

IT

2019

n.

10

Relazione speciale

**Le prove di stress a livello di UE per le banche: è stata raccolta una quantità inedita di informazioni sulle banche, ma occorre migliorare il coordinamento e la focalizzazione sui rischi**

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



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Glossario</b>	
<b>Sintesi</b>	<b>I-XI</b>
<b>Introduzione</b>	<b>01-09</b>
<b>Le prove di stress per le banche</b>	<b>01-03</b>
<b>Il mandato dell'ABE e gli altri attori coinvolti</b>	<b>04-09</b>
<b>Approccio dell'audit</b>	<b>10-13</b>
<b>Osservazioni</b>	<b>14-106</b>
<b>La prova di stress dell'ABE presentava carenze che hanno ostacolato la valutazione della resilienza ai rischi sistematici</b>	<b>14-52</b>
Alcune banche rischiose sono state escluse dalla prova di stress	17-21
Lo scenario avverso non rispecchiava adeguatamente l'entità di alcuni rischi sistematici pertinenti	22-38
Lo scenario avverso del 2018 non ha assicurato un livello minimo di gravità per tutti i paesi ed è stato meno severo della crisi finanziaria	39-52
<b>I calcoli delle banche rimangono in parte imperscrutabili per l'ABE</b>	<b>53-83</b>
Le scelte operate hanno influito sulla plausibilità dei risultati	57-66
L'ABE dispone di elementi limitati per giudicare la solidità dei calcoli delle banche	67-83
<b>Le pubblicazioni dell'ABE e delle autorità competenti erano di varia qualità</b>	<b>84-106</b>
L'ABE ha pubblicato una quantità inedita di dati, ma mancavano alcune informazioni essenziali	87-104
Nelle comunicazioni di alcune autorità competenti e banche viene dipinto un quadro eccessivamente positivo	105-106
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>107-117</b>
<b>Allegati</b>	

**Allegato I – Struttura di governance e ruolo degli attori nella prova di stress**

**Allegato II – Rischi individuati nel sondaggio bottom up e rischi selezionati dal consiglio generale del CERS**

**Allegato III – Variabili fondamentali dello scenario avverso dell'ABE per la prova di stress del 2018 rispetto alla crisi finanziaria**

## **Risposte della Commissione**

### **Risposte dell'ABE**

### **Équipe di audit**

# Glossario

**Attività ponderate per il rischio:** Per calcolare il capitale di cui un ente creditizio deve disporre, occorre ponderare le attività di quest’ultimo per il rischio ad esse afferente. Le attività sicure (come ad esempio il contante) non sono prese in considerazione; altre attività (come i prestiti ad altri enti) sono ritenute più rischiose ed è attribuita loro una ponderazione più alta. Quanto più rischiose sono le attività detenute da un ente, tanto maggiore è il capitale di cui esso deve disporre. Pertanto, le attività e le voci fuori bilancio di una banca sono ponderate in base a un rischio che può essere attribuito dal quadro normativo o dai modelli interni a determinate condizioni.

**Autorità bancaria europea (ABE):** agenzia europea di regolazione che opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo. Tra i suoi compiti rientrano l’avvio e il coordinamento delle prove di stress per il settore finanziario dell’UE; detta Autorità fissa inoltre gli standard applicabili.

**Autorità competente:** le banche sono sottoposte alla vigilanza di un’autorità competente responsabile. Nella zona euro, la BCE è l’autorità competente per la vigilanza diretta sulle banche significative e di grandi dimensioni, mentre le autorità nazionali competenti sono preposte alle vigilanza delle altre banche. Per i paesi non facenti parte della zona euro, l’autorità competente è l’autorità che assicura la vigilanza su tutte le banche, anche quelle significative e di grandi dimensioni.

**Autorità macroprudenziale:** autorità il cui compito è di ridurre il rischio e i costi macroeconomici dell’instabilità finanziaria. Il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) è responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario all’interno dell’UE. A livello di Stato membro, le autorità macroprudenziali possono essere banche centrali, autorità di vigilanza bancaria oppure commissioni o comitati distinti appositamente istituiti.

**Banca centrale europea (BCE):** banca centrale dei 19 paesi dell’UE che hanno adottato l’euro. A questa spetta condurre la politica monetaria e, in collaborazione con le autorità di vigilanza nazionali, assicurare il funzionamento efficace e uniforme della vigilanza bancaria in Europa nell’ambito del Meccanismo di vigilanza unico.

**Banca d’Inghilterra:** banca centrale del Regno Unito con il compito di assicurare la stabilità monetaria e finanziaria. Nel suo mandato rientrano la vigilanza sulle società finanziarie e la conduzione di prove di stress a livello nazionale.

**Banca dei regolamenti internazionali (BRI):** quale banca per le [banche centrali](#), la BRI promuove la cooperazione tra queste ultime nell’intento di assicurare la stabilità

monetaria e finanziaria a livello mondiale. Fissa norme internazionali per la conduzione di prove di stress sul piano micro- e macroprudenziale.

**Calo dal valore massimo a quello minimo:** misura del mutamento di una variabile dalla rilevazione più alta (valore massimo) a quella più bassa (valore minimo) in un dato periodo di tempo. Ad esempio, durante un rallentamento economico la crescita del PIL solitamente si riduce e il calo dal valore massimo a quello minimo misura l'entità di tale riduzione.

**Capitale primario di classe 1 (CET 1):** la forma di patrimonio di vigilanza più solida, costituita dal capitale di base della banca e comprendente le azioni ordinarie, gli aggi di emissione per azioni ordinarie e gli utili non distribuiti.

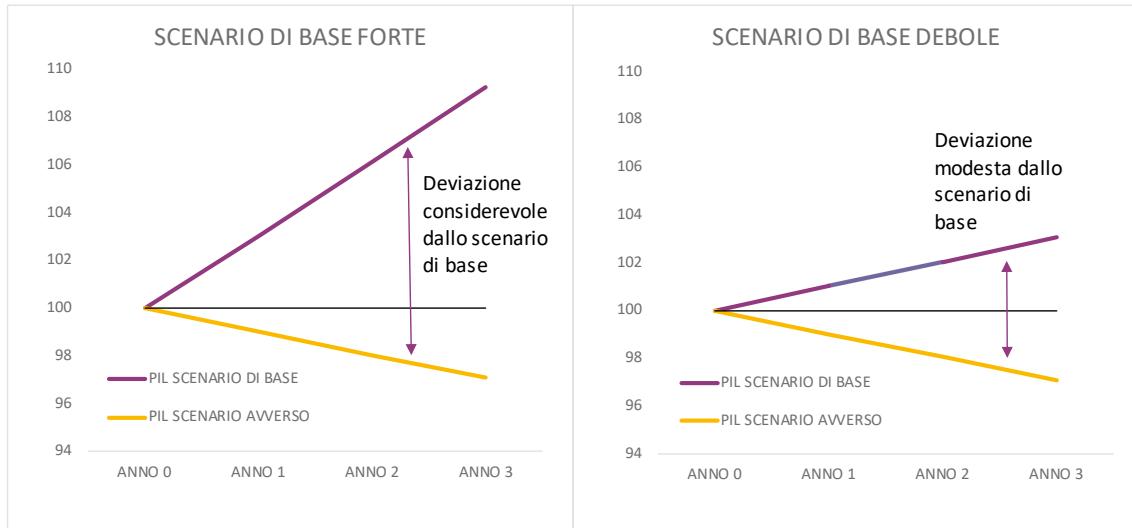
**Coefficiente di leva finanziaria:** la leva finanziaria è insita nell'attività bancaria: essa insorge nel momento in cui gli attivi di un ente sono superiori ai fondi propri. La crisi finanziaria ha posto in risalto il fatto che gli enti creditizi e le imprese di investimento erano sottoposte a una notevole leva finanziaria, ossia le loro voci a bilancio e fuori bilancio continuavano ad aumentare a fronte di una base patrimoniale sempre più modesta. Il coefficiente di leva è dato dal capitale di classe 1 diviso per una misura delle voci a bilancio e fuori bilancio non ponderate per il rischio.

**Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS):** organismo dell'UE responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario in seno all'UE e della prevenzione e mitigazione del rischio sistemico. La sfera di competenza del CERS è pertanto vasta, in quanto comprende banche, assicuratori, gestori di patrimoni, banche ombra, infrastrutture dei mercati finanziari e altri istituti e mercati finanziari.

**Credito deteriorato:** un credito bancario è considerato deteriorato quando il mutuatario non corrisponde la rata o gli interessi da oltre 90 giorni oppure quando è improbabile che tale credito sia rimborsato integralmente. Per i crediti deteriorati è necessario effettuare accantonamenti. Essi riducono gli utili della banca e spesso determinano perdite, riducendone così le consistenze patrimoniali.

**Deviazione dallo scenario di base:** lo scenario di base comprende ipotesi sull'evoluzione di determinate variabili durante il periodo di stress, ad esempio si prevede che in tutti gli Stati membri il PIL aumenti. Lo scenario avverso comprende ipotesi sull'evoluzione delle stesse variabili durante il periodo di stress, ad esempio si suppone che il PIL diminuisca in tutti gli Stati membri. Lo stress può essere misurato in due modi: come variazione assoluta dal punto di partenza o come deviazione dallo scenario di base. La medesima flessione di una variabile può sembrare una deviazione

modesta o considerevole dallo scenario di base, a seconda che lo scenario di base sia debole o forte, come illustra il seguente esempio ipotetico.



Fonte: Corte dei conti europea.

**Federal Reserve Board:** banca centrale degli Stati Uniti, che ha il compito di condurre la politica monetaria e assicurare la stabilità del sistema finanziario statunitense. È responsabile dell'esecuzione delle prove di test prudenziali ai sensi della legge Dodd-Frank del 2010, con il mandato di promuovere la stabilità del sistema finanziario.

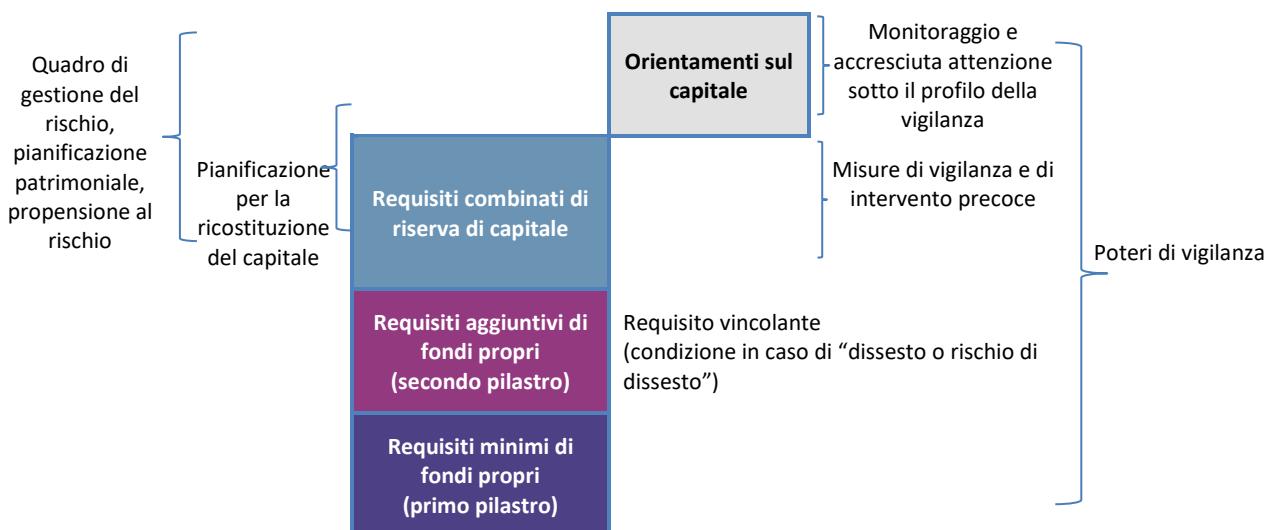
**Importo dell'esposizione ponderato per il rischio:** valore di un'**esposizione** ai fini del calcolo della **componente patrimoniale per il rischio di credito** dopo l'applicazione di una **ponderazione per il rischio**. Nel calcolo del coefficiente patrimoniale, tale importo costituisce il denominatore.

**Processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP):** le autorità di vigilanza valutano e misurano periodicamente i rischi di ciascuna banca, prendendo in considerazione anche la situazione di ciascun ente rispetto ai requisiti patrimoniali. Questo processo sfocia in una decisione SREP che comprende le anomalie che la banca in questione deve correggere entro un preciso periodo di tempo. Tale attività fondamentale è chiamata “processo di revisione e valutazione prudenziale” ed è nota anche come “SREP”, acronimo dell'espressione inglese *Supervisory Review and Evaluation Process*.

**Prova di stress con approccio *bottom up*:** prova condotta dalle banche utilizzando i propri modelli sviluppati internamente e basata sui dati dell'ente stesso. Riguarda specifici portafogli o l'ente nel suo insieme e produce risultati dettagliati sul potenziale impatto di determinati eventi, collegati ai tassi di perdita dell'ente.

**Prova di stress con approccio *top down*:** prova di stress basata su ipotesi o scenari generali o sistematici, definiti da autorità competenti o autorità macroprudenziali ed è applicabile a tutti gli enti pertinenti. Si fonda principalmente su dati aggregati dei singoli enti e su informazioni meno dettagliate. Comporta un coinvolgimento meno diretto degli enti rispetto a una prova di stress con approccio *bottom up*.

**Requisito patrimoniale:** ammontare di capitale di cui un ente è tenuto a disporre in rapporto all'ammontare di attività ponderate per il rischio (espresso cioè in percentuale), allo scopo di coprire perdite inattese. I requisiti patrimoniali minimi obbligatori sono costituiti dal cosiddetto requisito del primo pilastro relativo al capitale primario di classe 1 (CET 1) – pari al 4,5 % per tutte le banche –, dal capitale aggiuntivo del secondo pilastro specifico per ciascun ente (fissato dall'autorità di vigilanza) e dalle riserve di capitale (specifiche per ente e per paese) che sono state introdotte dopo la crisi finanziaria onde accrescere la resilienza delle banche. Si illustrano di seguito i vari requisiti e la loro importanza per le banche e le autorità di vigilanza:



Fonte: ABE.

**Scenario di base e scenario avverso:** nelle prove di stress, l'ABE analizza come evolvono le posizioni patrimoniali delle banche in uno scenario di base e in uno scenario avverso per un insieme prestabilito di parametri. Lo scenario di base riflette la migliore stima delle condizioni macroeconomiche future, mentre quello avverso considera una stima negativa delle condizioni macroeconomiche allo scopo di testare la performance finanziaria.

**Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF):** quadro per la vigilanza finanziaria nell'[Unione europea](#) in funzione dal 2011. Tale sistema è costituito dalle autorità europee di vigilanza (ossia l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)), dal [Comitato europeo per il rischio](#)

sistemico, dal comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza e dalle autorità di vigilanza nazionali degli Stati membri dell'UE.

# Sintesi

**I** La prova di stress a livello di UE è una valutazione delle ricadute che uno shock comune potrebbe avere sulla posizione finanziaria delle grandi banche europee. Il regolamento del 2010 con cui è stata istituita l'Autorità bancaria europea (ABE) ha conferito a quest'ultima il compito di avviare e coordinare le prove di stress a livello di UE, in collaborazione con il Comitato europeo per il rischio sistematico (CERS).

**II** Effettuate dal 2011, tutte le prove di stress sono state condotte secondo l'approccio *bottom up*, per cui le banche hanno fornito i risultati prodotti dallo scenario di shock in base alla metodologia approvata dall'ABE. La verifica della qualità dei risultati è stata affidata perlopiù alle autorità competenti responsabili (autorità nazionali o Banca centrale europea). In altre giurisdizioni con sistemi finanziari di grandi dimensioni, come gli Stati Uniti, le autorità di vigilanza adottano un approccio *top down*, che offre loro un grado molto più elevato di controllo sui risultati prodotti dalle banche.

**III** Per far sì che i metodi, le prassi e i risultati previsti dalle banche siano confrontabili e affidabili, il regolamento statuisce esplicitamente che l'ABE ha il potere di chiedere informazioni direttamente alle banche e di prescrivere alle autorità competenti lo svolgimento di accertamenti specifici e di ispezioni in loco, con la partecipazione dell'ABE stessa.

**IV** La Corte ha concentrato l'attenzione sulla prova di stress a livello di UE eseguita dall'ABE nel 2018. Ha valutato, in particolare, se la prova di stress sia stata idonea allo scopo, se l'ABE abbia ottenuto garanzie sufficienti sulla solidità dei calcoli effettuati dalle singole banche e se la pubblicazione dei risultati abbia consentito alle parti interessate di trarre conclusioni circa la resilienza del sistema.

**V** Gli auditor della Corte hanno esaminato la documentazione pertinente e hanno incontrato esperti dell'ABE, del CERS e della Banca centrale europea. Hanno inoltre condotto sondaggi presso le banche e le autorità competenti, nonché visitato due autorità nazionali competenti.

**VI** Nonostante le risorse umane molto limitate e grazie al grande impegno profuso, l'ABE ha assicurato il coordinamento dell'esercizio, che coinvolgeva molte parti interessate, nel rispetto di una tempistica serrata.

**VII** È stato riscontrato che, dal momento che all'ABE le decisioni cruciali vengono adottate dai rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali, non è stata presa in debita considerazione la prospettiva dell'UE nella definizione e nell'esecuzione della prova di stress. L'impatto è evidente nelle varie fasi dell'esercizio della prova di stress.

**VIII** All'inizio del processo, l'ABE non ha specificato i rischi o il livello di gravità ritenuti pertinenti per la conduzione della prova di stress. A sua volta, il CERS, che ha sviluppato lo scenario di stress, ha ricevuto un notevole contributo dalla BCE, nonché dalle banche centrali e dalle autorità nazionali. La Corte ha riscontrato che, pertanto, l'ABE non ha avuto completamente sotto controllo fasi importanti del processo e quindi:

- importanti rischi sistematici sono stati sottoposti a un livello di stress basso o del tutto nullo;
- lo shock è stato innescato non da eventi interni al sistema finanziario dell'UE, bensì da un rallentamento economico;
- l'intensità degli shock economici variava in misura significativa da un paese all'altro: spesso lo shock era meno grave dove l'economia era più debole e il sistema finanziario più vulnerabile. Non è stato assicurato un livello minimo di gravità che generasse condizioni di stress.

**IX** In secondo luogo l'ABE, benché incaricata ai sensi del regolamento di assicurare l'affidabilità e la comparabilità dei metodi, delle prassi e dei risultati, non ha esercitato i propri poteri se non avviando le attività delle prove di stress, definendone la metodologia e coordinandone in termini ampi l'esecuzione. Ha deciso di fare pieno affidamento sulle autorità competenti per quanto concerne la verifica delle modalità con cui le banche mettono in pratica la metodologia e stimano gli effetti dello stress. L'ABE non ha messo in discussione, avvalendosi del potere conferitole dal regolamento, il controllo della qualità espletato dalle autorità competenti. Di fatto, l'ABE non dispone al momento delle risorse necessarie per esercitare una sorveglianza completa. Pertanto, non ha richiesto analisi specifiche, né ha partecipato ad alcuna ispezione in loco e, fatta eccezione per la definizione della metodologia, sono state svolte poche altre attività volte ad assicurare la comparabilità e l'affidabilità dei risultati. Il manuale dell'ABE in cui veniva descritta l'assicurazione della qualità che le autorità competenti dovevano effettuare non era vincolante e, pertanto, era lasciato a dette autorità un ampio margine di discrezionalità.

**X** In terzo luogo, le pubblicazioni dell'ABE hanno mostrato un livello inedito di trasparenza, in quanto è stata resa disponibile un'ingente quantità di dati bancari. Nelle sue relazioni, tuttavia, mancavano le informazioni più importanti, ossia i requisiti patrimoniali per ciascuna banca e quante banche non li avrebbero rispettati in condizioni di stress. Inoltre, seppure l'intensità dello stress e/o degli shock variassero in misura considerevole da un paese all'altro, nella relazione l'ABE non ha spiegato che gli effetti contenuti (cioè una modesta riduzione del capitale) esercitati dallo stress sulle banche di determinati paesi non erano necessariamente imputabili alle buone condizioni di salute delle banche, ma a un moderato livello di stress.

**XI** Alla luce di quanto precede e per conseguire l'obiettivo prefissato di rilevare (l'accumularsi di) vulnerabilità sistemiche, la Corte formula le seguenti raccomandazioni al fine di accrescere l'utilità dell'esercizio delle prove di stress.

- a) L'ABE dovrebbe avvalersi dei poteri conferitile dalla normativa per rafforzare il proprio controllo sulle procedure delle prove di stress.
- b) L'ABE dovrebbe sviluppare un approccio *top down* per le prove di stress a integrazione dell'approccio *bottom up* attualmente adottato.
- c) La selezione delle banche per la prova di stress dovrebbe avvenire in funzione non solo delle dimensioni, ma anche del rischio e dell'importanza sistemica, assicurando al contempo un'adeguata copertura geografica.
- d) L'ABE dovrebbe fare in modo che la prova di stress assolva la finalità di valutare la resilienza a fronte di andamenti avversi del mercato. In particolare, dovrebbe variare gli scenari di stress da un esercizio all'altro, tenere in debita considerazione i rischi provenienti dall'interno del sistema finanziario dell'UE e assicurare un livello minimo di stress.
- e) L'ABE dovrebbe pubblicare i requisiti patrimoniali minimi specifici per ciascuna banca e presentare i risultati in modo da consentire agli utenti di metterli in prospettiva.
- f) L'ABE dovrebbe chiedere le risorse aggiuntive necessarie per assolvere appieno il proprio ruolo quale specificato nel regolamento.
- g) In occasione della prossima revisione del regolamento ABE, la Commissione europea dovrebbe affrontare il problema dell'adeguatezza della struttura di governance di detta Autorità.

# Introduzione

## Le prove di stress per le banche

**01** Una prova di stress è una valutazione della posizione finanziaria di una banca se sottoposta a gravi pressioni. L'idea di base di una prova di stress è di prevedere che cosa accadrebbe ai principali parametri di sostenibilità economica di una banca in caso di uno o più forti shock negativi. Detti shock possono essere provocati da: i) eventi che interessano un intero mercato come una grave recessione, un crollo della borsa o una perdita di fiducia nelle banche; ii) eventi "idiosincratici", ossia uno shock specifico di una banca e non necessariamente correlato alla situazione economica generale; oppure iii) una combinazione dei primi due tipi di eventi.

**02** In origine, le prove di stress erano uno strumento utilizzato dalle banche stesse quale parte della propria gestione interna dei rischi, ma in seguito è stato impiegato anche dalle autorità di vigilanza. In generale, queste prove di stress erano di natura microprudenziale, in quanto si incentravano sulla resilienza dei singoli enti, gli scenari non ipotizzavano effetti di propagazione di portata sistematica e la procedura verteva soprattutto sulla tutela degli investitori e dei depositanti.

**03** La crisi finanziaria ha messo in luce le debolezze delle pratiche adottate per le prove di stress microprudenziali. Secondo la "relazione de Larosière" del 2009, "[I]e prove di stress erano troppo spesso basate su ipotesi leggere o persino errate"<sup>1</sup>. All'indomani della crisi finanziaria, i responsabili delle politiche hanno riconosciuto l'esigenza di incentrarsi anche sugli shock sistemici che interessano contemporaneamente l'intero sistema finanziario. Ciò comporta l'impiego di shock economici e finanziari, l'esame degli effetti di propagazione e la definizione dell'impatto degli shock sul sistema finanziario nel suo insieme.

---

<sup>1</sup> Relazione del gruppo di esperti ad alto livello sulla vigilanza finanziaria nell'UE (relazione de Larosière), 2009, paragrafo 14.

## Il mandato dell'ABE e gli altri attori coinvolti

**04** L'ABE, istituita nel 2010, è stata investita del potere, in collaborazione con il Comitato europeo per il rischio sistemico<sup>2</sup> (CERS), di avviare e coordinare le prove di stress a livello di UE. Il regolamento ABE stabilisce inoltre che detta Autorità deve “assicurare comparabilità e affidabilità di metodi, prassi e risultati”<sup>3</sup>.

**05** Queste prove di stress sono tese a trasmettere uno shock comune e uniforme sulla gran parte delle banche europee per valutare la resilienza del sistema finanziario dell'UE nel suo complesso. A tal fine, vengono definiti uno scenario di base – consistente nella migliore stima delle condizioni macroeconomiche future – e uno scenario avverso (di stress) – consistente in una stima notevolmente peggiore.

**06** L'ABE ha avviato e coordinato prove di stress a livello di UE per le banche nel 2011, 2014, 2016 e 2018. In generale, l'approccio alle prove di stress può essere *top down* o *bottom up*. Quando l'approccio è *top down*, è l'autorità di vigilanza a generare lo scenario avverso e a calcolare gli effetti sulle banche, come avviene ad esempio nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Giappone. Agli inizi della procedura, l'ABE ha optato per un approccio *bottom up*, in cui l'autorità di vigilanza genera lo scenario, ma sono le banche a produrre le stime degli effetti provocati dagli shock ai propri principali parametri finanziari. L'opzione di un approccio *top down*, discussa dall'ABE in svariate occasioni (l'ultima volta risale al dicembre 2016), è stata però respinta da una larga maggioranza dei membri del consiglio delle autorità di vigilanza.

**07** I ruoli delle varie parti interessate (cfr. [allegato I](#)) possono essere descritti come segue, nel contesto della prova di stress del 2018:

- l'ABE ha elaborato la metodologia e, a titolo di orientamento generale non vincolante, un manuale per l'assicurazione della qualità; ha poi raccolto i risultati provenienti dalle banche dopo che erano stati sottoposti a un procedimento di assicurazione della qualità a cura delle autorità di vigilanza

---

<sup>2</sup> Il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) è stato istituito come organo indipendente dal regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, per sorvegliare il sistema finanziario dell'Unione europea e prevenire e attenuare il rischio sistemico (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 1).

<sup>3</sup> Articolo 32, paragrafo 3 *bis*, del regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) (noto come “regolamento ABE”), (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 12).

competenti (le “autorità competenti”), effettuato le verifiche numeriche e i controlli di plausibilità, nonché pubblicato i risultati;

- il consiglio generale del CERS<sup>4</sup> ha approvato lo scenario avverso, che era stato in precedenza elaborato e discusso, rispettivamente, dalla task force per la prova di stress e dal comitato tecnico consultivo, entrambi del CERS<sup>5</sup>. La task force ha fatto ampio ricorso alle risorse della BCE (cfr. *allegato I*);
- la BCE e le banche centrali nazionali hanno fornito le proiezioni macroeconomiche che sono servite per lo scenario di base;
- le autorità competenti (la BCE per le banche della zona euro e le autorità nazionali per quelle situate all'esterno della zona euro) erano preposte all'assicurazione della qualità delle proiezioni delle banche circa gli effetti dello scenario di stress. La limitatezza delle risorse a disposizione dell'ABE e la sua complessa governance hanno impedito a detta Autorità di esercitare i poteri conferitile dal suo regolamento istitutivo<sup>6</sup>.

**08** La struttura di governance dell'ABE è basata su un notevole coinvolgimento delle autorità nazionali. Il suo consiglio delle autorità di vigilanza include rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali. Nell'attuale assetto giuridico, i rappresentanti selezionano inoltre un candidato che ricopra il ruolo di presidente, alla cui designazione però può opporsi il Parlamento. Sebbene il regolamento abbia disposto che i membri del consiglio delle autorità di vigilanza devono agire “in piena

<sup>4</sup> I membri del CERS comprendono: la Commissione europea, la BCE, l'ABE, l'EIOPA e l'ESMA, nonché le autorità macroprudenziali nazionali (banche centrali e autorità di vigilanza competenti).

<sup>5</sup> La task force del CERS per la prova di stress è stata istituita sotto gli auspici del comitato tecnico consultivo del CERS e comprende effettivi del segretariato del CERS e dei membri del CERS, fra cui l'ABE.

<sup>6</sup> L'articolo 32, paragrafo 3 *bis*, del regolamento (UE, Euratom) n. 1093/2010 recita: “Per condurre le valutazioni a livello dell’Unione della resilienza degli istituti finanziari ai sensi del presente articolo, l’Autorità può richiedere, in conformità dell’articolo 35 e alle condizioni ivi fissate, informazioni direttamente a tali istituti finanziari. L’Autorità può anche prescrivere alle autorità competenti lo svolgimento di accertamenti specifici e può chiedere loro di condurre ispezioni in loco, eventualmente con la propria partecipazione in conformità dell’articolo 21 e alle condizioni ivi fissate, al fine di assicurare comparabilità e affidabilità di metodi, prassi e risultati”.

indipendenza e obiettività nell’interesse esclusivo dell’Unione nel suo insieme”<sup>7</sup>, la loro nomina non è soggetta all’approvazione degli organi dell’UE, rimangono funzionari delle autorità competenti e possono essere sostituiti in qualsiasi momento.

**09** Ciò può generare tensioni, in quanto è possibile che i membri del consiglio delle autorità di vigilanza difendano i meri interessi nazionali senza tenere in debita considerazione i più ampi interessi europei. Già nel 2014 la Commissione aveva riconosciuto<sup>8</sup> che, in ragione di queste tensioni, le decisioni talvolta non vengono adottate, in particolare per quanto riguarda la convergenza normativa e della vigilanza, oppure sono promosse decisioni dettate più dagli interessi nazionali che da quelli più ampi dell’UE. Nel 2017, pertanto, ha presentato una proposta di modifica dei regolamenti relativi alle autorità europee di vigilanza (tra cui l’ABE)<sup>9</sup> in cui venivano affrontate, fra l’altro, problematiche relative al finanziamento e alla governance. In particolare, una delle finalità era di fare in modo che le decisioni fossero maggiormente improntate a una dimensione UE di quanto non avvenga attualmente. In particolare, la Commissione ha proposto di dotare l’ABE di un comitato esecutivo con membri a tempo pieno, nominati dal Consiglio sulla base di un elenco stilato dalla Commissione e privi di diritto di voto nel consiglio delle autorità di vigilanza. I colegislatori non hanno però raggiunto un accordo su questa proposta. Nondimeno, nell’intento di consolidare altrimenti la governance delle autorità europee di vigilanza, l’accordo politico del 21 marzo 2019 rafforza la posizione del presidente.

---

<sup>7</sup> Articolo 42 del regolamento ABE.

<sup>8</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’operato delle autorità europee di vigilanza (AEV) e del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), COM(2014) 509 *final* dell’8.8.2014.

<sup>9</sup> COM(2017) 536 *final* del 20.9.2017, modificata dal documento COM(2018) 646 *final* del 12.9.2018.

## Approccio dell'audit

**10** Dal momento che in passato le prove di stress dell'ABE sono state oggetto di alcune critiche, la Corte ha deciso di espletare un audit sulla prova di stress del 2018, prendendo in considerazione al contempo aspetti della prova di stress del 2016.

Mediante l'audit si è inteso valutare se la governance e l'esecuzione delle prove di stress dell'ABE fossero sufficienti per stabilire in modo incontrovertibile se il sistema finanziario dell'UE sia resiliente. A tal fine, sono stati posti i seguenti quesiti:

- a) La prova di stress era idonea allo scopo?
- b) L'ABE aveva la certezza che i calcoli delle banche fossero esatti?
- c) I risultati pubblicati hanno consentito alle parti interessate di valutare la resilienza del sistema?

**11** I criteri di audit sono stati desunti dagli strumenti giuridici applicabili, dagli standard internazionali stabiliti dalla Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e dall'ABE stessa, nonché dalle migliori pratiche adottate da altre autorità che effettuano prove di stress come la Banca d'Inghilterra e la Federal Reserve statunitense. Maggiori dettagli sui criteri sono forniti nelle varie sezioni della presente relazione.

**12** Gli elementi probatori di audit sono stati raccolti basandosi su:

- a) un esame della documentazione pertinente dell'ABE, del CERS e della BCE;
- b) un sondaggio online condotto presso il personale delle autorità competenti e delle banche vigilate;
- c) visite condotte presso le autorità competenti;
- d) colloqui con gli esperti dell'ABE, del CERS e della BCE.

**13** L'audit intende contribuire al dibattito su costi e benefici degli esercizi delle prove di stress nonché su vantaggi e svantaggi dei diversi approcci metodologici.

# Osservazioni

**La prova di stress dell'ABE presentava carenze che hanno ostacolato la valutazione della resilienza ai rischi sistemici**

**14** Il sistema delle prove di stress a livello di UE è concepito<sup>10</sup> per valutare la resilienza degli istituti finanziari dell'UE ad andamenti negativi dei mercati e valutare il potenziale aumento del rischio sistematico in situazioni di stress. Gli andamenti negativi dei mercati sono riferiti, nel regolamento ABE, alle tendenze microprudenziali, ai rischi potenziali e alle vulnerabilità<sup>11</sup>.

**15** Le prove di stress dovrebbero individuare gli enti in grado di porre di per sé un rischio sistematico, soprattutto in periodi di stress, e fare in modo che detti rischi vengano mitigati<sup>12</sup>. Spetta al consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE decidere quali banche debbano essere sottoposte alla prova di stress. I parametri di riferimento pertinenti per le prove di stress sono prodotti dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria<sup>13</sup> e dalla stessa ABE<sup>14</sup>. Nei documenti citati si conclude che le prove di stress devono disporre di obiettivi articolati con chiarezza e formalmente definiti e che lo scenario va impostato in linea con questi. La prova di stress dovrebbe basarsi su uno scenario sufficientemente grave, ma plausibile.

**16** Gli auditor della Corte hanno quindi esaminato se:

- a) il campione delle banche partecipanti fosse appropriato per le finalità dell'esercizio;
- b) i rischi individuati fossero consoni alle finalità dell'esercizio;

<sup>10</sup> Articolo 21, paragrafo 2, lettera b), del regolamento ABE.

<sup>11</sup> Considerando 43 del regolamento ABE e “relazione de Larosière”, paragrafo 4.

<sup>12</sup> Articolo 22, paragrafo 2, e articolo 23 del regolamento ABE.

<sup>13</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Banca dei regolamenti internazionali), *Stress testing principles*, ultimo aggiornamento dell'ottobre 2018.

<sup>14</sup> ABE/GL/2018/03 del 19 luglio 2018: “Orientamenti riveduti sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) e sulle prove di stress di vigilanza”.

- c) lo stress prefigurato fosse sufficientemente grave per valutare la resilienza.

### **Alcune banche rischiose sono state escluse dalla prova di stress**

**17** L'ABE si era posta l'obiettivo di conseguire un'ampia copertura dell'attivo bancario dell'UE e anche di comprendere le banche di maggiori dimensioni. Nel campione selezionato, pertanto ha incluso solo banche con un attivo consolidato di almeno 30 miliardi di euro.

**18** Il numero di banche partecipanti è diminuito dal primo ciclo di prove di stress. Nel 2011, hanno partecipato 90 banche di 21 paesi, mentre nel 2018 si è passati a 48 banche di 15 paesi: nove paesi in cui la BCE è la principale autorità di vigilanza<sup>15</sup> e sei paesi in cui la BCE non è la principale autorità di vigilanza<sup>16</sup>.

**19** Non tutte le banche che superavano la soglia dei 30 miliardi di euro sono state comprese nel campione finale: le banche più grandi sono state incluse solo finché il campione non copriva il 70 % circa dell'attivo consolidato totale detenuto dalle banche della zona euro nonché il 70 % circa di quello detenuto dalle banche non appartenenti alla zona euro. Di conseguenza, la soglia effettiva per le banche della zona euro è stata pari a 100 miliardi di euro, il che ha comportato l'esclusione di alcuni paesi con sistemi bancari più deboli.

**20** La Corte ha inoltre riscontrato che il consiglio delle autorità di vigilanza ha da ultimo escluso sette banche con un attivo superiore a 30 miliardi di euro, in quanto erano in fase di ristrutturazione<sup>17</sup> oppure di fusione con un'altra banca, oppure l'attivo consolidato era sceso al di sotto della soglia minima quando il campione è stato infine adottato. Tuttavia, le banche in fase di ristrutturazione e beneficiarie di aiuti di Stato sono tra le più vulnerabili. Infine, tra quelle escluse figuravano banche in cui sono emerse da ultimo carenze patrimoniali.

**21** Non sono stati rinvenuti elementi attestanti il fatto che, per selezionare gli enti, il consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE avesse vagliato i pro e i contro di utilizzare

<sup>15</sup> Austria, Belgio, Germania, Spagna, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia e Paesi Bassi.

<sup>16</sup> Danimarca, Ungheria, Norvegia, Polonia, Svezia e Regno Unito.

<sup>17</sup> Nel 2011 e nel 2014, il campione per le prove di stress comprendeva banche in fase di ristrutturazione.

ulteriori criteri basati sul rischio. La decisione dell'ABE di impiegare esclusivamente le dimensioni come criterio di selezione presentava inconvenienti quali i seguenti:

- non è stata considerata alcuna delle banche che avevano una percentuale elevata di crediti deteriorati, aventi sede in cinque paesi, né lo sono state le banche che avevano un'ingente esposizione verso il debito sovrano nazionale o altre forme di debito pubblico<sup>18</sup>;
- nel processo di selezione non ci si è avvalsi neanche delle informazioni sulle banche la cui valutazione di mercato è nettamente inferiore ai fondi propri contabili.

### **Lo scenario avverso non rispecchiava adeguatamente l'entità di alcuni rischi sistematici pertinenti**

**22** In linea con il regolamento ABE, quest'ultima è tenuta ad avviare e coordinare l'esercizio di prova di stress a livello di UE in collaborazione con il CERS. Non ci sono tuttavia accordi formali per i ruoli svolti rispettivamente dalle parti. Negli anni, è stata sviluppata una prassi secondo la quale l'ABE chiede al CERS di definire lo scenario avverso con il concorso di vari comitati, a cui partecipano rappresentanti dell'ABE (cfr. *figura 1* nell'*allegato I*).

**23** Lo scenario avverso del 2018 è stato elaborato dalla task force del CERS per la prova di stress, costituita da personale del segretariato del CERS e dei membri del CERS<sup>19</sup>, e ha compreso contributi provenienti dalla BCE. La task force era presieduta da un rappresentante della BCE (il vice direttore generale della direzione generale Politica macroprudenziale e stabilità finanziaria) e si è ampiamente avvalsa delle risorse della BCE (personale, modelli e dati). Ha fatto notevole ricorso a queste risorse della BCE<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Secondo il quadro operativo dei rischi stilato dall'ABE nel dicembre 2017 che classificava i sistemi finanziari dei paesi in base all'incidenza dei crediti deteriorati (rapporto NPL/crediti), cinque paesi (Grecia, Cipro, Portogallo, Bulgaria e Slovenia) presentavano un rapporto NPL/crediti pari al 10 % circa. Nessuno di questi cinque paesi è stato incluso nel campione della prova di stress.

<sup>19</sup> I membri del CERS comprendono: la Commissione europea, la BCE, l'ABE, nonché le autorità macroprudenziali nazionali (banche centrali e autorità di vigilanza competenti).

<sup>20</sup> Esperti delle direzioni generali Politica macroprudenziale e stabilità finanziaria, Relazioni internazionali ed europee e Analisi economica.

per calibrare i modelli usati al fine di produrre le variabili che le banche dovevano utilizzare per i propri calcoli.

**24** Considerato che lo scopo della prova di stress è valutare come aumenterebbe il rischio sistematico in una situazione di stress (cfr. paragrafo 14), lo sviluppo di uno scenario per la prova di stress dovrebbe partire dall'individuazione dei rischi più importanti per quanto riguarda sia la loro natura sistematica sia la loro pertinenza. Dovrebbe poi essere applicato un livello di stress significativo ai principali fattori di rischio.

**25** Gli auditor della Corte hanno quindi esaminato se:

- a) fossero stati individuati i più importanti rischi sistematici;
- b) questi rischi fossero le determinanti dello scenario di stress applicato.

**Non tutti i rischi sistematici sono stati presi in considerazione**

**26** Il consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE non ha comunicato formalmente al CERS il proprio punto di vista sui rischi che avrebbero dovuto essere sottoposti a stress (ossia che avrebbero dovuto costituire il fattore scatenante) all'inizio del processo, sia che si trattasse di rischi provenienti dal settore finanziario dell'UE, di rischi specifici per paese oppure di rischi generati da singole banche o singoli gruppi di banche in grado di pregiudicare gravemente il sistema finanziario. Sebbene i comitati che hanno definito lo scenario avverso si componessero in parte degli stessi membri, i rischi sono stati soltanto approvati dal consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE verso la fine del processo (dicembre 2017).

**27** L'individuazione dei rischi è stata quindi lasciata principalmente alla discrezionalità del CERS, previa discussione nei comitati che lo compongono, tra cui la task force per la prova di stress. Nel mandato di questa task force si afferma esplicitamente che essa è tenuta a riflettere su come si possano cogliere i rischi sistematici (compresi quelli che interessano settori specifici o qualche paese) e che l'approccio adottato deve mirare a creare un livello di stress sufficiente per le banche.

**28** Il CERS esegue un periodico esercizio di valutazione dei rischi, che viene utilizzato anche ai fini della prova di stress. Altri fattori presi in considerazione per quest'ultima sono stati: i) il risultato di un sondaggio dal basso verso l'alto (*bottom up*) dei membri del CERS (prevalentemente autorità macroprudenziali); ii) i contributi diretti dei membri del CERS; iii) le discussioni e le presentazioni nei gruppi di esperti del CERS; iv)

una serie di dati riportati nel quadro operativo dei rischi elaborato dal CERS<sup>21</sup>; v) l'analisi interna della BCE.

**29** Con il sondaggio *bottom up*, uno dei fattori considerati nella valutazione dei rischi, si chiede alle autorità macroprudenziali di individuare, con cadenza trimestrale, una serie di rischi per la stabilità finanziaria afferenti le proprie economie e l'UE, nonché di stilarne una graduatoria. L'esito del sondaggio, tuttavia, presentava carenze che avrebbero potuto incidere sul processo di individuazione e di aggregazione dei rischi, potenzialmente condizionandolo. Ad esempio:

- le autorità macroprudenziali sono sistematicamente più positive nel valutare i propri paesi che la situazione nell'insieme dell'UE. Ciò può comportare i rischi che scaturiscono da una sottovalutazione di un paese o di un sottoinsieme di paesi;
- vi è una notevole varietà nel tono e nel contenuto delle valutazioni qualitative effettuate dalle autorità macroprudenziali. In termini di contenuto, alcune autorità mettono in risalto gli aspetti negativi nelle proprie risposte, mentre altre evidenziano il contrario.

**30** Il consiglio generale del CERS ha selezionato quattro rischi come determinanti dello scenario avverso, come illustrato nella descrizione dello scenario (cfr. [allegato II](#)). I rischi derivanti dalla qualità degli attivi nel settore bancario (ad esempio problemi connessi ai crediti deteriorati), pur essendo classificati come importanti nel sondaggio *bottom up*, non sono stati compresi come un rischio o uno shock importante nello scenario avverso<sup>22</sup>, sebbene i crediti deteriorati siano stati la causa di gran parte dei salvataggi bancari dopo la crisi finanziaria (per maggiori dettagli cfr. anche paragrafo [37](#) e seg.).

---

<sup>21</sup> Il CERS è tenuto, in forza della normativa in vigore, a produrre con cadenza periodica quadri operativi dei rischi. Il CERS non valuta o commenta i rischi, ma fornisce informazioni specifiche per paese per un preciso momento (non ci sono cioè dati storici per valutare le variazioni).

<sup>22</sup> Per quanto concerne la qualità degli attivi, in riferimento ad esempio ai crediti deteriorati, c'è solo un collegamento indiretto quale fattore di reddito per le banche, unitamente a una descrizione dello scenario di tipo generale con un impatto sui prezzi del settore immobiliare e sui crediti deteriorati, ma manca uno scenario mirato specificamente a testare le banche con portafogli deboli.

**31** I rischi di liquidità per le banche stesse non sono rientrati nell'ambito dell'esercizio, in quanto quest'ultimo si incentrava sulla solvibilità delle banche. La questione della copertura dei rischi di liquidità è stata discussa l'ultima volta dal consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE nel 2011<sup>23</sup>. A titolo di confronto, l'FMI, che svolge anch'esso prove di stress per valutare la resilienza del sistema bancario della zona euro, ha adottato un duplice approccio che consente di testare sia la liquidità che la solvibilità.

**32** Il CERS non ha individuato rischi che avrebbero potuto discendere da singole banche o da gruppi di banche, nonostante avesse il chiaro compito<sup>24</sup> di individuare anche i rischi che i singoli enti pongono al sistema finanziario. Invece, il processo di individuazione dei rischi ha implicato l'analisi degli aggregati a livello nazionale, della zona euro o dell'UE.

**33** L'ABE pubblica periodicamente un quadro operativo dei rischi<sup>25</sup>, che consiste nell'individuare e monitorare i rischi sistematici. Per ciascun rischio, il quadro operativo dell'ABE descrive i fattori di rischio e il livello di rischio, cioè la probabilità che tali fattori si concretizzino e il loro probabile impatto sulle banche, comprese le tendenze statistiche senza commenti. Tuttavia, questi indicatori del quadro operativo non hanno un ruolo esplicito nello sviluppo della prova di stress, né l'ABE ha chiesto che fossero utilizzati come elemento importante.

#### **Lo stress imposto era riconducibile a un rallentamento economico anziché a uno shock inserito nel settore finanziario dell'UE**

**34** Sulla base dei rischi individuati, lo scenario avverso dovrebbe di per sé determinare l'intensità degli shock, i canali di trasmissione e l'orizzonte temporale nel quale i fattori di stress possono ripercuotersi sulle banche<sup>26</sup>. Non c'è stata però alcuna discussione o decisione formale da parte del consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE sul tipo di shock da imporre alle banche prima del processo di individuazione dei rischi. Questo è stato lasciato alla discrezionalità del CERS. Solo verso la fine del

<sup>23</sup> Nel 2019, la BCE ha eseguito una prova di stress autonoma sulla liquidità.

<sup>24</sup> Articolo 22, paragrafo 2, del regolamento ABE.

<sup>25</sup> Il quadro operativo dei rischi è previsto dall'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento ABE.

<sup>26</sup> Istituto per la stabilità finanziaria (Banca dei regolamenti internazionali), *FSI Insights on policy implementation No 12, "Stress-testing banks – a comparative analysis"*, novembre 2018.

processo il presidente della task force ha presentato al consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE lo scenario e i rischi alla sua base.

**35** L'approccio adottato dal CERS nel 2018, come nel caso delle prove di stress precedenti, corrispondeva a una sequenza di eventi macroeconomici e finanziari avversi, aventi un impatto su variabili come il PIL, la disoccupazione, i prezzi degli immobili residenziali e i tassi di interesse, che si sarebbe realizzata nell'arco di tre anni. Lo scenario di base corrisponde alle proiezioni macroeconomiche più attuali formulate dagli esperti della BCE e dell'Eurosistema per l'UE<sup>27</sup> e lo scenario avverso consiste in una serie di deviazioni dallo scenario di base nello stesso periodo per i principali parametri.

**36** La prova di stress dell'ABE ha valutato la vulnerabilità del sistema e delle banche a uno stress congiunto macroeconomico e finanziario (un rallentamento economico) anziché a un grave shock finanziario, che generasse poi un determinato livello di stress. Tuttavia, secondo un documento pubblicato nel 2009 dalla Banca dei regolamenti internazionali, non vi sono elementi probatori empirici che corroborino l'ipotesi implicita delle passate prove di stress a livello di sistema, in particolare che è un grave shock macroeconomico a far crollare un sistema finanziario fragile<sup>28</sup>.

**37** La scelta di uno scenario improntato a un rallentamento economico non rifletteva la rilevanza di alcuni rischi, tra cui anche la loro distribuzione disomogenea fra paesi. Inoltre, la scelta di un tale scenario in cui i rischi finanziari venivano posti implicitamente sotto stress impediva di stabilire la sensibilità a rischi sistematici specifici. In altri termini, lo scenario non era basato su uno shock finanziario innescato dal dissesto di grandi istituti finanziari o da rischi sistematici individuati nel quadro operativo dei rischi stilato dall'ABE (cfr. paragrafo 33), quali:

- un brusco incremento dei tassi delle banche centrali o un brusco incremento dei differenziali creditizi per le obbligazioni sovrane di taluni Stati membri che alimenti a sua volta una crisi del debito sovrano;
- il persistere di ingenti consistenze di crediti deteriorati per un eventuale aumento degli ostacoli a una loro riduzione e il rischio insito in elevati livelli di indebitamento.

---

<sup>27</sup> Prima del 2018, lo scenario di base si basava sulle previsioni della Commissione europea.

<sup>28</sup> R. Alfaro e M. Drehmann, Rassegna trimestrale BRI – Dicembre 2009, pag. 34, nonché C. Borio, M. Drehmann e K. Tsatsaronis, BIS Working Paper n. 369, pag. 8.

**38** Inoltre, il rallentamento impiegato era innescato da eventi esterni all'UE. Né lo scenario avverso del 2018 né alcun altro scenario avverso utilizzato in passato ha considerato un evento o un rischio all'interno dell'UE come proprio fattore scatenante. Né si è preso in considerazione come fattore scatenante un evento o un rischio proveniente dal settore bancario<sup>29</sup>, sebbene il sondaggio bottom up (cfr. *allegato II*) indicasse all'interno del settore bancario l'origine di due dei quattro rischi più importanti. Nello scenario non sono stati neppure inclusi effetti di amplificazione (quali svendite dei portafogli, il fallimento di una banca che si ripercuote sui differenziali creditizi delle altre) e il grado variabile, da un paese all'altro, di problemi pregressi, anche se ciò è stato conseguito in qualche misura grazie a fattori indiretti nelle variabili dello scenario (ad esempio, un incremento dei tassi di interesse).

**Lo scenario avverso del 2018 non ha assicurato un livello minimo di gravità per tutti i paesi ed è stato meno severo della crisi finanziaria**

**39** Nel generare lo scenario per l'esercizio del 2018, la task force competente del CERS ha riflettuto sulle critiche ricevute per l'esercizio precedente, in merito ad esempio al fatto che lo scenario i) non era sufficientemente proiettato nel futuro o ii) era stato meno pertinente per alcuni paesi e presentava un livello di gravità disomogeneo.

**40** Né l'ABE né il CERS hanno chiarito in via preliminare che cosa intendessero per "gravità". Sebbene la task force abbia effettuato confronti a livello di Stato membro, i confronti sulla gravità si sono incentrati principalmente, sia all'interno del CERS sia nelle pubblicazioni, sul livello di gravità a livello aggregato dell'UE o della zona euro. Ciò è avvenuto a scapito dell'evoluzione dei parametri a livello di Stato membro, laddove cioè molte vulnerabilità possono essere pronunciate.

**41** Pertanto, gli auditor della Corte hanno esaminato il processo di sviluppo dello scenario (compresi gli aspetti della modellizzazione) e l'evoluzione proposta per una serie di parametri.

**42** È stato riscontrato che le banche centrali nazionali e le autorità di vigilanza sono state profondamente coinvolte nella generazione dello scenario avverso mediante la loro partecipazione alla task force e al consiglio generale del CERS. Ad esempio, i

---

<sup>29</sup> Ad esempio, i rischi connessi alla qualità delle attività presenti nei portafogli delle banche o i timori circa la redditività di una banca.

prodotti della modellizzazione sono stati determinati in gran parte dalle quelle che sono note come elasticità del modello di base, le quali sono fornite dalle banche centrali nazionali nel quadro del processo previsionale periodico della BCE.

**43** Il ruolo così preminente delle autorità nazionali e la limitata capacità dell'ABE di controllare il processo non hanno consentito di ottenere uno scenario avverso obiettivo e privo di condizionamenti che tenesse in debita considerazione le vulnerabilità delle banche e dei paesi in una maniera uniforme in tutta l'UE. A seguito delle discussioni in seno alle strutture del CERS, è stata adottata una serie di decisioni ad hoc in relazione allo scenario avverso (cfr. *riquadro 1*).

### Riquadro 1

#### Decisioni adottate dalle strutture del CERS

- Le autorità di alcuni Stati membri hanno chiesto un livello superiore di gravità per le proprie economie (ad esempio, sotto forma di un maggiore deprezzamento della valuta), mentre altre un livello inferiore (ad esempio, in termini di diminuzione del PIL).
- A processo inoltrato, l'ABE ha richiesto livelli minimi di gravità in termini di diminuzione del PIL ossia, più precisamente, che tutti gli Stati membri registrassero una crescita cumulata negativa nell'arco del triennio considerato. Ciò è stato fonte di disaccordo in seno alla task force del CERS per la prova di stress, in quanto alcuni membri erano contrari a un innalzamento del livello di gravità (in termini di deviazione dallo scenario di base). A loro giudizio, il livello esistente per il rispettivo paese di appartenenza era sufficiente e coerente con la metodologia convenuta. Da ultimo si è stabilito che, come minimo, andava registrata una crescita cumulata negativa appena inferiore allo 0 % per ciascuno Stato membro. Ciò ha comportato un aumento della gravità dello scenario per 11 Stati membri in uno stadio molto avanzato del processo di sviluppo dello scenario.

**44** Oltre alle banche centrali nazionali, anche la BCE è stata fortemente coinvolta nello sviluppo dello scenario, soprattutto le direzioni della sua funzione di politica monetaria anziché quelle della sua funzione di vigilanza. Di conseguenza, da un lato il CERS non ha considerato le possibili conseguenze di future decisioni di politica

monetaria come fattore scatenante di uno scenario avverso<sup>30</sup>. Dall'altro, ha supposto che la politica monetaria avrebbe i) contenuto l'aumento dei tassi di interesse a lungo termine nell'UE nel quadro dello scenario avverso e ii) impedito un ampliamento dei differenziali creditizi per il debito sovrano<sup>31</sup> (ossia la differenza di rendimento tra obbligazioni emesse da Stati diversi), ampliamento che invece si è verificato durante la crisi del debito in Europa. Di qui, gli aumenti relativamente contenuti dei tassi di interesse nel caso dello scenario avverso.

**45** Nell'insieme, i paesi erano sottoposti a livelli di shock molto diversi e, pertanto, anche le banche erano esposte a livelli di shock molto diversi a seconda della propria esposizione geografica. Ad esempio, la Svezia ha subito in termini assoluti il maggiore shock al PIL, pari a oltre il doppio di quello dell'Italia (cfr. l'illustrazione grafica relativa a tutti i paesi di cui alla *figura 4* nel prosieguo della presente relazione).

**46** Per valutare la gravità dell'esercizio del 2018, gli auditor della Corte hanno analizzato lo scenario per una serie di dimensioni, confrontando alcuni suoi aspetti con precedenti prove di stress dell'ABE, accadimenti reali (la crisi finanziaria del 2008) e gli scenari utilizzati da altre autorità preposte all'esecuzione delle prove di stress, come si illustra nei seguenti paragrafi.

**47** Come indicato al paragrafo *35*, lo scenario avverso è stato definito rispetto a quello di base nel periodo di previsione e l'ABE ha dichiarato nelle sue comunicazioni che la prova di stress del 2018 era la più severa di tutte quelle da essa condotte fino ad allora in termini di deviazione per la variabile del PIL (deviazione pari all'8,3 %). Tuttavia, è il calo assoluto tra il valore iniziale (PIL del 2017) e quello finale nell'ambito dello scenario avverso a essere l'elemento più pertinente (cfr. *glossario*). In altri termini, è possibile che anche una deviazione considerevole denoti uno stress molto modesto se lo scenario di base è forte e riveduto al rialzo, come è avvenuto.

---

<sup>30</sup> Va notato che, nella "relazione de Larosière", si concludeva fra l'altro che il fattore di base fondamentale che aveva reso possibile la crisi erano le condizioni di ampia liquidità, con i correlati bassi tassi di interesse, che si registravano in tutto il mondo.

<sup>31</sup> Una ipotesi della modellizzazione è stata di calibrare gli shock relativi ai tassi di interesse sulla base del periodo successivo al 2012, a differenza degli shock economici che erano calibrati su un arco temporale molto più esteso. Il motivo di questo approccio risiedeva nel fatto che, a partire dal 2012, le autorità monetarie erano pronte strategicamente a intervenire per contenere i tassi in periodi di stress.

**48** Di fatto, lo scenario avverso per l'esercizio del 2018 era sostanzialmente ultimato a fine novembre 2017. Nel dicembre 2017, però, è stato completato un nuovo scenario di base, al quale doveva far riferimento lo scenario avverso. Poiché lo scenario di base era divenuto più positivo, i livelli assoluti di stress rispetto al valore iniziale si erano ridotti per molti paesi. L'ABE ha allora cercato di fare in modo che fossero imposti livelli minimi di stress (cfr. *riquadro 1*). Ciò si è verificato molto tardi e ha comportato molti cambiamenti quasi alla fine dell'intero processo.

**49** Rispetto alle prove di stress dell'ABE svolte nel 2014 e nel 2016, lo scenario avverso del 2018 era più severo, ad esempio per il PIL della zona euro e la disoccupazione in termini di deviazione dallo scenario di base. Tuttavia, date le proiezioni favorevoli insite in quest'ultimo, la situazione risultava diversa in termini assoluti:

- per il PIL della zona euro, l'esercizio del 2018 risultava più severo, anche se di poco. Tuttavia, per la maggior parte degli Stati membri non era così (cfr. *tabella 1*). Rispetto agli esercizi precedenti, nel 2018 il calo assoluto è stato massimo in varie grandi economie, che in gran parte avevano mostrato una tenuta piuttosto buona nel corso dell'ultima recessione. Per altri Stati membri, fortemente colpiti nell'ultima recessione, il calo assoluto nello scenario di stress era relativamente moderato. Questa distribuzione specifica degli effetti avversi sul PIL fra i vari Stati membri non è stata illustrata a dovere;
- per la disoccupazione, l'esercizio del 2018 è stato appena più lieve, in quanto lo scenario di base per questo parametro era molto più positivo in quest'occasione.

**Tabella 1 – Scenario in cui il calo assoluto del PIL per ciascuno Stato membro ha registrato il valore più alto**

2014	2016	2018
Repubblica ceca	Bulgaria	Belgio
Irlanda	Estonia	Danimarca
Spagna	Grecia	Germania
Croazia	Lettonia	Francia
Italia	Paesi Bassi	Polonia
Cipro	Austria	Svezia
Lituania	Portogallo	Regno Unito
Lussemburgo	Slovacchia	
Ungheria	Finlandia	
Malta		
Romania		
Slovenia		

Fonte: CERS ed elaborazioni della Corte dei conti europea.

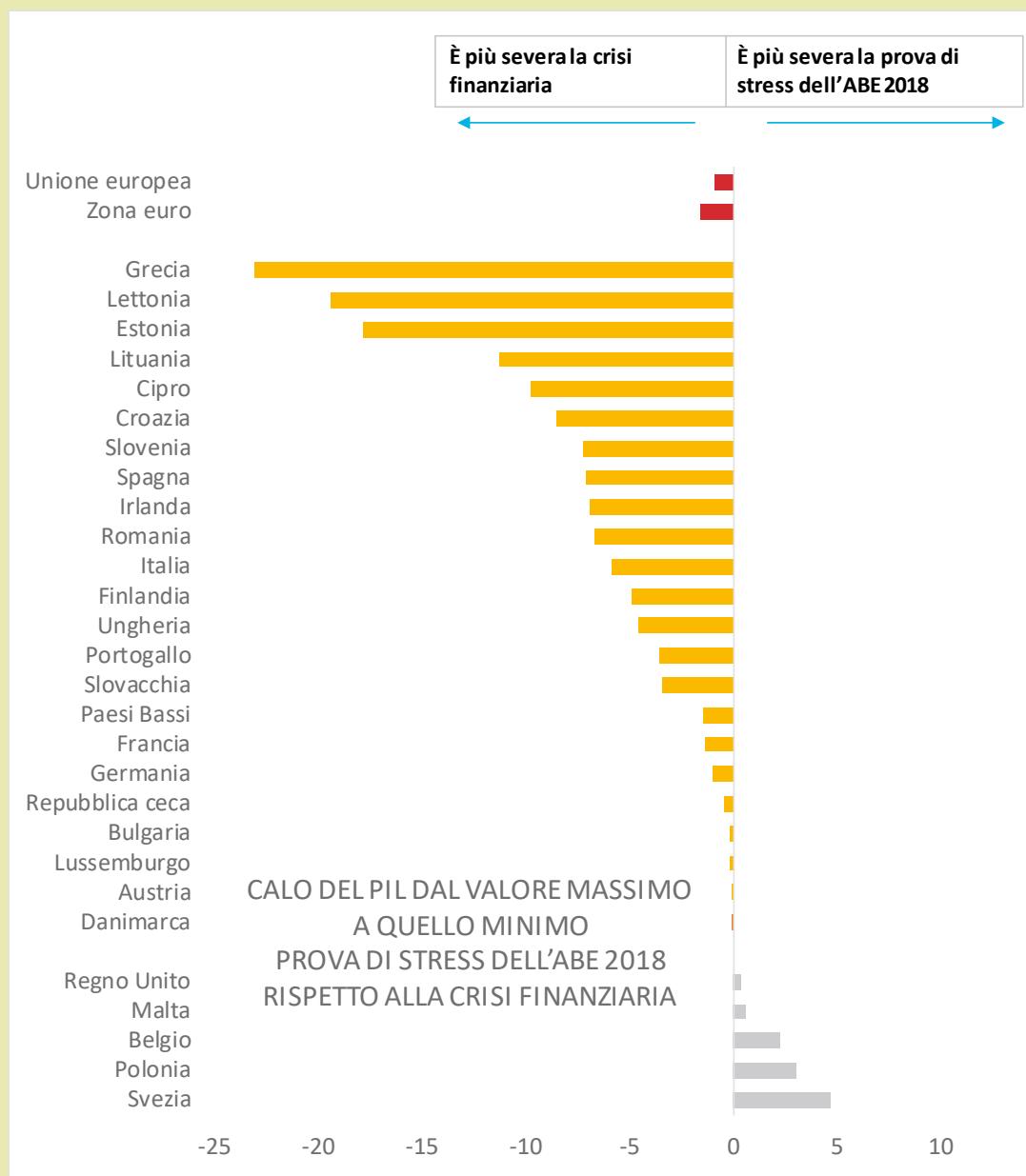
**50** Se esaminato nella prospettiva delle singole economie e variabili, lo stress imposto non presenta un livello di gravità omogeneo. Per la maggior parte degli Stati membri, il calo del PIL in termini assoluti non è marcato quanto nella crisi finanziaria e nel periodo immediatamente successivo; inoltre, l'aumento della disoccupazione è nettamente inferiore, in alcuni casi di ampia misura (cfr. *riquadro 2*).

## Riquadro 2

### Gravità dello scenario a livello di Stato membro rispetto alla crisi finanziaria e al periodo immediatamente successivo

Come illustra la [figura 1](#), per il PIL il calo dal valore massimo a quello minimo nello scenario avverso previsto per l'esercizio del 2018 è inferiore a quello verificatosi nella crisi finanziaria e nel periodo immediatamente successivo per 23 dei 28 Stati membri.

**Figura 1 – Calo del PIL dal valore massimo a quello minimo: raffronto tra lo scenario avverso e la crisi finanziaria**

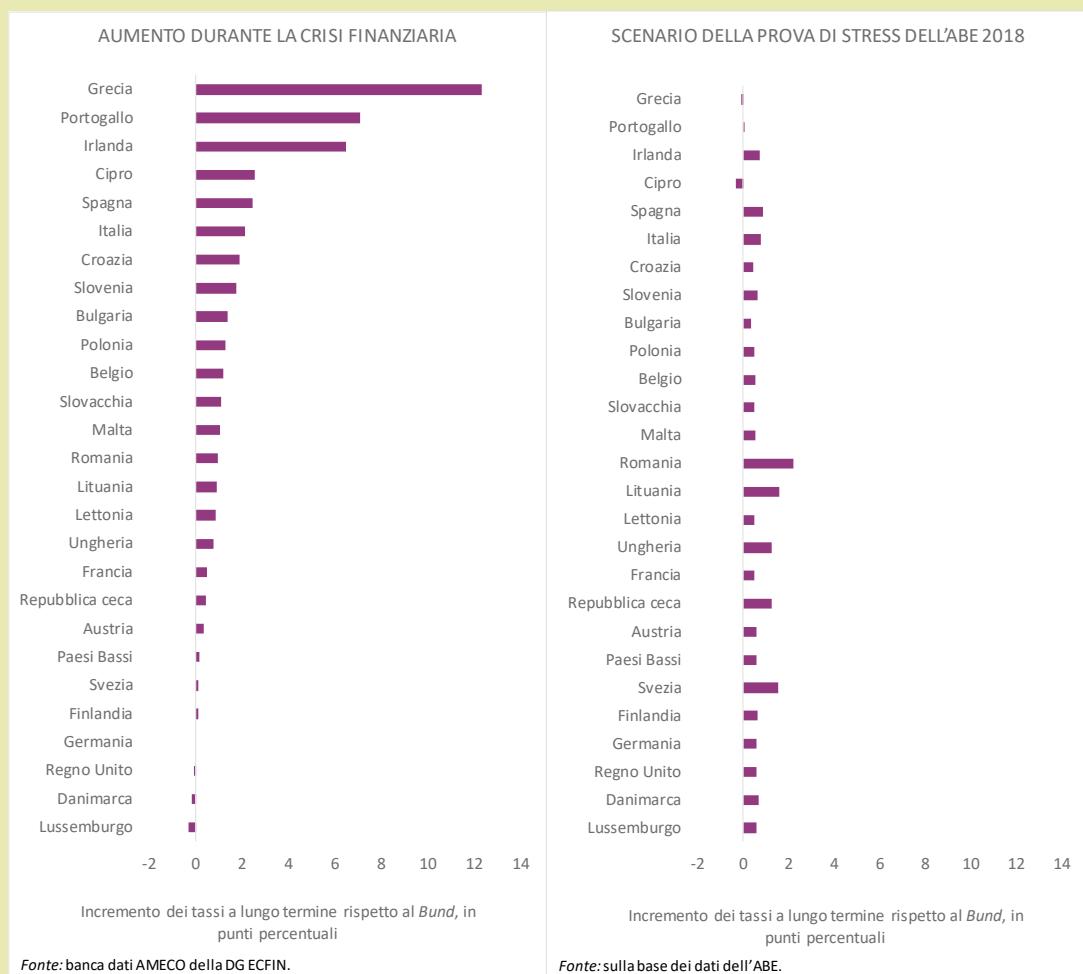


Fonte: banca dati AMECO, elaborazioni della Corte dei conti europea.

Nel caso di 20 Stati membri, considerati singolarmente, la disoccupazione nello scenario avverso previsto per l'esercizio del 2018 registrava un aumento, dal valore minimo a quello massimo, inferiore a quello osservato durante la crisi finanziaria e il periodo immediatamente successivo. Per dieci di questi paesi (Grecia, Spagna, Cipro, Lituania, Lettonia, Irlanda, Croazia, Portogallo, Bulgaria, Italia), l'aumento della disoccupazione è stato molto meno pronunciato rispetto alla crisi finanziaria e al periodo immediatamente successivo, quando si era collocato ad almeno cinque punti percentuali, (mentre si è osservato un incremento di almeno 10 punti percentuali in cinque di questi dieci paesi, tra cui la Grecia e la Spagna che hanno registrato una variazione di circa 20 punti percentuali). Inoltre, in Grecia, Spagna e Cipro si è assistito addirittura a un calo della disoccupazione nello scenario avverso.

Come si evince dalla *figura 2*, per quanto riguarda i differenziali di credito sulle obbligazioni sovrane (ossia i tassi di interesse rispetto al *Bund* tedesco), l'ampliamento per svariati Stati membri (come Grecia, Irlanda, Cipro, Spagna, Italia, Polonia e Belgio) è stato molto meno significativo rispetto alla crisi finanziaria.

## **Figura 2 – Variazione media annua, su tre anni, dei tassi di interesse rispetto al *Bund* tedesco**



*Fonte:* banca dati AMECO della DG ECFIN.

*Fonte:* sulla base dei dati dell'ABE.

*Fonte:* banca dati AMECO, elaborazioni della Corte dei conti europea.

**51** I termini di raffronto esterni più pertinenti per l'esercizio dell'ABE sono la prova di stress eseguita dalla Banca d'Inghilterra, quella condotta dalla Federal Reserve statunitense e quella espletata dall'FMI per la zona euro. Lo scenario avverso dell'ABE era altrettanto o più severo rispetto agli altri in riferimento al PIL, ma meno degli altri per quanto riguarda disoccupazione, tassi di interesse a lungo termine, differenziali creditizi e prezzi degli immobili (per alcuni esempi cfr. *riquadro 3*).

### Riquadro 3

#### Confronto con prove di stress condotte da altre autorità

Sebbene il tipo di scenario prescelto dalle diverse autorità preposte alle prove di stress influenzi il livello di gravità, si possono fare i seguenti confronti.

- In termini assoluti, il calo del PIL è stato equivalente all'esercizio statunitense che prevedeva uno scenario alquanto avverso e più grave di quello dell'esercizio della Banca d'Inghilterra (cfr. *allegato III*).
- Per quanto riguarda la disoccupazione (zona euro), in termini sia di deviazione dallo scenario di base che di aumento assoluto, l'esercizio della Banca d'Inghilterra è stato più severo.
- Quanto ai tassi di interesse a lungo termine, la deviazione dallo scenario di base era notevolmente più grave nell'esercizio della Banca d'Inghilterra. Per la prova di stress dell'ABE, l'incremento dei tassi di interesse nella zona euro non ha superato i 100 punti base. Per contro, nella prova di stress condotta dalla Federal Reserve, i tassi di interesse sono diminuiti nel periodo considerato. Per i differenziali di credito sulle obbligazioni, l'impatto di un inasprimento delle condizioni finanziarie è stato maggiore nello scenario dell'FMI che nella prova di stress condotta dall'ABE nel 2018.

**52** I termini di raffronto internazionali pertinenti suggeriscono che le prove di stress possono comprendere uno o più scenari avversi<sup>32</sup>. I verbali delle riunioni tenute dal consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE non fanno riferimento ad alcuna discussione o decisione se utilizzare uno o più scenari. In tutte le prove di stress espletate dall'ABE a partire dal 2011 è stato impiegato un unico scenario avverso. A titolo di confronto, la prassi della Federal Reserve statunitense e della Banca d'Inghilterra è di generare due scenari. Inoltre, l'FMI nella sua recente prova di stress

---

<sup>32</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Banca dei regolamenti internazionali), *Stress testing principles*, ultimo aggiornamento dell'ottobre 2018, pag. 6.

per la zona euro ha integrato lo scenario macrofinanziario con una serie di prove di sensibilità<sup>33</sup>.

## I calcoli delle banche rimangono in parte imperscrutabili per l'ABE

**53** L'ABE ha sviluppato una metodologia che definisce come le banche debbano calcolare gli effetti di stress prodotti dallo scenario di base e dallo scenario avverso.

**54** La metodologia implica l'utilizzo di valori massimi e minimi per assicurare una certa cautela di vigilanza, soprattutto in modo che le banche non possano trarre giovamento dallo stress imposto in determinate circostanze. Ad esempio, il reddito da interessi dei crediti deteriorati, nelle proiezioni formulate dalle banche, è soggetto a un valore massimo per evitare che sia eccessivamente ottimistico.

**55** Dal momento che sono le banche a calcolare i risultati, questi ultimi sono sottoposti a un processo di assicurazione della qualità.

**56** Gli auditor della Corte hanno verificato se:

- a) la metodologia fosse appropriata;
- b) l'ABE abbia ottenuto garanzie sufficienti circa la solidità dei calcoli delle banche.

## Le scelte operate hanno influito sulla plausibilità dei risultati

**57** La metodologia è adottata dal consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE, che ne può anche stabilire le deroghe. Sebbene queste ultime riguardino singole banche, non esiste alcun meccanismo per far sì che i membri con diritto di voto che presentano un potenziale conflitto di interesse non partecipino alla votazione. Una deroga di questo tipo si è verificata nell'esercizio del 2016, quando il consiglio delle autorità di vigilanza ha approvato uno scostamento dalla metodologia (a vantaggio di una grande banca,

---

<sup>33</sup> L'FMI, nella pubblicazione IMF Country Report n. 18/228, afferma di aver condotto un'ampia gamma di prove di sensibilità per studiare più approfonditamente la resilienza del sistema bancario della zona euro a variazioni più marcate dei fattori di rischio. Una prova inversa di stress su attività complesse opache ha permesso di determinare lo shock di valutazione derivante da un'errata definizione implicita dei prezzi necessario per prosciugare le riserve di capitale.

nonostante i timori espressi dagli esperti dell'ABE). Nella prova di stress del 2018 non ci sono state deroghe di questo genere.

**58** Nel complesso, la Corte ha riscontrato che la metodologia dell'ABE era decisamente esauriente. Tuttavia, sotto determinati aspetti la metodologia non è sufficientemente dettagliata in termini di vincoli e orientamenti, come ad esempio nel settore del rischio di credito (parti di crediti non assistite da garanzie reali, acquisizioni di salvataggio e trattamento delle garanzie non ipotecarie).

**59** Nell'applicare la metodologia, le banche devono tradurre lo scenario di base e quello avverso (cioè i parametri macroeconomici) in parametri di rischio, operazione spesso eseguita tramite modelli<sup>34</sup>. Questi calcoli basati su modelli determinano variazioni dello stato patrimoniale, del conto economico, nonché delle attività ponderate per il rischio (e quindi dei requisiti patrimoniali<sup>35</sup>). Il *riquadro 4* descrive, in forma molto semplificata, il rischio di credito.

#### Riquadro 4

##### Traduzione dei parametri macroeconomici in effetti

Per il rischio di credito, i parametri macroeconomici devono essere tradotti, fra l'altro, in probabilità di default (PD) e perdite in caso di default (LGD). Ad esempio, la probabilità di default di un portafoglio di crediti al consumo dovrebbe essere calcolata facendo riferimento, fra l'altro, ai coefficienti di reattività al PIL, ai consumi privati, alla disoccupazione e ai tassi di interesse.

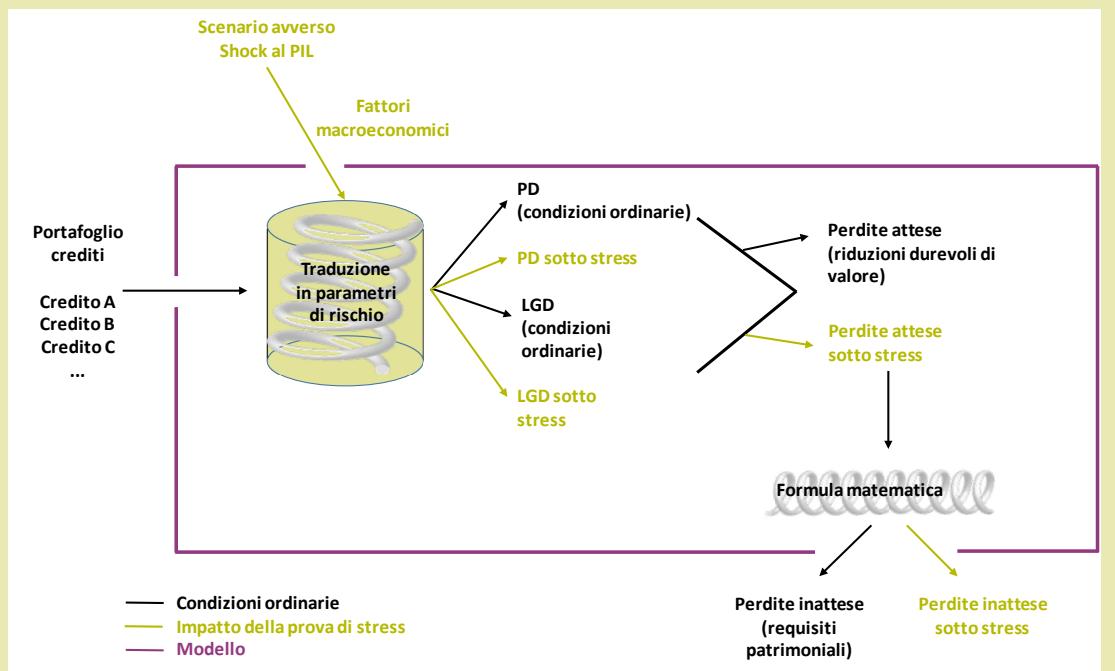
Le PD e le LGD sono i parametri di input per i modelli delle banche che poi conducono al calcolo delle perdite attese e inattese e dei requisiti patrimoniali. La *figura 3* fornisce un'illustrazione semplificata.

---

<sup>34</sup> Le banche possono determinare i propri requisiti patrimoniali in modi diversi. Possono avvalersi del cosiddetto metodo standardizzato oppure del metodo basato sui rating interni (IRB) (di base o avanzato). In quest'ultimo caso, è probabile che vengano utilizzati modelli. Per legge, questi modelli devono essere approvati dall'autorità di vigilanza competente per la banca.

<sup>35</sup> I requisiti patrimoniali sono espressi in percentuale delle attività ponderate per il rischio.

**Figura 3 – Traduzione dei parametri in effetti (per il rischio di credito)**



**Nota:** i modelli interni utilizzati da una banca a fini contabili e regolamentari possono essere utilizzati anche ai fini delle prove di stress. Le banche, tuttavia, possono anche disporre di modelli specifici per l'esecuzione delle prove di stress.

**Fonte:** Corte dei conti europea.

**60** Per le banche che utilizzano i propri modelli, la precisione di questi ultimi è cruciale per la credibilità dei risultati della prove di stress. Essendo sviluppati dalle banche stesse, però, questi modelli possono presentare distorsioni<sup>36</sup>, il che dimostra l'esigenza di una rigorosa assicurazione della qualità.

**61** Le banche, se non dispongono di modelli appropriati per stimare i parametri del rischio di credito (ossia PD e LGD, cfr. *figura 3*), sono tenute ad avvalersi dei parametri di riferimento per il rischio di credito generati dalla BCE. Questi ultimi sono stati modellizzati dalla direzione generale Politica macroprudenziale e stabilità finanziaria (DG MF) della BCE, servizio che rientra nella funzione monetaria della BCE.

<sup>36</sup> Per effetto di errori nello sviluppo, nell'attuazione e/o nell'uso di questi modelli, i rischi possono essere sovrastimati o sottostimati, anche in misura significativa. Questa eventualità viene generalmente chiamata "rischio di modello". Le banche possono peraltro calibrare i modelli per ridurre al minimo l'impatto dello stress sui propri risultati.

**62** In aggiunta alla conseguente incertezza collegata al modello, gli auditor della Corte hanno anche individuato carenze in alcune ipotesi utilizzate.

**63** I parametri di riferimento dovrebbero consistere in un coefficiente o insieme di coefficienti per ciascun parametro di rischio (PD, LGD, ecc.) che misuri la reattività di ciascun rischio alle singole variabili macroeconomiche. La metodologia utilizzata per la generazione dei parametri di riferimento nonché questi stessi parametri (compresi i coefficienti) sono stati discussi con le autorità competenti. I parametri di riferimento sono stati approvati dal consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE<sup>37</sup>. La BCE, però, non divulgava questi coefficienti precisi alle banche interessate, né li pubblica. Viene invece prodotto un risultato per ciascun tipo di portafoglio per ogni paese sulla base delle variabili macroeconomiche nello scenario di base e in quello avverso e solo questo è comunicato alle banche. Nell'insieme, ciò ha ridotto la trasparenza<sup>38</sup> e ha spinto le banche a osservare, nel sondaggio condotto dalla Corte, che la generazione dei parametri di riferimento per il rischio di credito era un processo imperscrutabile.

**64** L'approccio *bottom up* è stato circoscritto mediante la fissazione di una serie di valori massimi e minimi (cfr. paragrafo 54). L'ABE ha effettuato alcune valutazioni ad hoc (che comprendevano i dati delle banche) per stimare l'impatto di questi valori massimi e minimi sui risultati delle banche. Tuttavia, data la limitatezza delle proprie risorse, l'ABE non è stata in grado di elaborare un quadro completo dell'impatto esercitato da detti valori massimi e minimi sui risultati.

**65** Per consentire alle banche di ricavare le proiezioni, occorre formulare delle ipotesi. Alcune di queste sono imposte dalla metodologia, altre possono essere formulate dalle banche stesse. Una scelta metodologica fondamentale è stata quella di operare con uno stato patrimoniale statico, anziché dinamico, più specificamente con un modello societario invariato durante il periodo di proiezione, il che significa che le attività e passività in scadenza sono sostituite con elementi aventi caratteristiche analoghe nelle proiezioni delle banche.

<sup>37</sup> La metodologia per la generazione dei parametri di riferimento è stata anche presentata al settore bancario (limitatamente alle banche della zona euro) nel contesto del laboratorio sulla prova di stress per i rappresentanti del settore tenutosi prima della prova stessa.

<sup>38</sup> Sebbene l'ABE ritenga che una maggiore trasparenza circa la metodologia per definire i parametri di riferimento per il rischio di credito possa rendere più facile la manipolazione dei risultati da parte delle banche, tale manipolazione è possibile in tutte le fasi del processo.

## 66 L'ipotesi di uno stato patrimoniale statico presenta svantaggi:

- è probabile che le banche in cui l'impatto delle condizioni di stress è forte perdano opportunità commerciali e accedano al finanziamento (in particolare all'ingrosso o interbancario). Tuttavia, questo non può essere riflesso nei calcoli delle banche;
- in certa misura, le banche sarebbero in grado di contrastare gli effetti negativi dello scenario avverso ricorrendo ad opzioni di risanamento<sup>39</sup> come la vendita di attivi. Invece, l'ipotesi di uno stato patrimoniale statico non consente alle banche di progettare tali azioni nello scenario avverso. Pur riconoscendo che l'ABE e/o le autorità competenti dovrebbero valutare la credibilità e la fattibilità di tali azioni, la Corte osserva che la prova di stress condotta dalla Banca d'Inghilterra nel 2018 comprendeva il ricorso ad azioni "strategiche" di gestione che una banca avrebbe potuto realisticamente intraprendere in uno scenario di stress. Il fatto che non si tenga conto di questo aspetto impedisce di valutare la resilienza effettiva di una banca posta sotto pressione in condizioni di stress.

## L'ABE dispone di elementi limitati per giudicare la solidità dei calcoli delle banche

## 67 L'ABE ha la facoltà giuridica<sup>40</sup> di essere direttamente coinvolta nel controllo della qualità dei modelli utilizzati e dei risultati forniti dalle banche. Nello specifico, l'ABE ha il potere di i) richiedere informazioni direttamente alle banche; ii) prescrivere alle autorità competenti lo svolgimento di accertamenti specifici; iii) chiedere a dette autorità di condurre ispezioni in loco; iv) prescrivere alle autorità competenti di imporre alle banche di sottoporre a una revisione indipendente le informazioni pertinenti.

---

<sup>39</sup> Vi può rientrare l'applicazione delle misure previste nel piano di risanamento di una banca. I piani di risanamento delineano le misure che le banche adotterebbero se la propria situazione finanziaria registrasse un grave deterioramento e devono essere aggiornati con cadenza annuale.

<sup>40</sup> Articolo 32, paragrafi 3 *bis* e 3 *ter*, del regolamento ABE.

**68** Tuttavia, in considerazione dell'attuale struttura di governance e delle scarse risorse disponibili, l'ABE ha fatto pieno affidamento<sup>41</sup> sulle autorità competenti per quanto concerne l'assicurazione della qualità. Solo per l'esercizio del 2011 l'assicurazione della qualità è stata curata direttamente dal personale dell'ABE, assistito da una équipe di esperti nazionali e della BCE / del CERS.

**69** L'ABE ha prodotto schemi convenzionali che le banche avrebbero dovuto compilare con tutti i dati richiesti (fino a 900 000 punti di dati per le banche più grandi). Ha inoltre fornito orientamenti connessi per la compilazione degli schemi.

**70** Le banche dovevano sottoporre gli schemi compilati alle autorità competenti, alle quali spettava eseguire le verifiche volte ad assicurare la qualità dei dati. Successivamente, le autorità competenti dovevano presentare gli schemi all'ABE.

**71** Dopo aver accettato i file, l'ABE ha espletato controlli automatizzati sulla qualità dei dati degli schemi presentati. Qualsiasi problema di qualità dei dati rilevato è stato sottoposto alle autorità competenti perché lo risolvessero.

**72** Gli auditor della Corte hanno quindi esaminato se:

- a) l'ABE avesse ottenuto garanzie sufficienti sui controlli della qualità eseguiti dalle autorità competenti;
- b) i controlli eseguiti dall'ABE stessa siano stati tali da assicurare la qualità dei risultati forniti dalle banche.

**L'ABE disponeva di informazioni limitate sui controlli della qualità eseguiti a livello delle autorità competenti**

**73** Per quanto riguarda i controlli della qualità che dovevano essere eseguiti dalle autorità competenti, la nota metodologica faceva riferimento a determinate azioni che le autorità competenti erano tenute a intraprendere (ossia, esse dovevano "esaminare", "esigere", "testare", ecc.). La nota metodologica era un documento vincolante. D'altro canto, l'ABE ha prodotto un manuale specifico per l'assicurazione della qualità. Ha fornito orientamenti alle autorità competenti per l'esame dei calcoli delle banche e per testare i risultati presentati dalle banche. Il manuale è stato

---

<sup>41</sup> Cfr., ad esempio, i manuali per l'assicurazione della qualità stilati dall'ABE.

approvato dal consiglio delle autorità di vigilanza come documento non vincolante, lasciando quindi alle autorità competenti un notevole potere discrezionale.

**74** Secondo le aspettative, le autorità competenti avrebbero dovuto chiedere alle banche una nota esplicativa o altri documenti in un formato che avrebbe definito ciascuna autorità competente, in cui erano riportate le informazioni qualitative elencate nell'allegato III della nota metodologica. Tale nota esplicativa avrebbe dovuto essere utilizzata dalle autorità competenti nella procedura di assicurazione della qualità quale ausilio per condurre un'analisi eloquente dei dati presentati. La qualità e il livello di dettaglio di dette note variavano da un'autorità competente all'altra<sup>42</sup>.

**75** L'ABE ha considerato di non essere nella posizione di mettere in dubbio o monitorare in modo sistematico il lavoro delle autorità competenti. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che l'ABE non disponeva di informazioni particolareggiate sul livello di dettaglio o sull'estensione dei controlli effettuati dalle autorità competenti, per stabilire in particolare:

- se le autorità competenti valutassero il funzionamento dei modelli utilizzati dalle banche per le prove di stress a fronte di criteri minimi in termini di solidità econometrica e reattività dei parametri di rischio. In realtà, stando al sondaggio della Corte presso le autorità competenti e ai colloqui avuti, le autorità di vigilanza non hanno eseguito verifiche approfondite in loco su questi modelli. I modelli sono stati messi in dubbio dalle autorità di vigilanza solo quando le cifre non sembravano plausibili;
- in quale misura i risultati fossero influenzati dall'applicazione di vincoli (valori massimi e minimi), ossia in quale misura i risultati sarebbero stati differenti, in positivo o in negativo, in assenza di vincoli. Né l'ABE né le autorità competenti hanno raccolto sistematicamente tali informazioni;
- in quale misura i risultati abbiano risentito di altri dati, quali i parametri di riferimento della BCE per il rischio di credito. In aggiunta, l'ABE non sapeva se fossero stati usati i parametri di riferimento a causa di modelli interni deboli/mancanti nella banca in questione o perché le cifre risultanti da detti parametri erano più favorevoli rispetto ai calcoli propri della banca in esame. Rimane a discrezione delle autorità competenti l'eventuale ricorso ai parametri

---

<sup>42</sup> Ad esempio, dal sondaggio della Corte è emerso che l'esaurività dei dati forniti alle autorità competenti con riferimento all'allegato 3 dell'esercizio del 2016 variava in misura considerevole (i documenti contavano un numero di pagine variabile tra 11 e 180).

di riferimento della BCE per il rischio di credito, quando ritengono eccessivamente ottimistiche le cifre presentate dalle banche o quando ritengono inappropriati i modelli propri delle banche.

**76** Il manuale per l'assicurazione della qualità aveva suggerito che le autorità competenti eseguissero un'autovalutazione delle proprie modalità di applicazione del manuale. Tuttavia, nessuna autorità competente ha effettivamente fornito tale valutazione all'ABE.

#### **Le verifiche effettuate direttamente dall'ABE sono insufficienti**

**77** L'ABE disponeva di un organico limitato (circa sette equivalenti a tempo pieno) per gestire l'esercizio del 2018. Ha condotto verifiche automatizzate sui dati presentati dalle autorità competenti, tra cui i) verifiche numeriche (errori di segno, i totali parziali non devono essere superiori ai totali generali, ecc.); ii) verifiche circa la corretta applicazione dei vincoli previsti dalla metodologia; iii) controlli statistici di plausibilità. Ha comunicato i risultati di queste verifiche alle autorità competenti, cui spettava assicurare un seguito.

**78** Per i controlli di plausibilità, sono stati confrontati svariati dati delle banche. I dati che deviavano dalla distribuzione normale (valori anomali) sono stati considerati come potenzialmente inficiati da un problema di qualità.

**79** Per queste verifiche le banche sono state considerate tutte assieme. Data l'esiguità del campione, non è stato possibile creare "gruppi di pari" (sotto forma di banche aventi un'esposizione geografica e livelli di stress correlati simili, banche con un modello societario affine oppure banche con un grado di solidità finanziaria analogo). Pertanto, l'individuazione di valori anomali da parte dell'ABE presentava un'utilità molto limitata per la verifica dei risultati, in quanto detti valori anomali erano imputabili a molteplici validi motivi. In realtà, la mera analisi dei valori anomali può addirittura indurre a non considerare casi più critici, in particolare le banche che avrebbero dovuto presentare valori anomali mentre così non è stato.

**80** Nonostante il suo ruolo di coordinatore, l'ABE non ha ricevuto, né aveva le risorse per chiedere, informazioni in maniera sistematica circa le attività di vigilanza svolte

dalle autorità competenti (come i punteggi SREP<sup>43</sup> per singola banca), che avrebbero potuto risultare utili per giudicare la validità dei risultati della prova di stress.

**81** L'ABE disponeva di informazioni limitate sulla misura in cui le autorità competenti avevano assicurato un seguito ai problemi di qualità sollevati. Quando l'ABE ha espresso timori circa il carattere conservativo dei risultati, la risposta dipendeva dalla buona volontà delle autorità competenti. In effetti, la qualità dei riscontri per l'esercizio del 2018 variava in modo significativo da un'autorità competente all'altra. Quando ha ricevuto spiegazioni, l'ABE non aveva né il tempo né le risorse per metterle seriamente in discussione; quando non ne ha ricevute, in molti casi non ha indagato oltre presumendo che l'autorità competente interessata avesse validi motivi per non presentare altre osservazioni.

**82** Ci sono stati alcuni casi di carenze patrimoniali verificatisi nelle banche poco dopo la pubblicazione dei risultati della prova di stress da parte dell'ABE. Tali carenze si sono manifestate in condizioni economiche e finanziarie ordinarie (cioè in assenza di uno scenario di stress). Il coefficiente di capitale primario di classe 1 (CET 1)<sup>44</sup> nell'ambito dello scenario di base non ha rispecchiato tali situazioni. Nella pratica, l'ABE ha fatto affidamento sui dati di partenza forniti dalle banche.

**83** Quindi l'ABE, avendo confidato nelle autorità competenti per l'assicurazione della qualità, ha svolto un ruolo limitato in tale processo. Il consiglio delle autorità di vigilanza non ha mai deciso di avvalersi dei poteri conferitigli dal regolamento ABE, in particolare il potere di prescrivere alle autorità competenti lo svolgimento di accertamenti specifici o la conduzione di ispezioni in loco (cfr. paragrafi [67-68](#)).

## Le pubblicazioni dell'ABE e delle autorità competenti erano di varia qualità

**84** I risultati e i principali dati afferenti dell'esercizio di prova di stress a livello di UE sono stati pubblicati nel novembre 2018. In particolare, l'impatto della prova di stress

<sup>43</sup> Il punteggio SREP complessivo va dal grado 1 (nessun rischio manifesto) al grado 4 (rischio elevato).

<sup>44</sup> Coefficiente CET 1 = CET 1 /  $\sum$  importi delle esposizioni al rischio (rischio di credito, rischio di mercato, rischio operativo, ecc.).

risulta dalla variazione del CET 1 e del coefficiente di leva finanziaria<sup>45</sup>. Dal sito Internet dell'ABE si possono scaricare documenti che analizzano i risultati e anche accedere a una banca dati con le informazioni raccolte dalle banche nel corso della procedura.

**85** Oltre all'ABE, anche alcune autorità competenti e banche partecipanti hanno pubblicato i risultati della prova di stress dell'ABE.

**86** La Corte ha quindi esaminato:

- a) la pertinenza di quanto pubblicato dall'ABE;
- b) l'esattezza di quanto comunicato dalle autorità competenti e dalle banche.

**L'ABE ha pubblicato una quantità inedita di dati, ma mancavano alcune informazioni essenziali**

**87** La quantità delle informazioni pubblicate dall'ABE è decisamente superiore a quanto pubblicato da altre autorità in relazione alle prove di stress condotte. Ne discende una maggiore trasparenza, in particolare per le autorità di vigilanza, gli analisti bancari e altri lettori esperti.

**88** Per valutare il valore informativo dei dati pubblicati dall'ABE, la Corte ha esaminato se questi rispondessero ai seguenti quesiti.

- a) Quali sono state le determinanti dei risultati?
- b) I risultati sono comparabili?
- c) Risulta chiaro se le banche e il sistema finanziario dell'UE sono resilienti allo stress?

#### **Informazioni sulle determinanti**

**89** A livello aggregato, la relazione dell'ABE analizza le principali determinanti dell'impatto per tipo di rischio (rischio di credito, rischio di mercato, rischio operativo)

---

<sup>45</sup> Il coefficiente è stato introdotto dopo la crisi finanziaria per impedire che si costituisse una leva eccessiva nel settore bancario (non tiene conto dei rischi delle banche). Corrisponde a: capitale di classe 1 / somma dei valori dell'esposizione delle attività e delle voci fuori bilancio.

e gli effetti sulle principali voci di bilancio. Inoltre, riporta una descrizione più dettagliata dell'impatto di tipi specifici di rischio e delle ipotesi metodologiche (ad esempio, vi si afferma che le perdite per il rischio di credito sono il fattore che contribuisce maggiormente all'impatto dello stress).

**90** Dalla relazione dell'ABE sui risultati mancano le seguenti informazioni importanti:

- in quale misura le perdite su crediti, di gran lunga la principale determinante dei risultati negativi, sono ascrivibili a nuovi default o alle consistenze di attività già in stato di default<sup>46</sup>.
- Nella relazione non era precisato in quale misura i risultati siano stati influenzati dalla metodologia dell'ABE, tra cui anche le ipotesi e i vincoli da questa stabiliti (cfr. paragrafo 64) o l'impiego dei parametri di riferimento della BCE per il rischio di credito (cfr. paragrafi 60-63). Al momento, l'ABE stessa non ha valutato questi aspetti.

### Raffronto dei risultati

**91** La relazione dell'ABE menziona il fatto che vi sono ampie variazioni fra le banche. In effetti, i risultati ottenuti per le singole banche non sono facilmente confrontabili per una serie di motivi, ad esempio:

- l'ipotesi di uno stato patrimoniale statico (cfr. paragrafi 65-66) e altri elementi prescrittivi della metodologia (cfr. paragrafo 64) hanno effetti diversi sulle singole banche;
- i risultati delle banche (ossia la variazione del coefficiente patrimoniale CET 1) dipendono dal metodo da queste adottato per calcolare i propri requisiti patrimoniali obbligatori, poiché questo incide sul denominatore del coefficiente<sup>47</sup> (cfr. paragrafo 59);

---

<sup>46</sup> Quest'ultimo aspetto è particolarmente attinente, in quanto tali perdite potrebbero discendere dal fatto che la metodologia dell'ABE è più severa della tenuta contabile di una banca. Se è questo il caso, le perdite su crediti nella prova di stress metterebbero in risalto un livello di accantonamenti attualmente insufficiente anziché future perdite aggiuntive in uno scenario avverso.

<sup>47</sup> Ad esempio, i requisiti patrimoniali per il rischio di credito rimangono sostanzialmente invariati per le banche (le meno sofisticate) che utilizzano il metodo standardizzato, mentre aumenterebbero per le banche che ricorrono al metodo IRB di base dal momento che

- ciascuna banca traduce i parametri dello scenario di base e di quello avverso a modo proprio (per la maggior parte mediante modelli ad hoc; cfr. paragrafi 59-60);
- le varie autorità competenti non hanno adottato un approccio uniforme all'assicurazione della qualità (cfr. paragrafi 73-83).

**92** Come riconosciuto al paragrafo 87, l'ABE pubblica un'ampia gamma di informazioni utili che altrimenti non sarebbero disponibili. La relazione dell'ABE, tuttavia, non ha fornito certe spiegazioni che avrebbero aiutato il lettore a mettere le cifre in prospettiva. Ad esempio, non ha presentato un'analisi delle banche per paese<sup>48</sup> che mettesse a confronto i risultati delle banche rispetto alla gravità relativa dello scenario avverso per il loro paese. A titolo di esempio, mancano spiegazioni riguardanti:

- la misura in cui i livelli di stress variavano da un paese all'altro;
- la misura in cui i livelli di stress si discostavano dalla crisi finanziaria (un raffronto simile è stato effettuato dalla Banca d'Inghilterra);
- il metodo utilizzato da ciascuna banca per calcolare i propri requisiti patrimoniali e la relativa incidenza sui risultati<sup>49</sup>.

---

aumenterebbe la probabilità di default. Tuttavia, solo i requisiti patrimoniali delle banche (più sofisticate) che utilizzano il metodo IRB avanzato rifletterebbero lo scenario avverso in ampia misura.

<sup>48</sup> Ad esempio, a differenza della relazione del 2016, quella del 2018 comprende una tabella che confronta i coefficienti patrimoniali aggregati di CET 1 di transizione e a regime (*fully loaded*) per giurisdizione, ma senza fornire una scomposizione per i paesi della zona euro (figurano solo sei paesi, la zona euro e l'UE). Va osservato che nel 2016 i dati per singolo paese sono stati esclusi dalla pubblicazione finale su richiesta della BCE, in qualità di autorità competente.

<sup>49</sup> La relazione dell'ABE (pag. 22) si limitava a indicare che, nel confrontare i risultati di transizione e a regime per le singole banche, l'evoluzione dei coefficienti patrimoniali bancari e l'impatto con e senza l'applicazione di disposizioni transitorie sono diversi da una banca all'altra. Non fa luce su come le banche abbiano tratto vantaggio da queste diverse disposizioni, benché lo si possa sapere mediante gli strumenti interattivi online.

**93** Nel *riquadro 5* si forniscono esempi di analisi eseguite dagli auditor della Corte per mettere in prospettiva i risultati del 2018. Tuttavia, tali informazioni e le implicazioni per la resilienza non sono comprese nelle pubblicazioni dell'ABE.

### Riquadro 5

#### Risultati del 2018 – Esempi di quanto l'ABE avrebbe dovuto spiegare

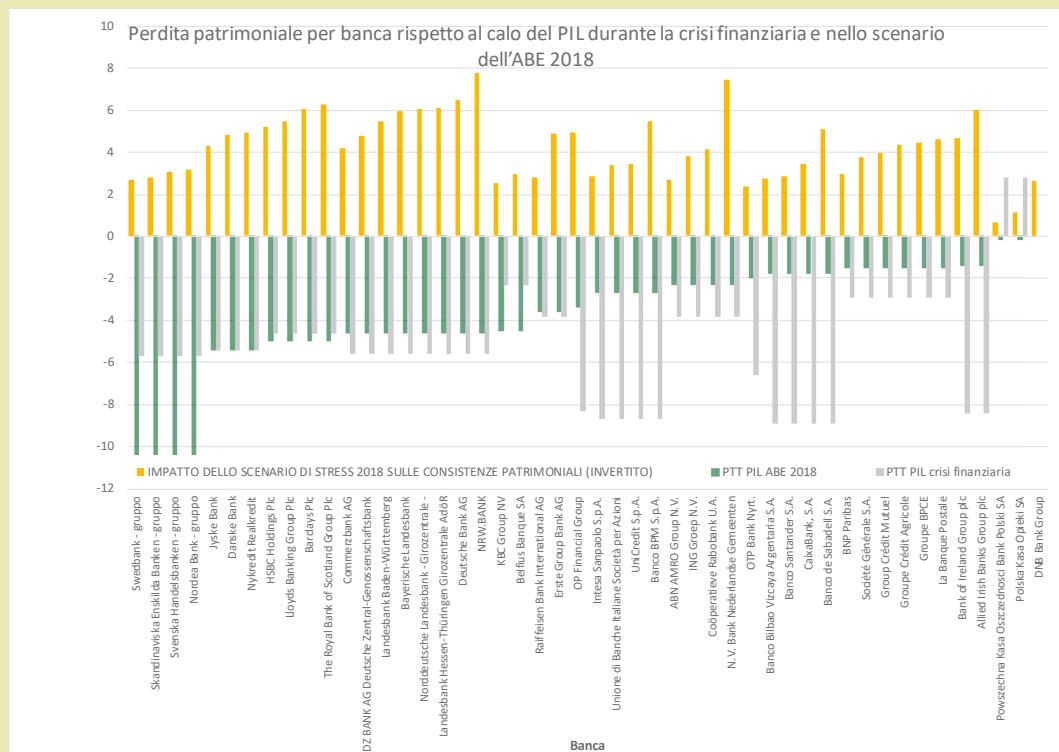
Nel 2018, le banche di Svezia e Belgio hanno registrato effetti tra i più bassi in termini di coefficiente CET 1, nonostante gli shock al PIL fossero decisamente superiori alla media e il doppio più elevati rispetto alla crisi finanziaria. La banca ungherese partecipante ha mostrato il terzo impatto più basso, a fronte di una flessione del PIL nettamente inferiore alla media e pari a meno di un terzo di quella della crisi finanziaria. Le banche polacche hanno presentato di gran lunga gli effetti più contenuti. Tuttavia, il PIL non era quasi sceso per la Polonia (-0,2 %).

Il risultato più rimarchevole ha riguardato le banche partecipanti dell'Irlanda: queste hanno registrato effetti molto superiori alla media, pur subendo il secondo calo più basso del PIL (pari neanche al 20 % di quello della crisi finanziaria).

Le banche con valori anomali, ossia le banche che presentano un impatto molto significativo sul coefficiente CET 1, sono una banca dei Paesi Bassi (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) e una italiana (Banco BPM).

I particolari per tutti i paesi sono riportati nella *figura 4* e nella *tabella 2*.

## Figura 4 – Perdita patrimoniale per banca rispetto al calo del PIL osservato durante la crisi finanziaria e nel quadro dello scenario avverso



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'ABE.

Tabella 2 – Calo del PIL (dal valore massimo a quello minimo o *peak-to-trough*, PTT) rispetto all'impatto del coefficiente CET 1 (di transizione)

Confronto con la crisi finanziaria	Paese	N. di banche	Confronto con il calo PTT medio del PIL (UE)	Impatto sul CET 1 (rispetto alla media)
Nettamente inferiore rispetto alla crisi finanziaria	ES	4	Inferiore alla media	Eterogeneo (da molto basso a basso ed elevato in 1 caso)
	IT	4	Inferiore alla media	Eterogeneo (da basso a molto basso ed elevato in 1 caso)
	HU	1	Inferiore alla media	Molto basso
	IE	2	Nettamente inferiore	Da elevato a molto elevato
	FI	1	Prossimo alla media	Elevato
Inferiore rispetto alla crisi finanziaria	NL	4	Inferiore alla media	Eterogeneo (da basso a molto basso ed estremamente elevato (valore anomalo) in 1 caso)
	FR	6	Nettamente inferiore	Eterogeneo (da basso a molto basso ed elevato in 3 casi)
	DE	8	Superiore alla media	Eterogeneo (da elevato a molto elevato ed estremamente elevato (valore anomalo) in 1 caso, ma basso in 1 caso)
Prossimo alla crisi finanziaria	DK	3	Nettamente superiore	Elevato
	AT	2	Prossimo alla media	Eterogeneo (elevato in 1 caso, molto basso in 1 caso)
Superiore rispetto alla crisi finanziaria	UK	4	Superiore alla media	Da elevato a molto elevato
Nettamente superiore rispetto alla crisi finanziaria	SE	4	Nettamente superiore	Molto basso
	BE	2	Superiore alla media	Molto basso
	PL	2	Pressoché nullo	Estremamente basso (valore anomalo)

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'ABE.

## Resilienza delle banche e del sistema finanziario

**94** Per ciascuna banca, la relazione dell'ABE presenta l'evoluzione di vari coefficienti patrimoniali (come il coefficiente CET 1 e il coefficiente di leva finanziaria), fornisce cioè il valore per il 2017, il valore dopo lo stress (nel 2020) e la differenza tra i due. Un miglioramento rispetto al passato è stato che, per la prima volta, la relazione del 2018 riportava le banche in ordine di valore del coefficiente patrimoniale CET 1.

**95** Per farsi un'idea della resilienza di una banca, ossia per comprendere se una banca rispetti o meno i propri requisiti patrimoniali in condizioni avverse, manca un'informazione essenziale nella relazione dell'ABE: i requisiti patrimoniali per ciascuna banca (ossia il primo e il secondo pilastro, nonché i requisiti combinati di riserva di capitale).

**96** La proposta avanzata dagli esperti dell'ABE di pubblicare i requisiti patrimoniali è stata respinta dal consiglio delle autorità di vigilanza. Nel parere del 2015, invece, l'ABE aveva sostenuto con forza la pubblicazione dei requisiti di fondi propri. Ha inoltre segnalato che la direttiva sugli abusi di mercato<sup>50</sup> impone la pubblicazione dei requisiti patrimoniali agli istituti i cui titoli sono quotati in borsa<sup>51</sup>. L'allora presidente del consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE ha dichiarato pubblicamente in più occasioni che le autorità competenti dovrebbero pubblicare tali informazioni. A titolo di confronto, la Banca d'Inghilterra include queste informazioni nel pubblicare i risultati delle proprie prove di stress<sup>52</sup>. La prassi in questo ambito varia fra le autorità competenti (che hanno il potere di pubblicare tali requisiti) e le banche (che hanno la facoltà di pubblicarli di propria iniziativa).

**97** Poiché l'ABE non ha pubblicato i requisiti patrimoniali delle banche, i lettori sono costretti a ottenere queste informazioni da altre fonti pubbliche, che spesso divulgano i dati in modo disomogeneo e sotto forme diverse. Per quanto riguarda la prova di

<sup>50</sup> Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusì di mercato) (GU L 96 del 12.4.2003, pag. 16).

<sup>51</sup> ABE, *Opinion on interaction of pillar 1, pillar 2, combined buffer requirements and restrictions on distributions*, 16.12.2015, paragrafi 10-13, 15:  
<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>

<sup>52</sup> Cfr. la pubblicazione intitolata "Stress testing the UK banking system: 2017 results" (pag. 10), in cui tali informazioni figurano sia in forma aggregata che per singola banca.

stress del 2016, gli auditor della Corte hanno cercato queste informazioni per un campione di otto banche, riscontrando che avrebbero violato non solo i requisiti combinati di riserva di capitale, ma anche i requisiti patrimoniali minimi (cioè il primo e il secondo pilastro). La relazione dell'ABE relativa all'esercizio del 2016 ha tacito su questo aspetto importante.

**98** Quanto al 2018, in base alle informazioni a disposizione dell'ABE, la Corte conclude che nessuna banca avrebbe disatteso i requisiti minimi (primo e secondo pilastro in base al CET 1). Quattro banche, però, non avrebbero rispettato la soglia di cui all'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche<sup>53</sup> (pari ai requisiti di fondi propri più 1,5 punti percentuali), circostanza che può dare luogo a misure di intervento precoce. La Corte ha inoltre individuato nove banche che non avrebbero soddisfatto i requisiti combinati di riserva di capitale.

**99** Inoltre, il fatto che varie banche rischiassero di non rispettare la soglia del 3 % per il coefficiente di leva finanziaria in caso di rallentamento è motivo di preoccupazione che avrebbe meritato più attenzione di un'unica riga nella relazione dell'ABE che conta 60 pagine<sup>54</sup>.

**100** Dal momento che per la prova di stress si ipotizza uno stato patrimoniale statico, l'ABE non raccoglie quindi informazioni sulle azioni che le banche potrebbero intraprendere a livello di gestione, in particolare per quanto riguarda le opzioni di risanamento a loro disposizione, e non è pertanto in grado di pubblicarle. Senza questa informazione aggiuntiva, non è possibile valutare<sup>55</sup> la capacità delle banche di attenuare gli effetti negativi dello scenario avverso (e quindi la loro resilienza).

**101** Gli scenari avversi cambiano da un esercizio all'altro in termini di gravità e rischi coperti. È difficile quindi giudicare se la resilienza delle banche sia migliorata o peggiorata nel tempo.

<sup>53</sup> Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

<sup>54</sup> Christian Stiefmueller, *Banks stress-tests 2018: Trying too hard to reassure*, Finance Watch, 7 novembre 2018.

<sup>55</sup> La valutazione della credibilità e della fattibilità di tali opzioni di risanamento rientra nella vigilanza ordinaria.

**102** La conclusione generale dell'ABE nel 2016 è stata che il sistema bancario dell'UE era resiliente. L'ABE non si è pronunciata in termini altrettanto esplicativi nella relazione del 2018, ma varie autorità competenti hanno dichiarato che i risultati hanno dimostrato la resilienza delle banche sottoposte alla loro vigilanza. Inoltre, non si può affermare che tutte le singole banche o i sistemi finanziari di tutti i paesi godano di buona salute:

- un raffronto con la crisi finanziaria del 2008 mostrerebbe se le banche dell'UE siano meglio attrezzate di dieci anni fa per reggere a uno stress così grave. Invece, come già spiegato, lo scenario avverso era meno severo della crisi finanziaria;
- quanto alle singole banche, si sono osservate violazioni o quasi-violazioni dei requisiti minimi obbligatori (cfr. paragrafi [97-98](#)) e, per quanto concerne il sistema nel suo complesso, non è stata condotta alcuna analisi (comprendente gli effetti di amplificazione, dinamiche comuni, ecc.);
- ci sono alcuni esempi di banche che, poco dopo la pubblicazione dei risultati della prova di stress, sono state confrontate a carenze patrimoniali significative.

**103** Infine, la Corte osserva che l'ex presidente del Consiglio di vigilanza della BCE ha ribadito in più occasioni che, conducendo la rigorosa analisi dei bilanci in concomitanza con una prova di stress, la BCE aveva notevolmente arricchito le proprie conoscenze sull'effettiva situazione finanziaria delle banche <sup>56</sup>. In riferimento alla prova di stress del 2018, ha osservato che era molto dispendiosa per l'autorità di vigilanza finanziaria e che non produceva sufficienti informazioni aggiuntive<sup>57</sup>.

**104** L'allora presidente dell'ABE ha messo in risalto il ruolo positivo svolto dalla notevole pressione di vigilanza coordinata dall'ABE mediante varie prove di stress ed esercizi di ricapitalizzazione <sup>58</sup> nel rafforzare i coefficienti patrimoniali delle banche e ha evidenziato che la diffusione dettagliata dei risultati aveva anche rafforzato la

<sup>56</sup> "A year of the SSM – résumé and outlook", discorso pronunciato da Danièle Nouy alla conferenza *European Supervisor Education Initiative* del 2015, tenutasi a Praga nell'ottobre 2015.

<sup>57</sup> *Handelsblatt*, "EZB fordert Banken-Stresstest 2.0" di A. Kröner e J. Deters, 27.11.2018.

<sup>58</sup> Discorso pronunciato alla Danmarks Nationalbank il 14.6.2017 da Andrea Enria, allora presidente dell'Autorità bancaria europea.

disciplina di mercato e contribuito a ripristinare la fiducia<sup>59</sup>. Ha anche affermato<sup>60</sup> però che, a prescindere dalla quantità di dati pubblicati, il valore informativo dei risultati è limitato a causa del fatto che i risultati delle prove di stress sono disgiunti dalle azioni di vigilanza, nonché in ragione della disomogeneità tra la trasparenza dei primi e l'opacità delle seconde.

### Nelle comunicazioni di alcune autorità competenti e banche viene dipinto un quadro eccessivamente positivo

**105** Prima della pubblicazione, il consiglio delle autorità di vigilanza aveva approvato un protocollo per le comunicazioni in relazione alla prova di stress a livello di UE, inteso a promuovere il coordinamento, l'uniformità e la coerenza della comunicazione rivolta all'esterno. Esso verde sull'interazione tra autorità competenti e sulla loro comunicazione esterna, nonché fissa norme minime per le pubblicazioni a cura delle autorità competenti e delle banche.

**106** Nondimeno, i comunicati stampa sulla prova di stress pubblicati dalle autorità competenti e dalle banche partecipanti sono diversi, in termini sia quantitativi che di contenuto. Nella sua comunicazione, la BCE ha rimandato alla relazione dell'ABE. Tuttavia, sono stati riscontrati casi, anche nella zona euro, in cui le autorità competenti nazionali o le banche hanno tracciato un quadro positivo della resilienza di una banca o del sistema finanziario a livello di paese, nonostante la presenza di violazioni dei requisiti patrimoniali minimi obbligatori nello scenario avverso (cfr. *riquadro 6*). Ciò dimostra che l'ABE non ha il potere di prescrivere quanto viene pubblicato dalle singole autorità competenti e banche partecipanti. Il fatto è ancor più significativo dal momento che tutte le autorità competenti sono tenute a condividere le bozze del materiale di comunicazione con gli esperti dell'ABE prima di pubblicarlo.

---

<sup>59</sup> Osservazioni introduttive di Andrea Enria, pronunciate al convegno ABE-FMI, Londra, 1.3.2017.

<sup>60</sup> Discorso pronunciato alla Banca nazionale di Romania il 15.11.2018 da Andrea Enria, allora presidente dell'Autorità bancaria europea.

## Riquadro 6

### Alcune comunicazioni sono fuorvianti

Alcune banche centrali non hanno emesso comunicati stampa propri, rimandando invece alle pubblicazioni dell'ABE. Altre autorità competenti hanno descritto in termini molto positivi i risultati delle banche rientranti nelle rispettive giurisdizioni. Tuttavia, pur segnalando riduzioni inferiori alla media dei coefficienti di CET 1, non hanno indicato i livelli di stress inferiori alla media a cui sono state sottoposte le banche o hanno semplicemente ignorato le banche che aveva registrato risultati deboli.

Si sono avute differenze sostanziali anche nel modo in cui le banche hanno presentato i propri risultati. Ad esempio, non tutte le banche hanno segnalato, nello scenario avverso, di aver oltrepassato la soglia dei fondi propri più 1,5 punti percentuali pertinente ai fini di un intervento precoce.

Inoltre, varie banche non hanno reso noto che, nello scenario avverso, non avrebbero rispettato il coefficiente di leva finanziaria di transizione, che è obbligatorio per le banche dell'UE a partire dal 1° gennaio 2019. Una banca ha pubblicato un comunicato stampa in cui dichiarava che l'esercizio del 2018 era stato più severo rispetto agli anni precedenti, in violazione del protocollo per le comunicazioni.

# Conclusioni e raccomandazioni

**107** Il regolamento ABE del 2010 ha conferito a detta autorità il compito di avviare e coordinare, in collaborazione con il CERS, le prove di stress a livello di UE. Per “assicurare comparabilità e affidabilità di metodi, prassi e risultati”, il regolamento ha anche conferito all’ABE il potere di chiedere informazioni direttamente agli istituti finanziari e di prescrivere alle autorità competenti lo svolgimento di accertamenti specifici e la conduzione di ispezioni in loco, anche con la partecipazione dell’ABE stessa a dette attività (cfr. paragrafi **04**, **07** e **67**).

**108** Nella pratica, l’ABE ha deciso di limitare il proprio ruolo all’avvio delle attività connesse alle prove di stress, stabilendone la metodologia e coordinandone in termini ampi l’esecuzione, senza adoperarsi davvero per assicurare l’affidabilità e la comparabilità dei risultati prodotti dalle banche in base all’approccio *bottom up* (cfr. paragrafi **67-68** e **73-76**).

**109** Il manuale dell’ABE in cui venivano descritte le azioni che le autorità competenti avrebbero dovuto eseguire ai fini dell’assicurazione della qualità non era vincolante. Di fatto, l’ABE poco o nulla sapeva dell’oggetto delle verifiche effettuate dalle autorità competenti e dei modelli utilizzati dalle banche. In particolare, in linea con la propria interpretazione del mandato ricevuto, non ha chiesto che fossero eseguiti accertamenti specifici o di partecipare a ispezioni in loco, né sono state svolte altre attività che avrebbero assicurato la comparabilità e l’affidabilità dei risultati (cfr. paragrafi **73-83**).

## Raccomandazione 1 – Accrescere il controllo dell’ABE sulle procedure delle prove di stress

---

Per fare in modo che i risultati pubblicati siano eloquenti, comparabili e affidabili, l’ABE dovrebbe:

- 1) avvalersi dei propri poteri giuridici per ottenere dalle autorità competenti tutte le informazioni ritenute necessarie, nonché partecipare, all’occorrenza, alle loro visite in loco per ottenere garanzie circa i) l’affidabilità dei metodi e dei modelli utilizzati dalle banche e ii) i risultati delle banche. La selezione delle banche sottoposte a una sorveglianza specifica da parte dell’ABE dovrebbe essere basata sul rischio;

- 2) fornire orientamenti chiari e vincolanti per le autorità competenti e sviluppare di conseguenza le proprie procedure per l'assicurazione della qualità;
- 3) respingere i risultati delle prove di stress in casi debitamente giustificati, ossia nei casi in cui le autorità competenti e le banche non si attengono agli orientamenti impartiti e in cui i risultati non superano le verifiche della qualità;
- 4) chiedere alle autorità di bilancio le risorse necessarie per adempiere pienamente agli obblighi che le incombono in virtù del regolamento ABE.

**Termine: prova di stress del 2022**

## Raccomandazione 2 – Integrare l’attuale procedura *bottom up* con elementi *top down*

---

L’ABE dovrebbe mettere alla prova la resilienza degli istituti finanziari a fronte di andamenti avversi del mercato introducendo un approccio *top down* a integrazione dell’attuale approccio *bottom up*. Si assicurerrebbero così una maggiore uniformità e un maggior controllo sul procedimento, fornendo al contempo un parametro di riferimento per le prove di stress condotte dalle autorità competenti e dai singoli istituti finanziari. Gli istituti finanziari selezionati per uno o l’altro approccio possono variare.

**Termine: prova di stress del 2022**

**110** L’ABE ha considerato il valore dell’attivo come punto di partenza per selezionare le banche, salvo poi escluderne alcune sulla base di una decisione ad hoc (cfr. paragrafi [19-20](#)). Inoltre, l’ABE non ha tenuto conto del rischio sistematico potenzialmente insito nelle banche per il sistema finanziario. Pertanto, non sono state incluse tutte le banche vulnerabili. Alcune banche non incluse erano state recentemente oggetto di ristrutturazione, avevano sede in paesi in cui il settore bancario detiene un’esposizione considerevole in obbligazioni sovrane nazionali oppure hanno un’elevata concentrazione di crediti deteriorati (cfr. paragrafo [21](#)).

## Raccomandazione 3 – Selezionare le banche sulla base del rischio, oltre che sulla base delle dimensioni

---

Per fare in modo che il campione delle banche partecipanti sia tale da assicurare la copertura dei rischi rilevati come pertinenti per l’esercizio, l’ABE dovrebbe aumentare

la copertura geografica e impiegare, in aggiunta al criterio della dimensione, criteri basati sul rischio per selezionare le banche ai fini della prova di stress.

#### **Termine: prova di stress del 2022**

**111** La Corte ha riscontrato che l'esercizio dell'ABE ha testato le banche a fronte di un rallentamento economico anziché a fronte di uno shock derivante principalmente da avversità nel sistema finanziario, sebbene sia stato quest'ultimo tipo di shock il principale fattore all'origine della più recente recessione importante (cfr. paragrafi 35-36).

**112** Inoltre, la Corte ha riscontrato che rischi sistematici significativi (e determinati paesi e variabili) erano sottoposti a un livello di stress basso o addirittura del tutto nullo. Sebbene lo stress debba essere “grave ma plausibile”, né l'ABE né il CERS hanno stabilito per il procedimento misure ex ante della gravità. Per alcune variabili e alcuni Stati membri, lo stress imposto dallo scenario avverso era significativamente inferiore rispetto alle condizioni verificatesi durante la crisi finanziaria (cfr. paragrafi 37-52 e *riquadro 2*).

### **Raccomandazione 4 – Introdurre scenari di stress alternativi**

---

Per far sì che lo stress sia sufficientemente intenso da permettere di valutare le potenzialità di aumento del rischio sistematico in condizioni di stress, nonché di appurare la resilienza di una banca rispetto alle vulnerabilità sistemiche dell'UE, l'ABE dovrebbe:

- 1) improntare maggiormente a una dimensione UE l'individuazione dei rischi e la procedura di aggregazione:
  - tenendo in debita considerazione i rischi generati all'interno dell'UE in grado di dar luogo a un evento avverso con implicazioni per il sistema finanziario;
  - chiedendo che i rischi individuati nei quadri operativi dei rischi dell'ABE siano la principale risorsa utilizzata per la modellizzazione dello scenario avverso;
- 2) provare tipi diversi di scenari da un esercizio all'altro (ad esempio ponendo sotto stress rischi differenti) e considerare di integrare shock aggiuntivi, più specifici per paese, oppure analisi di sensibilità;

- 3) indicare il livello di gravità globale perseguito per i parametri principali e definire i criteri per valutare i livelli minimi di gravità in termini assoluti per tutti i paesi.

**Termine: prova di stress del 2020**

**113** Il ruolo preponderante svolto dalle autorità di vigilanza e macroprudenziali nazionali nell'impostare la prova di stress non ha consentito di assicurare scenari comparabili e privi di condizionamenti per gli Stati membri (cfr. paragrafi [29](#), [42](#), [43](#) e [riquadro 1](#)), in quanto non è stata tenuta in debita considerazione la prospettiva UE.

### **Raccomandazione 5 – La struttura di governance dovrebbe fare in modo che gli interessi dell'UE siano tenuti in debita considerazione**

---

Nel settembre 2017, la Commissione europea ha presentato una serie di proposte per spianare la strada a un'ulteriore integrazione finanziaria e a una completa unione dei mercati dei capitali; tali proposte comprendevano disposizioni in materia di governance e finanziamento delle autorità europee di vigilanza, di cui una è l'ABE. Tuttavia, l'accordo politico raggiunto nel marzo 2019 tra il Consiglio e il Parlamento europeo non prevede questi cambiamenti importanti.

In occasione della prossima revisione triennale del regolamento ABE, la Commissione dovrebbe affrontare il problema dell'adeguatezza della struttura di governance di detta Autorità.

**Termine: prossima revisione nel 2022**

**114** L'ABE ha pubblicato un'ampia gamma di dati sui risultati della prova di stress, accrescendo così la trasparenza (cfr. paragrafi [84](#) e [87](#)). Tuttavia, non sono stati pubblicati i requisiti patrimoniali del secondo pilastro e, quindi, i requisiti patrimoniali complessivi. Pertanto, non erano disponibili le informazioni assolutamente essenziali per comprendere le implicazioni delle prove di stress (cfr. paragrafi [94-99](#)).

**115** La relazione dell'ABE non mette in rapporto i risultati con lo scenario avverso. Inoltre, non riporta informazioni importanti sulle determinanti dei risultati delle banche, che consentirebbero di metterli in prospettiva (cfr. paragrafi [90](#), [92-93](#) e [riquadro 5](#)).

**116** Le prassi correnti delle banche e delle autorità competenti per quanto riguarda la pubblicazione dei requisiti patrimoniali aggiuntivi variano, ma in molti Stati membri questi dati sono di pubblico dominio (cfr. paragrafo **96**).

**117** In vari casi, le autorità nazionali (soprattutto banche centrali) e gli istituti finanziari hanno fornito un'immagine falsata dell'impatto dello stress sulla situazione finanziaria delle banche (cfr. paragrafo **106** e *riquadro 6*).

## Raccomandazione 6 – Accrescere il valore informativo delle pubblicazioni

---

Per consentire al lettore delle pubblicazioni dell'ABE di comprendere le implicazioni dei dati divulgati, l'ABE dovrebbe:

- 1) comprendere nelle informazioni pubblicate i requisiti patrimoniali minimi specifici per singola banca e presentare i risultati in modo tale da permettere agli utenti di metterli in prospettiva (ad esempio, raggruppandoli per paese, per livello di stress esercitato sulle banche, nonché per tipo e dimensioni delle banche);
- 2) rilasciare chiare dichiarazioni sulla resilienza del sistema finanziario dell'UE nel suo complesso rispetto alla prova di stress precedente e indicare esplicitamente i fattori che hanno il maggiore impatto sulla resilienza.

**Termine: prova di stress del 2022**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Neven MATES, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 4 giugno 2019.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – Struttura di governance e ruolo degli attori nella prova di stress

### Struttura di governance dell'ABE

L'ABE è un'agenzia di regolazione dell'UE.

**Consiglio delle autorità di vigilanza:** costituito dal presidente dell'ABE e dai presidenti delle autorità nazionali di vigilanza bancaria dei 28 Stati membri dell'Unione europea, il consiglio delle autorità di vigilanza assume tutte le decisioni strategiche dell'ABE e, in particolare, adotta progetti di norme tecniche, orientamenti, pareri e relazioni. A questo organo spetta inoltre la decisione finale sul bilancio dell'ABE.

**Consiglio di amministrazione:** costituito dal presidente dell'ABE e da sei membri eletti in seno al consiglio delle autorità di vigilanza, il consiglio di amministrazione assume decisioni su questioni operative dell'ABE ed è responsabile dell'esecuzione del programma di lavoro. Ha la funzione di assicurare che l'ABE assolva la sua missione ed esegua i compiti che le sono affidati ai sensi del regolamento che la istituisce.

### La struttura di governance e i gruppi di lavoro del CERS

Il CERS è un organismo indipendente dell'UE.

**Consiglio generale:** presieduto dal presidente della BCE, il consiglio generale è l'organo decisionale del CERS. Ha il compito di definire e classificare in ordine di priorità i rischi sistematici e, all'occorrenza, di emettere raccomandazioni e segnalazioni. I membri del consiglio generale aventi diritto di voto sono: il presidente e il vicepresidente della BCE, i governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri, un membro della Commissione europea, i presidenti dell'ABE, dell'EIOPA e dell'ESMA, il presidente e i due vicepresidenti del comitato scientifico consultivo, il presidente del comitato tecnico consultivo. I membri del consiglio generale privi di diritto di voto comprendono i rappresentanti ad alto livello delle autorità competenti nazionali, il presidente del Comitato economico e finanziario, i governatori delle banche centrali o i rappresentanti ad alto livello di Islanda, Norvegia e Liechtenstein.

Gli scenari per le prove di stress sono elaborati e discussi a livello tecnico, per essere poi approvati dal consiglio generale.

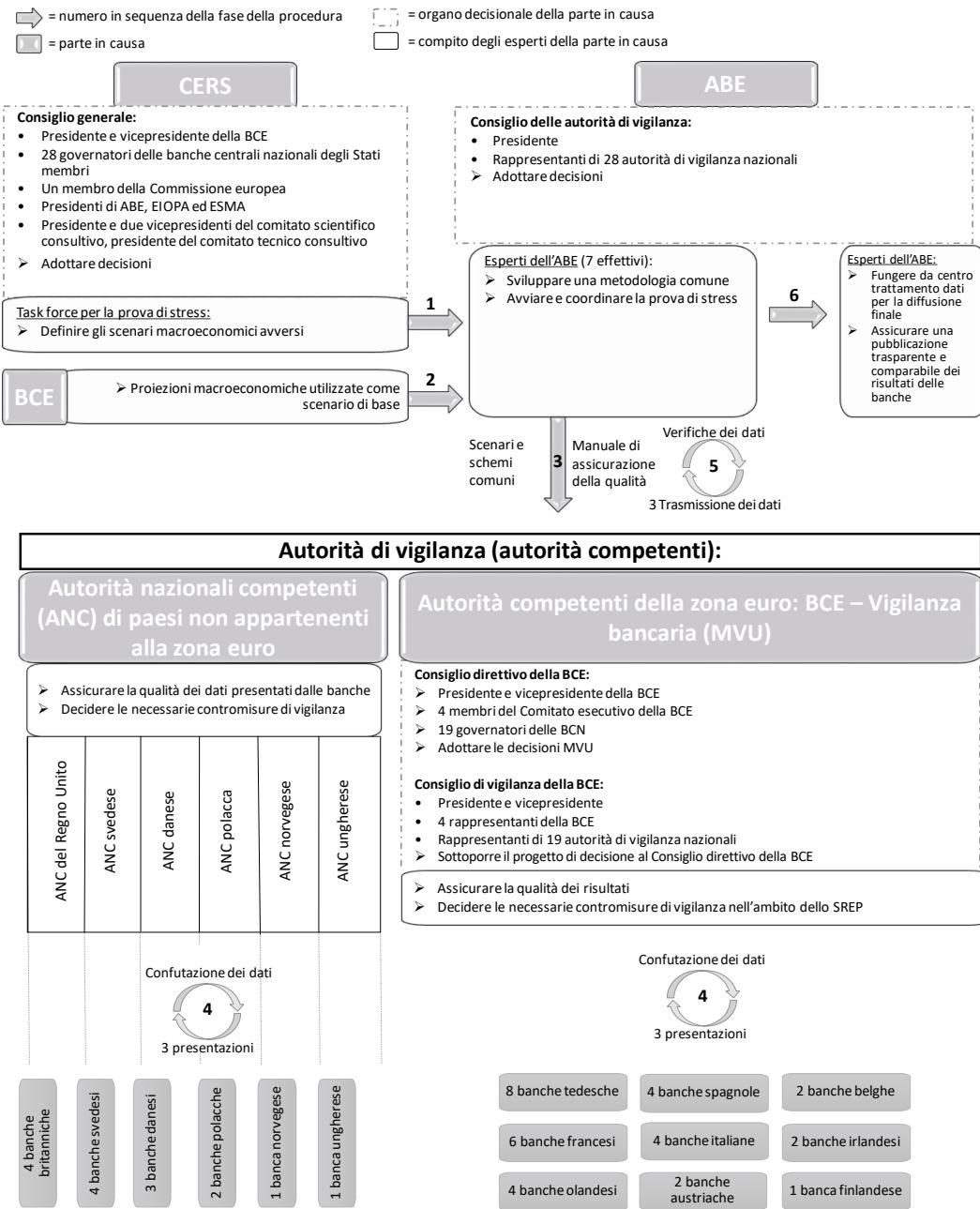
**Comitato tecnico consultivo:** il comitato tecnico consultivo fornisce opinioni e assistenza su questioni pertinenti all'attività svolta dal CERS. La sua composizione rispecchia integralmente quella del consiglio generale e include rappresentanti delle banche centrali nazionali, delle autorità di vigilanza nazionali, delle tre AEV, della Commissione europea, del comitato scientifico consultivo e degli Stati membri del SEE non appartenenti all'UE. Gli scenari delle prove di stress sono elaborati e discussi dal comitato tecnico consultivo.

**Task force per la prova di stress:** istituita sotto gli auspici del comitato tecnico consultivo, assicura il collegamento con le opportune strutture delle AEV e dipende fortemente dal sostegno tecnico e di modellizzazione della BCE. Elabora i progetti di scenari che vengono discussi dal comitato tecnico consultivo e successivamente sottoposti all'analisi e all'approvazione del consiglio generale. Per questo motivo, il presidente di questa task force riferisce al comitato tecnico consultivo, al comitato direttivo e al consiglio generale. La task force è composta da esperti delle banche centrali e delle autorità competenti nazionali, nonché della BCE, dell'EIOPA, dell'ABE, dell'ESMA e della Commissione europea.

## Gli attori e il loro ruolo nella prova di stress

I ruoli dei vari attori nella prova di stress a livello dell'UE sono illustrati nella [figura 1](#).

**Figura 1 – Attori e loro ruolo**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della documentazione dell'ABE.

## Allegato I – Rischi individuati nel sondaggio *bottom up* e rischi selezionati dal consiglio generale del CERS

**01** La *tabella 1* mette a confronto i quattro rischi che nel sondaggio *bottom up* hanno ricevuto i punteggi più elevati (cfr. paragrafo **29**) con i quattro rischi da ultimo selezionati dal consiglio generale del CERS per determinare lo scenario descritto nel testo.

**Tabella 1 – Rischi individuati nel sondaggio *bottom up* e rischi selezionati dal consiglio generale del CERS**

Maggiori rischi emersi dal sondaggio <i>bottom up</i>	Rischi selezionati dal consiglio generale del CERS
Rivalutazione dei premi per il rischio a livello mondiale	Brusca e consistente ridefinizione dei prezzi dei premi per il rischio nei mercati finanziari mondiali (causata, ad esempio, da uno shock sulle previsioni alla base delle politiche), che comporta un inasprimento delle condizioni di finanziamento
Qualità degli attivi nel settore bancario	
Redditività nel settore bancario	Circolo vizioso tra bassa redditività bancaria e crescita nominale modesta, in un contesto di sfide strutturali nel settore bancario dell'UE
Sostenibilità del debito sovrano	Timori circa la sostenibilità del debito pubblico e privato in un contesto di potenziale ridefinizione dei prezzi dei premi per il rischio e accresciuta frammentazione politica
---	Rischi di liquidità nel settore finanziario non bancario con potenziali effetti di propagazione nel sistema finanziario più ampio

Fonte: documentazione pubblica e interna del CERS.

**02** I primi tre rischi selezionati dal consiglio generale del CERS corrispondono sostanzialmente a tre dei principali rischi individuati nel sondaggio *bottom up*.

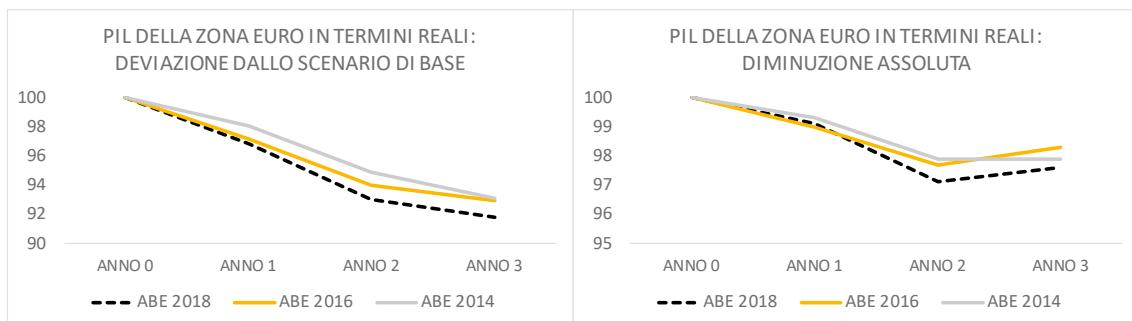
**03** Per contro, è stato inserito il quarto rischio descritto nel testo (rischi di liquidità nel settore finanziario non bancario), sebbene i rischi predefiniti a questo connessi figurassero relativamente in basso nell'ordine per priorità risultante dal sondaggio *bottom up*<sup>61</sup>.

---

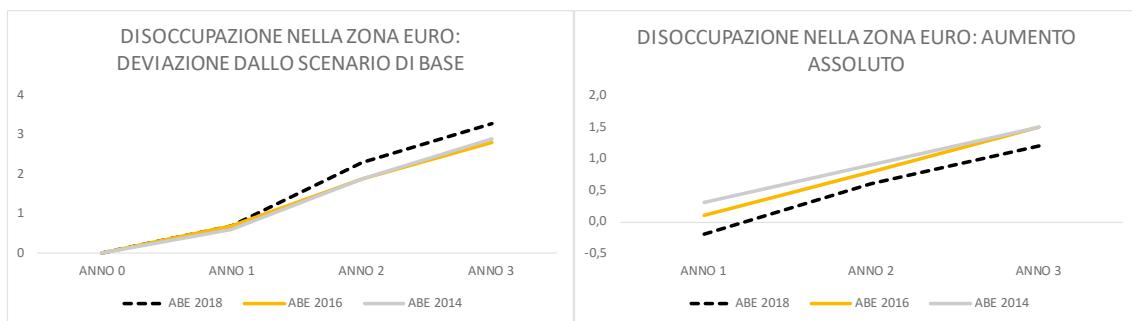
<sup>61</sup> Nello specifico, “carenze di liquidità nei mercati”, “sistemi pensionistici”, nonché “fondi di investimento e altri istituti finanziari”.

### **Allegato III – Variabili fondamentali dello scenario avverso dell’ABE per la prova di stress del 2018 rispetto alla crisi finanziaria**

**Figura 1 – PIL della zona euro: deviazione dallo scenario di base ( % ) e diminuzione assoluta nello scenario avverso**

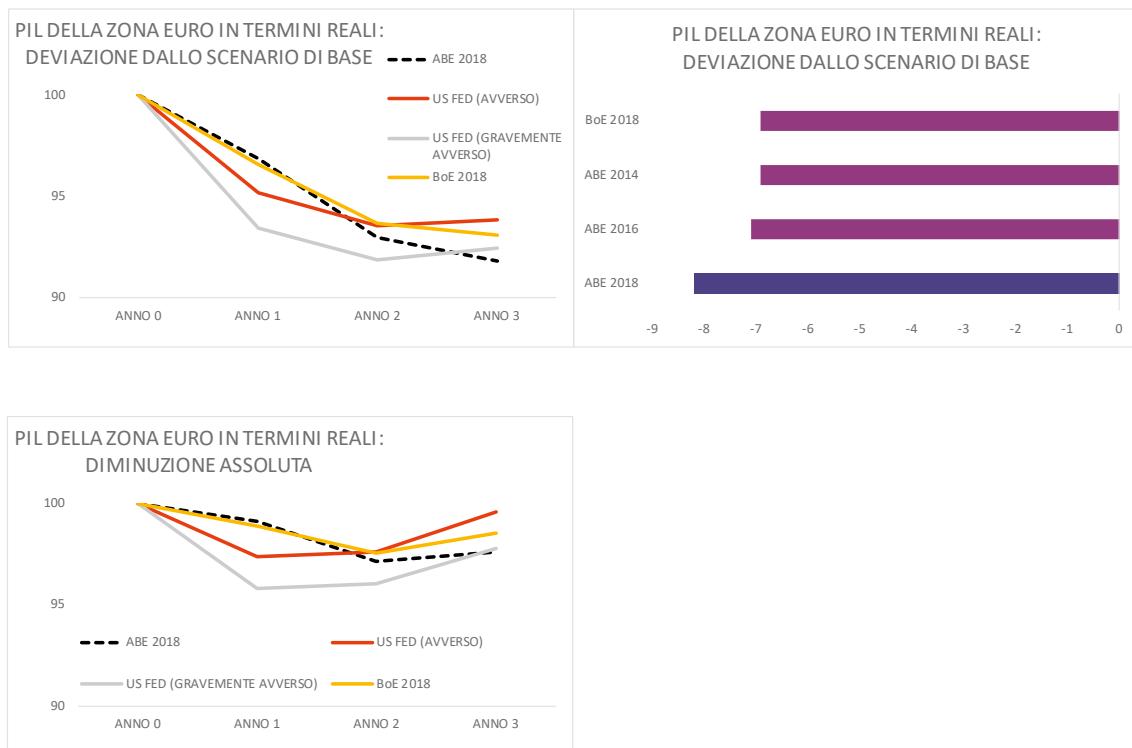


**Figura 2 – Disoccupazione nella zona euro: deviazione dallo scenario di base ( % ) e aumento assoluto nello scenario avverso**



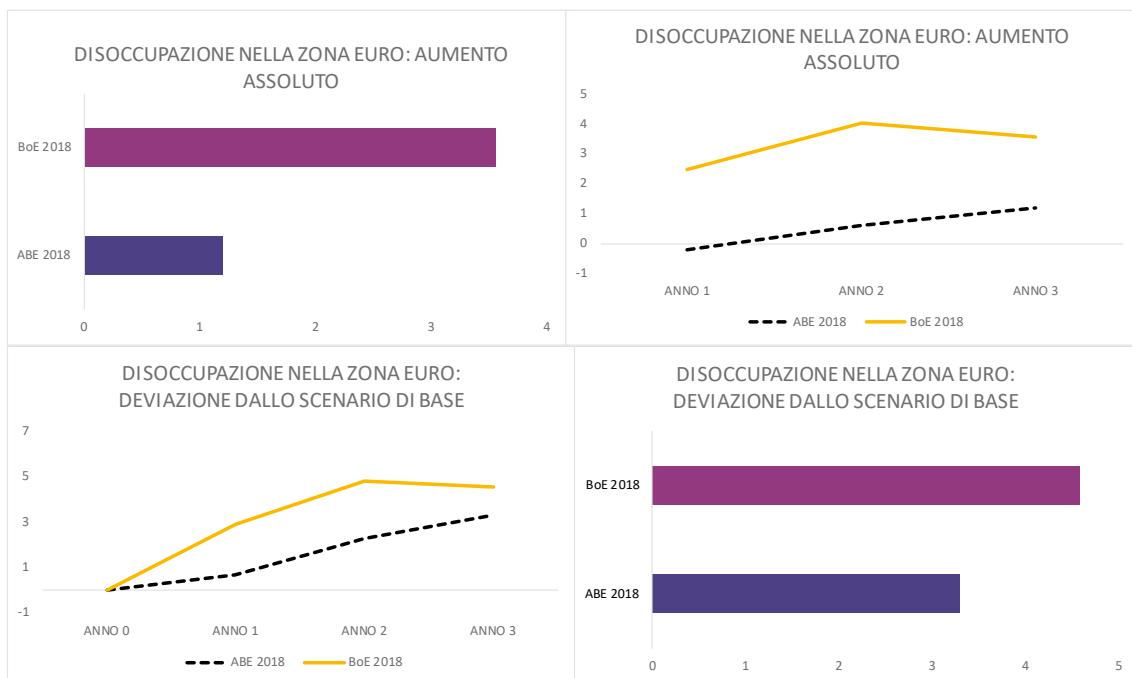
*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell’ABE / del CERS.

**Figura 3 – PIL: raffronto con altre prove di stress**



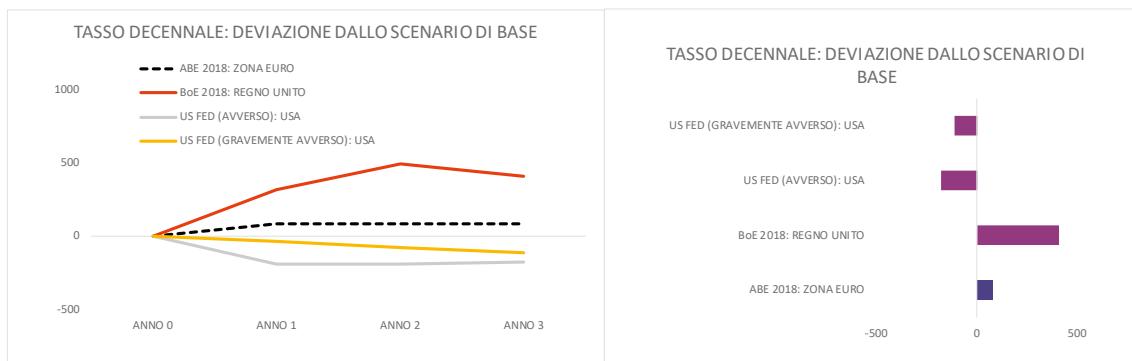
Fonte ABE, Federal Reserve statunitense (US Fed), Banca d’Inghilterra (BoE).

**Figura 4 – Disoccupazione: raffronto con altre prove di stress**



Fonte: ABE, Banca d’Inghilterra (BoE).

## Figura 5 – Tasso decennale: raffronto con altre prove di stress



Fonte ABE, Federal Reserve statunitense (US Fed), Banca d'Inghilterra (BoE).

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **"PROVE DI STRESS PER LE BANCHE DELL'UE: OCCORRONO PIÙ COORDINAMENTO E FOCALIZZAZIONE SUI RISCHI"**

#### **INTRODUZIONE**

9. La Commissione aveva riconosciuto il rischio che l'organo decisionale delle autorità europee di vigilanza potesse essere influenzato dagli interessi nazionali e non tenere in debita considerazione i più ampi interessi europei. Nel 2017 la Commissione ha quindi presentato una proposta di modifica dei regolamenti relativi alle autorità europee di vigilanza (tra cui l'ABE) in cui venivano affrontate, fra l'altro, problematiche relative al finanziamento e alla governance. In particolare, una delle finalità era garantire che le decisioni fossero maggiormente improntate a una dimensione UE rispetto a quanto non avvenga attualmente. Nello specifico, la Commissione ha proposto di dotare l'ABE di un comitato esecutivo con membri a tempo pieno, nominati dal Consiglio sulla base di un elenco stilato dalla Commissione e privi di diritto di voto nel consiglio delle autorità di vigilanza.

I colegislatori non sono però riusciti a raggiungere un accordo su tale soluzione e le modifiche proposte sono state abbandonate con il più recente accordo politico del 21 marzo 2019 che pur tuttavia, nell'intento di migliorare la governance delle autorità europee di vigilanza attraverso altri mezzi, rafforza la posizione del presidente. In particolare, con l'entrata in vigore delle disposizioni modificate, il presidente è nominato dal Consiglio, previa conferma del Parlamento europeo, sulla base di un elenco di candidati qualificati stilato dal consiglio delle autorità di vigilanza in collaborazione con la Commissione. Il presidente avrà diritto di voto anche in seno al principale organo decisionale del consiglio delle autorità di vigilanza e il diritto esplicito di proporre l'adozione di progetti di decisione.

#### **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

##### **Raccomandazione 5: la struttura di governance dovrebbe fare in modo che gli interessi dell'UE siano tenuti in debita considerazione**

La Commissione accetta la raccomandazione e concorda sul fatto che la struttura di governance dell'Autorità bancaria europea (e delle altre autorità di vigilanza europee) dovrebbe fare in modo che gli interessi dell'UE siano tenuti in debita considerazione.

Come disposto all'articolo 81 del regolamento (UE) n. 1093/2010 (e in linea con l'accordo politico del 21 marzo 2019 tra i colegislatori), la Commissione procederà a una nuova revisione dell'operato dell'ABE entro il 2022. La revisione riguarderà anche la governance dell'ABE. Sulla base dei risultati di tale revisione, la Commissione stabilirà l'eventuale opportunità di apportare ulteriori migliorie alla governance dell'ABE.

---

27 maggio 2019

---

# Risposte dell'ABE alla relazione speciale della Corte dei conti europea sulla prova di stress a livello di UE

---

## Osservazioni generali

L'Autorità bancaria europea (ABE) accoglie con favore la relazione della Corte dei conti europea (Corte) e riconosce gli sforzi compiuti da quest'ultima nel fornire indicazioni utili per migliorare in futuro l'efficienza della prova di stress a livello di Unione europea (UE).

Dal 2011 l'ABE ha condotto quattro prove di stress. L'annuncio della prova ha favorito un notevole grado di azione preventiva. Gli esercizi dell'ABE hanno contribuito a un rafforzamento considerevole della posizione patrimoniale delle banche europee, all'appropriata individuazione dei crediti deteriorati e alle azioni in corso per ridurli, oltre a migliorare significativamente la comprensione del sistema bancario dell'UE da parte del mercato.

Se la valutazione prudenziale banca per banca resta di competenza delle autorità di vigilanza nazionali, l'ABE svolge un'analisi fondata su strumenti statistici che consentono di confrontare i risultati delle banche con gli altri. Sulla base di un ampio campione transfrontaliero di banche e di un insieme di informazioni precedentemente disponibili soltanto a livello nazionale, l'ABE ha creato la prima banca dati esaustiva di questo tipo in Europa.

Analogamente a quanto avviene negli Stati Uniti, i risultati della prova di stress a livello di UE sono pubblicati banca per banca. Tuttavia, il livello di dettaglio delle informazioni fornite nell'UE non ha precedenti, come riconosciuto dalla relazione della Corte. Ciò rappresenta un vantaggio supplementare in una comunità di vigilanza frammentata come quella dell'UE. I dati divulgati integrano i risultati e sono utilizzati dagli operatori di mercato per condurre le rispettive prove di stress o analisi generali.

L'esercizio coinvolge numerosi soggetti ed è eseguito in tempi molto stretti. Ciò comporta necessariamente difficoltà in termini di assetto di governance, già complesso in qualsiasi prova di stress ma ancor più in un contesto regionale. Il ruolo dell'ABE in quanto responsabile dell'ideazione, del coordinamento e della salvaguardia della metodologia deve essere conciliato con un quadro

giuridico in cui riveste un ruolo limitato nell'assicurare la qualità dei risultati delle banche e dispone di scarse risorse.

Come evidenzia la relazione, il contesto dell'UE rende necessari sforzi supplementari per assicurare l'uniformità tra banche appartenenti a giurisdizioni diverse e soggette a norme e prassi di vigilanza non pienamente armonizzate. L'ABE è determinata a considerare le raccomandazioni della Corte nell'ambito delle discussioni in corso sulle possibili modifiche a più lungo termine della prova di stress a livello di UE.

L'ABE ha intrattenuto contatti con il Comitato europeo per il rischio sistematico (CERS) e la Banca centrale europea (BCE) in merito alle presenti risposte ove pertinente.

## Osservazioni dettagliate

### Sintesi

#### VII.

L'ABE non esprima ulteriori osservazioni sulla propria governance, limitandosi a quanto pubblicato nel documento «Opinion of the European Banking Authority on the public consultation on the operation of the European Supervisory Authorities» [Parere dell'Autorità bancaria europea relativo alla consultazione pubblica sul funzionamento delle autorità europee di vigilanza].

#### VIII.

La composizione del consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE, del consiglio generale del CERS e dei sottogruppi è in molti casi la stessa e la collaborazione tra queste due organizzazioni abbraccia pertanto l'intero processo.

#### IX.

Il ruolo dell'ABE rispecchia la sua governance e le sue risorse. Questo aspetto è fondamentale in molte decisioni relative all'elaborazione e alla realizzazione dell'esercizio.

L'attuale suddivisione tra l'ABE e le autorità competenti dei compiti relativi alle prove di stress, in base alla quale le autorità competenti sono pienamente responsabili in materia di assicurazione della qualità, permette di eseguire l'esercizio in un modo accorto ed efficiente, in considerazione dell'assetto giuridico, della governance e delle risorse attuali. L'ABE si compiace della stretta e positiva collaborazione con le autorità competenti, compresa la vigilanza bancaria della BCE, che ha caratterizzato la conduzione delle prove di stress negli ultimi anni e che ha consentito di adottare un approccio più efficace e più credibile.

#### X.

L'ABE desidera rilevare che questa osservazione deve essere letta nel contesto del dibattito tra le autorità competenti riguardo all'informativa sui requisiti di secondo pilastro. Prima delle

recentissime modifiche alla legislazione in materia di requisiti patrimoniali, l'obbligo di pubblicare i livelli delle banche per i requisiti di secondo pilastro non era esplicito. Ciò cambierà con le modifiche alla legislazione in materia di requisiti patrimoniali (regolamento n. 575/2013 e direttiva 2013/36/UE) – si veda l'articolo 447: Informativa sulle metriche principali –, che entreranno in vigore nel luglio 2019.

L'ABE ha elaborato una relazione basata su fatti, ma ha evidenziato che i risultati dovrebbero essere letti tenendo conto dello scenario macroeconomico.

## Introduzione

7.

Il ruolo dell'ABE rispecchia il suo mandato giuridico, che non le conferisce competenze specifiche in materia di assicurazione della qualità, nonché la disponibilità di risorse limitate.

## Osservazioni

14.

Per quanto riguarda questa sezione, la prova di stress a livello di UE è stata fondamentale per individuare sacche di vulnerabilità e ha attivato misure per la ricapitalizzazione del settore bancario dell'UE. Inoltre, la pubblicazione senza precedenti delle esposizioni bancarie ha potenziato la disciplina del mercato. Tuttavia, come qualsiasi prova di stress, l'esercizio a livello di UE non aspira a coprire tutti i rischi possibili. L'ABE ha sempre spiegato e specificato chiaramente tale limitazione nelle sue relazioni.

20.

Le banche in fase di ristrutturazione sono escluse dal campione poiché l'esame delle valutazioni della sostenibilità economica effettuate dalla DG COMP nel contesto delle procedure per gli aiuti di Stato è eseguito periodicamente dalla stessa Commissione europea. Inoltre, l'ipotesi di bilancio statico non sarebbe ottimale per tali banche, in particolare nel caso in cui la riduzione della leva finanziaria rientri tra le condizioni per ricevere aiuti di Stato.

21.

L'ABE desidera osservare che la prova di stress ha lo scopo di fornire una visione prospettica dei rischi potenziali per le banche. Pertanto, il punto di partenza dovrebbe essere una selezione neutra di banche, non dettata da convinzioni preconcette. In caso contrario, laddove le autorità di vigilanza includessero soltanto le banche «più deboli» in base a indicatori di rischio retrospettivi, escludendo le banche con vulnerabilità potenziali ma ancora non note, la selezione potrebbe risultare parziale.

La maggior parte delle banche dei paesi di cui al primo punto faceva parte di un campione sottoposto a prova di stress dalla BCE. Nel febbraio 2019 è stata pubblicata una relazione su tale

esercizio, che ha presentato i risultati in formato aggregato (ad eccezione della Grecia, per la quale sono stati divulgati dati banca per banca).

**22.**

Per quanto concerne questa sezione, l'ABE rileva che la sua prova di stress è basata su un unico scenario avverso e non può coprire pertanto tutti i rischi sistematici, concentrandosi invece su quelli più importanti. Poiché l'inclusione di uno scenario aggiuntivo renderebbe l'esercizio più gravoso, sarebbe necessario valutarne i costi, i benefici e le implicazioni in termini di risorse.

**26-33.**

In riferimento a questa sezione, l'ABE osserva che, come qualsiasi prova di stress, l'esercizio a livello di UE non aspira a coprire tutti i rischi possibili. L'ABE ha sempre spiegato e specificato chiaramente tale limitazione nelle sue relazioni.

**27.**

Sebbene il processo non sia documentato, le attività ordinarie dell'ABE in materia di valutazione del rischio, compreso il quadro operativo dei rischi, aiutano il suo personale a elaborare le proprie riflessioni sullo scenario. Inoltre, nel paragrafo seguente della Corte si riconosce il contributo dei membri del CERS alla valutazione del rischio del CERS, che include anche l'ABE.

**30.**

L'esercizio di stress dell'ABE è un'analisi di scenario, in cui le variabili macroeconomiche sono messe alla prova in base a una descrizione del rischio (input) e le variabili bancarie specifiche (output) in condizioni di stress sono quindi stimate dalle banche, in linea con la metodologia comune. Pertanto, un incremento significativo dei crediti deteriorati è il risultato, non il punto di partenza dell'esercizio, e di fatto gli accantonamenti per il rischio di credito aumentano nella prova di stress. Si osserva inoltre che, secondo lo scenario macrofinanziario avverso per la prova di stress del settore bancario a livello di UE del 2018, «[n]el complesso l'aumento del rischio di credito del prestatore comporterebbe per le banche la necessità di far fronte a livelli più elevati di crediti deteriorati e un concomitante incremento del mancato incasso del reddito da interessi».

Inoltre, il CERS desidera sottolineare che i rischi individuati dal consiglio generale tendono a includere la terminologia più dettagliata utilizzata nell'ambito del sondaggio *bottom up*, per cui i rischi derivanti dalla qualità degli attivi rientrano nel secondo rischio di cui all'allegato II della presente relazione.

**31.**

Pur essendo corretta, questa frase non riconosce che una prova di stress sulla liquidità e una prova di stress sulla solvibilità sono metodologicamente differenti. A tale riguardo, la prova di stress a livello di UE è un esercizio sulla solvibilità, non una prova sulla liquidità. Il rischio di liquidità dovrebbe essere rilevato in altri modi, ad esempio mediante il coefficiente di copertura della

liquidità e il coefficiente netto di finanziamento stabile. Una prova di stress sulla liquidità richiederebbe un esercizio diverso (come quello effettuato dalla BCE nel 2019) e, poiché gli orizzonti temporali sono differenti, difficilmente potrebbe essere inclusa nell'attuale prova di stress a livello di UE in considerazione: i) dell'orizzonte temporale di riferimento, ii) dell'ipotesi di bilancio statico e iii) dell'informativa dettagliata sui risultati banca per banca.

**32.**

Il CERS include nella valutazione del rischio analisi dei dati a livello di singola banca provenienti da molteplici fonti ognqualvolta lo ritenga opportuno, in linea con il suo mandato. Il CERS è incaricato della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario dell'UE e della prevenzione e attenuazione del rischio sistemico, non della vigilanza microprudenziale delle banche.

**33.**

Il quadro operativo dei rischi dell'ABE è utilizzato come fonte di informazioni e aiuta il personale dell'ABE a elaborare riflessioni sullo scenario del CERS. Inoltre, come precedentemente indicato, si considera il contributo dei membri del CERS all'esercizio di valutazione del rischio, che comprende anche l'ABE.

**34.**

L'esercizio di stress dell'ABE è un'analisi di scenario, in cui le variabili macroeconomiche sono messe alla prova in base a una descrizione del rischio (input) e le variabili bancarie specifiche (output) in condizioni di stress sono quindi stimate dalle banche, in linea con la metodologia comune.

Come precedentemente osservato, la descrizione dello scenario è elaborata congiuntamente dall'ABE e dal CERS. La composizione del consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE (e sottogruppi) e quella del consiglio generale del CERS (e sottogruppi) coincidono in larga misura e nelle due organizzazioni sono rappresentate pertanto le stesse autorità competenti. Ciò comporta che durante l'intero processo si svolgano scambi di vedute e discussioni sull'ideazione dello scenario con tutti i soggetti coinvolti.

**36.**

Lo scenario comprendeva shock derivanti sia dall'economia reale sia dal settore finanziario.

**37.**

È importante distinguere i fattori scatenanti dello scenario e la relativa interazione con altri rischi e vulnerabilità, che tuttavia trovano riscontro nella descrizione e nella calibrazione dello scenario. Inoltre, il CERS evidenzia che le minacce alla stabilità finanziaria alla base dello scenario avverso non rappresentano conseguenze indesiderate di future decisioni di politica monetaria.

### 38.

I rischi innescati all'interno dell'UE svolgono un importante ruolo di amplificazione nello scenario. Un ciclo di retroazione negativo tra una modesta redditività delle banche e una bassa crescita nominale nonché timori circa la sostenibilità del debito pubblico e privato sono esplicitamente menzionati nella descrizione e risultano essenziali ai fini della calibrazione degli shock. L'ideazione dello scenario assicura che le banche con un'esposizione eccessiva a tali rischi siano individuate dall'esercizio, includendo l'eventualità di dissesti bancari in presenza di elementi di prova. Inoltre, date le più ampie implicazioni degli effetti di amplificazione, questi esulano solitamente dall'ambito microprudenziale della prova di stress dell'ABE.

### 43.

La BCE e il CESR ritengono che la dichiarazione della Corte secondo cui la partecipazione delle autorità nazionali al processo non favorisce l'elaborazione di uno scenario obiettivo non fornisca una descrizione completa dello sviluppo dello scenario.

#### Riquadro 1.

Il CERS e la BCE rilevano che, per quanto riguarda le osservazioni della Corte sull'utilizzo di un livello superiore di gravità, qualsiasi modello basato su dati storici presenta limitazioni e il giudizio dei responsabili delle politiche contribuisce all'intero processo. Durante tutto il corso di quest'ultimo si sono svolte numerose discussioni e le autorità competenti hanno espresso pareri diversi riguardo al livello di gravità adeguato per il rispettivo paese. Tuttavia, tali discussioni e pareri non si sono tradotti automaticamente in azioni. Ogni decisione è stata adottata in modo trasparente, in collaborazione con l'intera task force.

### 45.

Con riferimento all'osservazione della Corte secondo cui i paesi erano soggetti a livelli di shock molto diversi, si rileva che è stato dimostrato che la variazione degli shock da un paese all'altro deriva dalla descrizione. Si veda Bianchi (2019), «The role of country factors in the 2018 EBA stress test» [Il ruolo dei fattori paese nella prova di stress 2018 dell'ABE], n. 1/FS/19, Banca centrale d'Irlanda.

In Svezia il forte shock ai prezzi delle abitazioni, che rispecchiava le vulnerabilità del settore immobiliare in questo paese, spiega la gravità complessiva dello scenario.

#### Riquadro 3.

Gli scenari utilizzati per le prove di stress negli Stati Uniti e a livello di UE sono diversi da quello della Banca d'Inghilterra, poiché indicano una bassa inflazione per l'intero periodo di tre anni anziché il netto aumento del livello dei prezzi ipotizzato per il Regno Unito. Inoltre, presentano differenze in termini di applicazione dello shock sui tassi di interesse a lungo termine. Lo scenario su cui si basa la prova di stress a livello di UE presuppone un incremento relativamente modesto dei tassi di interesse decennali, mentre lo scenario della Banca d'Inghilterra simula una crescita elevata. Di converso lo scenario utilizzato per l'esercizio di valutazione approfondita condotto negli Stati Uniti (Comprehensive Capital Analysis and Review) ipotizza un calo dei tassi a lungo termine.

Lo shock al tasso di disoccupazione nello scenario avverso della prova di stress a livello di UE è inferiore rispetto a quello considerato in tutti gli altri scenari degli esercizi di stress; tuttavia il livello finale di disoccupazione per l'UE è il più elevato in confronto con le altre prove di stress.

**58.**

La metodologia non può spiegare ogni singolo caso. Eventuali miglioramenti dovrebbero fornire dettagli sufficienti senza complicare eccessivamente la metodologia.

**60.**

Sebbene sia vero che i modelli possono presentare carenze, l'esercizio *bottom up* è integrato dai seguenti elementi:

- I. vincoli inclusi nella metodologia;
- II. processo di assicurazione della qualità (e manuali per l'assicurazione della qualità);
- III. statistiche descrittive;
- IV. parametri di riferimento per il rischio di credito;
- V. un ampio ventaglio di strumenti per assicurare la comparabilità dei risultati.

**62.**

Le ipotesi assunte si basano sui risultati della letteratura economica pertinente o su metodologie all'avanguardia per le prove di stress.

**63.**

I coefficienti esatti non sono comunicati alle banche al fine di assicurare l'efficacia della prova di stress a livello di UE. È importante evidenziare che una piena trasparenza riguardo ai parametri di riferimento e ai *challenger model* dell'ABE/della BCE sarebbe in contrasto con la finalità di condurre un esercizio *bottom up* (soggetto a vincoli), uno dei cui obiettivi principali è contribuire a promuovere la capacità di gestione del rischio e di modellizzazione delle banche. In una prova di stress *bottom up* gli enti partecipanti dovrebbero concentrarsi sull'elaborazione di nuovi modelli o sul miglioramento di quelli esistenti anziché sul tentativo di prevedere le attese delle autorità di vigilanza. Inoltre, fornire alle banche l'intera serie di elasticità alla base dei parametri di riferimento dell'ABE/della BCE permetterebbe loro di adattare le proiezioni per la prova di stress e la documentazione dei modelli richiesta in modo da rendere praticamente impossibile una messa in discussione adeguata dei risultati da parte delle autorità competenti.

**66.**

L'ipotesi di bilancio statico è funzionale allo scopo di analizzare l'impatto della prova di stress a parità di condizioni. Le possibili azioni di gestione mitiganti sono considerate parte integrante del

processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP). La modifica di questo approccio richiederebbe risorse significativamente maggiori per l'assicurazione della qualità e per la valutazione della credibilità delle azioni di gestione.

**68.**

L'ABE non è responsabile dell'assicurazione della qualità, ma ha fornito alcuni strumenti (statistiche descrittive, relazioni sull'assicurazione della qualità) per assistere le autorità competenti. Si veda anche la risposta dell'ABE in merito alle ispezioni in loco.

**75.**

L'ABE concorda con la Corte sul fatto che le risorse limitate non hanno consentito di raccogliere sistematicamente informazioni esaurienti sulla misura in cui i risultati sarebbero stati differenti, in positivo o in negativo, in assenza di vincoli. Tuttavia, per quanto riguarda il funzionamento dei modelli utilizzati dalle banche per le prove di stress a fronte di criteri minimi, l'ABE ha fornito alle autorità competenti le statistiche descrittive. Inoltre, ha messo a disposizione relazioni sull'assicurazione della qualità al fine di aiutare le autorità competenti ad applicare il processo di assicurazione della qualità nel sottoporre a prova le stime delle banche nell'esercizio di stress.

Per quanto concerne i parametri di riferimento per il rischio di credito, nel 2018 il modello relativo al rischio di credito comprendeva campi che le banche dovevano compilare in caso di utilizzo di tali parametri. Pertanto, le informazioni in questione sono state richieste alle banche. Tuttavia, l'ABE ha osservato che il modo in cui le banche segnalavano l'uso dei parametri di riferimento era incoerente. Per tale motivo sono attese modifiche in vista della prossima prova di stress. Dovrebbero essere fornite alle banche ulteriori indicazioni sulle condizioni per la segnalazione dell'utilizzo dei parametri di riferimento.

La BCE, in qualità di autorità competente, osserva che numerosi modelli per le prove di stress impiegati a livello bancario non sono soggetti al monitoraggio o all'approvazione da parte delle autorità di vigilanza. Pertanto, con le risorse e il tempo a disposizione durante l'esercizio di stress, la BCE non è in grado di sottoporre sistematicamente tutti i modelli a un controllo della qualità. Nondimeno, nei casi in cui i dati non sono stati considerati plausibili, i modelli relativi sono stati messi in discussione.

**76.**

L'ABE desidera rilevare che, sebbene il manuale per l'assicurazione della qualità suggerisca che le autorità competenti eseguano tale autovalutazione, non è previsto alcun obbligo di comunicare la valutazione all'ABE.

**79.**

L'ABE desidera sottolineare che, ove possibile (rischio di credito e utili netti da interessi), è stato deciso di fornire statistiche per paese della controparte per tutti i paesi dell'UE, i paesi partecipanti al meccanismo di vigilanza unico e i paesi nordici.

82.

In un esercizio di stress non inteso a determinare promozioni o bocciature, la finalità non è individuare le banche che non superano la prova, bensì comprendere quali sono più deboli e meritano un controllo di vigilanza più attento. Di fatto, la banca cui la frase in questione sembra riferirsi evidenziava una delle erosioni di capitale più elevate nella prova di stress. Inoltre, la verifica dei dati di partenza è effettuata dalle autorità competenti.

83.

La programmazione e la preparazione delle ispezioni in loco sono pianificate solitamente con diversi mesi di anticipo. Per quanto riguarda il fabbisogno di risorse, va rilevato che una singola ispezione in loco, ad esempio, può richiedere di trascorrere presso il sito in questione oltre 50 settimane-persona, in funzione dell'ambito dell'indagine e della complessità della materia in esame.

87.

L'ABE accoglie con favore la conclusione sulla trasparenza dell'esercizio, che è caratterizzato da un elevato contenuto informativo, e riconosce che le uniche informazioni mancanti riguardano il livello dei requisiti di secondo pilastro, di riflesso al dibattito in corso nell'UE riguardo alla relativa pubblicazione.

Si veda anche il commento a seguire sul paragrafo inerente alla comunicazione dei requisiti patrimoniali.

90.

Si osserva che il modello della prova di stress comprende informazioni relative alla migrazione tra le diverse fasi, in modo da rilevare le nuove attività in stato di default.

91.

L'ABE desidera sottolineare che tutti i punti di questo paragrafo evidenziano caratteristiche chiare che sono tipiche di una prova di stress *bottom up*.

Il confronto tra modelli interni e metodo standardizzato di cui al secondo punto è prescritto dal regolamento sui requisiti patrimoniali, non dalla metodologia dell'ABE.

92.

La nota a questo paragrafo, pur essendo oggettivamente corretta, non specifica che il confronto può essere visto anche banca per banca nei singoli fogli elettronici forniti.

93.

La relazione dell'ABE sui risultati della prova di stress è una sintesi molto neutra e mira a essere informativa ma imparziale. Sebbene sia assicurata la piena trasparenza in merito ai risultati e alle

esposizioni sottostanti, il giudizio è lasciato alle autorità competenti e alle altre parti interessate, anche in considerazione del fatto che la prova di stress è il punto di partenza, non di arrivo, del processo di revisione prudenziale.

**95.**

L'ABE desidera rilevare che ciò va letto nel contesto del dibattito riguardo all'informativa sul secondo pilastro. Prima delle recentissime modifiche alla legislazione in materia di requisiti patrimoniali, la pubblicazione dei livelli delle banche per i requisiti di secondo pilastro non era obbligatoria e sono state espresse opinioni divergenti in merito ai benefici di una piena trasparenza.

L'ABE concorda tuttavia sul fatto che sono necessari alcuni miglioramenti in questo settore, in particolare in linea con il discorso dell'ex presidente dell'ABE alla Banca nazionale di Romania (novembre 2018).

**97-100.**

Gli orientamenti sullo SREP evidenziano l'importanza delle azioni di mitigazione nel consentire potenzialmente all'ente di soddisfare appieno i requisiti patrimoniali applicabili entro un periodo di tempo adeguato. Ciò trova riscontro di fatto nella presente relazione. Poiché la prova di stress dell'ABE si basa su un'ipotesi di bilancio statico, un semplice confronto tra i risultati dell'esercizio e i requisiti patrimoniali impone cautela.

**101.**

L'ABE desidera sottolineare che questa frase è incentrata sulla valutazione della sensibilità delle banche allo scenario. La resilienza dipende anche dai punti di partenza relativi al capitale delle banche, che sono confrontabili nel tempo.

Di fatto, la prova di stress a livello di UE ha contribuito al graduale aumento del capitale delle banche, come confermato dall'evoluzione nel tempo del coefficiente di CET1 iniziale.

**102.**

L'ABE non ha la pretesa di produrre un certificato di buona salute, né ciò è suggerito nelle sue relazioni, ma sottolinea sempre che i risultati devono essere letti congiuntamente alle ipotesi e alle azioni di follow-up e, in particolare, vanno considerati come punto di partenza per le discussioni con le autorità competenti.

L'ABE non valuta se le banche potrebbero attualmente far fronte alla crisi finanziaria del 2008 né ad altre crisi, poiché tale valutazione potrebbe essere effettuata soltanto utilizzando scenari esattamente uguali a tali situazioni.

## Conclusioni e raccomandazioni

108.

Il ruolo dell'ABE rispecchia il suo mandato giuridico, che non le conferisce competenze specifiche in materia di assicurazione della qualità, nonché la disponibilità di risorse limitate. L'unico modo per accrescere il coinvolgimento dell'ABE nel processo di assicurazione della qualità è aumentare le risorse di cui dispone. Inoltre, si dovrebbero valutare le implicazioni di un maggiore coinvolgimento in termini di costo della prova di stress e considerare la possibilità di una duplicazione dei lavori svolti dalle autorità di vigilanza (come il meccanismo di vigilanza unico).

L'ABE evidenzia che la comparabilità è consentita dalla pubblicazione di dati molto dettagliati e fornisce spiegazioni trasparenti delle possibili differenze tra le banche. Inoltre, mette a disposizione delle autorità competenti strumenti di analisi comparativa ai fini dell'assicurazione della qualità.

109.

L'ABE concorda con la Corte sul fatto che, a prescindere dai mandati giuridici, le attività in questione comportano un ingente dispendio di risorse e, per tale motivo, non possono essere svolte con i sette equivalenti a tempo pieno, compresi gli statistici, che attualmente si occupano della prova di stress. Inoltre, gli accertamenti specifici e le ispezioni dovrebbero essere organizzati, appaltati, ecc., il che è quasi impossibile nei tempi della prova di stress, in particolare con una dotazione di bilancio limitata o nulla per tali compiti.

### Raccomandazione 1 – Accrescere il controllo dell'ABE sulle procedure delle prove di stress

L'ABE accetta la raccomandazione. Occorre evidenziare che il buon esito è subordinato: i) all'ottenimento di considerevoli risorse supplementari, come già indicato e raccomandato dalla stessa Corte; ii) dall'adeguatezza della governance decisa dalla Commissione sulla base della raccomandazione della Corte.

È altresì importante evitare sovrapposizioni con i compiti già svolti dalle autorità competenti.

### Raccomandazione 2 – Integrare l'attuale procedura *bottom up* con elementi *top down*

L'ABE accetta la raccomandazione. Va sottolineato che il buon esito è subordinato all'ottenimento di risorse supplementari.

Anche in questo caso sarebbero necessarie risorse e dotazioni di bilancio specifiche. Per creare ex novo un modello *top down* occorrono competenze specifiche ed eventualmente il sostegno di consulenti. Tuttavia, una graduale applicazione di elementi *top down* potrebbe essere realizzabile con una preparazione tempestiva da parte dell'ABE e dei soggetti coinvolti, in vista di un utilizzo entro il 2020.

**110.**

Le decisioni relative al campione non sono arbitrarie, ma si basano sui criteri contenuti nella metodologia e sul feedback formale ricevuto dalle autorità competenti.

L'ABE desidera osservare che, poiché l'obiettivo della prova di stress test è proprio quello di individuare banche potenzialmente deboli, la selezione del campione dovrebbe essere neutra, ossia potrebbe comprendere banche ritenute sicure sulla base di indicatori di rischio retrospettivi, ma molto sensibili a uno shock avverso.

**Raccomandazione 3 – Selezionare le banche sulla base del rischio, oltre che sulla base delle dimensioni**

L'ABE accetta in parte la raccomandazione e ricon sidererà la copertura geografica. Tuttavia, non concorda con la Corte sull'utilizzo di criteri basati sul rischio per integrare il criterio delle dimensioni al momento di stabilire il campione per la prova di stress a livello di UE.

**111.**

L'ABE osserva che, in entrambi i casi, l'impatto finale sarebbe misurato in termini di deterioramento delle variabili macroeconomiche e finanziarie.

**Raccomandazione 4 – Introdurre scenari di stress alternativi**

L'ABE accetta parzialmente questa raccomandazione.

In riferimento alla sottoraccomandazione 4.1, poiché i rischi possono essere di origine globale, l'ABE si riserva la facoltà (in coordinamento con il CERS) di selezionare i rischi più pertinenti.

Riguardo alla sottoraccomandazione 4.2, ciò renderebbe l'esercizio più gravoso per le autorità competenti, le banche e l'ABE. In assenza di risorse aggiuntive, scenari multipli possono risultare non gestibili nella prova di stress a livello di UE.

Inoltre, in merito alla sottoraccomandazione 4.3, l'ABE osserva che potrebbe migliorare i criteri per valutare la gravità dello scenario. Tuttavia, non sarebbe possibile quantificare i livelli di gravità di ogni parametro, che è piuttosto il risultato dello scenario complessivo.

Al di là dei problemi legati alle risorse, un'attuazione in tempo per la prova di stress del 2020 sarebbe difficoltosa. Secondo il calendario consueto della prova di stress, il CERS avrebbe soltanto pochi mesi per discutere, decidere e attuare questo significativo aggiustamento nell'ideazione dello scenario.

**Raccomandazione 5 – La struttura di governance dovrebbe fare in modo che gli interessi dell'UE siano tenuti in debita considerazione**

L'ABE non è competente a formulare osservazioni sulla propria governance e accetterebbe qualsiasi determinazione della Commissione.

## 114.

Il secondo pilastro e pertanto il requisito patrimoniale complessivo non sono pubblicati a causa del dibattito in corso fra le autorità competenti in merito all'informativa sui requisiti di secondo pilastro.

L'ABE intende fornire una relazione concisa, fattuale e accessibile, che presenti una sintesi dei risultati della prova di stress. La relazione integra l'ampia diffusione di dati che accompagna la pubblicazione dei risultati della prova di stress. L'ABE è pronta a considerare possibili miglioramenti per arricchire ulteriormente il valore informativo della relazione.

### Raccomandazione 6 – Accrescere il valore informativo delle pubblicazioni

L'ABE accetta la sottoraccomandazione 6.1.

L'ABE accetta parzialmente la sottoraccomandazione 6.2. Osserva che la prova di stress è il punto di partenza dello SREP e si basa sull'ipotesi di bilancio statico. Eventuali asserzioni sulla resilienza potrebbero essere fuorvianti, poiché spetta alle autorità competenti fornire una valutazione della resilienza al termine dello SREP. L'ABE accrescerà il contenuto informativo della relazione di sintesi.

# Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. 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 delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva"), presieduta da Neven Mates, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Neven Mates, Membro della Corte, coadiuvato da: George Karakatsanis, capo di Gabinetto, e Marko Mrkalj, attaché di Gabinetto; Marion Colonerus, prima manager; Mirko Gottmann, capoincarico; Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enright, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu e Julio Cesar Santin Santos, auditor.



*Da sinistra a destra:* Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enright

<b>Evento</b>	<b>Data</b>
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	24.4.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	23.4.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	4.6.2019
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione	3.7.2019
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali dell'ABE	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2179-5 doi:10.2865/995949 QJ-AB-19-008-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-2207-5 doi:10.2865/17094 QJ-AB-19-008-IT-Q

La presente relazione valuta l'attuazione della prova di stress per il settore bancario a livello dell'Unione svolta in virtù del mandato conferito all'Autorità bancaria europea (ABE). Lo scenario di stress macroeconomico prevedeva un peggioramento delle condizioni economiche rispetto allo scenario di base, anche se lo shock era meno grave di quanto comunicato inizialmente.

Gli effetti negativi dello shock si sono concentrati in varie grandi economie che, in gran parte, hanno mostrato una capacità di tenuta piuttosto buona nel corso dell'ultima recessione, anziché nei paesi che hanno maggiormente risentito della suddetta crisi. Inoltre, lo scenario non ha testato le banche a fronte di gravi shock finanziari e non sono stati tenuti in debita considerazione alcuni rischi sistematici pertinenti.

Date le attuali disposizioni di governance e la scarsità delle risorse, l'ABE non era nelle condizioni di "assicurare comparabilità e affidabilità di metodi, prassi e risultati", come prevede il regolamento. Ha dovuto invece fare affidamento soprattutto sulle autorità di vigilanza nazionali. L'aspetto positivo è che è stata pubblicata un'ingente quantità di dati.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors