19 paesi della zona euro aventi quadri normativi non ancora del tutto armonizzati.

Per le stime iniziali del personale necessario in totale per l'MVU si è seguito un approccio semplice…

107

Per calcolare le stime iniziali del personale necessario ai GVC nell'ambito dell'MVU è stato adottato un approccio basico. Queste stime iniziali del personale necessario ai GVC, sia proveniente dalla BCE che dalle ANC, sono state elaborate conducendo in parallelo due processi distinti, seppur correlati.

72 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU prevede esplicitamente l'istituzione di gruppi di vigilanza congiunti.

73 Nel caso dei gruppi bancari la cui sede centrale non si trova in un paese partecipante, la BCE non sarà l'unica autorità di vigilanza per le banche che ne fanno parte. Sarà quindi istituito un GVC distinto per ciascuna controllata della banca avente sede centrale in un paese dell'MVU, purché detta controllata sia considerata un soggetto significativo. Se per un ente ospite domiciliato in uno Stato membro partecipante esiste un soggetto "di consolidamento", la vigilanza avviene a quest'ultimo livello.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

108

La stima iniziale delle risorse della BCE e la loro assegnazione ai GVC ha comportato la classificazione di ciascuna banca in uno dei sei raggruppamenti (*cluster*) previsti, sulla base di una serie di fattori (per un'analisi dettagliata della metodologia di raggruppamento, cfr. paragrafi 113-120). Ciascun GVC avrebbe ricevuto quindi un numero minimo di addetti della BCE per raggruppamento, con alcune risorse aggiuntive come riserva da assegnare ove più opportuno. La BCE ha adottato questo approccio molto semplice per consentire ai GVC di divenire operativi rapidamente. Alla data in cui ha assunto la responsabilità diretta della vigilanza, la BCE contava nel proprio organico 330 ETP nelle DG MS I e MS II, su un totale di 403 a bilancio.

109

La stima iniziale delle risorse delle ANC è stata desunta da una serie di indagini o esercizi di «rilevazione» (*stocktaking*) avviata dalla BCE, tramite la quale tutte le ANC hanno fornito particolari sul numero di addetti che sarebbero stati assegnati a ciascun GVC per i soggetti significativi rientranti sotto la vigilanza diretta della BCE in seguito all'istituzione dell'MVU. Prima che la BCE assumesse i compiti di vigilanza diretta, si sono tenuti tre esercizi di questo tipo: nell'ottobre 2013, nel giugno 2014 e nel settembre 2014. Sulla base dei risultati dell'esercizio dell'ottobre 2013, è stato convenuto per i GVC un «impegno» di 1 005 ETP provenienti dalle ANC. Dopo la seconda indagine finalizzata alla definizione degli organici nel giugno 2014, questo numero è stato ridotto a un nuovo «impegno» delle ANC per 834 ETP. Secondo la BCE, il numero riveduto di ETP rifletteva con maggiore precisione il personale delle ANC assegnato ai GVC, perché il numero originario comprendeva, ad esempio, gli addetti alle ispezioni in loco e alla convalida dei modelli, che avrebbero dovuto essere assegnati alle funzioni trasversali di supporto anziché ai GVC. L'indagine del settembre 2014 ha mostrato un ulteriore decremento a 803,5 ETP. Ciononostante la BCE, nel momento in cui ha assunto le responsabilità di vigilanza, ha preso i risultati dell'indagine del giugno 2014 (834 ETP) come parametro di riferimento per l'impegno complessivo delle ANC in termini di personale.

110

Le stime iniziali della BCE per il personale combinavano quindi un elemento di continuità (fare affidamento sul volume di risorse delle ANC dedicate alla vigilanza delle banche significative poco prima che la BCE assumesse l'incarico di vigilanza) al riconoscimento del fatto che sarebbero state necessarie risorse aggiuntive sotto forma di personale proprio. Inoltre, nell'ambito del processo iniziale di definizione degli organici, come valore-obiettivo si è stabilita una proporzione del 25 % di personale della BCE e del 75 % di personale delle ANC (sebbene la logica alla base di questa proporzione non sia mai stata spiegata). Dato che il personale della BCE inizialmente preventivato per i GVC ammontava a 403 ETP, ciò avrebbe comportato un contributo delle ANC pari a 1 209 ETP. Nella pratica, l'assegnazione del personale da parte delle ANC ai GVC si basa sugli impegni assunti dalle ANC, che sono periodicamente monitorati tramite indagini e discussi in sede bilaterale e multilaterale.

… che non ha previsto del tutto il crescente carico di lavoro prudenziale

111

Nelle stime iniziali del personale necessario, non è chiaro se la BCE abbia previsto appieno l'aumento del carico di lavoro prudenziale complessivo che la creazione dell'MVU avrebbe comportato. In una nota sul personale stilata dalle DG MS I e MS II il 16 marzo 2015, ossia solo quattro mesi dopo l'inizio della vigilanza diretta da parte della BCE, venivano richiesti 29 nuovi ETP per la DG MS I e 88 per la DG MS II (tutto personale di ruolo), segno che il carico di lavoro a venire quanto meno era stato molto sottostimato. Nella nota sono state fornite varie ragioni per la richiesta, affermando in particolare che il carico di lavoro necessario all'espletamento di alcuni compiti di vigilanza era superiore alle attese. Agli auditor della Corte non sono stati mostrati studi, relazioni o altra documentazione risalenti a prima dell'assunzione delle funzioni di vigilanza da parte della BCE, nel novembre 2014, che quantificassero le risorse necessarie al funzionamento del nuovo sistema di vigilanza, decisamente più complesso. Né la BCE ha svolto valutazioni ex ante, con un approccio dal basso verso l'alto, delle esigenze previste in termini di risorse.

112

Ciononostante, ci si poteva attendere che la concomitanza di fattori facilmente prevedibili avrebbe accresciuto in maniera consistente il carico di lavoro prudenziale: i) l'esigenza di armonizzare normative bancarie e procedure di vigilanza estremamente diverse nella zona euro; ii) le accresciute competenze di vigilanza derivanti dall'attuazione di nuove direttive[74]; iii) l'approccio dell'MVU alla vigilanza, a carattere «invasivo»[75] nelle intenzioni.

La metodologia di raggruppamento è stata studiata per agevolare l'assegnazione iniziale delle risorse umane ai GVC, ma andrebbe aggiornata

113

Alla base dell'istituzione dei GVC ci sono i princìpi di proporzionalità e di vigilanza basata sul rischio. Per stimare le risorse di vigilanza necessarie per ciascun GVC in linea con questi princìpi, la BCE ha elaborato un sistema di classificazione dei soggetti significativi in «raggruppamenti» di rischio. La metodologia di raggruppamento ha tenuto conto di fattori quali il rating di rischio esterno, la complessità, le dimensioni, la diversificazione geografica, le interconnessioni e la complessità della vigilanza della banca in esame. Ne è scaturito un sistema di classificazione in cinque raggruppamenti (da 1 a 5), dove alle banche del raggruppamento 1 è stato assegnato il numero maggiore di risorse e a quelle del raggruppamento 5 il numero minore. Infine, esiste un raggruppamento «Ospiti» per i soggetti presenti in uno Stato membro partecipante, ma aventi la sede legale all'esterno della zona dell'MVU[76].

74 Ad esempio, la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) del 26 giugno 2013 e la direttiva su risanamento e risoluzione delle banche (BRRD) del 15 maggio 2014.

75 Missione dell'MVU: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.it.html.

76 Gli enti che ricadono nel raggruppamento "Ospiti" sono soggetti significativi di cui la BCE non è l'autorità di vigilanza su base consolidata.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

114
La metodologia di raggruppamento è sotto alcuni aspetti diversa da quella raccomandata dall'ABE, che prevede quattro categorie[77]; peraltro, la maggior parte degli enti significativi compresi nei sei raggruppamenti usati dalla BCE ricadrebbe nella categoria 1 dell'ABE.

115
Il CBVB raccomanda una metodologia[78] fondata su cinque categorie con pari ponderazione, che riflettono le dimensioni delle banche, il loro grado di interconnessione, la mancanza di sostituti prontamente disponibili o l'infrastruttura delle istituzioni finanziarie per i servizi erogati, la loro operatività globale (transgiurisdizionale) e la loro complessità. La BCE prende in considerazione fattori qualitativi analoghi, con l'aggiunta di un fattore di rischio **specifico della banca**. Questa aggiunta si spinge anche oltre la raccomandazione dell'ABE, secondo la quale la «classificazione dovrebbe riflettere la valutazione del rischio **sistemico** che gli enti pongono al sistema finanziario […] e non come strumento per indicare la qualità di un ente»[79].

116
Nondimeno, da un riesame interno eseguito dalla BCE nel dicembre 2015 su composizione, organico e competenze dei GVC è emerso che il modello presenta una serie di problemi, se usato come base per l'assegnazione del personale. In particolare, il fattore della complessità della vigilanza ignora vari criteri suscettibili di avere un effetto considerevole sul carico di lavoro, fra cui il numero di valutazioni dei requisiti di professionalità e onorabilità, di autorizzazioni, di cartolarizzazioni, ecc. Il modello non è stato concepito, inoltre, per tenere direttamente conto del maggiore carico di lavoro associato alle banche in una situazione di crisi.

117
La metodologia, peraltro, potrebbe anche sottostimare l'attenzione prudenziale necessaria per enti che, seppure piccoli e meno complessi se considerati nel contesto generale dell'MVU, hanno una natura fortemente sistemica nelle rispettive economie locali. Come hanno dimostrato le recenti crisi finanziarie, i problemi di banche di rilevanza sistemica nazionale possono rapidamente amplificarsi entro e oltre i confini di uno Stato membro, anche se gli enti hanno dimensioni relativamente modeste. Potrebbe rivelarsi prudente, quindi, classificare le banche che sono di rilevanza sistemica nelle rispettive economie nazionali in un raggruppamento superiore di quanto non suggerirebbe la classificazione generale dell'MVU. La metodologia utilizzata attualmente dalla BCE contempla tale possibilità, cui si è ricorsi in pochi casi.

77 Sezione 2.1.1, paragrafo 10, degli *Orientamenti sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)*, ABE/GL/2014/13.

78 CBVB, *Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione aggiornata e requisito addizionale di assorbimento delle perdite*, BRI, luglio 2013. Nota: questa metodologia di valutazione per le banche di rilevanza sistemica *globale* si applica solo a otto delle 129 banche vigilate dall'MVU. Comunque, una metodologia simile per le banche di rilevanza sistemica *nazionale* (cfr. CBVB, *Schema per il trattamento delle banche di rilevanza sistemica nazionale*, BRI, ottobre 2012) raccomanda un approccio analogo, con le medesime categorie, salvo che l'operatività transgiurisdizionale potrebbe non essere direttamente pertinente. Inoltre, questo documento prevede un grado più elevato di discrezionalità a livello nazionale.

79 Sezione 2.1.1, paragrafo 11, degli *Orientamenti sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)*, ABE/GL/2014/13.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

118

Al momento dell'audit, la BCE non disponeva di procedure per rivedere periodicamente i raggruppamenti delle banche[80]. Inoltre, a seguito del riesame interno del dicembre 2015 (cfr. paragrafo 116) si è riscontrato che i dati utilizzati per calcolare il punteggio ai fini del raggruppamento non vengono aggiornati dal 2013. Dal momento che questa classificazione svolge un ruolo importante nel determinare la frequenza minima delle attività di vigilanza per singolo ente significativo, essa andrebbe riveduta e aggiornata periodicamente.

119

Il numero di effettivi da assegnare a ciascun GVC è stato stabilito prevalentemente in virtù del raggruppamento di appartenenza della banca corrispondente, per il quale il rischio è una componente marginale. Tuttavia, il «livello minimo d'impegno»[81] per una banca vigilata riflette sia il raggruppamento in cui essa è classificata sia il punteggio ottenuto dall'analisi dei rischi (RAS) della banca. Pertanto, il programma di revisione prudenziale (SEP) di un ente percepito come più rischioso contemplerà un numero più elevato di compiti di vigilanza minimi, anche se il GVC preposto non disporrà necessariamente di personale sufficiente per svolgere adeguatamente tutti detti compiti (in quanto l'assegnazione di personale in base al raggruppamento riflette solo marginalmente il rischio). Questo problema interessa in particolare i GVC dei raggruppamenti da 3 a 5 e «Ospiti», molti dei quali risentono di carenze di personale.

Le risorse della BCE sono assegnate secondo la metodologia di raggruppamento

120

I GVC dei raggruppamenti 1 e 2 fanno riferimento alla DG MS I, quelli dei raggruppamenti 4 e 5 alla DG MS II, mentre quelli del raggruppamento 3 a una o l'altra delle due DG. Dal momento che nella DG MS I sono disponibili circa 215 ETP per vigilare all'incirca 30 enti, mentre nella DG MS II ce ne sono approssimativamente 240 per 90 banche circa, la BCE ha assegnato risorse di vigilanza in quantità considerevolmente maggiore per singola banca ai raggruppamenti 1 e 2 rispetto ai raggruppamenti 3, 4 e 5, secondo la sua metodologia. La ***figura 10*** mostra il numero medio di addetti della BCE in un singolo GVC per ciascun raggruppamento.

121

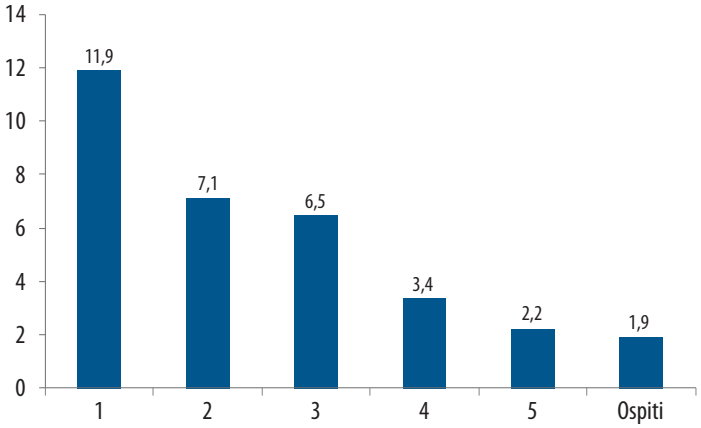
Gli orientamenti della BCE per l'assegnazione del personale ai GVC specificano una quantità minima di effettivi della BCE per GVC in ogni raggruppamento. Il numero maggiore è ovviamente per il raggruppamento 1 (7 ETP più un coordinatore) e il minore per il raggruppamento 5 (0,5 ETP più un coordinatore). Stando agli ultimi dati forniti dalla BCE, l'assegnazione reale del personale è sostanzialmente in linea con questi orientamenti.

80 Gli orientamenti dell'ABE esortano ad effettuare un riesame annuale della categorizzazione delle banche ai fini del programma di revisione prudenziale (SEP); cfr. sezione 2.1.1, paragrafo 10, degli Orientamenti sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP), ABE/GL/2014/13.

81 La BCE ha stabilito quattro "livelli minimi d'impegno" (LMI), che definiscono il livello minimo di "intensità" per la vigilanza di un ente particolare. Per ciascun livello, vi è un insieme minimo di compiti e attività cruciali ai fini del SEP e una frequenza minima con cui vanno eseguiti. In ordine crescente di "invasività", i quattro LMI sono basico, standard, rafforzato e intenso. La BCE ha sviluppato una matrice per assegnare le banche a un LMI, sulla base del punteggio di rischio della banca e del raggruppamento in cui è stata classificata. Quanto più una banca è complessa e rilevante sul piano sistemico, e quanto più rischiosa è agli occhi della BCE, tanto più elevato è il livello minimo dell'intensità di vigilanza.

Figura 10

Numero medio di addetti della BCE (ETP) per GVC nei vari raggruppamenti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla BCE.

La strategia di nomina dei coordinatori era stata studiata per favorire l'armonizzazione, ma non sempre è stata applicata

122

Il coordinatore di ciascun GVC viene nominato dalla BCE. Inizialmente, le nomine dei coordinatori[82] venivano approvate dall'intero Consiglio di vigilanza dell'MVU, ma la procedura è stata modificata, per cui attualmente solo il presidente del Consiglio di vigilanza approva le nomine, a meno che esse implichino una variazione dell'ordine gerarchico (in altri termini, se il coordinatore designato viene anche promosso a capo Divisione, la nomina deve essere approvata dal Comitato esecutivo). Ciò riduce l'influenza del Consiglio di vigilanza sulle nomine dei coordinatori.

123

Secondo la Guida alla vigilanza bancaria della BCE, in genere il coordinatore non dovrebbe avere la cittadinanza del paese di origine della banca. Al momento, tuttavia, 18 coordinatori su 123 sono originari del paese in cui sorge la sede centrale della banca corrispondente[83].

82 I coordinatori sono nominati dal direttore generale della DG MS I o MS II. Il Consiglio di vigilanza è tenuto informato e può discutere e contestare qualsiasi nomina.

83 I 18 casi riguardano i GVC di banche belghe, tedesche, spagnole e italiane, prevalentemente nei raggruppamenti 4 e 5, ma in quattro casi i GVC appartengono al raggruppamento 3 e in uno al raggruppamento "Ospiti".

124
Pur avendo dichiarato di non ritenere giuridicamente vincolante la prescrizione della Guida, la BCE intende nondimeno affrontare i casi menzionati con un approccio scaglionato in tre ondate[84]: la prima nel giugno 2016, la seconda nel dicembre 2016 e la terza intorno al giugno 2017.

125
Per assicurare una maggiore alternanza nella sorveglianza e facilitare la condivisione delle conoscenze in materia di vigilanza, la BCE intende applicare una rotazione ogni tre-cinque anni ai coordinatori e a tutto il proprio personale dei GVC. Probabilmente, però, questa procedura non sarà formalizzata prima della fine del 2017.

La cooperazione tra BCE e ANC e il ricorso della BCE a queste ultime

I GVC dipendono in misura sostanziale dal personale delle ANC, benché la BCE abbia scarso controllo sulle risorse di queste ultime

126
Nel definire l'organico dei GVC, la BCE ricorre in misura sostanziale alle ANC partecipanti. Tuttavia, non esiste una procedura formale con cui la BCE possa richiedere risorse aggiuntive alla ANC. Il processo per l'assegnazione del personale delle ANC ai GVC si fonda su accordi bilaterali ad hoc e sulla buona volontà delle ANC. Sebbene le ANC siano tenute a cooperare in buona fede[85], il numero di addetti che devono mettere a disposizione della BCE non è precisato in modo giuridicamente vincolante. Inoltre, le ANC hanno la facoltà di spostare il proprio personale di vigilanza o modificarne l'assegnazione come meglio ritengono.

127
Ai sensi del regolamento quadro sull'MVU, la BCE è incaricata dell'istituzione e della composizione dei GVC, mentre le ANC sono responsabili solo della nomina dei membri dal proprio organico. Questi ultimi, attualmente, possono essere designati per operare in più di un GVC[86].

84 Il 28 dicembre 2015, la dirigenza della DG MS II ha proposto che i coordinatori aventi cittadinanza del paese di domicilio della banca vigilata fossero riassegnati ad altri GVC. Questa proposta è stata approvata dal Consiglio di vigilanza il 30 dicembre 2015.

85 Articolo 20 del regolamento quadro sull'MVU e articolo 6, paragrafo 2, del regolamento sull'MVU.

86 Articolo 4, paragrafi 1 e 2, del regolamento quadro sull'MVU.

128
Il solo potere discrezionale della BCE per quanto concerne il personale delle ANC nei GVC è quello di respingere una nomina effettuata da una ANC. Tutte le 12 ANC che hanno risposto al questionario della Corte hanno affermato che la BCE fino a quel momento non aveva mai respinto un loro candidato. In realtà, la BCE non dispone attualmente di procedure o linee guida per accettare o respingere le nomine delle ANC, né di procedure per valutare le qualifiche, l'esperienza, le conoscenze o l'idoneità dei candidati proposti dalle ANC. Inoltre, in ragione degli obblighi di protezione dei dati invocati dalle ANC, la BCE afferma di avere una facoltà limitata di richiedere i dati personali (ad esempio, riguardo alle qualifiche e all'esperienza) del personale delle ANC designato per un GVC.

L'organico dei GVC è ancora costituito in gran parte da cittadini dell'ANC di origine…

129
Uno degli obiettivi dei GVC è stabilire una cultura comune in materia di vigilanza attraverso la diversità di origine degli addetti alla vigilanza[87]. La composizione dei GVC, invece, mostra che nella maggior parte dei casi questi hanno un organico costituito da cittadini del paese di origine della banca vigilata. La maggioranza dei GVC del raggruppamento 1 sono costituiti almeno per il 70 % da personale proveniente dallo stesso Stato del soggetto vigilato e una situazione analoga è riscontrabile nel raggruppamento 2. Molti GVC dei raggruppamenti da 3 a 5 contano una proporzione addirittura più elevata di membri del personale provenienti dalla ANC entro la cui giurisdizione ricade la banca vigilata.

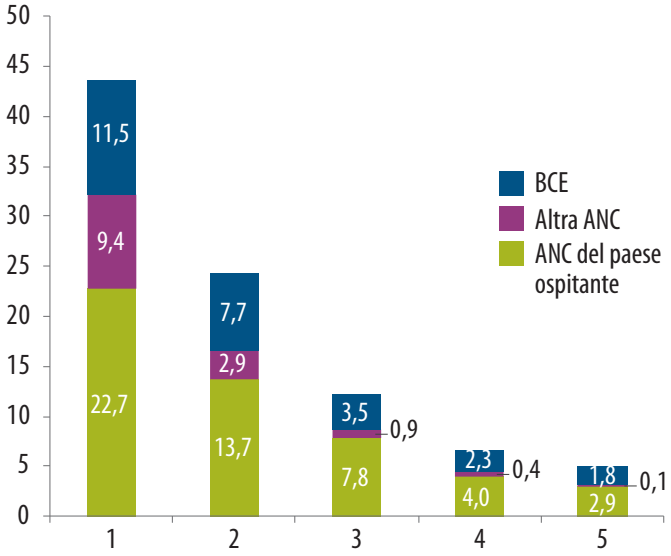
… mentre alcuni contingenti delle ANC non hanno soddisfatto le aspettative della BCE per il personale in organico nei GVC

130
Il numero di addetti della BCE assegnati ai GVC dipende dal raggruppamento e dalle specificità della banca vigilata, benché la dimensione totale e la composizione precisa del GVC vari anche considerevolmente in base alle caratteristiche particolari della banca vigilata. Le dimensioni medie di un GVC (considerando il personale sia della BCE sia delle ANC) varia da 43,6 ETP nel raggruppamento 1 a 4,8 ETP nel raggruppamento 5. Le risorse delle ANC assegnate ai GVC del raggruppamento 1, come si evince dalla ***figura 11***, sono in linea con l'iniziale proporzione del 25 %/75 %. Per i raggruppamenti 2 e 3 la situazione è disomogenea, dal momento che vari GVC in questi raggruppamenti presentano un organico relativamente insufficiente in termini di personale delle ANC.

87 Considerando (79) del regolamento sull'MVU.

Figura 11

Numero medio di addetti e composizione del personale nei GVC, per raggruppamento



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla BCE.

131

Nei raggruppamenti 4, 5 e «Ospiti», la percentuale di personale delle ANC è inferiore. Se ne deduce che l'assegnazione delle risorse a questi raggruppamenti da parte delle ANC sia insufficiente. Alcuni GVC nei raggruppamenti 4, 5 e «Ospiti» hanno meno di due posti a tempo pieno in capo alle ANC, a fronte di un numero analogo di personale della BCE. Sebbene, in generale, le banche dei raggruppamenti 4 e 5 abbiano una minor rilevanza sistemica nella prospettiva dell'intero MVU, molte di esse tuttavia rappresentano enti importanti e di notevole rilievo sistemico nel contesto nazionale. Poiché è difficile sostenere che una dotazione inferiore a 1,5 addetti a tempo pieno delle ANC sia sufficiente ad assicurare una vigilanza efficace, ne consegue che molte ANC potrebbero presentare gravi carenze di personale addetto alla vigilanza bancaria oppure che le risorse fornite dalle ANC ai GVC sono insufficienti. In effetti, il riesame interno della BCE ha rilevato che, allora, sia presso la BCE sia presso le ANC le risorse erano estremamente limitate, specie per i GVC di più piccole dimensioni, per raggiungere la qualità di vigilanza necessaria[88].

88 *Report on the composition, staffing and skills of the JSTs*, relazione della BCE n. 2/2015 del 10 dicembre 2015, pag. 9.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

132
In seguito all'assunzione dei compiti di vigilanza, nel gennaio 2015 la BCE ha condotto una quarta indagine sul personale delle ANC. Ne è risultato che il contributo delle ANC era ancora pari a 801 ETP, ossia 33 ETP in meno rispetto agli 834 richiesti dalla BCE e oggetto di «impegno» delle ANC un anno prima. Nel settembre 2015, in seguito a dibattito nella riunione del Consiglio di vigilanza dell'8 giugno 2015, la presidente di tale consesso ha inviato a 21 autorità di vigilanza di tutti i 19 Stati membri partecipanti lettere formali sulla questione della dotazione di organico delle ANC nei GVC[89]:

a) la BCE riteneva che fosse stato fornito un contributo sufficiente all'organico da nove autorità di vigilanza, alle quali non venivano chieste risorse aggiuntive;

b) la BCE chiedeva ulteriori risorse per i GVC a 12 autorità, il cui contributo in termini di personale ai GVC era considerato insufficiente. Sei ANC hanno promesso di soddisfare le richieste specifiche della BCE. Altre cinque si sono impegnate a un rispetto parziale. Una ha dapprima rifiutato di adempiere alle richieste, ma dopo sei mesi la BCE ha ricevuto documenti nei quali l'autorità accettava di adempiere in parte.

133
Di conseguenza, i contingenti di sette ANC non soddisfano le più recenti aspettative della BCE per il personale in organico nei GVC[90]. Questa carenza evidenzia una debolezza fondamentale del meccanismo di vigilanza della BCE tramite i GVC, che dipende in misura sostanziale dalla cooperazione e dalla buona volontà delle ANC.

134
Inoltre, alcune ANC sembrano dissentire dalla BCE circa l'interpretazione esatta del loro «impegno» a fornire personale per i GVC. I risultati dell'indagine di gennaio 2015 sul personale sono stati discussi dal Consiglio di vigilanza nell'aprile successivo. Durante il dibattito, alcuni membri del Consiglio hanno affermato di non essere in grado di impegnarsi riguardo ai livelli di dotazione del personale, cosa che invero non avevano mai fatto; avevano piuttosto risposto alle indagini indicando con precisione i livelli di risorse umane implicati nell'attività dei GVC, il che non rappresentava un impegno[91].

89 In due paesi vige un sistema con due autorità di vigilanza.

90 In un caso, l'impegno dell'ANC in termini di personale è superiore al numero di ETP richiesto dalla BCE.

91 *Report on the composition, staffing and skills of the JSTs*, relazione della BCE n. 2/2015 del 10 dicembre 2015, pag. 16.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

135
Al maggio 2015, le ANC avevano assunto un «impegno» corrispondente a 830,5 ETP. L'originale proporzione-obiettivo del 25 % / 75 % significava quindi un contributo iniziale delle ANC pari a 1 209 ETP. Stando ai dati forniti dalla BCE, nel marzo 2016 le DG MS I e MS II avevano messo a disposizione personale per 455 ETP nell'insieme dei GVC. Il fatto che dal novembre 2014 il contributo della BCE all'organico fosse aumentato di 52 ETP non ha compensato il divario esistente tra l'iniziale valore-obiettivo previsto per il personale delle ANC e l'effettivo «impegno» assunto dalle ANC.

136
Nelle lettere inviate dalla presidente del Consiglio di vigilanza alle ANC nel settembre 2015, la BCE sottolineava la relativa esiguità del personale di vigilanza in confronto ai propri omologhi statunitensi, asserendo che, rispetto alle autorità di vigilanza bancaria negli USA (Federal Reserve e Office of the Comptroller of the Currency), l'MVU conta per singola banca solo il 60 %, in media, della capacità dedicata alla vigilanza ordinaria.

137
La questione della carenza di personale delle ANC potrebbe essere aggravata dal fatto che la BCE consente ai coordinatori dei raggruppamenti da 3 a 5 e del raggruppamento «Ospiti» di dirigere più di un GVC contemporaneamente. Nella pratica, i coordinatori nei raggruppamenti 4, 5 e «Ospiti» sono incaricati per la maggior parte di due-quattro GVC e, in un caso, di cinque.

La struttura, le linee gerarchiche e il regime di formazione dei GVC

Le équipe multinazionali agevolano la condivisione delle conoscenze e delle migliori pratiche…

138
La composizione multinazionale dei GVC è intesa, fra l'altro, a promuovere la condivisione delle conoscenze e delle migliori pratiche seguite in tutti i sistemi giuridici dell'MVU, nonché a contribuire alla creazione di una cultura armonizzata di vigilanza e di condizioni di parità.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

139

I coordinatori sono responsabili della gestione del lavoro di tutti i membri dei rispettivi GVC, compreso il personale della ANC residente in altri paesi. Sono assistiti da «sub-coordinatori delle ANC», che coordinano la vigilanza ordinaria a livello nazionale. I sub-coordinatori devono altresì provvedere affinché la vigilanza sia eseguita in modo professionale e prudente, in conformità dei princìpi dell'MVU e sotto la guida del coordinatore. I GVC si riuniscono di frequente presso la BCE, nelle sedi delle ANC oppure in loco presso la banca vigilata, oltre alle regolari comunicazioni intrattenute via telefono/posta elettronica. I membri dei GVC partecipano anche a esercizi di *team-building* e a corsi di formazione.

… ma il conflitto tra linee gerarchiche…

140

Data la loro struttura, l'efficiente funzionamento dei GVC è esposto a una serie di sfide, in particolare per quanto concerne la ripartizione dei compiti e i flussi di comunicazione all'interno dei gruppi stessi, di cui è responsabile il coordinatore. Formalmente, tutto il personale che forma un GVC (sia della BCE sia delle ANC) fa capo al coordinatore (pur tenendo informate le ANC). Tuttavia, i membri dei GVC designati dalle ANC sono sottoposti a una doppia linea gerarchica funzionale: per il lavoro del GVC, che facilmente costituisce gran parte delle mansioni professionali[92], fanno capo al coordinatore, mentre per qualsiasi altra mansione ai diretti superiori gerarchici dell'ANC. Inoltre, per tutte le questioni gerarchiche e di risorse umane, fanno riferimento unicamente alla dirigenza dell'ANC.

… la mancanza di chiarezza nei flussi di comunicazione e nella ripartizione dei compiti…

141

Per un funzionamento efficiente dei GVC è indispensabile una buona relazione professionale tra i coordinatori dei GVC e i sub-coordinatori delle ANC, assieme ad un elevato livello di cooperazione e interazione. Dal riesame interno della BCE (cfr. paragrafo 116) è emerso che, sebbene la qualità della collaborazione tra i membri della BCE e delle ANC in seno a un GVC sia generalmente buona, vi sono differenze tra GVC:

a) alcuni coordinatori hanno segnalato problemi nell'assegnazione dei compiti a livello delle ANC. Inoltre, nei GVC più grandi, i compiti sono ripartiti sostanzialmente dai sub-coordinatori e il coordinatore talvolta non sapeva molto dell'efficienza della ripartizione;

92 La separazione tra compiti del GVC e dell'ANC per il personale delle ANC assegnato ai GVC è stabilita mediante accordi bilaterali tra la BCE e le ANC, che fissano "massimali" per la percentuale del tempo dedicato ai compiti dei GVC, con valori compresi tra il 75 % e il 100 %. Una ANC applica un massimale del 75 %, 14 dell'80 %, tre del 90 %, una del 95 % e due non applicano massimali (100 %) (il totale è maggiore di 19, in quanto due paesi hanno più autorità di vigilanza, le quali possono applicare massimali diversi).

b) in alcuni GVC si è rilevato che la condivisione delle informazioni e la comunicazione costituivano un problema. Alcuni sub-coordinatori delle ANC hanno lamentato il fatto che ai membri delle ANC venivano impartite informazioni insufficienti sulle richieste dei coordinatori e che non erano forniti riscontri una volta che queste venivano soddisfatte;

c) le caselle comuni di posta elettronica dei GVC, che vengono utilizzate come «punto di accesso unico» per la condivisione delle informazioni con gli enti vigilati, non sono accessibili a tutti i membri del GVC provenienti dalle ANC. Alcuni GVC consentono alla banca vigilata di comunicare simultaneamente con la BCE e l'ANC.

… e le differenze nell'uso e nella classificazione delle funzioni trasversali in seno alle ANC potrebbero dar luogo a un uso inefficiente delle risorse

142

A livello delle ANC, vi sono circa 1 300 ETP[93] che lavorano in funzioni trasversali di vigilanza[94]. Sono forniti scarsi orientamenti specifici sull'interazione diretta tra GVC e funzioni trasversali delle ANC. Nel riesame interno della BCE (cfr. paragrafo 116) si è riscontrato che per una medesima finalità, in alcuni casi i membri del GVC designati dalle ANC hanno contattato le équipe trasversali locali, mentre i membri impiegati dalla BCE hanno contattato le divisioni trasversali della propria istituzione. Ciò ha comportato una duplicazione del lavoro e ritardi decisionali.

La mancanza di valutazioni della performance vincolanti per il personale delle ANC assegnato ai GVC potrebbe creare problemi di incentivi e di performance

143

All'istituzione dell'MVU, non esistevano procedure formali con cui la BCE potesse trasmettere alla dirigenza delle ANC un resoconto ufficiale sulla performance del personale delle stesse assegnato ai GVC. Benché fossero forniti alcuni riscontri, questi rimanevano ufficiosi e non vi era alcun obbligo per l'ANC di accettarli o di tenerne conto.

93 Il dato è stato ricavato da un'indagine condotta dal Comitato per lo sviluppo organizzativo della BCE (ottobre 2014).

94 Le funzioni trasversali possono variare per nome e natura da una ANC all'altra, ma includono in genere unità o settori specialistici addetti, ad esempio, alle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività bancaria, alla gestione delle crisi, alle misure per il rispetto della normativa e alle sanzioni, alle politiche di vigilanza, ai modelli interni per i rischi, a pianificazione e coordinamento, ecc.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

144
La BCE ha ora istituito un processo pilota per fornire feedback in modo ufficiale dai coordinatori dei GVC ai sub-coordinatori dei GVC provenienti dalle ANC, ma non al restante personale delle ANC. Detto processo pilota ha avuto inizio il 18 novembre 2015[95]. «Sulla base dell'esperienza acquisita […], sarà valutata una più ampia adozione del meccanismo relativo al feedback sull'operato nell'MVU»[96]. Si tratta di uno sviluppo positivo e, potenzialmente, di un miglioramento significativo rispetto alla situazione passata.

145
Rimane, tuttavia, a completa discrezione dell'ANC se avvalersi o meno del feedback fornito dal coordinatore del GVC e se includerlo nelle relazioni sul proprio personale stilate presso la ANC stessa. Non solo la ANC conserva la piena responsabilità per le valutazioni della performance dei propri effettivi, ma ad alcuni potrebbe addirittura essere vietato dalla legislazione nazionale utilizzare il feedback sulla performance fornito dalla BCE.

146
Delle ANC che hanno risposto al questionario della Corte, l'80 % ha indicato di ricevere dalla BCE feedback sulla performance in merito al lavoro svolto dai membri assegnati dalle ANC ai GVC. Solo il 33 %, però, ha segnalato di prendere in considerazione tale feedback ai fini del proprio esame sulla performance.

147
Potenzialmente, il conflitto tra linee gerarchiche e l'assenza di un feedback vincolante sulla performance fornito dalla BCE potrebbero avere ripercussioni negative. Si rischia che gli effettivi delle ANC scelgano di accordare la priorità alle attività dell'ANC di appartenenza piuttosto che ai propri compiti nell'ambito del GVC.

95 Decisione BCE/2015/36 (pubblicata al seguente indirizzo: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2015_36_f_sign.pdf).

96 Considerando (3) della decisione BCE/2015/36 del 18 novembre 2015.

Il regime di «responsabilità» e assegnazione delle risorse

L'MVU non dispone di un percorso formativo integrato né di un programma di certificazione per gli addetti alla vigilanza

148

La BCE offre svariati percorsi di formazione in competenze lavorative generali e trasversali (*soft skill*), ad esempio sulla redazione di testi, nonché corsi di gestione e formazione relativa ai processi e agli strumenti informatici. Le conoscenze tecniche del personale addetto alla vigilanza bancaria sono verificate durante il processo di assunzione e la BCE fornisce al proprio personale l'accesso a corsi online sulla vigilanza bancaria organizzati dall'Istituto per la stabilità finanziaria. Il personale può anche partecipare a formazioni organizzate dalle ANC o da altre autorità di vigilanza bancaria, oltre a corsi specifici offerti principalmente dalla DG MS IV. Ciononostante, non esiste un vero e proprio percorso formativo strutturato obbligatorio, soprattutto nelle aree tematiche tecniche specificatamente pertinenti per i compiti di vigilanza bancaria del personale dell'MVU. È stato istituito un gruppo direttivo per creare e mantenere a livello di sistema un percorso di formazione in materia di vigilanza per tutto il personale pertinente dell'MVU. Detto gruppo sta sviluppando e integrando gli elementi già esistenti di tale percorso formativo, per far sì che venga posto in essere un programma di formazione efficace per l'intero MVU. I corsi di formazione prioritari per il 2016 verranno offerti nell'autunno del 2016 ed un programma più completo verrà avviato nel 2017.

149

Seppur comprensibile nelle primissime fasi di istituzione, la mancanza di un percorso formativo integrato o di un programma di certificazione delle conoscenze può ostacolare l'efficacia della vigilanza, in quanto il personale dell'MVU potrebbe non disporre delle necessarie conoscenze tecniche aggiornate per espletare una vigilanza efficace sul settore bancario dell'UE. Ciò vale in particolare se si considerano i numerosi nuovi orientamenti prudenziali e i requisiti di vigilanza introdotti negli anni recenti. In aggiunta, i neoassunti alla BCE provengono da un'ampia varietà di assetti giuridici e regolamentari nazionali, dove persistono molte e profonde differenze, nonostante i tentativi di armonizzare le pratiche in tutto il territorio di competenza dell'MVU. In tale contesto, un programma di formazione sulla vigilanza, che sia integrato, approfondito e dotato di un chiaro processo di certificazione, sembrerebbe una condizione necessaria per creare un meccanismo di vigilanza veramente integrato, quale perseguito dal regolamento sull'MVU[97].

97 Cfr. considerando (79) del regolamento sull'MVU.

I meccanismi di vigilanza ispettiva (on site) sono coerenti e completi

150

L'audit espletato dalla Corte sull'attività di vigilanza ispettiva (*on site*) è stato basato sui princìpi fondamentali del CBVB, secondo i quali le autorità di vigilanza dovrebbero ricorrere a un'appropriata combinazione di ispezioni in loco e controlli a distanza (*off site*)[98]. I responsabili della vigilanza dovrebbero disporre di un processo coerente per la pianificazione e l'esecuzione delle attività in loco e a distanza, applicando politiche e procedure che consentano l'esecuzione di tali attività in modo approfondito e coerente, con responsabilità, obiettivi e realizzazioni chiaramente definiti, nonché un coordinamento efficace e una condivisione delle informazioni tra le funzioni svolte in loco e quelle a distanza[99].

151

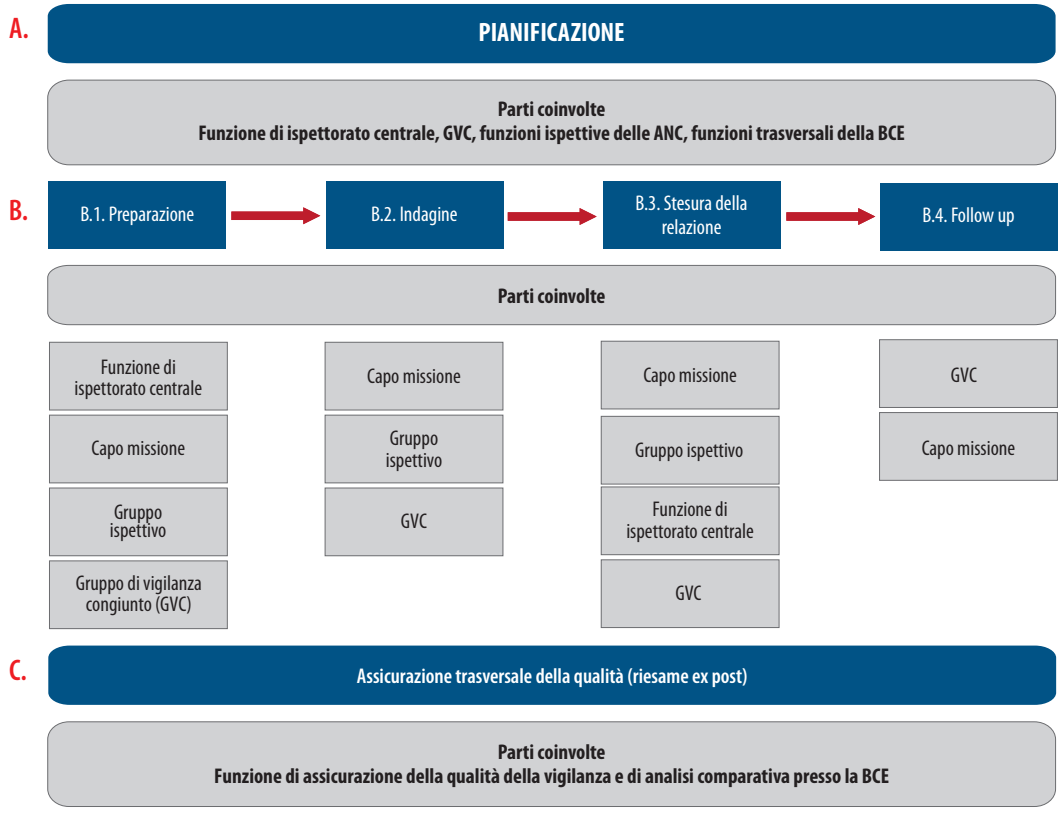
Il processo di vigilanza ispettiva si compone di fasi nettamente distinte (cfr. ***figura 12***).

98 CBVB, *Princìpi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria* (2012), principio 9, criterio essenziale 1. I princìpi definiscono le ispezioni in loco come " uno strumento atto a: offrire una verifica indipendente dell'esistenza presso la banca di politiche, procedure e controlli adeguati; accertare che le segnalazioni delle banche sono affidabili; ottenere informazioni supplementari sulla banca e le società a essa collegate per la valutazione delle condizioni della banca; monitorare il seguito dato dalla banca a eventuali timori di natura prudenziale, ecc.".

99 CBVB, *Princìpi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria* (2012), principio 9, criterio essenziale 2.

Figura 12

Le fasi della vigilanza ispettiva



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla BCE.

152

Durante la fase della **preparazione** tutti i partecipanti dovrebbero raggiungere un'intesa comune sull'estensione dell'ispezione pianificata. Il coordinatore del GVC e il capo missione responsabile del gruppo ispettivo redigono una nota pre-ispettiva in cui sono definiti gli obiettivi, l'estensione e i particolari dell'ispezione. Durante la fase di **indagine**, vengono eseguite tutte le necessarie procedure ispettive sotto la guida del capo missione, prevalentemente presso i locali dell'ente creditizio. Il capo missione predispone una bozza preliminare della relazione, sulla quale la banca è invitata a presentare osservazioni durante la riunione pre-conclusiva; quindi, viene predisposta una bozza della relazione la cui coerenza è sottoposta al vaglio dell'ANC del paese di origine del capo missione e della Divisione Ispettorato (COI) della BCE. Il capo missione finalizza la relazione e ha luogo una riunione conclusiva con l'ente creditizio, sotto la guida del coordinatore del GVC. Nella fase di follow up, il coordinatore del GVC predispone raccomandazioni sulla base delle constatazioni riportate nella relazione ispettiva. Queste raccomandazioni sono trasmesse alla banca in una lettera di follow up.

Per le ispezioni in loco sono emerse carenze di personale, nella pianificazione e nell'esecuzione

Il coinvolgimento della BCE nelle ispezioni in loco è limitato

153

Il COI contava 46 addetti a fine novembre 2015, di cui 35 avevano diretto o preso parte a ispezioni. Il COI stima che il personale dedichi due terzi delle ore di lavoro alle attività sul campo e un terzo a pianificazione, coordinamento e controlli di coerenza.

154

Nel 2015, fino a ottobre, sono state eseguite in tutto 235 ispezioni in loco. Di queste, 29 sono state dirette dal COI (12 % del totale), mentre la maggioranza è stata diretta da una ANC. Nel 2015, la BCE ha fornito l'8 % del personale coinvolto in tutte le ispezioni, mentre il 92 % proveniva dalle ANC.

155

Il regolamento sull'MVU ha conferito alla BCE l'incarico e la responsabilità di eseguire la vigilanza diretta su tutte le banche di rilevanza sistemica della zona euro. La vigilanza ispettiva è una componente essenziale di questo potere. Il ruolo cardine della BCE nelle ispezioni in loco è chiaramente espresso nel considerando (47)[100] e all'articolo 12, paragrafo 1[101], del regolamento sull'MVU. Sebbene ciò non significhi che ogni singola ispezione debba essere diretta o eseguita esclusivamente dal personale della BCE, l'attuale livello di coinvolgimento di questa istituzione è sorprendentemente basso e non coerente con lo spirito del regolamento. Inoltre, nel manuale di vigilanza si afferma che i gruppi per le ispezioni in loco sono, di norma, diretti da personale delle ANC, il che non è in linea con il testo del regolamento. Per i dettagli completi su questa problematica, cfr. di seguito la ***tabella 7***.

Tabella 7

Disposizioni sui capi missione

Regolamento sull'MVU	Regolamento quadro	Manuale di vigilanza
Articolo 12 Ai fini dell'assolvimento dei compiti attribuitile dal presente regolamento e fatte salve altre condizioni stabilite dal pertinente diritto dell'Unione, la BCE può svolgere, a norma dell'articolo 13 e previa notifica all'autorità nazionale competente interessata, tutte le necessarie ispezioni in loco presso i locali commerciali delle persone giuridiche di cui all'articolo 10, paragrafo 1, e di qualsiasi altra impresa inclusa nella vigilanza su base consolidata esercitata dalla BCE in qualità di autorità di vigilanza su base consolidata a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera g). **Considerando (47)** Per assolvere efficacemente i suoi compiti di vigilanza, è necessario che la BCE possa richiedere tutte le informazioni necessarie e svolgere indagini e ispezioni in loco, ove appropriato in collaborazione con le autorità nazionali competenti.	**Articolo 143, paragrafo 1** 1. In virtù dell'articolo 12 del regolamento sull'MVU, ai fini dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti dal regolamento sull'MVU, la BCE designa dei gruppi per le ispezioni in loco, come previsto dall'articolo 144, al fine di svolgere tutte le necessarie ispezioni in loco presso i locali di una persona giuridica come definita all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento sull'MVU. **Articolo 144** 1. La BCE è responsabile della costituzione e della composizione dei gruppi per le ispezioni in loco con il coinvolgimento delle ANC, in conformità all'articolo 12 del regolamento sull'MVU. 2. La BCE designa il capo del gruppo per l'ispezione in loco, scegliendolo tra i membri del personale della BCE e dell'ANC.	**Paragrafo 45** I gruppi per le ispezioni in loco sono, di norma, diretti da personale delle ANC.

Fonte: Corte dei conti europea.

100 "Per assolvere efficacemente i suoi compiti di vigilanza, è necessario che la BCE possa richiedere tutte le informazioni necessarie e svolgere indagini e ispezioni in loco, ove appropriato in collaborazione con le autorità nazionali competenti. La BCE e le autorità nazionali competenti dovrebbero avere accesso alle stesse informazioni senza che gli enti creditizi siano soggetti al requisito della doppia relazione".

101 "Ai fini dell'assolvimento dei compiti attribuitile dal presente regolamento e fatte salve altre condizioni stabilite dal pertinente diritto dell'Unione, la BCE può svolgere, a norma dell'articolo 13 e previa notifica all'autorità nazionale competente interessata, tutte le necessarie ispezioni in loco presso i locali commerciali delle persone giuridiche di cui all'articolo 10, paragrafo 1, e di qualsiasi altra impresa inclusa nella vigilanza su base consolidata esercitata dalla BCE in qualità di autorità di vigilanza su base consolidata a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera g). Se necessario ai fini di un'ispezione corretta ed efficace, la BCE può svolgere l'ispezione in loco senza preavviso alle suddette persone giuridiche".

156
I membri di un gruppo ispettivo, compreso il capo missione, sono nominati dalla BCE. Tanto il regolamento quadro quanto il manuale di vigilanza escludono la possibilità che a capo delle missioni vengano designati soggetti esterni (appartenenti ad esempio a società di revisione contabile), poiché vi si afferma che tale funzione può essere svolta esclusivamente da membri del gruppo ispettivo. Il regolamento quadro, quindi, è più restrittivo del regolamento sull'MVU. Uno studio recente commissionato dal Parlamento europeo ha obiettato che un approccio più flessibile in merito al coinvolgimento di auditor esterni per la vigilanza migliorerebbe la qualità, a determinate condizioni[102]. La nomina di esperti esterni con appropriate garanzie potrebbe di fatto semplificare la situazione in un momento in cui la BCE stessa dispone di limitate risorse umane, assicurando al contempo l'assenza di potenziali conflitti di interesse.

157
Tramite il questionario, la Corte ha domandato alle ANC se fosse possibile che personale esterno rivestisse il ruolo di capo missione per le ispezioni in loco di enti creditizi meno significativi. Due ANC hanno risposto in termini positivi. Una di esse ricorre da molti anni a personale esterno per il ruolo di capo missione.

158
Un'analisi fornita dalla BCE nel contesto di una relazione interna della Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza, riguardante il programma di revisione prudenziale (SEP), ha dimostrato che nel 2015 la tendenza era negativa per quanto riguarda l'assegnazione di personale delle ANC a ispezioni transfrontaliere. Un motivo risiedeva nella politica in materia di rimborsi per le spese di viaggio e di retribuzione sostenute dalle ANC. Nel settembre 2015, il Consiglio di vigilanza ha deciso di coprire e rimborsare la totalità delle spese di viaggio, ma non i costi salariali. Nel questionario, la Corte ha chiesto alle ANC se tali costi andassero rimborsati. Secondo cinque delle sette ANC che hanno risposto, essi andrebbero rimborsati, mentre secondo le altre due l'attuale sistema non andrebbe modificato. Altri motivi per l'evoluzione nell'assegnazione del personale delle ANC, stando alla stessa relazione della Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza, erano la scarsità delle risorse delle ANC e la lunga durata delle ispezioni transfrontaliere.

La pianificazione è dettagliata e complessa

159
Il processo di vigilanza inizia con l'istituzione, per ciascun ente creditizio significativo, di un SEP in cui vengono definite le azioni e le priorità di vigilanza per l'anno successivo. A tal fine, il SEP elenca tutte le richieste di ispezione in loco e le classifica per priorità, come «essenziali», «importanti» o «auspicabili»[103]. Non vi sono orientamenti per questa classificazione.

102 *Banking Supervision and External Auditors in the European Union*, pag. 6, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU(2015)542673_EN.pdf.

103 Capitolo 6, paragrafo 75, del manuale di vigilanza.

160

Nella ***tabella 8*** è riportato il numero di ispezioni richieste dai GVC e quello delle ispezioni svolte, per priorità, nel 2015. I dati aggregati mostrano che, nel 2015, i GVC hanno presentato 576 domande di ispezione in loco, 250 (43 %) delle quali sono state approvate. La BCE ha spiegato che, benché alcune ispezioni siano state considerate ingiustificate, altre non hanno potuto essere espletate a causa di una carenza di personale della BCE e/o delle ANC. Tre delle undici ANC che hanno risposto alla domanda circa l'adeguatezza del personale in organico hanno asserito di essere confrontate a una carenza di personale. La Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza ha concluso, nella relazione, che le risorse delle ANC erano particolarmente limitate nella seconda metà del 2015.

Tabella 8

Ispezioni in loco richieste, approvate ed eseguite per il 2015 (al 31.10.2015)

Livello di priorità	Numero di domande di ispezione	Numero di ispezioni approvate	Numero di indagini eseguite
Essenziale	Non comunicato	148	143
Importante	Non comunicato	86	80
Auspicabile	Non comunicato	16	12
Totale	**576**	**250**	**235**

Fonte: dati della BCE adattati, ma non sottoposti ad audit.

161

La procedura per riprogrammare un'ispezione in loco non è affrontata o illustrata nel manuale di vigilanza. È tuttavia stabilita in un aggiornamento mensile delle ispezioni in loco, che deve essere approvato dal Consiglio di vigilanza e dal Consiglio direttivo nel quadro della procedura di «non obiezione».

162

Al novembre 2015, le ANC avevano fornito 249 capi missione (134 ETP) e 906 ispettori (421 ETP) per le ispezioni in loco. La differenza tra il numero di addetti e i dati espressi in ETP è principalmente dovuta al tempo che gli ispettori hanno potuto dedicare alle missioni, ma anche, secondo il COI, all'inattendibilità dei dati forniti dalle ANC. A causa delle carenze delle risorse, nel 2015 il COI ha dovuto ridefinire l'ordine di priorità di altre ispezioni per soddisfare domande di ispezione ad hoc.

163

Il manuale di vigilanza non impone una frequenza minima di ispezione, sebbene si ritenga che ciò rientri nella migliore prassi di vigilanza[104]. Nel gennaio 2016, il Consiglio di vigilanza ha chiesto una strategia chiara alla base delle richieste di ispezioni in loco e della loro classificazione in ordine di priorità. Nel maggio 2016 è stata adottata una decisione per una proposta di strategia di pianificazione delle ispezioni in loco, comprendente «obiettivi di impegno» (*targeted engagement levels*). Gli «obiettivi di impegno» sono un numero indicativo di ispezioni in loco da svolgere idealmente nel corso di un ciclo di pianificazione. Tuttora, non vi è alcuna disposizione che consenta agli enti creditizi stessi di richiedere un'ispezione in loco, a differenza della prassi in altri sistemi di vigilanza[105].

164

Per il 2016, i coordinatori dei GVC devono ora presentare una breve motivazione scritta per ciascuna domanda di ispezione in loco. Ciò consente al COI di comprendere meglio i requisiti necessari, il che dovrebbe semplificare il processo di pianificazione. A questo proposito, la relazione della Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza ha concluso che, sebbene la selezione delle ispezioni basata sulle risorse disponibili possa costituire un approccio ragionevole nel breve termine, visti i vincoli in termini di risorse, nel lungo periodo le proposte dei GVC andrebbero approvate in funzione della situazione e del profilo di rischio dell'ente creditizio.

Occorre migliorare il sistema informatico

165

L'esecuzione, la stesura delle relazioni e il follow up delle ispezioni in loco dovrebbero essere sostenuti da un adeguato sistema informatico. La BCE si avvale dell'applicazione IMAS (*Information Management System*). Poiché l'IMAS è il principale strumento informatico utilizzato sia dai GVC sia dai gruppi ispettivi, dovrebbe costituire la base tecnica per l'armonizzazione dei processi e l'uniformità della vigilanza sugli enti creditizi.

166

Nel complesso, è ragionevole che la BCE utilizzi una piattaforma informatica integrata per la vigilanza ispettiva (*on site*) e a distanza (*off site*). Tuttavia, per quanto concerne la vigilanza ispettiva, l'IMAS presenta le seguenti carenze principali:

a) assenza di funzionalità per l'assegnazione delle risorse di personale e il monitoraggio delle missioni;

b) non allineamento al capitolo 6 del manuale di vigilanza dell'MVU, specie per quanto riguarda le norme in materia di uniformità della documentazione e le piste di audit;

c) funzionalità mediocri per il caricamento e lo scaricamento di documenti e dati;

d) problemi di accesso remoto;

e) funzionalità inadeguate per la stesura di relazioni;

f) procedure di controllo inadeguate.

104 Cfr. la sezione 5000.0.3 del manuale di vigilanza della Federal Reserve statunitense.

105 Cfr. la sezione 5000.0.2 del manuale di vigilanza della Federal Reserve statunitense.

167
L'attuale versione dell'IMAS non è adatta alle ispezioni in loco. Stando alla BCE, questa era una soluzione temporanea in attesa di poter introdurre un vero e proprio sistema informatico. Delle ANC che hanno risposto al questionario della Corte, cinque usano attualmente l'IMAS e quattro no. Il grado di utilizzo differisce da una ANC all'altra.

168
Gli auditor della Corte non sono riusciti a rinvenire informazioni nel manuale di vigilanza circa la registrazione o l'archiviazione dei documenti ispettivi (come le relazioni ispettive) nel caso in cui non venga utilizzato l'IMAS. Il COI ha trasmesso alla Corte un messaggio standard di posta elettronica con cui si chiede di archiviare nell'IMAS determinati documenti. Questo messaggio è inviato ai capi missione quando viene diffusa la relazione finale. Il COI, tuttavia, non verifica se tutti i documenti richiesti siano stati archiviati. Inoltre, il messaggio di posta elettronica non contiene alcuna richiesta riguardo all'archiviazione di elementi probatori non utilizzati per le constatazioni.

169
Nella documentazione fornita, non c'erano elementi comprovanti che il Consiglio di vigilanza fosse al corrente della mancanza nell'IMAS di determinate caratteristiche fondamentali, che gli consentirebbero di adottare decisioni sulla base di informazioni esaurienti.

170
Nell'IMAS tutti i capi missione hanno accesso a tutte le relazioni sulle ispezioni in loco per l'intera durata della loro carica. Ciò crea un rischio operativo di uso scorretto o perdita involontaria di dati concernenti le relazioni. La BCE ha fornito alla Corte un documento che definisce la politica in materia di diritti di accesso, da parte dei propri addetti all'MVU, alle informazioni di vigilanza nell'IMAS; questo documento tuttavia non riguarda i diritti di accesso dei capi missione o degli ispettori in loco nominati dalle ANC. Inoltre, dal momento che il manuale di vigilanza non esige che tutti i documenti di lavoro siano registrati nell'IMAS, le ANC hanno la facoltà di stabilire il proprio approccio in proposito.

La BCE pianifica misure concrete per accrescere le qualifiche e le competenze degli ispettori e dei capi missione

171
Il regolamento quadro sull'MVU conferisce alla BCE la responsabilità di istituire e comporre i gruppi per l'ispezione in loco. Nella pratica, tuttavia, la BCE deve, a causa delle limitate risorse di cui dispone, fare affidamento sul personale delle ANC disponibile.

172
La Corte ha ricevuto solo statistiche aggregate sull'esperienza maturata dai capi missione e dai capi progetto incaricati di verificare i modelli interni delle banche per il calcolo dei requisiti patrimoniali. Al febbraio 2015, il 56 % di tutti i capi missione e capi progetto avevano maturato un'esperienza inferiore a tre anni nel dirigere ispezioni in loco o audit sui modelli interni[106].

173
Date le differenze tra ANC, il COI passa in rassegna, mediante indagini semestrali, le competenze degli ispettori in loco delle ANC. Alla Corte è stata fornita una sintesi aggregata relativa a febbraio 2015, ma senza i particolari sottostanti all'indagine. Stando alla sintesi, all'epoca solo tre ANC erano in grado di assicurare tutte le competenze necessarie per le ispezioni in loco. Una ANC era sprovvista di quasi tutte le competenze necessarie, mentre le altre di almeno alcune competenze.

174
Attraverso il questionario, la Corte ha chiesto alle banche di esprimersi sulla qualità delle ispezioni in loco da quando è stato istituito l'MVU. Il 54 % di coloro che hanno risposto ha affermato che la qualità era buona o molto buona, il 37 % che la qualità era appena sufficiente e il 10 % che era scadente.

175
Nel 2015, la BCE ha organizzato sei seminari formativi per i capi missione. Tuttavia, la metà dei capi missione non ha partecipato neanche ad uno di questi seminari. La BCE intende creare un'accademia per le ispezioni, che svilupperà corsi specifici nell'ambito del programma di formazione istituzionale della BCE.

106 I modelli interni sono utilizzati per il calcolo dei requisiti patrimoniali ai sensi del regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR). Questi modelli interni devono essere approvati e monitorati dalle autorità di vigilanza. Ulteriori informazioni sono reperibili nella Guida alla vigilanza bancaria pubblicata dalla BCE nel novembre 2014.

Vi è una struttura chiara per la stesura delle relazioni, anche se è sprovvista di una certa attenzione al particolare e potrebbe risultare sminuita dalle lungaggini procedurali

La procedura della BCE per la stesura delle relazioni è ben strutturata

176

La sequenza da seguire per la stesura delle relazioni sulle ispezioni in loco è chiaramente definita. Per una descrizione particolareggiata, cfr. ***allegato X***. Nel questionario, la Corte ha chiesto alle banche se fosse stata concessa loro un'opportunità ragionevole di formulare osservazioni sulla bozza di relazione ispettiva e di discuterne con il gruppo ispettivo. La stragrande maggioranza (92 %) delle risposte pervenute è stata positiva.

177

In forza del «principio dell'indipendenza»[107], il capo missione ha la facoltà di respingere eventuali modifiche sostanziali alla relazione ispettiva richieste dal COI. Benché un rifiuto simile debba essere registrato nell'ambito delle constatazioni del COI sulla coerenza, la versione della relazione trasmessa alla banca è quella finale redatta dal capo missione.

Le regole per la comunicazione delle constatazioni sono tuttavia incomplete

178

Le constatazioni scaturite dall'ispezione vengono classificate in base all'impatto sulla situazione finanziaria dell'ente creditizio («basso», «moderato», «elevato» e «molto elevato»)[108]. Questa classificazione, però, è a esclusivo uso interno ed è documentata dagli ispettori nei documenti di lavoro, ma non è registrata nella relazione ispettiva. Il manuale di vigilanza non fornisce orientamenti al riguardo. È difficile far sì che la classificazione delle constatazioni sia uniforme tra i vari capi missione, questione che va quindi affrontata successivamente mediante controlli di coerenza. Due delle ANC che hanno risposto al questionario della Corte hanno ritenuto inadeguati gli orientamenti della BCE sulla classificazione interna, mentre nove li hanno giudicati soddisfacenti.

107 In virtù del "principio dell'indipendenza", il capo missione ha la responsabilità esclusiva dell'esecuzione dell'ispezione, nonché della stesura e della sottoscrizione della relativa relazione.

108 Capitolo 6, paragrafo 123, del manuale di vigilanza.

179

Il manuale di vigilanza non specifica a chi debbano essere trasmessi queste relazioni sulle ispezioni in loco. La BCE non ha esaminato in dettaglio chi sarebbe l'opportuno destinatario in ciascun sistema giuridico. Ricade nella discrezionalità del coordinatore del GVC a chi inviare la relazione. Il rischio è che i membri del consiglio di amministrazione (fra cui i membri privi di un ruolo esecutivo), del consiglio di sorveglianza o del comitato di controllo dell'ente creditizio non ricevano la relazione.

180

Nel questionario, la Corte chiedeva alla banche a chi fossero state indirizzate le relazioni sulle ispezioni in loco. La maggioranza delle risposte (56 %) indicava che le relazioni erano state indirizzate al consiglio di amministrazione, l'11 % che erano trasmesse solo al consiglio di sorveglianza e il 9 % solo all'amministratore delegato. Un ulteriore 9 % delle risposte segnalava che le relazioni erano indirizzate sia al consiglio di amministrazione che a quello di sorveglianza. Le risposte rimanenti (15 %) riportavano diverse combinazioni di destinatari o, in rari casi, destinatari del tutto diversi.

181

A seconda della gravità e della rilevanza delle constatazioni corrispondenti, le raccomandazioni possono assumere due forme. Gli «interventi operativi» non sono vincolanti e non sono soggetti al processo decisionale che coinvolge il Consiglio di vigilanza e il Consiglio direttivo. Dall'altra parte, le «decisioni di vigilanza» sono stilate dal coordinatore del GVC e approvate dal Consiglio di vigilanza e dal Consiglio direttivo nel quadro della procedura di «non obiezione». Sebbene la BCE abbia fornito alla Corte alcune sezioni importanti del manuale di vigilanza, queste non contenevano orientamenti sui concetti di gravità o rilevanza.

182

La relazione finale e le raccomandazioni sono discusse alla riunione conclusiva con l'ente creditizio. Il manuale di vigilanza impone la presenza del capo missione e del coordinatore del GVC, ma non stabilisce le figure dell'ente creditizio che dovrebbero parteciparvi[109].

109 Capitolo 6, paragrafo 137, del manuale di vigilanza.

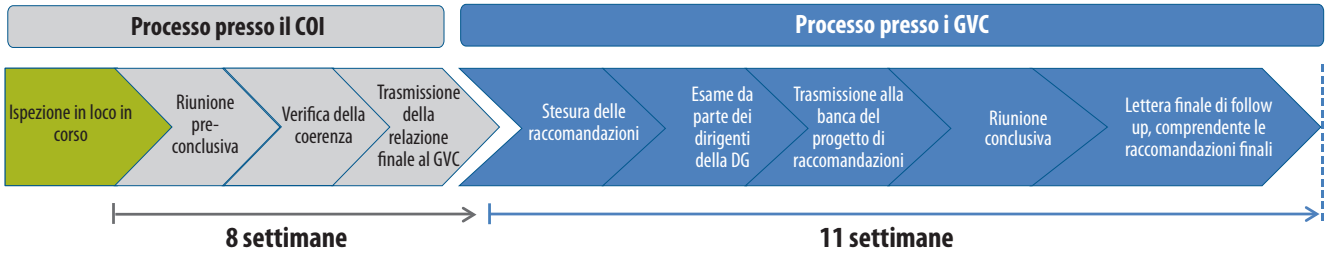
La tempistica per l'emanazione delle relazioni è lunga

183

Come indicato nella ***figura 13***, vi è un limite di otto settimane entro il quale inviare la relazione finale al coordinatore del GVC. La lettera finale di follow up contenente le raccomandazioni per la banca deve essere inviata entro le 11 settimane successive, il che si traduce in una tempistica complessiva di 19 settimane. A causa della lunghezza del processo, si rischia che le constatazioni dell'ispezione siano obsolete quando raggiungono le parti in causa.

Figura 13

Tempistica del processo di follow up



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla BCE.

Conclusioni e raccomandazioni

184

La BCE è riuscita a istituire una complessa struttura di vigilanza in un arco temporale relativamente breve. Il nuovo meccanismo di vigilanza è intrinsecamente dipendente dalle risorse delle ANC. Inoltre, occorre aumentare le risorse assegnate all'audit interno e, in seno a questa funzione, va abbreviata la tempistica per la copertura del rischio. Il livello di informazioni fornite dalla BCE è stato solo in parte sufficiente alla Corte per valutare l'efficienza delle operazioni connesse alla struttura di governance dell'MVU, il lavoro svolto dai relativi gruppi di vigilanza congiunti e le ispezioni in loco condotte[110]. La lacuna di controllo che ne è emersa da quando è stato istituito l'MVU, e che il Comitato di contatto delle ISC nazionali ha messo in luce, ha trovato quindi conferma nell'audit espletato dalla Corte.

Governance

185

Il processo decisionale è complesso e comporta uno scambio di informazioni a diversi livelli (paragrafi 32-35). Il Consiglio di vigilanza ha il compito di finalizzare un elevato numero di progetti di decisioni completi, circostanza che potrebbe nuocere all'efficienza e all'efficacia delle sue riunioni e che assorbe in misura significativa le risorse del Segretariato (paragrafi 36-39).

186

La BCE assolve i compiti attribuitile dal regolamento sull'MVU senza recare pregiudizio ai compiti di politica monetaria e a qualsiasi altro compito e separandoli da questi ultimi[111]. Il considerando (65) di detto regolamento dispone che i compiti di politica monetaria e quelli di vigilanza assegnati alla BCE siano assolti in maniera nettamente separata. Nell'interpretazione della BCE, ciò consente il ricorso a determinati servizi condivisi. È altresì ovvio che la separazione non debba precludere lo scambio delle informazioni necessarie. Tuttavia, non è stata eseguita un'analisi dei rischi circa l'impiego di servizi condivisi che forniscono sostegno a entrambe le funzioni e non è posto in essere un controllo di conformità (paragrafi 40-46). Inoltre, è a rischio l'indipendenza percepita della funzione di vigilanza, dal momento che il presidente ed il vicepresidente del Consiglio di vigilanza vengono soltanto consultati sulla dotazione finanziaria o sulle risorse umane per la vigilanza e non hanno il controllo su tali aspetti (paragrafi 47-52).

187

La funzione di audit interno della BCE non dispone al momento delle risorse adeguate per fronteggiare i rischi individuati per le tematiche relative all'MVU e la pianificazione degli audit non assicura la copertura, in tempi ragionevoli, di tutti gli elementi chiave nei settori a medio o elevato rischio (paragrafi 62-77).

110 Cfr. paragrafo 19.

111 Articolo 25 del regolamento sull'MVU.

Raccomandazione 1

La BCE dovrebbe snellire ulteriormente il processo decisionale e delegare talune decisioni ai livelli inferiori, per consentire al Consiglio di vigilanza di concentrarsi sulle questioni più problematiche. Dato il significativo coinvolgimento del Segretariato, in veste di coordinatore, nel processo decisionale, occorre sviluppare per ciascun tipo di decisione ulteriori orientamenti sotto forma di checklist, modelli e diagrammi di flusso.

Data-obiettivo di attuazione: metà 2017.

Raccomandazione 2

Per fugare i timori riguardanti il ricorso a servizi condivisi, la BCE dovrebbe valutare i rischi che esso comporta e attuare le necessarie misure cautelative, compresi la gestione di eventuali richieste confliggenti ed un apposito controllo di conformità. Andrebbe inoltre stabilita una procedura formale per il presidente ed il vicepresidente del Consiglio di vigilanza, per far sì che:

i) si tenga conto in modo adeguato e completo delle esigenze della funzione di vigilanza;

ii) siano definite linee gerarchiche distinte laddove siano interessate specifiche risorse addette alla vigilanza;

iii) essi siano ancor più coinvolti nel processo di definizione del bilancio e nel relativo processo decisionale, promuovendo l'autonomia di bilancio della funzione di vigilanza presso la BCE, entro i limiti fissati dal quadro normativo.

Data-obiettivo di attuazione: metà 2017.

Raccomandazione 3

La BCE dovrebbe assegnare all'audit interno competenze e risorse sufficienti a far sì che i settori a rischio medio ed elevato siano coperti nei modi e nei tempi opportuni.

Data-obiettivo di attuazione: metà 2017.

Obbligo di render conto del proprio operato

188
Il mandato di audit della Corte nei confronti della BCE è evidenziato all'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU, che rimanda anche all'articolo 27.2 dello statuto del SEBC e della BCE. In ragione delle limitazioni imposte dalla BCE agli auditor della Corte per quanto riguarda l'accesso ai documenti, non sono stati sottoposti ad audit settori importanti[112]. Anche le ISC nazionali hanno rilevato una lacuna di controllo, in quanto i propri precedenti mandati di audit sulle autorità di vigilanza bancaria nazionali non sono stati sostituiti da un mandato analogo della Corte sulle attività di vigilanza svolte dalla BCE (paragrafi 85-87).

189
La BCE ha stabilito norme che disciplinano l'obbligo di render conto del proprio operato dinanzi al Parlamento europeo e al pubblico; i ruoli e le responsabilità dell'MVU sono chiaramente definiti e resi di pubblico dominio. Questi meccanismi risentono negativamente del fatto che la BCE non pubblica indicatori e misurazioni della performance per dimostrare l'efficacia della vigilanza (paragrafi 82-84 e 88-91).

Raccomandazione 4

La BCE dovrebbe collaborare appieno con la Corte per metterla in condizioni di esercitare il proprio mandato e quindi rafforzare il rispetto dell'obbligo di rendiconto.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

Raccomandazione 5

Per rafforzare il rispetto dell'obbligo di rendiconto verso l'esterno, la BCE dovrebbe formalizzare i propri attuali meccanismi di misurazione della performance della vigilanza e di divulgazione al pubblico di informazioni al riguardo. Le indagini delle istituzioni finanziarie potrebbero essere utili per indicare ambiti problematici e possibili miglioramenti.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2018.

112 Cfr. paragrafo 19.

Gruppi di vigilanza congiunti

190
Il regolamento quadro sull'MVU conferisce alla BCE l'incarico di costituire e comporre i gruppi di vigilanza congiunti per la vigilanza a distanza (*off site*) degli enti significativi; ciononostante, i GVC sono rimasti, in parte per come sono concepiti, fortemente dipendenti dal personale nominato dalle ANC. La BCE, quindi, ha solo un controllo limitato – in termini sia quantitativi sia qualitativi – sulla maggiore componente del personale in dotazione ai GVC e fa invece affidamento sulla cooperazione e sulla buona volontà delle ANC. Le risorse umane scarseggiano in tutti i GVC, il che mette a repentaglio la missione della BCE di condurre «un'azione di vigilanza bancaria invasiva ed efficace» (paragrafi 126-137).

191
Il livello di personale addetto alla vigilanza è stato in origine fissato secondo un approccio molto semplice, basato su stime del personale addetto a funzioni simili presso le ANC prima che fosse istituito l'MVU. Queste stime si sono dimostrate inesatte. Non è stata condotta alcuna analisi dettagliata delle esigenze in termini di personale per il nuovo e molto più impegnativo quadro dell'MVU. Ciò significa che non è stato stabilito alcun nesso diretto tra il programma di revisione prudenziale e l'assegnazione delle risorse, come invece impone la direttiva sui requisiti patrimoniali (paragrafi 107-112). Come conferma una recente comunicazione del Consiglio di vigilanza, vi sono segnali che gli attuali livelli di organico non bastano.

192
Non esiste un percorso formativo strutturato obbligatorio per i funzionari della BCE sugli aspetti pratici della vigilanza a distanza, soprattutto per aree tematiche tecniche che riguardano in particolare i compiti di vigilanza bancaria. Inoltre, la BCE è sprovvista di una banca dati centralizzata, standardizzata e completa sulle capacità e competenze dei membri dei GVC (siano essi designati dalla BCE o dalle ANC) (paragrafi 148-149).

193
Il raggruppamento in cui ciascuna banca è collocata viene utilizzato costantemente come uno dei due fattori (l'altro è il punteggio assegnato in base all'analisi dei rischi) che determinano il «livello minimo d'impegno» per l'intensità di vigilanza esercitata sulla banca. La metodologia di raggruppamento della BCE non è stata riveduta o aggiornata dopo l'attivazione dell'MVU. Inoltre, i dati a livello di singola banca utilizzati nell'esercizio di raggruppamento non sono aggiornati dal 2013. Pertanto, per la pianificazione corrente di vigilanza la BCE sta ancora usando un modello che risale all'avvio dell'MVU (paragrafi 113-121).

194
La documentazione fornita sulla pianificazione della vigilanza non ha messo la Corte in condizioni di concludere se la BCE svolga queste attività di vigilanza con efficienza.

Raccomandazione 6

La BCE dovrebbe modificare il regolamento quadro sull'MVU per formalizzare gli impegni delle ANC partecipanti e assicurare che tutte partecipino appieno ed in modo proporzionato alle attività dei GVC.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2017.

Raccomandazione 7

La BCE dovrebbe sviluppare, in collaborazione con le ANC, profili di ruolo/équipe e metodi per valutare sia l'idoneità del personale che le ANC intendono assegnare ai GVC sia la performance successiva di detto personale.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2018.

Raccomandazione 8

La BCE dovrebbe istituire e mantenere una banca dati centralizzata, standardizzata e completa su competenze, esperienza e qualifiche degli effettivi assegnati ai GVC dalla BCE e dalle ANC.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2018.

Raccomandazione 9

La BCE dovrebbe attuare un percorso formativo formale, sia per gli addetti alla vigilanza che prendono servizio sia per quelli che sono già in attività nei GVC, che verta su una formazione orientata ai contenuti e pertinente alla vigilanza bancaria, facendo sì che la partecipazione obbligatoria sia commisurata alle esigenze di servizio nonché all'esperienza ed al profilo di ogni funzionario; dovrebbe inoltre considerare l'attuazione, per il personale dei GVC, di un programma di certificazione per l'esercizio della vigilanza a distanza.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2018.

Raccomandazione 10

La BCE dovrebbe sviluppare e attuare una metodologia basata sul rischio per determinare il numero-obiettivo di effettivi e la composizione delle competenze per i GVC, affinché le risorse per ciascuno di essi (personale della BCE e delle ANC) siano commisurate alle dimensioni, alla complessità e al profilo di rischio dell'ente vigilato, nonché adeguate per svolgere il programma di revisione prudenziale per l'ente in questione.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2018.

Raccomandazione 11

Dal momento che continua a essere impiegato in questo importante processo di pianificazione della vigilanza, il modello dei raggruppamenti dovrebbe essere riveduto periodicamente e all'occorrenza aggiornato. Anche le informazioni sulle singole banche impiegate nell'esercizio di raggruppamento andrebbero aggiornate con regolarità.

Data-obiettivo di attuazione: metà 2017.

Ispezioni in loco

195

La documentazione fornita dalla BCE non è stata sufficiente per un esame integrale dell'efficienza operativa. Da quanto ha potuto valutare la Corte, il processo sarebbe coerente e completo (paragrafi 150-152).

196

L'articolo 12 del regolamento sull'MVU ha conferito alla BCE l'incarico di svolgere ispezioni in loco. Tuttavia, l'attuale prassi operativa non è in linea con questo obiettivo. La BCE fornisce non più dell'8 % degli addetti totali all'esecuzione delle ispezioni in loco e ha diretto solo il 12 % delle visite ispettive. Quasi tutte le altre ispezioni sono state guidate da personale dell'autorità di vigilanza dello Stato di origine o dello Stato ospitante (paragrafi 153-158).

197

Fino al maggio 2016, non sono stati forniti orientamenti chiari sull'attribuzione di priorità nella pianificazione e nell'assegnazione delle risorse alle singole ispezioni (paragrafo 159). Il manuale di vigilanza della BCE non impone una frequenza minima delle ispezioni (paragrafo 163), ma nel maggio 2016 sono state prese misure che affrontano anche questo punto. Il sistema informatico presenta carenze significative (paragrafi 165-170) e va affrontata la questione delle qualifiche e competenze degli addetti alla vigilanza ispettiva designati dalle ANC (paragrafi 171-175). In aggiunta, le relazioni ispettive dovrebbero essere redatte con maggior prontezza una volta tenuta la riunione conclusiva (paragrafo 183).

Raccomandazione 12

La BCE dovrebbe integrare il proprio organico o rivederne le assegnazioni per far sì che, sulla base di una chiara classificazione dei rischi per priorità, la sua presenza sia rafforzata in misura consistente nelle ispezioni in loco presso le banche significative. Andrebbe incrementata la percentuale di ispezioni in loco dirette da un responsabile della vigilanza proveniente da una ANC che non appartenga allo Stato membro di origine o a quello ospitante dell'ente.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2018.

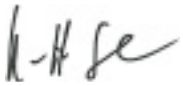
Raccomandazione 13

La BCE dovrebbe monitorare da vicino le debolezze del sistema informatico per le ispezioni in loco e perseguire i propri sforzi volti ad accrescere le qualifiche e le competenze degli addetti alla vigilanza ispettiva designati dalle ANC.

Data-obiettivo di attuazione: metà 2017.

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 18 ottobre 2016.

Per la Corte dei conti europea



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegato I

L'approccio di audit in sintesi

Quesito di audit	Criteri di audit	Analisi svolta ai fini dell'audit
I meccanismi di governance dell'MVU forniscono un ambiente adeguato per il lavoro dei GVC e dei gruppi per le ispezioni in loco?	I Principio fondamentale 2 del CBVB II Regolamento sull'MVU, considerando (65), (66) e (77) III Regolamento sull'MVU, articoli 4, 6, 19, 22, 24, 25 e 26 IV Manuale di vigilanza della BCE V Regolamento interno della BCE	o Analisi qualitativa dei documenti o Colloqui con il personale
L'organizzazione dell'audit interno e i meccanismi di pianificazione e rendicontazione fanno sì che i rischi individuati in relazione ai compiti di vigilanza bancaria siano affrontati in modo soddisfacente?	I Principio 2030 dell'IIA, orientamento pratico dell'IPPF (International Professional Practice Framework) sul principio 2030	o Analisi qualitativa dei documenti o Colloqui con il personale
Le procedure e l'applicazione pratica delle norme disciplinanti l'obbligo di render conto, compreso l'audit esterno, forniscono un ambiente adeguato per la vigilanza bancaria?	I Principio fondamentale 2 del CBVB II Regolamento sull'MVU, articolo 20	o Analisi comparativa e colloqui con personale di altre ISC (Australia, Canada, Stati Uniti) o Analisi dell'indagine condotta dal Comitato di contatto o Analisi qualitativa dei documenti o Colloqui con personale della BCE o Colloqui con parti interessate (Parlamento europeo, Consiglio)
La pianificazione e la costituzione dei GVC sono state adeguate in termini di struttura e di risorse?	I Princìpi fondamentali emanati dal CBVB II Regolamento sull'MVU, articolo 6 III Regolamento sull'MVU, considerando (79) IV Regolamento quadro sull'MVU, articoli 3 e 4 V Direttiva 2013/36/UE, articoli 63 e 971 VI Manuale di vigilanza della BCE VII Orientamenti dell'ABE sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)	Nella misura del possibile: o Analisi delle sezioni del manuale di vigilanza e di altri documenti che trattano della struttura organizzativa o Valutazione della pianificazione generale delle risorse nelle DG MS I e MS II o Valutazione della pianificazione delle risorse dei GVC o Analisi delle decisioni di assegnazione delle risorse, nonché delle ipotesi e dei modelli sottostanti o Colloqui con il personale o Analisi qualitativa di fascicoli del personale o Analisi qualitativa dei documenti del programma di formazione o (tutte le procedure nella misura del possibile)
Le attività di vigilanza sono pianificate in modo appropriato nel rispetto dei criteri stabiliti dai princìpi, e l'autorità di vigilanza effettua tali attività in modo efficiente?	I Princìpi fondamentali emanati dal CBVB II Regolamento quadro sull'MVU, articolo 3 III Direttiva 2013/36/UE, articoli 97 e 99 IV Orientamenti dell'ABE sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)	o Quasi nessuna delle procedure previste ha potuto essere svolta (i documenti relativi al SEP/SREP, i fascicoli bancari e le parti metodologiche del manuale di vigilanza non erano disponibili)
Le ispezioni in loco sono pianificate, effettuate e rendicontate in modo adeguato?	I Principio fondamentale 9 del CBVB II ISA 580 III Regolamento sull'MVU, articolo 12 IV Regolamento quadro sull'MVU, articolo 3 V Direttiva 2013/36/UE, articolo 99 VI Manuale di vigilanza della BCE, capitolo 6	o Analisi qualitativa di documenti ai quali gli auditor della Corte hanno potuto avere accesso o Colloqui con il personale

1 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).

Allegato II

Limiti di accesso alle informazioni

Ambiti non controllati in maniera soddisfacente a causa della mancata trasmissione, da parte della BCE, dei documenti richiesti	Elementi probatori non forniti
Valutazione approfondita o Prove di stress o Esame della qualità degli attivi	o Fra le altre cose, gli orientamenti sulla valutazione delle garanzie reali, il processo di selezione delle attività esposte a rischi, le risposte alle domande più frequenti, i verbali e la corrispondenza riguardanti le riunioni con ABE, CESR e BCE, la valutazione d'impatto dei crediti d'imposta e orientamenti correlati, nonché alcuni documenti relativi a progetti[1]
Processo decisionale o Rispetto del calendario fissato o Livello e tempistica delle decisioni alla luce della gravità della questione o Se e come le varie parti coinvolte nel processo decisionale aggiungano valore e se vi siano sovrapposizioni o ridondanze in base a casi concreti o La Corte non ha potuto effettuare una verifica incrociata tra le osservazioni formulate dalle banche commerciali nel contesto dell'indagine da essa condotta sul processo decisionale e le decisioni effettive	o Decisioni del Consiglio di vigilanza o Fascicoli sulle banche o Documentazione alla base delle fasi procedurali espletate nel processo decisionale o Verbali del Consiglio di vigilanza
Efficienza operativa delle ispezioni in loco o Parti importanti della metodologia di pianificazione o Reale efficienza delle ispezioni in loco o Applicazione omogenea ed efficiente della metodologia nell'intero MVU (ad esempio, casi di indebiti ritardi, scarsa focalizzazione, esecuzione inefficiente degli audit) o Coerenza delle relazioni sulle ispezioni in loco o Efficienti controlli di coerenza o La Corte non ha potuto effettuare una verifica incrociata tra le osservazioni formulate dalle banche commerciali nel contesto dell'indagine da essa condotta sul processo ispettivo e le relazioni o i documenti di lavoro effettivamente redatti in proposito o Concretezza e orizzonte temporale del miglioramento dell'IMAS o Assicurazione della qualità delle ispezioni in loco	o Elenco delle ispezioni pianificate non eseguite o Allegati al capitolo 6 del manuale di vigilanza che descrivono la metodologia di ispezione in loco (è stato fornito il capitolo 6, costituito da 60 pagine, ma privo di allegati, che pare conterebbero 1 000 pagine) o Pianificazione delle ispezioni in loco specifiche (elenco delle ispezioni in loco con le risorse richieste) o Elenco delle analisi tematiche ed elenco delle richieste ad hoc o Dettagli alla base dell'indagine presso le ANC per valutare le competenze degli addetti alla vigilanza ispettiva designati dalle ANC o Piano per l'introduzione delle varie versioni dell'IMAS o Decisioni del Consiglio di vigilanza, ad esempio sulla pianificazione delle ispezioni in loco o Documenti di lavoro (compresa la documentazione relativa alla pianificazione) degli ispettori o Relazioni sul controllo di coerenza per singola banca o Fascicoli di banche / campionamento di casi concreti o Coinvolgimento degli auditor in loco e relative relazioni sull'esercizio di esame della qualità degli attivi per la Grecia, tenutosi nel 2015

Allegato II

Ambiti non controllati in maniera soddisfacente a causa della mancata trasmissione, da parte della BCE, dei documenti richiesti	Elementi probatori non forniti
Efficienza operativa della pianificazione della vigilanza a distanza o Dati sottostanti e calcoli utilizzati per l'esercizio iniziale di raggruppamento, con la correlata assegnazione delle risorse o Efficienza della pianificazione delle attività di vigilanza o Adeguatezza della pianificazione delle attività di vigilanza o Uso efficiente / appropriato delle analisi tematiche nella pianificazione delle attività di vigilanza o Efficienza operativa nella conduzione della vigilanza a distanza o Efficienza nell'esecuzione delle attività di vigilanza o Adeguatezza dell'esecuzione delle attività di vigilanza o Coerenza e appropriatezza delle analisi e delle relazioni SREP o Uso appropriato / efficiente delle tessere identificative o Appropriatezza del modello per il sistema di analisi dei rischi (RAS) o Uso efficiente del modello RAS per il processo di vigilanza o Follow up efficiente e mirato delle decisioni di vigilanza da parte dei GVC o La Corte non ha potuto effettuare una verifica incrociata delle osservazioni formulate dalle banche commerciali nel contesto dell'indagine da essa condotta sulla vigilanza a distanza	o Guida di vigilanza (ad eccezione di circa 25 pagine sui GVC in aggiunta a 17 pagine sulla gestione delle crisi, su un totale di 346 pagine) o Allegati metodologici al manuale di vigilanza o Metodologie dettagliate e modelli per il processo SREP o Metodologie dettagliate del modello RAS o Relazioni tematiche o Decisioni del Consiglio di vigilanza o SEP proposti, SEP approvati o Tessere identificative effettive (è stata solo fornita una versione epurata), nonché l'insieme di dati FINREP utilizzati o Relazioni SREP o Punteggi RAS e prodotto del modello, documentazione giustificativa, dettagli e scostamenti o Piani di risanamento presentati alla BCE, analisi e seguito dato dai GVC o Decisioni di vigilanza, follow up e attuazione da parte dei GVC o Metodologia di raggruppamento: non sono stati forniti modelli, le informazioni considerate (dettagli sulle banche, dati), i calcoli, i dettagli sul prodotto (compresi gli scostamenti) o Fascicoli di banche / campionamento di casi concreti
Riunioni del Consiglio di vigilanza o Efficienza delle riunioni o Rispetto del principio di indipendenza per i rappresentanti delle ANC nel Consiglio di vigilanza	o Verbali del Consiglio
Obbligo di render conto del proprio operato o Rendicontazione efficiente ed esaustiva al Parlamento europeo o Scambio di informazioni efficiente ed esauriente come stabilito all'articolo 32 del regolamento sull'MVU: a questo proposito la Corte ha dovuto fare affidamento su informazioni di terzi	o Documentazione scritta sullo scambio di opinioni ad hoc tra il Parlamento europeo e il presidente del Consiglio di vigilanza o Resoconto dei lavori del Consiglio di vigilanza, nella versione fornita alla commissione competente del Parlamento con un elenco commentato delle decisioni o La documentazione effettivamente richiesta dalla Commissione europea per la relazione da stilare ai sensi dell'articolo 32 e la corrispondenza datata relativa alla richiesta di informazioni

Fonte: Corte dei conti europea.

1 Nell'aprile 2016 la BCE ha trasmesso alla Corte una relazione sull'assicurazione della qualità redatta dalla DG MS IV nell'aprile 2015. Benché vi fosse trattata una serie di punti, gli auditor della Corte non hanno potuto svolgere le procedure di audit utilizzando le fonti documentali disponibili. La relazione verteva principalmente su aspetti procedurali anziché metodologici. La Corte ha ricevuto anche una serie di documenti procedurali, come le lettere d'incarico agli auditor, e le risorse necessarie proposte per l'analisi del portafoglio prestiti. La Corte non ha ottenuto un accesso soddisfacente ai documenti di lavoro degli auditor e, sulla base delle informazioni disponibili, non ha potuto trarre conclusioni in merito ad altri aspetti.

Allegato II

Si illustrano di seguito esempi delle ripercussioni sull'audit della Corte.

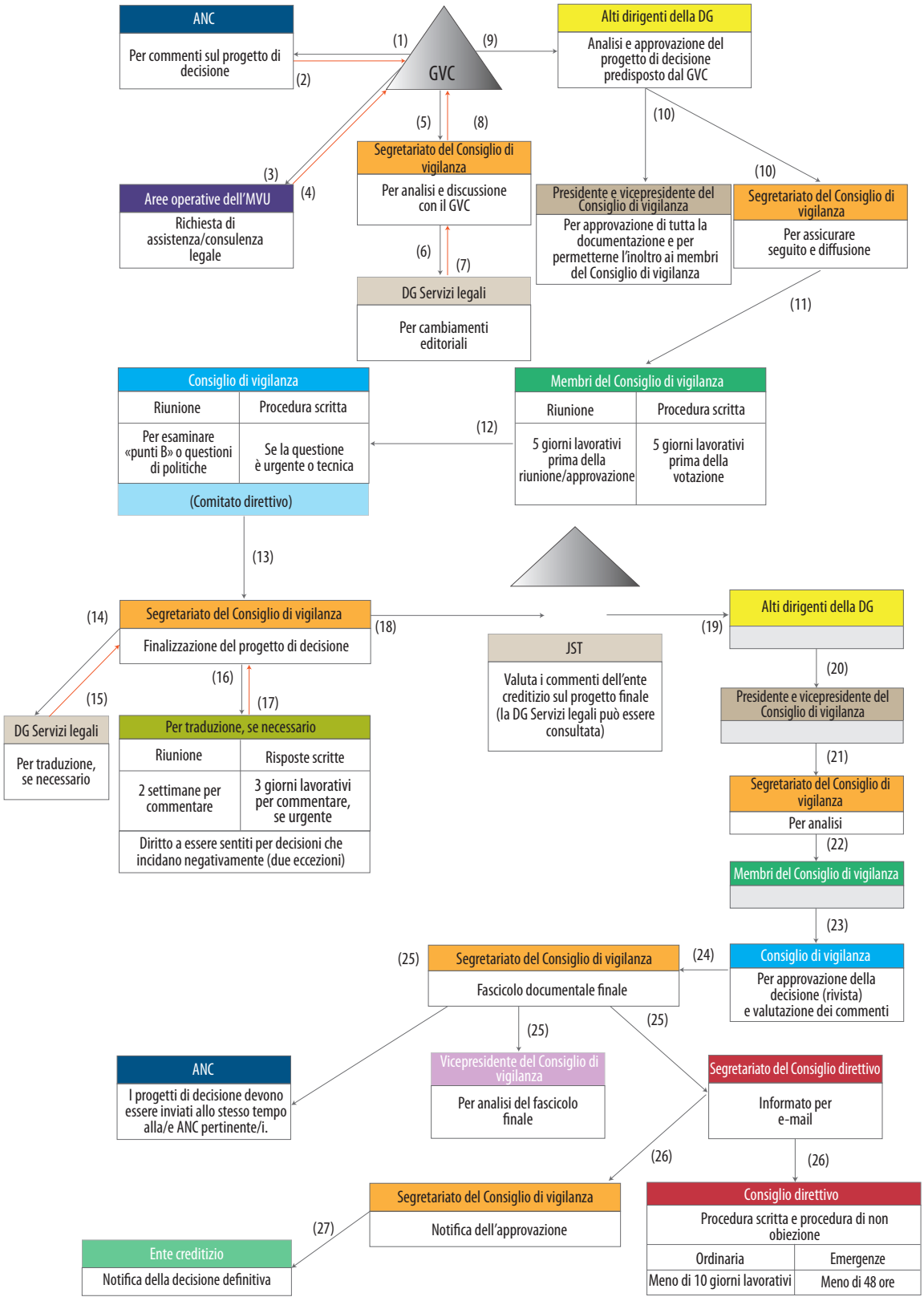
I. Governance	
Problema	In risposta al questionario inviato alle banche commerciali, tre enti hanno affermato di non aver potuto godere del «diritto a essere sentiti». Gli auditor della Corte, però, non hanno potuto accedere ai fascicoli o alle decisioni relativi alle banche.
Conseguenza	La Corte non ha potuto verificare quanto affermato.
Problema	La Corte ha chiesto campioni di casi per diverse tipologie di decisioni (situazioni urgenti, casi ordinari, decisioni SREP e autorizzazioni), ivi compreso l'intero flusso della documentazione alla base delle stesse, con le date per ciascuna fase, dallo stadio iniziale fino al raggiungimento della decisione finale. La Corte, invece, ha ricevuto solo tabelle in cui erano riportate le date degli stadi procedurali, senza poter accedere alla documentazione sottostante.
Conseguenza	La Corte non ha potuto stabilire se i ritardi nel processo decisionale fossero dovuti a imperfezioni nella procedura o alla complessità degli argomenti trattati. Non ha potuto affrontare carenze specifiche del processo decisionale, individuare eventuali passaggi superflui o verificare se i documenti forniti consentissero di assumere decisioni ben informate. Qualsiasi analisi dell'efficienza del processo decisionale deve quindi rimanere piuttosto astratta.
Problema	La Corte ha chiesto i verbali del Consiglio di vigilanza per valutare se il presidente assicura un dibattito efficiente ed efficace in seno all'istanza, con una partecipazione regolare e discussioni approfondite da parte di tutti i membri nell'interesse dell'UE nel suo complesso. È però stato negato alla Corte l'accesso ai verbali delle riunioni del Consiglio di vigilanza.
Conseguenza	La Corte non ha potuto esprimere un giudizio sull'efficienza delle riunioni del Consiglio di vigilanza.
II. Gruppi di vigilanza congiunti	
Problema	In risposta al questionario della Corte, una banca commerciale ha riferito che la BCE aveva chiesto una quantità di documenti spropositata («centinaia di *file*») per la valutazione dei requisiti di «professionalità e onorabilità», sebbene nella maggior parte dei casi si trattasse del rinnovo di direttori.
Conseguenza	Le decisioni sulla «professionalità e onorabilità» hanno rappresentato quasi la metà delle decisioni assunte dalla BCE. Un relazione della Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza ha sottolineato che tali decisioni potrebbero incidere sulle risorse. La Corte non è stata in grado di valutare se le procedure per le decisioni sulla professionalità e onorabilità fossero proporzionate (cioè se tutte le procedure e richieste di informazioni fossero necessarie) oppure avessero ricadute negative sull'assegnazione delle risorse. La Corte non ha quindi potuto esprimere un parere informato sulla necessità di accrescere l'organico o su una più efficiente organizzazione delle mansioni.
Problema	La Corte si era proposta di esaminare la modellizzazione dei rischi quale parte dello SREP e di valutare se i dati forniti dalle banche vigilate fossero impiegati con efficacia in un appropriato modello di rischio. Agli auditor della Corte non è stato fornito alcun particolare sull'impatto dei dati presentati dalle banche vigilate sul punteggio RAS. In risposta al questionario della Corte, molte banche commerciali hanno asserito che gli obblighi di segnalazione a loro incombenti fossero sproporzionati.
Conseguenza	La Corte non ha potuto verificare se e come i dati comunicati siano impiegati per determinare il punteggio SREP e se gli obblighi di segnalazione potessero essere concepiti in modo più efficiente per mettere in luce i rischi principali.
III. Ispezioni in loco	
Problema	Alla Corte non sono stati trasmessi né l'allegato metodologico al manuale di vigilanza né i fascicoli alla base delle ispezioni in loco. In alcuni casi, le banche commerciali hanno espresso giudizi negativi sulla performance delle ispezioni in loco.
Conseguenza	La Corte non ha potuto valutare le fasi del ciclo ispettivo (selezione della banca, stesura della nota pre-ispettiva, conduzione della visita di ispezione e relazione al riguardo, controlli di coerenza ex post) né se la metodologia sottostante fronteggiasse i rischi principali e le risorse fossero usate in modo appropriato ed efficiente. Peraltro, un approccio ispettivo non adeguato potrebbe avere enormi implicazioni per la valutazione dell'assegnazione delle risorse e l'efficienza delle attività effettivamente svolte. Una metodologia incompleta o mal indirizzata potrebbe ripercuotersi sull'efficienza di tutte le ispezioni presso le banche significative, che siano eseguite dalla BCE o dalle ANC.

Allegato III

Il processo decisionale applicato alle decisioni di vigilanza riguardanti singoli enti e ad altri atti giuridici vincolanti e non vincolanti fino alla procedura di non obiezione presso il Consiglio direttivo

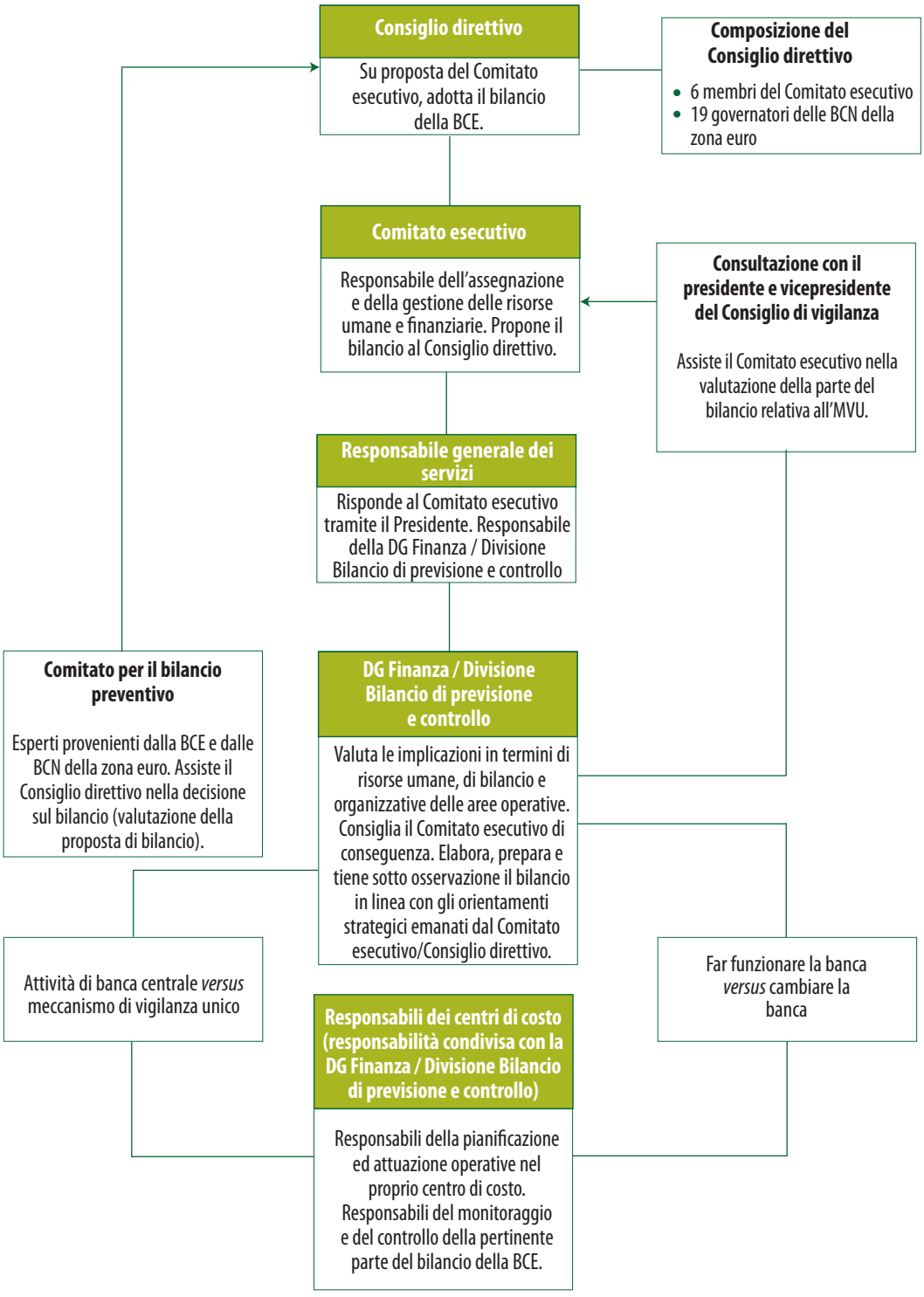
Riferimento al grafico	Descrizione
(1-2)	Il sotto-coordinatore del gruppo di vigilanza congiunto assicura il collegamento con i dirigenti della pertinente ANC, per far sì che essi abbiano l'opportunità di analizzare i progetti di decisioni e formulare commenti prima che vengano fatti circolare. Il tempo massimo a disposizione per formulare commenti dipende dalle circostanze e dal termine ultimo legale e operativo.
(3-4)	In parallelo a (1-2), il GVC può richiedere un parere legale o consulenza alle competenti aree operative dell'MVU.
(5)	I GVC sono invitati a discutere, con il Segretariato del Consiglio di vigilanza, la prima bozza di proposta, il primo progetto di decisione e i calendari. Il Segretariato del Consiglio di vigilanza analizza la documentazione. Se il Segretariato non viene consultato in questa fase preliminare, l'analisi ha luogo prima che la documentazione sia trasmessa al Consiglio di vigilanza.
(6-7-8)	Se il tempo lo permette, il Segretariato del Consiglio di vigilanza invia la documentazione alla Direzione generale Servizi legali per un editing.
(9)	Il coordinatore del GVC invia il fascicolo documentale all'alta dirigenza della DG MS I o MS II, secondo i casi, affinché il progetto di decisione presentato venga analizzato ed eventualmente approvato.
(10)	Gli alti dirigenti, dopo aver analizzato ed approvato il progetto di decisione presentato dal coordinatore del GVC, inviano tramite posta elettronica la proposta del Consiglio di vigilanza, il progetto di decisione e altra documentazione al presidente e al vicepresidente, per approvazione, nonché per permettere che vengano distribuite ai membri del Consiglio di vigilanza. Il Segretariato del Consiglio di vigilanza è messo in copia, in modo che possa dar seguito non appena il presidente ed il vicepresidente abbiano approvato la documentazione.
(11)	Il Segretariato del Consiglio di vigilanza trasmette la documentazione agli altri membri del Consiglio di vigilanza. I membri del Consiglio di vigilanza devono di norma ricevere la documentazione almeno cinque giorni lavorativi prima della pertinente riunione. Se la documentazione è sottoposta all'approvazione mediante procedura scritta, il termine ultimo ordinario resta di cinque giorni lavorativi.
(12)	Riunione / procedura scritta. In una procedura scritta, solitamente non si ha una votazione formale. Un progetto di decisione si considera approvato dai membri del Consiglio di vigilanza se essi non presentano obiezioni entro il termine ultimo.
(13)	Approvazione del Consiglio di vigilanza.
(14-15)	Ove necessario, il Segretariato del Consiglio di vigilanza richiede la traduzione della documentazione, al più tardi quando quest'ultima viene presentata al Consiglio di vigilanza. La documentazione viene solitamente trasmessa ai servizi di traduzione quando il testo in lingua inglese è stabile. Il Segretariato del Consiglio di vigilanza a questo punto finalizza la documentazione e si coordina con il Segretariato del Consiglio direttivo, a meno che la decisione di vigilanza incida in modo negativo sull'ente creditizio e venga concesso il «diritto ad essere sentiti».
(16-17)	Nel caso in cui una decisione incida negativamente sui diritti del destinatario, il Segretariato del Consiglio di vigilanza trasmette l'intero progetto di decisione all'ente creditizio per garantire il «diritto a essere sentiti». Il termine ultimo ordinario è di due settimane. In casi urgenti, il termine ultimo può essere ridotto oppure l'audizione può esser fatta ex post, alle condizioni stabilite dall'articolo 31 del regolamento quadro sull'MVU. Il periodo per l'audizione inizia nel giorno in cui l'ente creditizio riceve il progetto di decisione.
(18)	Il Segretariato del Consiglio di vigilanza trasmette i commenti dell'ente creditizio al GVC, affinché quest'ultimo li valuti. Se necessario, il GVC può consultare la DG Servizi legali.
(19-23)	Il GVC valuta i commenti presentati dall'ente creditizio («diritto a essere sentiti») e il flusso documentale segue le fasi intermedie di cui ai punti 10-12. Il Segretariato analizza la valutazione dei commenti e la decisione rivista.
(24)	La decisione (rivista) e la valutazione dei commenti vengono sottoposte all'approvazione del Consiglio di vigilanza.
(25)	Il Segretariato del Consiglio di vigilanza trasmette il fascicolo documentale finale al vicepresidente, per approvazione (ciò è necessario prima di avviare la procedura di non obiezione), mettendo in copia il Segretariato del Consiglio direttivo.
(26)	Il Segretariato del Consiglio direttivo invia la documentazione al Consiglio direttivo, affinché quest'ultimo la approvi tramite la procedura di non obiezione. Per la procedura di non obiezione è concesso un massimo di 10 giorni lavorativi. Il Segretariato del Consiglio direttivo informa il Segretariato del Consiglio di vigilanza in merito all'approvazione.
(27)	Il Segretariato del Consiglio di vigilanza notifica la decisione definitiva all'ente creditizio.

Allegato III



Allegato IV

La procedura di bilancio della BCE



Fonte: DG Finanza / Divisione Bilancio di previsione e controllo.

Allegato V

L'audit della vigilanza bancaria presso autorità nazionali selezionate

	AUSTRALIA	CANADA	STATI UNITI
ISTITUZIONI SUPERIORI DI CONTROLLO	Australian National Audit Office (ANAO)	Auditor General of Canada	Government Accountability Office (GAO)
Autorità di regolamentazione/vigilanza bancaria	I Australian Prudential Regulation Authority (APRA) II Australian Securities and Investments Commission (ASIC) III Australian Competition and Consumer Commission (CCC) IV Reserve Bank[1]	I Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) II Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) III Bank of Canada[2] IV Financial Consumer Agency Canada	I Board of Governors of the Federal Reserve System (FED) II Office of Comptroller General of the Currency (OCC) III Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) IV National Credit Union Administration (NCUA) V Financial Stability Oversight Council (FSOC)3
Normativa che concede il diritto di espletare audit	*Auditor General Act* del 1997, Sezioni 11 e 17	Auditor General Act R.S.C., 1985, c. A-17	31 US CODE § 714 (audit del *Financial Institutions Examination Council*, del *Federal Reserve Board*, del FDIC, dell'OCC); 31 USC § 717 (valutazione di programmi e attività del governo degli Stati Uniti); 31 USC § 712 (indagini sull'utilizzo del denaro pubblico), 12 USC § 1833c (audit del *Comptroller General* e accesso alle relative scritture)
Mandato di audit rispetto alle autorità di vigilanza finanziaria (diritto garantito dalla legge)	I Audit finanziario dell'affidabilità dei conti; controllo di gestione sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività; i servizi aggiuntivi includono orientamenti sulle migliori pratiche e relazioni di analisi II Audit finanziario dell'affidabilità dei conti; controllo di gestione sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività	I Controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività II Audit finanziario dell'affidabilità dei conti; controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività III Nessun mandato IV Controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività	I Controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività II Controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività; audit finanziario dell'affidabilità dei conti III Controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività; audit finanziario dell'affidabilità dei conti IV Controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività; audit finanziario dell'affidabilità dei conti V Controllo di gestione e audit della conformità sia sulle attività di vigilanza che sulle altre attività; audit finanziario dell'affidabilità dei conti.
Estensione del mandato di audit sulle attività di vigilanza	Potere di eseguire un'analisi o esame di qualsiasi aspetto delle operazioni dell'entità	Pieno mandato di espletare audit della conformità e controlli di gestione	Pieno mandato di espletare audit della conformità e controlli di gestione[4]

1 Responsabile unicamente della politica monetaria e della stabilità finanziaria.

2 Svolge un ruolo di prestatore di ultima istanza e di monitoraggio della stabilità finanziaria tramite la vigilanza macroprudenziale insieme all'OSFI.

3 Il *Dodd-Frank Wall Street Reform* e il *Consumer Protection Act* hanno istituito il FSOC e hanno introdotto una disposizione che incarica il GAO di espletare audit sulle attività di quest'ultimo.

4 http://www.gao.gov/products/T-GGD-90-8

Allegato V

	AUSTRALIA	CANADA	STATI UNITI
Obiettivi di audit nell'assolvimento del mandato	Concezione e funzionamento di sistemi e procedure, attività di tutela degli investitori e adozione delle decisioni di vigilanza a livello macroprudenziale	I Concezione e funzionamento di sistemi e procedure, adozione delle decisioni di vigilanza a livello macroprudenziale e valutazioni e decisioni su singoli enti (vigilanza microprudenziale) II Concezione e funzionamento di sistemi e procedure, valutazioni e decisioni su singoli enti (vigilanza microprudenziale)	Concezione e funzionamento di sistemi e procedure, adozione delle decisioni di vigilanza a livello macroprudenziale, valutazioni e decisioni su singoli enti (vigilanza microprudenziale) che solitamente riguardano un campione di enti.
Ostacoli all'assolvimento del mandato (restrizioni di accesso alle informazioni)	No	No	I No; la normativa attribuisce al GAO il diritto di accesso alle scritture dell'autorità bancaria per i compiti attribuiti dalla Federal Reserve. II No; il GAO gode di accesso illimitato per espletare audit su OCC, FDIC, NCUA e FSOC.
Relazioni	o Auditor-General Report n. 42, 2000-2001 o Auditor-General Report n. 2, 2005-2006	o *Regulating and supervising large banks*, autunno 2010 o Seguito dato alle raccomandazioni formulate in precedenti relazioni di audit	o *Bank Capital Reforms: initial effects of Basel III on Capital, Credit, and international competitiveness*, GAO-15-67, 2014. o Audit 2015 del GAO sull'uso, da parte delle autorità di regolamentazione, di una metodologia di esame basata sul rischio per controllare l'adeguatezza della sicurezza delle informazioni presso i depositari o Audit del GAO sull'efficacia della struttura organizzativa e dei controlli interni dell'FDIC o Analisi 2014 del GAO della nuova normativa della Federal Reserve sulle norme prudenziali rafforzate per le holding bancarie e gli organismi bancari esteri o Analisi 2015 del GAO sugli insegnamenti tratti in materia di regolamentazione nel corso delle passate crisi bancarie e sulle misure che le autorità di regolamentazione stanno adottando per far fronte ai nuovi rischi per la sicurezza e la solidità del sistema bancario o Relazione GAO -10-861 sul *Troubled Asset Relief Program* (Programma di salvataggio di attività a rischio) o Analisi 2015 del GAO sull'attuazione della normativa in materia di requisiti patrimoniali e delle revisioni all'indice di leva finanziaria supplementare effettuate dalle autorità di regolamentazione bancaria.

Allegato V

	AUSTRALIA	CANADA	STATI UNITI
Settori di audit esaminati	o Adozione ed attuazione di norme di vigilanza bancaria internazionalmente accettate e nuovi sviluppi o Valutazione della vigilanza prudenziale (efficienza/efficacia), compreso quanto segue: o adeguatezza patrimoniale o visite in loco o attività bancarie transfrontaliere o quadro di vigilanza o dispositivi di governance finanziaria	o Pertinenza ed adeguatezza del quadro regolamentare e dell'approccio di vigilanza: o focus sulla regolamentazione prudenziale sviluppata per far fronte all'assunzione di rischi a livello di ente o come vengono richiesti alle banche dati e informazioni bancarie o adeguatezza dei processi per la regolamentazione e la vigilanza delle banche più grandi o modalità di riesame, applicazione e aggiornamento del quadro di regolamentazione e di vigilanza all'insorgere di nuovi rischi o se la metodologia di vigilanza venga rivista e applicata così come previsto o modalità della condivisione delle informazioni tra agenzie federali	o Regolamentazioni statunitensi in conformità di Basilea III e loro effetto sulle banche statunitensi. o Altri paesi che attuano Basilea III. Effetto sulla competitività internazionale delle organizzazioni bancarie statunitensi. o In che modo le autorità di regolamentazione sovraintendono agli sforzi degli enti di mitigare le cyber-minacce. Fonti usate e sforzi profusi dalle agenzie per condividere le informazioni relative alle cyber-minacce. o Meccanismi usati dal Board of Directors del FDIC per sovraintendere al FDIC o Strategie di capitale umano e valutazione delle iniziative di formazione o Processi del FDIC per il monitoraggio e la valutazione dei rischi per il settore bancario, inclusa la sorveglianza e la valutazione di quest'ultimo. o Valutazione della qualità di procedure, metodologie e risultati dell'esame o Studi comparativi sulla vigilanza per le diverse autorità di regolamentazione e livelli di coordinamento o Monitoraggio degli sforzi profusi dalle autorità di regolamentazione per individuare e rispondere a nuovi rischi. Valutazioni condotte al fine di: o individuare debolezze negli sforzi di regolamentazione; o fornire suggerimenti per potenziare l'efficacia. o Sicurezza e solidità del sistema finanziario: o prove di stress; o sorveglianza della gestione dei rischi; o analisi delle cause del dissesto delle banche; o vigilanza consolidata; o strategie di esame incentrate sui rischi; o attuazione delle riforme e regolamentazione.

Allegato V

	AUSTRALIA	CANADA	STATI UNITI
Constatazioni di audit e raccomandazioni	o Miglioramento richiesto in materia di amministrazione dei contributi di vigilanza o Il processo di classificazione dei rischi deve essere riesaminato o La vigilanza delle operazioni internazionali deve essere rafforzata o La frequenza delle ispezioni in loco non è sufficiente o Le restrizioni prudenziali all'esposizione delle banche devono essere riviste	o Nessun processo di analisi dell'efficacia del quadro di regolamentazione federale o Il quadro di regolamentazione è tenuto aggiornato o Adeguata vigilanza sulle banche o Gli accresciuti requisiti regolamentari creano problemi in termini di risorse umane o Il coordinamento delle richieste di informazioni potrebbe essere migliorato o Le autorità di vigilanza estere hanno trasmesso informazioni adeguate e pertinenti	o L'attuazione di Basilea III avrà un'incidenza modesta sulla concessione di prestiti o Le banche attualmente rispettano i nuovi coefficienti patrimoniali minimi o Maggiori costi per la conformità o Effetto competitivo non chiaro sulle banche internazionali o Procedure inadeguate per la raccolta di informazioni pertinenti, attendibili e tempestive. L'autorità di vigilanza non ha il potere di trattare i rischi informatici gravanti sulle banche o Elaborare politiche e procedure che definiscano le future modalità di valutazione sistematica e completa delle proprie attività di valutazione dei rischi. o La Federal Reserve deve completare un'analisi SCAP (Supervisory Capital Assessment Program) definitiva biennale, e applicare gli insegnamenti tratti dallo SCAP per migliorare la trasparenza della vigilanza bancaria, gli orientamenti ispettivi, l'individuazione e la valutazione dei rischi e il coordinamento della regolamentazione

Allegato VI

Raccomandazioni dell'FMI sulla trasparenza e sull'obbligo di render conto nei compiti di vigilanza della BCE

Misure raccomandate per promuovere la credibilità delle politiche di vigilanza quando la BCE assumerà compiti di vigilanza	1.	Il Consiglio di vigilanza dell'MVU dovrebbe elaborare e pubblicare un insieme di linee-guida da rispettare quando formula raccomandazioni sulle politiche.
	2.	Il Consiglio di vigilanza dovrebbe pubblicare i verbali delle proprie riunioni in cui si discutono le politiche da adottare.
	3.	La BCE dovrebbe considerare l'istituzione di un gruppo esterno di esperti che fornisca una sorveglianza indipendente dell'MVU. Detto gruppo dovrebbe pubblicare periodiche relazioni e fornire feedback direttamente al Consiglio di vigilanza.

Fonte: FMI, «European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation - Technical Note on Issues in Transparency and Accountability», Country Report n. 13/65, marzo 2013.

Allegato VII

L'estensione del riesame condotto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 32 del regolamento sull'MVU

La Commissione europea pubblica una relazione sull'applicazione del regolamento sull'MVU valutando, tra l'altro, quanto segue:

«a) il funzionamento dell'MVU nell'ambito del SEVIF e l'impatto delle attività di vigilanza della BCE sugli interessi dell'Unione nel suo complesso e sulla coerenza e l'integrità del mercato interno dei servizi finanziari [...];

b) la suddivisione dei compiti tra la BCE e le autorità nazionali competenti nell'ambito dell'MVU [...];

c) l'efficacia dei poteri di vigilanza e sanzionatori della BCE e l'adeguatezza dell'attribuzione alla BCE di ulteriori poteri sanzionatori [...];

d) l'adeguatezza delle disposizioni stabilite rispettivamente per i compiti e gli strumenti macroprudenziali di cui all'articolo 5 e per la concessione e la revoca delle autorizzazioni di cui all'articolo 14;

e) l'efficacia delle disposizioni sull'indipendenza e sulla responsabilità;

f) l'interazione tra la BCE e l'ABE;

g) l'adeguatezza delle modalità di governo societario, comprese la composizione e le modalità di voto del consiglio di vigilanza e le relazioni di questo con il consiglio direttivo [...];

h) l'interazione tra la BCE e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti e gli effetti dell'MVU su tali Stati membri;

i) l'efficacia dei meccanismi di ricorso avverso le decisioni della BCE;

j) l'efficacia in termini di costi dell'MVU;

k) il possibile impatto dell'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 6, dell'articolo 7, paragrafo 7, e dell'articolo 7, paragrafo 8, sul funzionamento e l'integrità dell'MVU;

l) l'efficacia della separazione tra le funzioni di vigilanza e di politica monetaria in seno alla BCE e della separazione delle risorse finanziarie assegnate ai compiti di vigilanza dal bilancio della BCE [...];

m) gli effetti di bilancio che le decisioni di vigilanza prese dall'MVU hanno sugli Stati membri partecipanti [...];

n) le possibilità di ulteriore sviluppo dell'MVU, tenendo conto di eventuali modifiche delle pertinenti disposizioni, anche a livello di diritto primario, e considerando se non sia venuta meno nel presente regolamento la logica sottesa alle disposizioni istituzionali [...]».

Allegato VIII

Indagini presso le autorità nazionali competenti e presso gli enti vigilati

Indagine presso le autorità nazionali competenti

1 Governance: processo decisionale

DOMANDA 1: Il sub-coordinatore del GVC pertinente ha sempre assicurato il collegamento con il vostro ente perché poteste esaminare i progetti delle decisioni di vigilanza destinate agli enti creditizi del vostro sistema giuridico ed esprimere un parere al riguardo? **DOMANDA 1a**: In caso di risposta negativa, si prega di fornire spiegazioni (cfr. ***riquadro 1***).	Sì	11	91,7 %
	No	1	8,3 %
	N.a./n.r.	0	0,0 %
	TOTALE	**12**	**100,0 %**
DOMANDA 2: A vostro giudizio, il processo decisionale della BCE tiene conto delle conoscenze specifiche e della posizione del vostro ente? Il parere del vostro ente è rispecchiato nel progetto di proposta del Consiglio di vigilanza? **DOMANDA 2a**: In caso di risposta negativa, si prega di fornire spiegazioni (cfr. ***riquadro 1***).	Sì	11	91,7 %
	No	1	8,3 %
	N.a./n.r.	0	0,0 %
	TOTALE	**12**	**100,0 %**
DOMANDA 3: Vi sono capitati casi in cui non sia stato possibile trovare una soluzione con il GVC in merito a pareri divergenti sulle decisioni di vigilanza?	Sì	6	50,0 %
	No	6	50,0 %
	N.a./n.r.	0	0,0 %
	TOTALE	**12**	**100,0 %**
DOMANDA 3a: In caso di risposta affermativa, vi è stata offerta l'opportunità di risolvere queste divergenze tramite un contatto bilaterale tra le strutture intermedie della BCE e la dirigenza del vostro ente?	Sì	5	41,7 %
	No	0	0,0 %
	N.a./n.r.	7	58,3 %
	TOTALE	**12**	**100,0 %**
DOMANDA 4: Vi sono capitati casi in cui queste divergenze non hanno potuto essere fronteggiate e non si è potuto raggiungere un consenso?	Sì	6	50,0 %
	No	5	41,7 %
	N.a./n.r.	1	8,3 %
	TOTALE	**12**	**100,0 %**
DOMANDA 4a: In caso di risposta affermativa, siete stati invitati a fornire informazioni entro una scadenza convenuta in modo che potesse tenersi un dibattito in seno al Consiglio di vigilanza?	Sì	5	41,7 %
	No	0	0,0 %
	N.a./n.r.	7	58,3 %
	TOTALE	**12**	**100,0 %**

Riquadro 1 – Governance: processo decisionale

La stragrande maggioranza delle ANC è molto soddisfatta del processo decisionale dell'MVU, sebbene alcune propongano un maggior coinvolgimento del personale delle ANC. Ad esempio, una ANC ha menzionato un caso in cui il processo non ha tenuto conto dei pareri degli esperti della ANC nelle proposte finali presentate al Consiglio di vigilanza e un'altra ha osservato che il personale della BCE ha apportato modifiche alle proposte senza un'interazione e un coinvolgimento sufficienti del personale dei GVC designato dalle ANC.

2. Comitato dei revisori interni (IAC): domande sull'attività svolta dallo IAC nel contesto della vigilanza bancaria

DOMANDA 1: Ritenete che l'»universo di audit» (ossia, la rassegna globale di raggruppamenti, oggetti di audit, settori di audit e principali elementi) dell'MVU sia completo, esauriente e comprensibile?
DOMANDA 1a: In caso di risposta negativa, si prega di indicare quali settori andrebbero inclusi (cfr. ***riquadro 2***)

Sì	8	66,7 %
No	3	25,0 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 2: Vi risulta chiara l'esatta estensione degli audit alla base degli oggetti di audit selezionati per il prossimo ciclo di controlli? Ritenete, in questo contesto, che gli oggetti di audit siano trattati in maniera esauriente in un arco di tempo ragionevole?
DOMANDA 2a: In caso di risposta negativa, quali miglioramenti potrebbero essere apportati per rendere più chiaro il contenuto degli oggetti di audit e assicurare una totale copertura con una tempistica definita? (Cfr. ***riquadro 2***)

Sì	11	91,7 %
No	0	0,0 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 3: Nel complesso, l'assegnazione delle risorse e il processo di selezione dello IAC sono trasparenti?
DOMANDA 3a: In caso di risposta negativa, cosa si potrebbe migliorare? (Cfr. ***riquadro 2***)

Sì	9	75,0 %
No	1	8,3 %
N.a./n.r.	2	16,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 4: Ritenete che il processo di valutazione dei rischi per gli oggetti di audit nello IAC sia trasparente e adeguato?
DOMANDA 4a: In caso di risposta negativa, cosa si potrebbe migliorare? (Cfr. ***riquadro 2***)

Sì	11	91,7 %
No	0	0,0 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 5: Nel vostro ente, l'organizzazione della funzione di audit interno per le tematiche di politica monetaria è distinta da quella degli audit riguardanti i compiti di vigilanza?

Sì	4	33,3 %
No	3	25,0 %
N.a./n.r.	5	41,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 5a: In caso di risposta positiva, questa distinzione riguarda anche la dirigenza?

Sì	4	33,3 %
No	0	0,0 %
N.a./n.r.	8	66,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 5b: In caso di risposta positiva, fino a quale livello dirigenziale (capo équipe, capo unità, capo divisione, direttore, membro del massimo organo decisionale)?

CAPO DELL'ÉQUIPE	2	16,7 %
CAPO UNITÀ	2	16,7 %
CAPO DIVISIONE	0	0,0 %
DIRETTORE	0	0,0 %
MEMBRO DEL MASSIMO ORGANO DECISIONALE	0	0,0 %
N.a./n.r.	8	66,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 5c: In caso di risposta negativa, sono stati stabiliti accordi in proposito per i servizi condivisi?

Sì	1	8,3 %
No	1	8,3 %
N.a./n.r.	10	83,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 6: Nel vostro ente, quanti effettivi ogni 100 ETP addetti alla funzione di vigilanza bancaria sono assegnati alla funzione di audit interno? La media è di 1,59 effettivi ogni 100 ETP. I dati forniti presentavano differenze significative; pertanto, non può essere formulata un'asserzione precisa sulla base delle informazioni ottenute.

Riquadro 2 – Comitato dei revisori interni

Quasi tutte le ANC erano soddisfatte del lavoro svolto dallo IAC nel contesto della vigilanza bancaria, sebbene alcune abbiano messo in evidenza rischi nel processo di audit interno. Ad esempio, una ANC ha segnalato il rischio che, a causa delle limitate risorse umane nelle ANC di più piccole dimensioni, l'estensione e i compiti di audit definiti potrebbero non essere espletati nell'arco temporale e/o con la copertura previsti; un'altra aveva la percezione che gli audit in corso dell'MVU avessero finalità di ampia portata e non tenessero pienamente conto delle specificità delle singole ANC, necessitando di maggiori risorse di audit rispetto a quanto ritenuto in precedenza.

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole ANC hanno sollevato i punti seguenti:

- l'estensione, la tempistica e la calendarizzazione di ciascun audit andrebbero discusse e condivise in modo più tempestivo ed efficace, in modo da consentire una migliore pianificazione e preparazione dell'audit a livello locale;
- prima dell'inizio dei controlli sul campo, andrebbe definita un'estensione dell'audit chiara e precisa, specie nei casi in cui una serie di équipe di audit provenienti da ANC diverse intraprendono contemporaneamente un incarico di audit congiunto e devono raggiungere obiettivi comuni. Altrimenti, permane il rischio, per i progetti di incarico di audit a livello di MVU, che le realizzazioni di équipe di audit diverse siano troppo divergenti;
- le Task force di audit dovrebbero fornire allo IAC maggiori informazioni sull'assegnazione delle risorse per migliorare la selezione degli audit.

Allegato VIII

3. Gruppi di vigilanza congiunti

DOMANDA 1: L'organico attuale del vostro ente soddisfa i requisiti per le ANC in merito al personale assegnato ai GVC?

Sì	8	66,7 %
No	2	16,7 %
N.a./n.r.	2	16,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 2: A vostro giudizio, ai GVC è assegnato un organico sufficiente (considerando il personale sia della BCE sia delle ANC) per ciascuna banca del vostro paese, in modo da assicurare una vigilanza efficace sugli enti significativi?
DOMANDA 2a: In caso di risposta negativa, l'insufficienza è dovuto a una carenza di personale delle ANC? Del personale della BCE? Oppure di personale sia delle ANC sia della BCE?

Sì	6	50,0 %
No	4	33,3 %
N.a./n.r.	2	16,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 3: Il vostro ente di quanti addetti alla vigilanza dispone in totale? **(Risposte omesse)**

DOMANDA 4: Quanti addetti del vostro ente sono attualmente assegnati ai GVC (ETP totali)? Ai GVC sono assegnati in media 59,47 ETP.

DOMANDA 5: Avete avuto difficoltà a reperire personale qualificato ed esperto da assumere per la vigilanza bancaria a distanza?

Sì	5	41,7 %
No	6	50,0 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 6: Quanti addetti alla vigilanza avete previsto di assumere nei prossimi tre anni per soddisfare in modo adeguato le necessità di organico attese per i GVC? **(Risposte omesse)**

DOMANDA 7: La BCE ha mai respinto un candidato designato dal vostro ente a un GVC?

Sì	0	0,0 %
No	12	100,0 %
N.a./n.r.	0	0,,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 8: Attualmente fra il personale di vigilanza del vostro ente, vi sono effettivi assegnati a uno o più GVC per banche la cui sede centrale non si trova nel vostro Stato membro?

Sì	9	75,0 %
No	3	25,0 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

Allegato VIII

DOMANDA 8a: In caso di risposta positiva, quanti sono tali effettivi?
DOMANDA 8b: In caso di risposta positiva, a quanti GVC diversi sono assegnati?
Particolari omessi. In termini generali, gli ETP erano scarsi o nulli, ma il numero di GVC interessati si collocava tra 2 e 14.

DOMANDA 9: Il vostro ente chiede al coordinatore del GVC o a un altro effettivo della BCE, oppure da questi soggetti riceve feedback, sotto qualche forma, sulla performance del vostro personale assegnato ai GVC?

Sì	8	66,7 %
No	2	16,7 %
N.a./n.r.	2	16,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 9a: In caso di risposta positiva, questo feedback è preso in considerazione quando la dirigenza del vostro ente procede all'esame della performance del personale addetto ai GVC?

Sì	2	16,7 %
No	4	33,3 %
N.a./n.r.	6	50,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 10: Nella comunicazione con le banche, pubblicate e utilizzate in parte, integralmente o per nulla le domande rivolte all'ABE con le relative risposte?

INTEGRAL-MENTE	7	58,3 %
IN PARTE	4	33,3 %
PER NULLA	1	8,3 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 10a: Se pubblicate tali domande solo in parte, nella vostra ANC è chiaro il processo, se mai esiste, per stabilire quali risposte applicare e quali no?

Sì	1	8,3 %
No	2	16,7 %
N.a./n.r.	9	75,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 11: Il flusso delle informazioni proveniente dalla BCE su questioni di principio (riguardanti, ad esempio, come e se applicare la risposta dell'ABE nella pratica) è regolare, nel senso che le risposte sono chiare e giungono per tempo?

Sì	2	16,7 %
No	5	41,7 %
N.a./n.r.	5	41,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 11a: Quanti giorni occorrono in media per ricevere risposta su tali questioni? (È possibile indicare un intervallo) Le risposte andavano da pochi giorni lavorativi a svariati mesi.

DOMANDA 11b: Cosa si potrebbe fare per migliorare la situazione, se non vi soddisfa? (Cfr. ***riquadro 3***)

Allegato VIII

Riquadro 3 – Gruppi di vigilanza congiunti

Riguardo hai possibili miglioramenti, le ANC hanno raccomandato:

- un aumento del personale con funzioni trasversali che si occupa dell'analisi dei modelli interni delle banche (metodo basato sui rating interni (IRB), metodo avanzato di misurazione (AMA)) e di compiti afferenti (come l'approvazione di aggiornamenti significativi dei modelli);
- l'assunzione di più effettivi aggiuntivi, una riduzione della quantità dei compiti sovrapposti, una riduzione dei compiti aggiuntivi delle ANC;
- la stesura di un elenco di contatti fondamentali a cui trasmettere le domande su argomenti specifici, in modo da sapere più facilmente a chi rivolgersi;
- un procedimento più strutturato per dare attuazione a tutte le norme pertinenti della BCE/ABE, avvalendosi di uno strumento informatico per consolidare tutti gli standard pertinenti per i GVC (orientamenti degli interventi, ecc.), dal momento che persiste tuttora un notevole divario nel lavoro dei vari GVC;
- nella DG MS IV, avente funzioni trasversali, l'istituzione di un gruppo di esperti più esteso che si concentri esclusivamente sulle questioni di interpretazione della regolamentazione, con collegamenti migliori e uno scambio di informazioni reattivo con gli esperti legali nella DG Servizi legali e i GVC delle DG MS I e II, dal momento che lo scambio di informazioni e la ricezione di chiari orientamenti dalla BCE sui princìpi della regolamentazione richiedono tempi lunghi e si sono dimostrati inefficaci;
- un esame della valutazione della performance del personale delle ANC assegnato ai GVC.

4. Ispezioni in loco

DOMANDA 1: Il vostro ente eseguiva ispezioni in loco prima dell'istituzione dell'MVU?

Sì	12	100,0 %
No	0	0,0 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 1a: In caso di risposta positiva, erano comparabili (per metodologia di audit, procedura, livello di approfondimento) alle ispezioni in loco svolte nell'ambito dell'MVU?
DOMANDA 1b: In caso di risposta negativa, si prega di indicare le principali differenze. Le risposte pervenute segnalavano differenze di durata e livello di approfondimento (più lunghe e più «invasive»).

Sì	9	75,0 %
No	2	16,7 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 2: Nel vostro ente, l'unità deputata alle ispezioni in loco è distinta da quella incaricata della vigilanza a distanza (cioè, gli addetti alla vigilanza a distanza e alla vigilanza ispettiva sono diversi)?

Sì	9	75,0 %
No	3	25,0 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 3: Quanti effettivi del vostro ente (espressi in ETP) sono assegnati all'ispezione degli enti creditizi significativi? **(Risposte omesse)**

DOMANDA 4: Quanti effettivi del vostro ente (espressi in ETP) sono assegnati all'ispezione degli enti creditizi meno significativi? **(Risposte omesse)**

DOMANDA 5: Per l'ispezione in loco delle banche meno significative, vi avvalete di prestatori di servizi esterni, quali ad esempio società di revisione private?

Sì	1	8,3 %
No	10	83,3 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 6: In detti audit, è possibile che un prestatore di servizi esterno sia a capo della missione?

Sì	2	16,7 %
No	5	41,7 %
N.a./n.r.	5	41,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

Allegato VIII

DOMANDA 7: Dall'introduzione dell'MVU, disponete di risorse sufficienti per le ispezioni in loco?
DOMANDA 7a: In caso di risposta negativa, quali risorse aggiuntive chiedereste? (in termini di ETP e competenze) **(Risposte omesse)**

Sì	8	66,7 %
No	3	25,0 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 8: La vostra organizzazione ha fissato qualifiche minime obbligatorie per il ruolo di addetto alla vigilanza ispettiva o di capo missione?
DOMANDA 8a: In caso di risposta positiva, si prega di indicarle.

Sì	9	75,0 %
No	1	8,3 %
N.a./n.r.	2	16,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 9: Ai sensi del manuale di vigilanza (capitolo 6.4.15), le constatazioni delle ispezioni in loco devono essere classificate. La BCE fornisce al vostro ente orientamenti adeguati per la classificazione?

Sì	9	75,0 %
No	2	16,7 %
N.a./n.r.	1	8,3 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 10: Dall'istituzione dell'MVU, il vostro ente ha eseguito ispezioni ad hoc per banche meno significative?

Sì	8	66,7 %
No	4	33,3 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 11: Nell'attuale regime, i costi salariali sostenuti dalle ANC per le ispezioni degli enti creditizi significativi non sono rimborsati. Ritenete che questa pratica vada cambiata?
DOMANDA 11a: In caso di risposta positiva, come andrebbe cambiata? Le risposte hanno indicato, per la maggior parte, che i costi delle missioni oltre frontiera (comprese le retribuzioni) andrebbero rimborsati.

Sì	5	41,7 %
No	2	16,7 %
N.a./n.r.	5	41,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 12: Prima dell'istituzione dell'MVU, il vostro ente si è avvalso di auditor esterni per l'esecuzione delle ispezioni in loco?

Sì	3	25,0 %
No	9	75,0 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 12a: In caso di risposta positiva, alcune di queste ispezioni sono state dirette da personale esterno?

Sì	2	16,7 %
No	2	16,7 %
N.a./n.r.	8	66,7 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

DOMANDA 13: In una prospettiva generale, quali miglioramenti potrebbero essere apportati nell'ambito delle ispezioni in loco? (Cfr. ***riquadro 4***)

DOMANDA 14: L'uso che fate dell'IMAS è efficace per la vigilanza ispettiva?
DOMANDA 14a: In caso di risposta positiva, quale percentuale del lavoro complessivo correlato alle tecnologie informatiche viene di fatto svolta nell'IMAS? Le risposte presentavano notevoli differenze, andando dal non utilizzo a un impiego frequente dell'IMAS; dati gli elementi testuali, le risposte non hanno consentito di pervenire a una chiara conclusione.

Sì	5	41,7 %
No	4	33,3 %
N.a./n.r.	3	25,0 %
TOTALE	**12**	**100,0 %**

Riquadro 4 – Ispezioni in loco

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole ANC hanno sollevato i punti seguenti:

- miglioramenti negli aspetti tecnici dell'organizzazione delle missioni in loco presso gli enti significativi;
- le metodologie per le ispezioni in loco degli enti significativi e meno significativi dovrebbero essere equivalenti, onde evitare oneri aggiuntivi sugli addetti alla vigilanza ispettiva e far sì che le ispezioni siano eseguite in maniera omogenea presso tutte le banche;
- ulteriore sviluppo della metodologia per le ispezioni in loco al fine di migliorare la coerenza di approccio in tutti i sistemi giuridici, dal momento che le missioni sono ancora eseguite sulla base della passata esperienza di ciascun paese e le pratiche nazionali nel settore delle ispezioni in loco sono estremamente diverse;
- un feedback più focalizzato da parte della BCE sia sulla missione stessa sia sulla relazione afferente;
- più formazione e sostegno tecnico dal COI;
- miglioramenti nel processo di pianificazione, dal momento che gli inviti a partecipare sono annunciati con un preavviso troppo breve e, quindi, la partecipazione in loco non può essere coordinata con altri impegni. La partecipazione a missioni transfrontaliere è difficile a causa delle loro variabilità in termini di estensione, di insieme di competenze richieste per gli ispettori e di risorse dedicate a un simile progetto.

Allegato VIII

Indagine presso gli enti vigilati

Nel contesto dell'audit sull'MVU, la Corte dei conti europea ha contattato tutte le banche europee significative direttamente vigilate dall'MVU per conoscere la loro opinione sul grado di performance dell'MVU nell'assolvere gli elementi chiave del proprio mandato in qualità di autorità unica di vigilanza. Le informazioni fornite, che non sono state sottoposte all'audit della Corte dei conti europea, sono presentate di seguito allo scopo di stilare una relazione bilanciata che tenga conto dei pareri delle parti in causa nei settori selezionati per l'audit.

1. Regime di «responsabilità» (sì o no)

DOMANDA 1: Ritenete che gli attuali meccanismi di feedback istituiti dalla BCE (ad esempio, consultazioni pubbliche per i regolamenti della BCE, il quadro di riferimento dell'MVU, la comunicazione di informazioni finanziarie a fini di vigilanza, i contributi per le attività di vigilanza, l'esercizio delle opzioni e della discrezionalità) allo scopo di conoscere le opinioni delle banche sulla vigilanza espletata dall'MVU soddisfino le vostre esigenze?

Sì	42	60,9 %
No	27	39,1 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 2: In caso di risposta negativa, cosa si potrebbe migliorare? (Cfr. ***riquadro 1***)

DOMANDA 3: Ritenete che esistano settori di carattere generale dell'azione di vigilanza per i quali, contrariamente alla prassi attuale, andrebbero condotte consultazioni (ad esempio, indagini periodiche presso le istituzioni finanziarie sulle loro impressioni circa l'efficienza e l'efficacia delle attività di vigilanza, come avviene in Canada o in Australia)?

Sì	33	47,8 %
No	35	50,7 %
N.a./n.r.	1	1,4 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 4: In caso di risposta positiva, si prega di indicare i settori pertinenti (cfr. ***riquadro 1***).

Riquadro 1 – Regime di «responsabilità»

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole banche raccomandano alla BCE di:

- rivedere i meccanismi di consultazione (ad esempio, quanto alla durata dei periodi di consultazione);
- migliorare la sincronizzazione delle consultazioni per tener conto della limitatezza delle risorse, nonché estenderne la portata, ad esempio, agli aspetti tecnici (metodologia SREP, definizioni di capitale, granularità);
- istituire meccanismi di feedback con le istituzioni finanziarie più strutturati e completi, ad esempio mediante indagini sulla loro valutazione dell'efficienza ed efficacia delle attività di vigilanza.

2. Trasparenza (valutare da 1 a 5 o non applicabile / nessuna risposta)

DOMANDA 5: Le informazioni che ricevete sul processo SREP e sui relativi risultati sono sufficienti (in una scala da 1 a 5, dove 1 = del tutto esaurienti, 3 = ben equilibrate, 5 = scarse)?

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
N.a./n.r.	1	1,4 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 6: In una scala da 1 a 5 (1 = eccellente, 5 = scadente) come giudicate la qualità delle informazioni di cui disponete circa le procedure previste dal manuale di vigilanza che sono pertinenti per il vostro lavoro quotidiano con l'autorità di vigilanza?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
N.a./n.r.	2	2,9 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 7: Quanto alle decisioni adottate dalla BCE in merito al vostro ente creditizio, siete soddisfatti dell'accesso ottenuto alle informazioni pertinenti per comprendere la logica alla base della decisione e il suo esito (1 = molto soddisfatti, 5 = per nulla soddisfatti, non applicabile / nessuna risposta)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 8: Nella notifica inviata al vostro ente creditizio riguardo all'intenzione della BCE di adottare una decisione di vigilanza, erano chiare le informazioni relative alla base giuridica e alle motivazioni sostanziali che hanno portato all'adozione della decisione (1 = molto chiare, 5 = per nulla chiare, non applicabile / nessuna risposta)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
N.a./n.r.	1	1,4 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 9: Quali sono i punti essenziali, se ci sono, che la BCE dovrebbe affrontare per incrementare la trasparenza? (Cfr. ***riquadro 2***)

Allegato VIII

Riquadro 2 – Trasparenza

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole banche raccomandano alla BCE di:

- fornire maggiori informazioni sul manuale di vigilanza dell'MVU, anche riguardo al processo SREP, la metodologia sottostante e una spiegazione dell'esito finale;
- illustrare meglio le ragioni alla base delle decisioni di vigilanza.

3. Governance (sì o no, non applicabile / nessuna risposta)

DOMANDA 10: Quanto alle decisioni riguardanti il vostro ente creditizio, siete stati avvisati con sufficiente anticipo dell'intenzione della BCE di adottare una decisione di vigilanza (ai fini dell'organizzazione di un'udienza)?	Sì	54	78,3 %
	No	6	8,7 %
	N.a./n.r.	9	13 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**
DOMANDA 11: Ritenete che l'esito dell'udienza (ossia la valutazione delle principali osservazioni emerse durante la riunione) sia stato preso in debita considerazione nella decisione finale di vigilanza della BCE o nel documento di accompagnamento alla decisione finale?	Sì	23	33,3 %
	No	25	36,2 %
	N.a./n.r.	21	30,4 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**
DOMANDA 12: Vi sono stati casi di decisioni di vigilanza riguardanti il vostro ente creditizio in cui riteniate che la BCE vi abbia ingiustamente negato il «diritto a essere sentiti»?[1]	Sì	3	4,3 %
	No	51	73,9 %
	N.a./n.r.	15	21,7 %
DOMANDA 13: Cosa si potrebbe fare per migliorare ulteriormente gli aspetti di governance trattati nelle precedenti domande? (Cfr. ***riquadro 3***)	**TOTALE**	**69**	**100,0 %**

Riquadro 3 – Governance

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole banche raccomandano alla BCE di:

- ampliare il dialogo di vigilanza con le banche;
- accrescere la propria ricettività delle questioni sollevate dalle banche.

1 Due delle banche che hanno risposto positivamente facevano riferimento alle prove di stress concluse prima del 4 novembre 2014. Una banca non ha fornito informazioni specifiche.

4. Principio di proporzionalità

DOMANDA 14: Ritenete che le disposizioni, i processi e i meccanismi riguardanti i requisiti di governance interna e i piani di risanamento (se presenti) siano proporzionati alla natura dei rischi intrinseci del vostro modello societario, alla complessità di tali rischi, all'entità, all'importanza sistemica, alla scala e alla complessità delle attività del vostro ente creditizio? **DOMANDA 15:** In caso di risposta negativa, si prega di indicare dove si ravvisino disposizioni sproporzionate. (Cfr. ***riquadro 4***)	Sì	35	50,7 %
	No	32	46,4 %
	N.a./n.r.	2	2,9 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**
DOMANDA 16: Ritenete che la molteplicità delle diverse serie di dati (FINREP integrali, segnalazione finanziaria ai fini di vigilanza semplificata, segnalazione finanziaria ai fini di vigilanza ulteriormente semplificata e i punti di dati per la segnalazione finanziaria ai fini di vigilanza per la segnalazione delle informazioni finanziarie a fini di vigilanza) rifletta in maniera adeguata il principio della proporzionalità?	Sì	26	37,7 %
	No	39	56,5 %
	N.a./n.r.	4	5,8 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**
DOMANDA 17: Ritenete che l'oggetto e la frequenza delle segnalazioni sui fondi propri minimi obbligatori e delle informazioni finanziarie ai sensi dell'articolo 99 del CRR siano proporzionati alle caratteristiche del vostro ente?	Sì	56	81,2 %
	No	8	11,6 %
	N.a./n.r.	5	7,2 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**
DOMANDA 18: Ritenete che l'oggetto e la frequenza delle segnalazioni relative alla liquidità e al requisito di finanziamento stabile siano proporzionati alle caratteristiche del vostro ente?	Sì	43	62,3 %
	No	22	31,9 %
	N.a./n.r.	4	5,8 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**
DOMANDA 19: Ritenete che l'oggetto e la frequenza delle segnalazioni COREP siano proporzionate alle caratteristiche del vostro ente?	Sì	54	78,3 %
	No	10	14,5 %
	N.a./n.r.	5	7,2 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**
DOMANDA 20: Ritenete che obblighi di segnalazione a fini di vigilanza diversi da quelli citati nelle precedenti domande costituiscano un onere amministrativo sproporzionato per le banche? **DOMANDA 21:** In caso di risposta positiva, quali obblighi specifici ritenete gravosi? Si prega di precisare gli ambiti particolarmente gravosi e i miglioramenti possibili (cfr. ***riquadro 4***).	Sì	52	75,4 %
	No	17	24,6 %
	N.a./n.r.	0	0,0 %
	TOTALE	**69**	**100,0 %**

Allegato VIII

DOMANDA 22: Ritenete che le scadenze fissate per ottemperare agli obblighi di segnalazione a fini di vigilanza siano ragionevoli?

Sì	29	42,0 %
No	40	58,0 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 23: Ritenete che il contributo per le attività di vigilanza che la BCE riscuote dal vostro ente sia proporzionato all'importanza e al profilo di rischio dello stesso?

DOMANDA 24: In caso di risposta negativa, cosa si potrebbe migliorare in relazione ai contributi per le attività di vigilanza e alla metodologia applicata per calcolarli (ad esempio, i fattori «attivo totale» e «profilo di rischio»)? (Cfr. ***riquadro 4***).

Sì	30	43,5 %
No	32	46,4 %
N.a./n.r.	7	10,1 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

Riquadro 4 – Proporzionalità

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole banche raccomandano alla BCE di:

- correggere eventuali duplicati di richieste di segnalazione di dati e migliorare il coordinamento con altri organismi (ad esempio, l'ABE). La mancanza di coordinamento può far sì che le stesse informazioni siano richieste in formati e con moduli diversi;
- riesaminare se le richieste di segnalazioni di dati applichino il principio di proporzionalità (ad esempio, esercizio di breve termine, granularità delle segnalazioni);
- rivalutare la pertinenza, la frequenza e le scadenza degli obblighi di segnalazione dei dati;
- rivalutare il calcolo del contributo per le attività di vigilanza dell'MVU, ad esempio se detto contributo vada ancora versato alle ANC.

5. Ispezioni in loco

DOMANDA 25: In una scala da 1 (= molto buona) a 5 (= pessima), come giudichereste la qualità delle ispezioni in loco condotte nell'ambito dell'MVU con riferimento al grado di approfondimento con cui è stata trattata la materia sottoposta ad audit?

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
N.a./n.r.	15	21,7 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 26: In una scala da 1 (= molto buona) a 5 (= pessima), come giudichereste la qualità delle ispezioni in loco condotte nell'ambito dell'MVU con riferimento al trattamento riservato ai rischi essenziali rispetto alle formalità?

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
N.a./n.r.	19	27,5 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 27: Dopo l'istituzione dell'MVU, a chi sono state indirizzate le relazioni sulle ispezioni in loco? Al consiglio di sorveglianza, al comitato di controllo, al consiglio di amministrazione dell'ente creditizio o a un altro destinatario?
DOMANDA 28: Quali miglioramenti/cambiamenti importanti sono stati apportati rispetto alle ispezioni in loco precedenti all'introduzione dell'MVU e dove ritenete vi siano ancora margini di miglioramento? (cfr. ***riquadro 5***)
DOMANDA 29: Le constatazioni della relazione ispettiva e le raccomandazioni non sono classificate per ordine di gravità. Siete in grado, dalle spiegazioni fornite, di determinare a quali constatazioni dobbiate accordare la precedenza e di stabilirne il livello di gravità? (Cfr. ***riquadro 5***)

CONSIGLIO DI VIGILANZA	5
COMITATO DI AUDIT	1
CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE	33
ALTRO DESTINATARIO	1
CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE E CONSIGLIO DI SORVEGLIANZA	2
A TUTTI GLI ORGANI ELENCATI	2
N.a./n.r.	25
TOTALE	**69**

DOMANDA 30: Le constatazioni della relazione ispettiva erano illustrate con chiarezza e vi risultava manifesto come fronteggiarle?

Sì	41	59,4 %
No	7	10,1 %
N.a./n.r.	21	30,4 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 31: Vi è stata offerta la possibilità di formulare le vostre osservazioni su un progetto di relazione ispettiva entro un arco temporale ragionevole e di discuterne con il gruppo ispettivo?

Sì	46	66,7 %
No	4	5,8 %
N.a./n.r.	19	22,7 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

Allegato VIII

Riquadro 5 – Ispezioni in loco

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole banche raccomandano alla BCE di:

- classificare le constatazioni delle ispezioni in loco per livello di gravità, in modo da consentire una definizione delle priorità di intervento;
- migliorare le disposizioni di ispezione in loco, ad esempio con una produzione più rapida delle relazioni finali e delle raccomandazioni, nonché lasciare più tempo alle banche per prepararsi alle riunioni pre-conclusive.

6. Gruppi di vigilanza congiunti

DOMANDA 32: Esiste un canale di comunicazione chiaramente stabilito tra il vostro ente e il gruppo di vigilanza congiunto dell'MVU incaricato della sua vigilanza?

Sì	65	94,2 %
No	4	5,8 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 33: In caso di risposta positiva, quale membro del GVC è il vostro primo punto di contatto? (Si prega di indicare una funzione anziché il nome di una persona, ad esempio: coordinatore del GVC, dipendente della ANC, ecc.)

COORDINATORE DEL GVC	38
ANC	5
COORDINATORE DEL GVC E ANC	11
COORDINATORE DEL GVC O ANC	3
A SECONDA DELLA PROBLEMATICA	6
N.a./n.r.	6
TOTALE	**69**

DOMANDA 34: Il vostro ente può comunicare in modo omogeneo con i membri del GVC nella lingua da voi scelta?
DOMANDA 35: In caso di risposta negativa, si prega di descrivere i problemi incontrati ed eventuali possibili miglioramenti (Cfr. ***riquadro 6***)

Sì	57	82,6 %
No	11	15,9 %
N.a./n.r.	1	1,4 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 36: Il gruppo di vigilanza congiunto tiene riunioni in loco con la dirigenza del vostro ente?

Sì	67	97,1 %
No	2	2,9 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 37: Se avvengono, tali riunioni che frequenza e che durata hanno in generale? Si prega di indicare il numero di riunioni all'anno.

>12	9
10-12	11
8-9	3
6-7	6
4-5	20
2-3	7
1	2
DIPENDE	3
N.a./n.r.	8
TOTALE	**69**

DOMANDA 38: La frequenza delle riunioni è: 1 = eccessiva, 2 = adeguata o 3 = insufficiente?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

Allegato VIII

DOMANDA 39: La durata delle riunioni è: 1 = eccessiva, 2 = adeguata o 3 = insufficiente?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 40: Il coordinatore del GVC è sempre presente a tali riunioni?

Sì	52	75,4 %
No	17	24,6 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 41: In una scala da 1 (= molto buona) a 5 (= pessima), come giudichereste la qualità della vigilanza a distanza esercitata dal GVC nell'ambito dell'MVU? Se i contatti da voi intrattenuti non sono sufficienti per esprimere un giudizio in risposta alla precedente domanda, si selezioni «non applicabile / nessuna risposta» (N.a./n.r.).

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
N.a./n.r.	4	5,8 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 42: La qualità della vigilanza a distanza è: 1 = migliorata, 2 = rimasta invariata o 3 = peggiorata rispetto al regime di vigilanza precedente all'MVU?
DOMANDA 43: Se avete risposto che è migliorata o peggiorata, si prega di indicare sotto quale aspetto (cfr. ***riquadro 6***).

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
N.a./n.r.	4	5,8 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 44: L'efficienza della vigilanza a distanza è: 1 = migliorata, 2 = rimasta invariata o 3 = peggiorata rispetto al regime di vigilanza precedente all'MVU?
DOMANDA 45: Se avete risposto che è migliorata o peggiorata, si prega di indicarne il motivo (cfr. ***riquadro 6***).

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
N.a./n.r.	6	8,7 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 46: I membri del GVC sono sufficientemente competenti in merito ai rischi specifici e alle caratteristiche del vostro istituto (con riferimento ai membri incontrati)?

Sì	57	82,6 %
No	12	17,4 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 47: Dalle spiegazioni della équipe incaricata dello SREP (ad esempio, i chiarimenti forniti nelle discussioni bilaterali), siete stati in grado di comprendere i fattori qualitativi e quantitativi che hanno influito sul vostro punteggio SREP?

Sì	36	52,2 %
No	32	46,4 %
N.a./n.r.	1	1,4 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

Allegato VIII

DOMANDA 48: Se ponete quesiti al GVC, ricevete risposte in tempi ragionevoli?

Sì	55	79,7 %
No	14	20,3 %
N.a./n.r.	0	0,0 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

DOMANDA 49: Si sono osservati casi in cui le domande rivolte al GVC sono state ignorate o hanno ricevuto una risposta incomprensibile?

Sì	18	26,1 %
No	50	72,5 %
N.a./n.r.	1	1,4 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

Allegato VIII

DOMANDA 50: Le risposte ricevute dal GVC erano chiare e motivate in maniera ragionevole?

Sì	59	85,5 %
No	8	11,6 %
N.a./n.r.	2	2,9 %
TOTALE	**69**	**100,0 %**

Riquadro 6 – Gruppi di vigilanza congiunti

Riguardo ai possibili miglioramenti, le singole banche raccomandano alla BCE di:

- agevolare la comunicazione con i GVC nella lingua (madre) prescelta, ad esempio su questioni tecniche. Ad esempio, talvolta i documenti redatti nella lingua dello Stato in cui aveva sede la banca sono stati chiesti in inglese, sebbene alcuni membri del GVC fossero cittadini di quello stesso Stato. Il coordinatore e i membri del GVC devono possedere una conoscenza della lingua scelta dall'ente creditizio sufficiente per poter leggere e comprendere le informazioni;
- migliorare il coordinamento tra i membri del GVC designati dalla BCE e dalle ANC. Ad esempio, la casella di posta elettronica del GVC è accessibile esclusivamente ai membri della BCE, non a quelli delle ANC.

Allegato IX

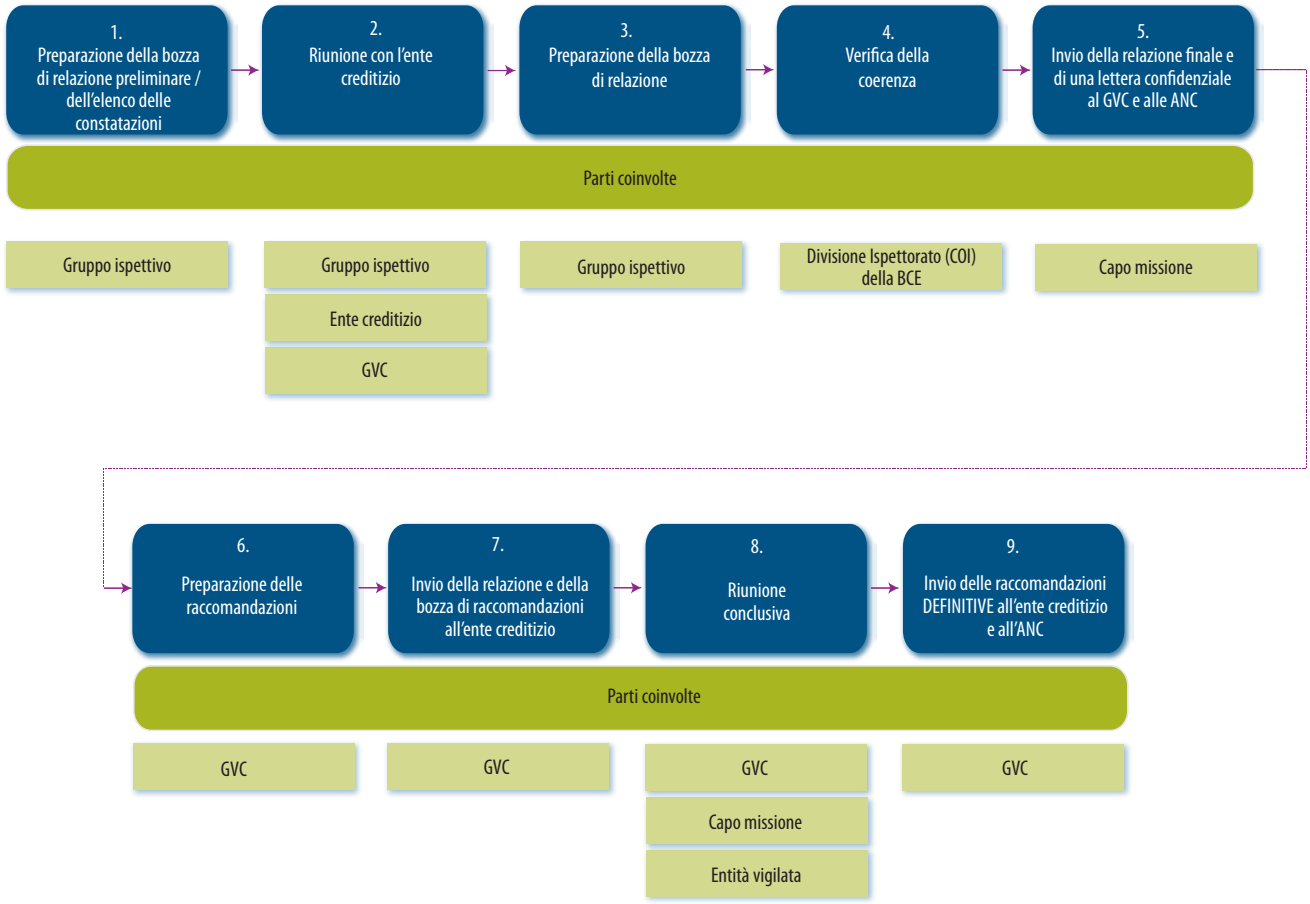
Principali elementi del regime di «responsabilità» della BCE nei confronti del Parlamento europeo

Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi	Articolo 20, paragrafo 1: «La BCE risponde al Parlamento europeo e al Consiglio dell'attuazione del [...] regolamento»
	Articolo 20, paragrafo 3: «Il presidente del consiglio di vigilanza della BCE presenta [...] pubblicamente al Parlamento europeo [...]» la relazione sull'esecuzione dei compiti attribuiti dal regolamento alla BCE
	Articolo 20, paragrafo 5: «Su richiesta del Parlamento europeo, il presidente del consiglio di vigilanza della BCE partecipa ad audizioni riguardo all'esecuzione dei compiti di vigilanza [...]»
	Articolo 20, paragrafo 6: «La BCE risponde oralmente o per iscritto alle interrogazioni o ai quesiti ad essa rivolti dal Parlamento europeo [...]»
	Articolo 20, paragrafo 8: «Su richiesta, il presidente del consiglio di vigilanza della BCE procede a discussioni orali riservate a porte chiuse con il presidente e i vicepresidenti delle competenti commissioni del Parlamento europeo riguardo ai suoi compiti di vigilanza qualora tali discussioni siano richieste per l'esercizio dei poteri del Parlamento europeo ai sensi del TFUE. [...]»
	Articolo 20, paragrafo 9: «La BCE coopera lealmente alle indagini svolte dal Parlamento europeo, nel rispetto del TFUE [...]»
Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la BCE	«1. Ogni anno la BCE presenta al Parlamento una relazione [...] sull'esecuzione dei compiti che le sono conferiti ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013. Il presidente del Consiglio di vigilanza presenta la relazione annuale al Parlamento nel corso di un'audizione pubblica.
	2. Il presidente del Consiglio di vigilanza partecipa ad audizioni pubbliche ordinarie sull'esecuzione dei compiti di vigilanza, su richiesta della commissione competente del Parlamento. La commissione competente del Parlamento e la BCE stabiliscono di comune accordo un calendario per tali due audizioni da tenersi nel corso dell'anno successivo.
	3. Il presidente del Consiglio di vigilanza può inoltre essere invitato a partecipare ad ulteriori scambi di opinioni ad hoc su questioni relative alla vigilanza con la commissione competente del Parlamento.
	4. Ove necessario ai fini dell'esercizio dei poteri del Parlamento ai sensi del TFUE e del diritto unionale, il presidente della commissione competente può richiedere riunioni speciali riservate con il presidente del Consiglio di vigilanza, per iscritto e motivando la propria richiesta.
	5. Su richiesta motivata da parte del presidente del Consiglio di vigilanza o del presidente della commissione competente del Parlamento, e di comune accordo, alle audizioni ordinarie, agli scambi di opinioni ad hoc e alle riunioni riservate possono assistere rappresentanti della BCE nel Consiglio di vigilanza o personale di grado elevato con compiti di vigilanza [...].
	6. Le audizioni ordinarie, gli scambi di opinioni ad hoc e le riunioni riservate possono riguardare tutti gli aspetti dell'attività e del funzionamento dell'MVU coperti dal regolamento (UE) n. 1024/2013.
	7. Solo il presidente del Consiglio di vigilanza e il presidente e i vicepresidenti della commissione competente del Parlamento possono assistere alle riunioni riservate. [...]
	8. La BCE fornisce alla commissione competente del Parlamento europeo almeno un resoconto completo e pertinente dei lavori del Consiglio di vigilanza ai fini della comprensione dei dibattiti, compreso un elenco commentato delle decisioni. [...]»

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato X

Struttura del processo di predisposizione delle relazioni per le ispezioni in loco



Fonte: dati della BCE adattati dalla Corte dei conti europea.

Risposta della BCE 122

Sintesi

La Banca centrale europea (BCE) apprezza il lavoro svolto dalla Corte dei conti europea, che contribuirà a migliorare ulteriormente l'assolvimento dei compiti del Meccanismo di vigilanza unico (MVU). Nondimeno, la BCE avrebbe accolto con favore un più esplicito riconoscimento, nella relazione della Corte, degli importanti risultati ottenuti nell'istituzione dell'MVU.

Il Meccanismo di vigilanza unico è un elemento essenziale dell'unione bancaria; la sua realizzazione era fondamentale per porre fine alla fase più disordinata della crisi nell'area dell'euro. Insieme alle autorità nazionali competenti (ANC), la BCE ha raccolto la sfida di creare l'MVU in tempi eccezionalmente brevi, ovvero in meno di 13 mesi. Portando a termine questa impresa estremamente ardua, a partire dal 4 novembre 2014 essa ha potuto assumere la vigilanza diretta di (al momento) 129 gruppi bancari significativi, che corrispondono a circa 1.200 enti vigilati, ed è inoltre riuscita a istituire il quadro per la sorveglianza sulle attività di vigilanza relative agli enti creditizi meno significativi. Da allora la BCE ha continuato a compiere considerevoli progressi nell'armonizzazione delle prassi di vigilanza a livello europeo; attualmente adotta oltre 1.500 decisioni di vigilanza l'anno.

La rilevanza e l'entità di questo impegno nonché i traguardi raggiunti sono stati ampiamente riconosciuti dall'opinione pubblica; la BCE ritiene che la relazione avrebbe beneficiato di una più esplicita menzione al riguardo.

VII.

La BCE desidera precisare che non è a seguito di una propria decisione discrezionale che il Consiglio di vigilanza non esercita il controllo sul bilancio e sulle risorse umane destinati alla vigilanza. Va tenuto presente che il Consiglio di vigilanza non è un organo decisionale della BCE, bensì un organo aggiuntivo integrato nella sua struttura istituzionale dal regolamento sull'MVU, strumento di diritto secondario. Devono pertanto essere preservate le competenze del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo sul piano delle risorse umane e finanziarie, in ottemperanza alle disposizioni del diritto primario. La BCE rammenta inoltre il collegamento stabilito tra le risorse umane e finanziarie e il Consiglio di vigilanza ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, del Regolamento interno della BCE, in base al quale «*la spesa inerente ai compiti in materia di vigilanza figura separatamente all'interno del bilancio della BCE ed è oggetto di consultazione con il Presidente e il Vicepresidente del Consiglio di vigilanza*».

Dal punto di vista della BCE, il fatto che il Consiglio di vigilanza non eserciti il controllo sul bilancio e sulle risorse umane destinati alla vigilanza è compatibile con il principio di separazione e non rischia di compromettere l'indipendenza della politica monetaria della BCE e della sua funzione di vigilanza. Il principio di separazione riguarda le due funzioni, che devono essere tenute distinte, ma non richiede che il Consiglio di vigilanza eserciti il pieno controllo sul bilancio destinato alla vigilanza né sulle risorse umane della BCE o delle ANC. Come si prende atto alla nota 14 della relazione della Corte, il regolamento sull'MVU non ha inciso sulla responsabilità del Comitato esecutivo per la gestione della BCE e la sua organizzazione interna, comprese le questioni relative al bilancio e alle risorse umane.

Parimenti, l'istituzione dei cosiddetti servizi condivisi, aree operative di supporto a entrambe le funzioni, non dà luogo a conflitti di interesse ed è pertanto compatibile con il principio di separazione. La creazione dei servizi condivisi permette di evitare duplicazioni, contribuendo a una prestazione efficiente ed efficace. Questa impostazione è enunciata nel considerando 14 della Decisione BCE/2014/39 sull'attuazione della separazione tra le funzioni di politica monetaria e le funzioni di vigilanza della Banca centrale europea: «*l'effettiva separazione tra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza non dovrebbe impedire, ove possibile e opportuno, di trarre i vantaggi che possono derivare dalla concentrazione di tali funzioni nella stessa istituzione [...]*».

Risposta della BCE

Approccio e metodologia di audit

19
La BCE ritiene che siano stati forniti tutti gli elementi probatori di audit inerenti al mandato della Corte in materia di «*efficienza operativa* ***della gestione della BCE***» di cui all'articolo 27.2 dello Statuto del SEBC e all'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU. La BCE è quindi in disaccordo con l'affermazione della Corte secondo cui avrebbe fornito pochissime delle informazioni che quest'ultima aveva richiesto. La BCE, in ottemperanza ai propri obblighi ai sensi dello Statuto del SEBC e del regolamento sull'MVU, ha pienamente collaborato 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 offrire delucidazioni. Non è stato tuttavia possibile dare accesso a taluni documenti (quali i verbali delle riunioni del Consiglio di vigilanza, o decisioni individuali in materia di vigilanza), in quanto non afferenti all'efficienza operativa della gestione della BCE, ai sensi dello Statuto del SEBC e del regolamento sull'MVU.

Governance

30
In un caso il seguito al procedimento della Commissione amministrativa del riesame ha richiesto tempi più lunghi a causa della complessità della fattispecie in oggetto e dell'esigenza di rispettare il diritto a essere sentito dell'ente vigilato in questione.

39
Il Comitato direttivo, avendo debitamente valutato i pro e i contro della situazione, ha deciso di attenersi alle modalità di lavoro correnti, in quanto ciò costituiva la migliore fra le opzioni possibili.

40
La BCE rileva che la piena separazione è richiesta soltanto in relazione all'assolvimento dei compiti di vigilanza e di politica monetaria, al fine di evitare conflitti di interesse. Non si estende alle aree operative, quali i servizi condivisi, che non sono coinvolte nella definizione delle rispettive politiche.

42
La BCE fa notare che si possono identificare quali «servizi condivisi» soltanto settori operativi che prestino supporto senza determinare conflitti di interesse tra gli obiettivi di vigilanza e gli obiettivi di politica monetaria della BCE, come recita il considerando 11 della Decisione BCE/2014/39. I servizi condivisi sono aree operative con competenze tecniche che prestano supporto alle funzioni preposte alle politiche della BCE senza esercitare un impatto sulla formulazione di queste ultime.

Risposta della BCE

45
Il concetto di «muraglia cinese» non è stato integrato nella lettera e nello spirito del regolamento sull'MVU. Si è optato per un diverso approccio; si è cioè deciso di permettere la comunicazione e lo scambio di informazioni nella misura in cui questi non inneschino conflitti di interesse, in modo da poter beneficiare delle sinergie positive che si creano facendo convivere «sotto lo stesso tetto» le funzioni di politica monetaria e di vigilanza. A tal fine, l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento sull'MVU prevede che la BCE adotti e pubblichi le norme interne *«comprese quelle sul segreto professionale e sullo scambio di informazioni tra i due settori funzionali»*. Tale disposizione riconosce esplicitamente la possibilità di uno scambio di informazioni tra le due funzioni di policy.

51
Si veda la risposta della BCE alla prima parte del paragrafo VII.

60
La BCE aggiunge che a causa del carico di lavoro, come concordato in linea di principio nel dicembre 2015, il Comitato dei revisori interni (IAC) ha deciso nel luglio 2016 di suddividere la TFA MVU-Statistiche in una TFA MVU e una TFA Statistiche. Tale modifica avrà effetto alla fine del 2016.

63
I membri della TFA nominati dalle BCN/ANC hanno una vasta esperienza nel settore della vigilanza bancaria, inclusi diversi anni a livello dirigenziale.

Risposta comune ai paragrafi 73 e 74
La BCE ritiene che sia assicurata la copertura dei settori ad alto e a medio rischio nonché degli elementi principali.

La BCE è del parere che la pianificazione sia impostata conformemente alle pratiche professionali. Pur in assenza di un ciclo obbligatorio, il modello di valutazione dei rischi tiene conto dell'attività di audit condotta in precedenza sui relativi processi. La selezione degli audit si basa su una valutazione dei rischi rivista ogni trimestre e la decisione in merito alle tematiche di audit prende in considerazione anche la data dell'ultimo audit e la copertura dei settori di rischio nell'ambito del relativo processo.

75
Le risorse della Direzione Revisione interna coprono l'intero spettro delle operazioni e delle attività della BCE. La BCE è del parere che il tasso indicato vada inquadrato nel contesto generale. All'interno della Direzione Revisione interna è stato creato e gradualmente costituito un gruppo di esperti deputato agli obiettivi di audit specifici dell'MVU, ma questo non è stato interamente disponibile per tutta la durata del 2015. Di conseguenza, il tasso complessivo relativo al 2015 non può considerarsi pienamente rappresentativo della situazione corrente.

Risposta della BCE

76
La BCE aggiunge che la calibrazione corregge ad esempio incoerenze nell'applicazione del modello di assegnazione dei punteggi di rischio, che funge da strumento per la definizione delle priorità. Gli standard professionali prevedono che le priorità di revisione interna siano coerenti con gli obiettivi dell'organizzazione e riconoscono che «*le attività di audit pianificate sono definite tenendo conto, tra l'altro, dell'esposizione al rischio*»[1]. La BCE ritiene che l'approccio adottato sia conforme agli standard professionali.

77
Nella definizione delle priorità si è considerato il fatto che alcuni processi fossero ancora in «fase di sviluppo». La BCE reputa che nella fase corrente gli audit selezionati abbiano fornito un valore aggiunto rispetto alle verifiche programmate a medio termine sui processi SREP o sulla gestione delle crisi bancarie.

Il regime di «responsabilità»

Risposta comune ai paragrafi 78 e segg.
La BCE ritiene di essere soggetta a un solido regime di responsabilità (descritto nell'Allegato IX della relazione) e di rispettare appieno le disposizioni al riguardo contenute nello Statuto del SEBC, nel regolamento sull'MVU e negli accordi interistituzionali con il Parlamento europeo e il Consiglio. Il regime vigente prevede regole dettagliate in materia di responsabilità, specificamente concepite per la BCE, che quindi prevalgono rispetto alla «*analisi panoramica della Corte sulla rendicontabilità dell'UE*».

89
Pur convenendo che lo sviluppo di un quadro di riferimento formale per la performance possa essere uno strumento utile per misurare l'efficacia della vigilanza bancaria, la BCE rileva che la sua elaborazione richiederà più tempo. Ciò dipende dall'esigenza pratica di fondare tale quadro su indicatori pertinenti, per la cui individuazione occorre attingere dall'esperienza. Tali indicatori dovrebbero inoltre essere misurati su diversi anni.

91
La BCE osserva che la citata nota tecnica dell'FMI è stata predisposta dagli esperti del Fondo e non rappresenta la posizione ufficiale di quest'ultimo. La BCE obietta quindi al fatto che tali documenti di lavoro possano considerarsi un punto di riferimento rilevante.

La BCE desidera altresì chiarire che i lavori del Consiglio di vigilanza sono di natura riservata ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, del Regolamento interno della BCE. Tale disposizione è riconducibile al rigoroso rispetto del segreto professionale a cui è soggetta la BCE ai sensi dell'articolo 37 dello Statuto del SEBC e dell'articolo 27 del regolamento sull'MVU. Conformemente all'accordo interistituzionale con il Parlamento europeo, per ottemperare appieno alla propria responsabilità nei confronti di quest'ultimo, la BCE fornisce alla commissione competente del Parlamento un resoconto completo e pertinente dei lavori del Consiglio di vigilanza ai fini della comprensione dei dibattiti, incluso un elenco commentato delle decisioni.

1 Cfr. Standard internazionali per la pratica professionale dell'internal auditing; standard 2010 – piano delle attività di internal audit, con effetto il 1° gennaio 2013, e relativa Guida interpretativa 2010-1

Risposta della BCE

92
La BCE sottolinea il suo pieno sostegno alla revisione in corso del regolamento sull'MVU da parte della Commissione europea, alla quale ha fornito la documentazione richiesta, previa sottoscrizione di un accordo di riservatezza e non divulgazione.

La BCE desidera altresì precisare che tale revisione non si inquadra nel regime di responsabilità definito dallo stesso regolamento.

94
Inoltre la BCE aggiunge che, come riconosciuto al paragrafo 93, ha pubblicato nel proprio sito Internet dedicato alla vigilanza bancaria *«esaurienti informazioni»* sulle modalità di assolvimento dei compiti di vigilanza. Oltre a una guida generale sulla vigilanza bancaria, ha divulgato un numero considerevole di documenti in cui espone i propri orientamenti di policy e le proprie prassi in materia di vigilanza (ad esempio la Guida della BCE sulle opzioni e sulle discrezionalità previste dal diritto dell'Unione). La BCE, costatemente impegnata ad accrescere la trasparenza del suo approccio alla vigilanza, pubblicherà nei prossimi mesi ulteriori documenti sugli orientamenti delle sue politiche, una volta completate le procedure di consultazione pubblica previste. Per quanto riguarda lo SREP, a febbraio 2016 la BCE ha pubblicato il documento dal titolo «Metodologia SREP dell'MVU», che verte sulla base giuridica e sulla metodologia del processo SREP. Tale documentazione, che espone gli orientamenti di policy e le prassi della BCE, è di maggiore rilevanza per gli enti creditizi rispetto al manuale di vigilanza interno.

La BCE si serve anche di altri canali di comunicazione (workshop con le banche, interventi pubblici, dialogo di vigilanza con i GVC, comunicati stampa, conferenze, contatti con AD) per informare gli enti vigilati riguardo all'approccio prudenziale della BCE.

In conclusione, la BCE reputa che le informazioni fornite ai soggetti vigilati siano sufficienti per un'adeguata comprensione della vigilanza nell'ambito dell'MVU.

Risposta comune ai paragrafi 95 e 96
La BCE ritiene di divulgare informazioni adeguate. Per quanto concerne la percezione delle banche riguardo alla divulgazione di informazioni nel contesto dello SREP, la BCE prende positivamente atto che la metà delle 69 banche che hanno risposto al questionario ritiene molto esaurienti o quanto meno ben bilanciate le informazioni fornite dalla BCE sul processo e sui risultati dello SREP.

Per quanto riguarda la qualità delle informazioni sulle procedure di vigilanza, la BCE osserva che il 68% dei partecipanti all'indagine la reputa di livello sufficiente.

103
Quanto all'esigenza di condurre indagini, la BCE fa notare che, sin dall'istituzione dell'MVU, essa intrattiene stretti contatti con le federazioni bancarie, inclusa la Federazione bancaria europea (FBE). Nel quadro dei suoi lavori sull'esperienza delle banche in relazione alla vigilanza dell'MVU nel 2015 (esercizio che intende svolgere su base annuale), l'FBE ha svolto (in coordinamento con le associazioni bancarie nazionali) un'indagine su 94 degli (allora) 122 enti creditizi significativi. In seguito alle raccomandazioni formulate nel rapporto dell'FBE, la presidenza ha fornito le proprie risposte e si sono tenute riunioni a livello tecnico con i rappresentanti delle banche.

La BCE, che finora si è concentrata sulla realizzazione della piena operatività dell'MVU, inizierà a valutare la possibilità di condurre indagini proprie purché queste offrano un chiaro valore aggiunto (in particolare non vi debbono essere sovrapposizioni con gli esercizi svolti da altre parti interessate).

I Gruppi di vigilanza congiunti: organizzazione e assegnazione delle risorse

110
La BCE precisa che il rapporto del 25% di personale proprio contro il 75% di personale delle ANC rappresentava un parametro di riferimento ampiamente condiviso al momento dell'istituzione dell'MVU e non un obiettivo formale.

115
La BCE desidera rilevare l'assenza di un legame effettivo con la metodologia dell'ABE, pur essendo possibile riscontrare alcuni parallelismi tra la valutazione della significatività delle banche di rilevanza sistemica globale (global systemically important banks, G-SIB) e la metodologia di raggruppamento della BCE. La metodologia della BCE non classifica le banche in base alle categorie dall'ABE, né prevede, ad esempio, una valutazione sulle G-SIB ovvero sulla significatività. I raggruppamenti della BCE hanno lo scopo di suddividere gli enti significativi in sottocategorie ai fini dell'applicazione del principio di proporzionalità, stabilendo un punto di partenza per l'assegnazione delle risorse umane nella categoria degli enti significativi.

119
Si veda la risposta della BCE al paragrafo 115.

… ma il conflitto tra linee gerarchiche…
Si veda la risposta della BCE al paragrafo 147.

141. (c)
La BCE rileva che questo limite tecnico è stato risolto il 6 settembre 2016.

147
La BCE ritiene inadeguata l'espressione «conflitto tra linee gerarchiche». A suo parere sono state istituite linee gerarchiche non confliggenti bensì parallele. Dato l'assetto organizzativo dell'MVU, alla dirigenza dell'ANC spetta la competenza esclusiva di tutti i compiti che ricadono al di fuori dell'MVU e di tutte le questioni gerarchiche e di risorse umane.

149
La BCE è dell'opinione che sia prematuro affrontare il tema di un programma di certificazione per l'esercizio della vigilanza a distanza. Lo Steering Group for Supervisory Training (SGST) è attualmente impegnato nella definizione e istituzione di un percorso formativo congiunto a livello di sistema per tutto il personale pertinente dell'MVU; i tempi non sarebbero maturi per un programma di certificazione. Se si restringesse il campo del programma di formazione alla vigilanza a distanza si ometterebbe di considerare la rotazione del personale nel tempo, che richiede un curriculum a più ampio spettro.

La vigilanza ispettiva

159
Tale classificazione è destinata a mutare una volta che il manuale dell'MVU sarà stato rivisto a fronte dell'introduzione del concetto di «obiettivi di impegno» (targeted engagement levels), come spiegato al paragrafo 163.

178
La BCE desidera chiarire che indicazioni formali per la coerente classificazione dei rilievi (constatazioni) saranno incluse ufficialmente nell'aggiornamento del capitolo 6 del manuale dell'MVU del 2016.

182
La BCE precisa che informazioni riguardo alle figure dell'ente creditizio che dovrebbero partecipare alla riunione di chiusura saranno fornite nella guida sulle ispezioni in loco che sarà pubblicata nel corso del 2016.

Conclusioni e raccomandazioni

184
La BCE dissente riguardo all'affermazione secondo cui l'audit avrebbe confermato una lacuna di controllo emersa da quando è stato istituito l'MVU. La BCE ritiene che la Corte abbia ricevuto tutte le informazioni e la documentazione necessarie per poter valutare l'efficienza operativa della gestione della BCE ai sensi dell'articolo 27.2 dello Statuto del SEBC e all'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU.

Si veda anche il commento al paragrafo 80, nel quale la BCE descrive i diversi livelli di controllo e il regime di responsabilità attualmente in essere.

186
Si veda la risposta della BCE ai paragrafi 40 e 45.

187
Si veda la risposta della BCE ai paragrafi 73 e 74.

Risposta della BCE

129

Raccomandazione 1

La BCE accoglie la prima parte della raccomandazione e la data posta come obiettivo per l'attuazione, subordinatamente all'approvazione del Consiglio direttivo.

La BCE esprime l'intenzione di adoperarsi per razionalizzare ulteriormente il processo decisionale. Ha infatti già intrapreso una serie di misure in tale senso, fra le quali figurano in particolare l'adozione della maggior parte delle decisioni di vigilanza con procedura scritta e la standardizzazione della documentazione trasmessa agli organi decisionali. La BCE lavora inoltre a un regime di delega, che consentirebbe di demandare a un livello inferiore l'adozione delle decisioni ordinarie in materia di vigilanza.

La BCE accoglie la seconda parte della raccomandazione in oggetto. Il Segretariato del Consiglio di vigilanza ha già elaborato checklist, modelli e diagrammi di flusso, a disposizione del personale delle aree operative coinvolte nella vigilanza bancaria a partire da settembre 2016. Il Segretariato svilupperà ulteriormente questo strumentario e offrirà sessioni di formazione sul suo utilizzo.

Raccomandazione 2

La BCE accoglie il punto i) della raccomandazione in oggetto.

La BCE non accoglie il punto ii) della raccomandazione in oggetto.

Il considerando (66) cita soltanto una linea gerarchica distinta per il personale coinvolto nell'assolvimento dei compiti di vigilanza attribuiti alla BCE ai sensi di detto regolamento, che non include l'organico dei servizi condivisi. La rigida applicazione di questo principio ai servizi condivisi comporterebbe un considerevole incremento dei costi e calo di efficienza nella gestione operativa della BCE.

La BCE non accoglie il punto iii) della raccomandazione in oggetto.

La BCE ritiene che, entro i limiti imposti dal quadro giuridico, il Presidente e il Vicepresidente esercitino già una notevole influenza sulla dotazione finanziaria per la vigilanza. Il Presidente e il Vicepresidente sono consultati ai sensi del Regolamento interno. Il regolamento sull'MVU stabilisce che il Vicepresidente sia un membro del Comitato esecutivo e del Consiglio direttivo (organo decisionale supremo) della BCE. Ciò assicura che il punto di vista della funzione di vigilanza sia debitamente trasmesso, che questa goda di forte influenza e che sia preservato un alto grado di trasparenza.

Raccomandazione 3

La BCE accetta la raccomandazione in oggetto subordinatamente alla decisione di assegnare risorse aggiuntive alla funzione di revisione interna.

188

La BCE desidera precisare che non ha «imposto» una limitazione di accesso ai documenti. L'accesso alla documentazione da parte della Corte dovrebbe essere in linea con il suo mandato ai sensi dell'articolo 20.7 dello Statuto del SEBC e dell'articolo 20, paragrafo 7, del regolamento sull'MVU. Non è pertanto ravvisabile una mancanza di cooperazione, bensì una diversa interpretazione del mandato dell'audit.

Risposta della BCE

130

Raccomandazione 4

La BCE prende atto della raccomandazione e continuerà a collaborare appieno con la Corte per metterla in condizioni di esercitare il proprio mandato, in conformità allo Statuto del SEBC e al regolamento sull'MVU.

Raccomandazione 5

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto fatto salvo quanto segue.

La BCE concorda in merito alla necessità di trasparenza riguardo alle proprie attività di vigilanza. Per questa ragione si pubblicano le priorità dell'MVU, che rappresentano il nodo essenziale e l'obiettivo delle attività di vigilanza. Nel «Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza», reperibile nel sito Internet della BCE, quest'ultima espone le misure adottate per il conseguimento di tale obiettivo. Il Rapporto annuale presenta anche esaurienti statistiche, che includono, tra l'altro, il numero di procedure di autorizzazione, violazioni segnalate del diritto dell'Unione, misure di esecuzione (enforcement) e sanzionatorie e ispezioni in loco condotte, con una disaggregazione per categoria di rischio e raggruppamento.

La BCE intrattiene stretti contatti con le federazioni bancarie, fra cui l'FBE; nel quadro dei lavori sull'esperienza delle banche in relazione alla vigilanza dell'MVU nel 2015, quest'ultima ha condotto un'indagine su 94 degli (allora) 122 enti creditizi significativi. Tale esercizio, che è stato svolto in collaborazione con le associazioni bancarie nazionali, dovrebbe essere ripetuto, secondo le intenzioni, con cadenza annuale. In seguito alle raccomandazioni formulate nel rapporto dell'FBE, la presidenza ha fornito le proprie risposte e si sono tenute riunioni a livello tecnico con i rappresentanti delle banche.

La BCE, che si è concentrata sulla realizzazione della piena operatività dell'MVU, può iniziare a valutare la possibilità di condurre indagini proprie purché queste offrano un chiaro valore aggiunto. In particolare, non vi dovrebbero essere sovrapposizioni con gli esercizi già svolti dalle federazioni bancarie, incluso quello summenzionato.

La BCE continuerà a elaborare un insieme completo e significativo di indicatori e ad arricchire, su tali basi, le informazioni rese pubblicamente disponibili attraverso il Rapporto annuale e altri canali.

Risposta comune ai paragrafi 191-195

Si vedano i commenti della BCE ai paragrafi 104-149.

La BCE rileva che, come si afferma nel paragrafo 9 della relazione, l'MVU è costituito dalla BCE e dalle ANC. Qualsiasi esercizio di assegnazione di personale ai GVC, nonché alle ispezioni in loco, deve essere condotto entro il quadro istituzionale posto in essere dal diritto primario dell'UE. Ciò comporta il rispetto dei diversi assetti istituzionali della BCE e delle ANC, in uno spirito di massima collaborazione e dialogo.

In seguito alla conclusione dei lavori sul campo svolti per l'audit in oggetto, sono stati compiuti buoni progressi nell'elaborazione di un percorso formativo unico per l'MVU con la creazione dell'SGST, che si avvale del supporto di un gruppo di esperti composto da rappresentanti della BCE e delle ANC. I primi risultati tangibili si avranno nell'autunno 2016.

Risposta della BCE

Raccomandazione 6

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto fatto salvo quanto segue.

La BCE ritiene che una modifica al regolamento quadro sull'MVU possa non essere necessaria. L'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento sull'MVU stabilisce chiaramente che le ANC sono tenute ad assistere la BCE nell'assolvimento dei suoi compiti. Le ANC sono inoltre soggette al dovere di cooperazione in buona fede ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento sull'MVU. Gli articoli 3 e segg. del regolamento quadro sull'MVU sanciscono espressamente il dovere delle ANC di mettere a disposizione personale proprio per i GVC; l'articolo 4, paragrafo 5, dello stesso regolamento prevede che la BCE e le ANC si consultino e si accordino in merito all'utilizzo di risorse dell'ANC in relazione ai GVC.

La BCE ha seguito da vicino i processi di assegnazione del personale ai GVC (in termini qualitativi e quantitativi) e continuerà a farlo; inoltre vaglierà, in consultazione con le ANC, come assicurare che i GVC possano contare su una dotazione di personale sufficiente in qualsiasi momento, senza comunque scartare l'ipotesi di proporre al Consiglio di vigilanza / Consiglio direttivo una modifica del regolamento quadro, se ritenuto necessario.

Raccomandazione 7

La BCE accoglie la raccomandazione, alla quale darà seguito congiuntamente alla raccomandazione 10, in vista di darvi attuazione entro la fine del 2018, fatto salvo quanto segue.

La BCE desidera precisare che il quadro giuridico per la costituzione dei GVC è già in essere. L'articolo 4 del regolamento quadro stabilisce un sistema per la designazione dei membri dei GVC basato sul dialogo fra la BCE e le ANC, riconoscendo altresì alla BCE la possibilità di richiedere alle ANC modifiche nelle nomine. In questo contesto andrebbero elaborate misure tali da consentire il pieno esercizio dell'articolo 4, anziché indebolirne gli effetti. La BCE concorda quindi con la sostanza della raccomandazione, ma ritiene opportuno sottolineare l'aspetto della collaborazione. Sin dall'origine dell'MVU, la costituzione e il funzionamento dei GVC si sono basati sull'impegno congiunto di BCE/MVU e ANC/BCN. La BCE confida nella capacità delle ANC/BCN di fornire personale dotato di un adeguato livello di competenza ed esperienza, completando il profilo richiesto per i GVC.

Va inoltre sottolineato che né le ANC né la BCE si trovano attualmente in condizioni di eccesso di personale; pertanto esse non hanno la possibilità di scegliere gli esperti con il profilo ideale da destinare a ciascun GVC. La BCE sostiene pertanto l'efficacia di una gestione attiva dei singoli casi laddove si ravvisi l'esigenza di sviluppare ulteriori competenze o di apportare un aggiustamento in termini di personale. In tale contesto si inquadra l'introduzione di un progetto pilota relativo al processo di feedback dell'MVU, unitamente all'ulteriore elaborazione di un percorso formativo dell'MVU. Il rafforzamento di questi strumenti è anche in linea con il contenuto della presente relazione e con altre raccomandazioni della Corte.

Infine, la Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza ha raccomandato di affinare la metodologia per la definizione delle dimensioni e della composizione dei GVC, stabilendo un collegamento con il profilo di rischio delle banche e con il Programma di revisione prudenziale (Supervisory Examination Programme, SEP) al fine di fronteggiare tale profilo di rischio e assicurare l'applicazione di un ciclo annuale di assegnazione del personale ai GVC nell'ambito del dialogo con le ANC.

Raccomandazione 8

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto, fatto salvo il superamento degli ostacoli di tipo giuridico (riservatezza) e tecnico. Per iniziare condurrà quindi uno studio di fattibilità.

Risposta della BCE

La BCE ritiene che disporre di un quadro completo delle risorse di vigilanza, in termini quantitativi e qualitativi, appaia una misura indispensabile per poterne fare un uso efficace ed efficiente. Nondimeno, i tentativi di creare una banca dati del tipo descritto hanno finora incontrato ostacoli significativi dal punto di vista giuridico, poiché si impone il rispetto delle disposizioni legislative vigenti negli Stati membri a tutela della riservatezza dei dati personali. Sulla base della raccomandazione in oggetto, la BCE continuerà a vagliare la possibilità di realizzare una banca dati di questo tipo, svolgendo studi di fattibilità sul piano giuridico e tecnico.

Raccomandazione 9

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto.

Raccomandazione 10

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto.

La BCE rileva che il sistema non dovrebbe risultare eccessivamente dettagliato e burocratico nel sancire il numero di membri del personale necessari per ciascun GVC. Al contrario, sarebbe opportuna una gestione efficiente del personale, con un elemento di discrezionalità da parte della dirigenza.

Raccomandazione 11

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto.

Per quanto concerne la revisione periodica del modello dei raggruppamenti, la BCE fa notare che è attualmente in corso il regolare riesame semestrale.

Raccomandazione 12

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto.

All'interno della Divisione Ispettorato della BCE è stato costantemente incrementato il personale addetto alle ispezioni in loco, per poter disporre di un maggior numero di capi missione della BCE. Il sostegno attivo e incondizionato dei colleghi delle ANC è indispensabile in questo ambito. Inoltre i coordinatori dei GVC, talvolta su proposta della Divisione Ispettorato, decidono quali ispezioni debbano essere guidate o meno dalla BCE.

Sulla base di questo, nonché in considerazione della gestione passata delle richieste e delle crescenti pressioni sull'organico locale in alcuni paesi, il personale attualmente disponibile non consente di fatto alla BCE di partecipare a tutte le visite ispettive che essa dovrebbe guidare (fra cui regolari ispezioni in loco, analisi tematiche, casi di emergenza); sebbene siano ancora in corso tentativi di ottimizzazione (ad esempio promozione di gruppi misti e strumenti), la Divisione Ispettorato dovrebbe essere dotata di più personale per soddisfare la totalità della domanda.

Raccomandazione 13

La BCE accoglie la raccomandazione in oggetto.

Per quanto concerne l'osservazione sul sistema informatico contenuta nella raccomandazione, la BCE rileva che le prossime versioni di IMAS 2.0 risolveranno in parte il problema. Riguardo alle qualifiche e alle competenze degli ispettori delle ANC, l'attuazione del percorso formativo dell'MVU dovrebbe dare esito alla constatazione.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
  tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
  presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
  presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
  contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
  chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

  (*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	29.6.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	28.6.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	18.10.2016
Risposta ufficiale della Banca centrale europea ricevuta in tutte le lingue in data	19.10.2016

Nel 2012, i leader dell'UE hanno deciso che le banche della zona euro dovevano esser poste sotto la vigilanza del Meccanismo di vigilanza unico (MVU); in tale contesto, il ruolo principale sarebbe stato svolto dalla BCE, ma numerose funzioni avrebbero dovuto esser espletate anche dalle autorità nazionali competenti. In questa relazione, sono state esaminate le modalità con cui la BCE ha istituito l'MVU e ne ha organizzato le attività, nonché le problematiche da affrontare.

La Corte ha constatato che la BCE ha istituito una complessa struttura di vigilanza in modo relativamente veloce. Tuttavia, la complessità di questo nuovo sistema costituisce una sfida, specialmente poiché il nuovo meccanismo dipende ancora troppo fortemente dalle risorse delle autorità nazionali di vigilanza. Pertanto, nonostante la propria responsabilità generale, la BCE non ha sufficiente controllo su alcuni aspetti importanti della vigilanza bancaria.

Le informazioni fornite dalla BCE non erano sufficienti per consentire alla Corte di valutare appieno se la BCE stia gestendo in modo efficiente l'MVU nei settori della governance, della vigilanza a distanza e delle ispezioni in loco.

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni