

Regolamentazione finanziaria, sostenibilità, modelli di vigilanza: SSM e rapporti tra BCE e NCA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
-
TOR VERGATA

ALBERTO M. SORRENTINO

Agenda



1. Intervento pubblico nell'economia e regolazione del sistema finanziario
2. Obiettivi e Modelli della regolamentazione finanziaria
3. Modelli di vigilanza
 - L'armonizzazione dei Modelli di vigilanza finanziaria in Europa
4. Disegno e processo di realizzazione dell'Unione bancaria europea
5. La BCE nel SSM
 - La vigilanza e la politica monetaria
 - Organizzazione, *accountability* e legittimazione democratica
 - I *JST*
6. Rapporti tra BCE e NCA
7. Sostenibilità
 - Tematiche ESG e Banche Centrali
 - Il contributo della Banca d'Italia

Intervento pubblico nell'economia e regolazione del sistema finanziario



Il Sistema finanziario:

complesso organizzato di mercati, intermediari e strumenti finanziari che operano in un contesto di regole e controlli

Regole e Controlli sono gli elementi comuni, motivazioni:



Imperfezioni del mercato

Impedire i fallimenti

Ottimizzare l'allocazione delle risorse

[Sarcinelli (2004) - Vigilanza: Regolamentazione (procedimenti di normazione) e Supervisione (controllo)]

Intervento pubblico nell'economia e regolazione del sistema finanziario

Rapporto tra autonomia dei soggetti e regolamentazione pubblica
libero mercato vs dirigismo

➤ *"giusto grado di protezione"* ◀

1. Fattori distorsivi degli scambi finanziari, informazione:

- limitata
- incompleta
- non correttamente percepita

Rapporto tra le parti
caratterizzato da
*"asimmetria
informativa"*

2. Divergenza tra le preferenze delle parti

3. Costi di transazione

Intervento pubblico nell'economia e regolazione del sistema finanziario



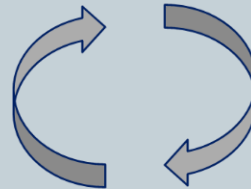
Regolamentazione economica e Regolamentazione sociale

Controllo e riduzione costi
collettivi delle decisioni
private

Tutela consumatori e
risparmiatori

Trasparenza

Regole di correttezza



Regole su scelte gestionali
delle imprese

Tutela della concorrenza

Corretto funzionamento
mercati

Coordinamento azioni degli
agenti

Fallimenti della
Regolamentazione
«*cattura del
regolatore*»

Obiettivi e Modelli della regolamentazione finanziaria



Obiettivi della regolamentazione

1. Stabilità micro e macroeconomica
2. Trasparenza, equità nella distribuzione del bene «*informazione*»
3. Tutela e difesa della concorrenza

Modelli di vigilanza



L'analisi dei modelli di regolamentazione – controllo individua i seguenti modelli

	Vantaggi	Criticità
1. Istituzionale	Unica AdV per ogni intermediario	Cattura del regolatore - Vigilanza su int. multi attività
2. Per finalità	Adattamento a mercati integrati / int. multi attività	Moltiplicazione dei controlli
3. Per attività	Omogenità di regole e supervisione vs soggetti che svolgono la stessa attività	Cattura regolatore e moltiplicazione dei controlli
4. Accentrata	Minori costi e maggiore efficacia derivante da una visione unitaria	Cattura e non solo del regolatore

Accanto a questi si pone la vigilanza «funzionale»

Modelli di vigilanza



1. Tentativi di analisi comparata dei costi e benefici delle diverse modalità di consolidamento della regolazione non hanno dato esiti definitivi
2. Necessario affrontare ulteriori profili, quali le strutture di governance, grado di dipendenza e autonomia, il livello di *accountability*
3. Influenza dei contesti istituzionali, economici e giuridici nei quali operano le AdV di ciascun paese

Armonizzazione in Europa



Globalizzazione finanziaria

Innovazione finanziaria

Inadeguatezza di un sistema regolamentare esclusivamente nazionale. Verso un sistema armonizzato (che riduce fenomeni di regulatory arbitrage)

Fenomeni di instabilità

Ostacoli

- Scarsa vincolatività delle raccomandazioni e soluzioni di compromesso
- Resistenze nel conformarsi a indicazioni formulate in sedi internazionali

COOPERAZIONE

Armonizzazione in Europa



2004: adozione della procedura Lamfalussy (codecisione, comitologia, cooperazione e enforcement) e comitati di terzo livello (CEBS, CEIOPS e CERS);

CRISI FINANZIARIA 2008

1. Adozione decisioni dei Comitati di terzo livello dall'unanimità alla

- maggioranza qualificata
- *comply or explain*

Discernimento tra problemi di recepimento vs resistenze (protezione interessi nazionali)

2. Nuova architettura finanziaria europea

Disegno e processo di realizzazione dell'Unione bancaria europea



2012

Rapporto dei 4 Presidenti: necessità di procedere verso una autentica unione economica e monetaria, ... meccanismo unico di vigilanza.



Ridurre probabilità di fallimento delle banche

Prevenire necessità di interventi dei sistemi di garanzia dei depositi o fondi di risoluzione

Disciplina uniforme avvertita anche per la scarsa integrazione dei mercati bancari (operativa e regolamentare).

[Reg. 1024/2013 (c.d. Regolamento SSM) e 1093/2010 (istituzione EBA)]

Disegno e processo di realizzazione dell'Unione bancaria europea



Tre pilatri per l'integrazione bancaria

► *Meccanismo unico di vigilanza* ◄

Meccanismo unico di gestione e risoluzione delle crisi bancarie

Sistema europeo di garanzia dei depositi

Alla BCE vengono conferite funzioni di vigilanza prudenziale:

- ❑ SSM: non è una nuova entità di supervisione, ma un sistema (struttura ispirata al SEBC) con lo scopo di prevedere una applicazione regolamentare uniforme alla vigilanza prudenziale
- ❑ Banche «significative»: vigilate direttamente
- ❑ Banche «*less-significant*»: vigilate dalle NCA fatta eccezione di casi particolari

[Banca d'Italia e BCE: due soggetti giuridici diversi]

Disegno e processo di realizzazione dell'Unione bancaria europea



SSM

- ❑ Sviluppa e migliora le prassi di vigilanza esistenti anche in cooperazione con l'EBA, il Parlamento europeo, l'Eurogruppo, la Commissione europea e l'ESRB

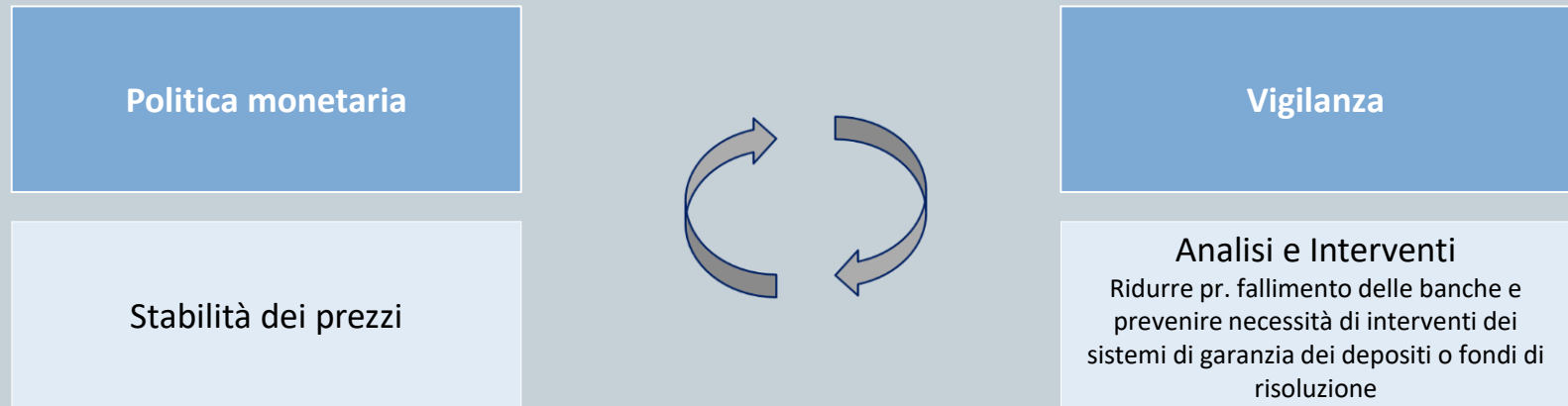
- ❑ Applica le procedure di vigilanza in modo uniforme a tutti gli istituti finanziari. Approccio di vigilanza basato sull'analisi del rischio.
 - Limiti alle retribuzioni del *management*, assegnazione bonus e distribuzione dividendi
 - Requisiti di capitale addizionale o di liquidità
 - Rimozione e/o sostituzione dell'alta dirigenza

*[CRR e CRD IV: provvedimenti sui requisiti prudenziali per gli intermediari creditizi
Single Rulebook on the SSM: strumento di soft law]*

[La BCE non può modificare unilateralmente il regolamento istitutivo del SSM e il diritto bancario europeo. La BCE può adottare orientamenti, raccomandazioni e decisioni]

La BCE nel SSM: la vigilanza e la politica monetaria

- BCE come super-authority con competenze di politica monetaria e di vigilanza.



La responsabilità derivanti da competenze di vigilanza di un supervisore può generare, implicitamente, un conflitto con l'obiettivo di *price stability*, perché l'eventuale fallimento di una o più banche potrebbero esser collegato dall'opinione pubblica a un insuccesso della banca centrale nello svolgere le sue funzioni di monitoraggio. Ciò potrebbe tradursi in una caduta della reputazione, elemento fondamentale del processo di formazione delle aspettative.

► Previste due articolazioni interne alla BCE ◀

La BCE nel SSM: organizzazione, *accountability* e legittimazione democratica

1. Consiglio Direttivo

Principale organo decisionale della BCE e gestisce la politica monetaria nell'eurozona

2. Comitato Esecutivo

Attua la politica monetaria secondo le decisioni e indirizzi stabiliti dal C. Direttivo, fornendo istruzioni anche alle Banche Centrali Nazionali

3. Consiglio generale

Funzioni di raccordo

4. Consiglio di vigilanza

Discute, pianifica, svolge i compiti di Vigilanza

- La BCE ha l'obbligo di dar conto del proprio operato al Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'Unione, deve riferire regolarmente al Consiglio dell'Unione che rappresenta i Governi degli Stati membri.
- La BCE risponde al Parlamento e al Consiglio dell'Unione dell'attuazione del regolamento SSM trasmettendo una relazione annuale sull'esecuzione dei compiti attribuitele.

La BCE nel SSM: i JST



I JST (*joint supervisory team*) sono una delle principali modalità con cui viene esercitata la vigilanza. E' un gruppo di controllo congiunto per la vigilanza su ogni soggetto o gruppo significativo, composto da personale BCE e delle NCA e operante sotto il coordinamento di un membro del personale della BCE e uno o più sub-coordinatore delle NCA.

- Cura il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)
- Predispone il programma di revisione prudenziale da proporre al Consiglio di Vigilanza comprensivo di un piano di ispezioni
- Attua il programma di revisione prudenziale approvato dalla BCE e di ogni decisione della vigilanza
- Assicura il coordinamento con il gruppo incaricato delle ispezioni

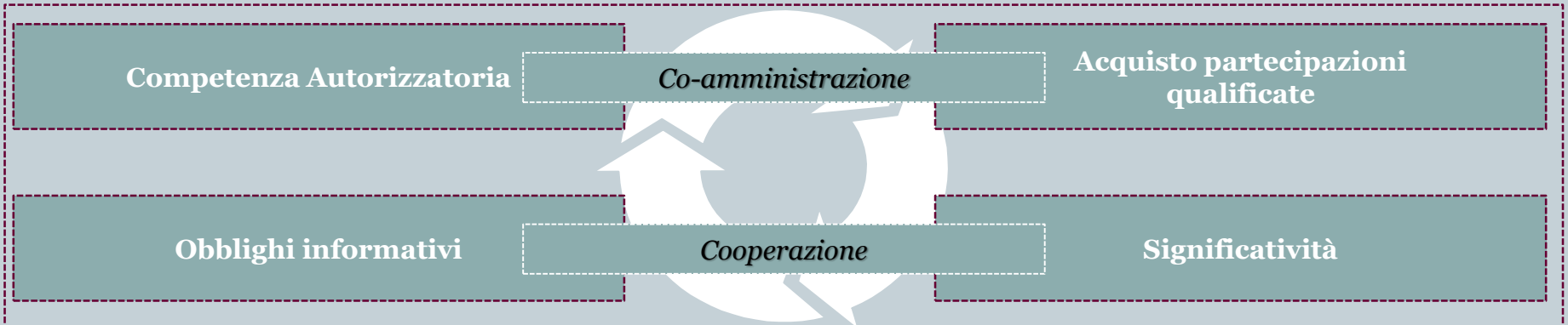
Rapporti tra BCE e NCA



1. Regolamento 468/2014 della BCE delinea la sfera di competenze delle NCA*
2. Regolamento 1024/2013: nell'esercizio delle reciproche attribuzioni la BCE e le NCA sono soggette ad uno specifico dovere di cooperazione
3. Restano di competenze delle singole NCA alcune materie (e.g. contrasto al riciclaggio, banche paesi terzi, etc..)

*[*CAPRIGLIONE 2016 – unitarietà del comando di BCE cui sono rimesse le decisioni ultime in materia di vigilanza sulle banche significative nonché possibilità di estendere il proprio intervento su quelle non significative qualora necessario per assicurare l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati]*

Rapporti tra BCE e NCA



La Vigilanza macro-prudenziale (Reg. 575/2013 e Dir. 2013/36):

- Riserve di capitale e misure per rischi sistemici

BCE: potere di opporsi e invertire il rapporto



NCA

Sostenibilità



Cambiamenti climatici determinano rischi per l'economia e il sistema finanziario

Rischi di transizione

Rischi che derivano dalla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici (es. giuridici, tecnologici, di mercato, reputazionali)

Rischio fisico

Rischi che derivano dalle conseguenze fisiche dei cambiamenti climatici (*acuti*, ed es. meteorologici, e *cronici*, ad es. cambiamenti di temperatura)

Canali di trasmissione

Ad es. riduzione della redditività e/o valore dei beni materiali, aumento dei costi di compliance e/o legali

Rischi di credito, di mercato, operativo, concentrazione, strategico e reputazionale

Tematiche ESG e Banche Centrali*



Responsabilità primaria del contrasto ai cambiamenti climatici ricade sui governi (e.g. incentivi agli investimenti *verdi*, regolamentazione attività a maggiore impatto ambientale)

I temi ambientali, sociali e di governance (ESG) hanno condotto a una rapida diffusione della cd *finanza sostenibile*, un ecosistema in cui gli operatori tengono conto di tali considerazioni nelle decisioni di investimento

I profili considerati dalla finanza sostenibile sono rilevanti anche per le banche centrali

Stabilità finanziaria e politica monetaria

Bilancio e indipendenza

Le analisi sul tema possono essere messe al servizio dell'intera collettività

[* fonte <https://www.bancaditalia.it/focus/finanza-sostenibile/index.html>]

Il contributo della Banca d'Italia*



La Bdl fornisce un contributo attivo alla *finanza sostenibile* sotto le diverse funzioni che svolge, quella di investitore, di autorità monetaria, di supervisione degli intermediari finanziari e quella di istituto di ricerca.

Nel contesto della vigilanza sulle banche e gli intermediari finanziari, la Bdl è impegnata affinché il sistema bancario e finanziario sia preparato ad affrontare le sfide della sostenibilità, evitando al contempo di imporre oneri ingiustificati per gli intermediari.

L'integrazione dei fattori di sostenibilità (ESG) nei processi aziendali e di supervisione è tra le priorità strategiche per i prossimi anni



OBIETTIVO

Accrescere la consapevolezza degli intermediari, bancari e non bancari, circa sfide e opportunità che possono derivare dai fattori ESG per i rispettivi modelli di business, e sviluppare adeguati percorsi di valutazione di vigilanza.

[* fonte <https://www.bancaditalia.it/focus/finanza-sostenibile/index.html>]

L'attività svolta nell'ambito della vigilanza bancaria e finanziaria*



A livello internazionale la Bdl contribuisce ai lavori nelle principali sedi della cooperazione di vigilanza

1. Comitato di Basilea

Approfondimento dell'idoneità dell'attuale quadro regolamentare a cogliere i rischi finanziari legati al cambiamento climatico, apportando miglioramenti alla disciplina di Primo, di Secondo e Terzo Pilastro

2. EBA

Elaborazione di standard di informativa al pubblico e linee guida per una gestione efficace dei rischi ESG

3. BCE - SSM

Valutazione dei piani di adeguamento delle banche significative alle aspettative BCE sui rischi climatici e ambientali e svolgimento di uno stress test climatico.

La recente proposta della Com. Eu. di revisione della CRR3-CRD6 va nella direzione di rafforzare l'informativa al mercato (Terzo Pilastro) e i presidi degli intermediari per assicurare un governo consapevole dei rischi (Secondo Pilastro).

[* <https://www.bancaditalia.it/focus/finanza-sostenibile/vigilanza-bancaria/index.html>]

L'attività svolta nell'ambito della vigilanza bancaria e finanziaria

Interviste

2021 primo ciclo di interviste ai membri del CdA di un ampio campione di banche LSI per raccogliere elementi circa il grado di consapevolezza del rischio ambientale e un approfondimento delle modalità con cui le SGR integrano i fattori ESG nei processi aziendali.

Approfondimento tematico e Questionario

Approfondimento tematico, avviato sotto l'egida della BCE, su un campione rappresentativo di LSI.

Questionario rivolto ad un insieme significativo di intermediari non bancari.

Aspettative di vigilanza

2022 elaborazione di un primo insieme di "aspettative di vigilanza" in merito all'integrazione dei rischi climatici e ambientali nelle strategie aziendali, nei sistemi di governo e controllo, nel risk management framework e nella disclosure degli intermediari bancari e finanziari vigilati.

Comunicazione agli organi di amministrazione

Sensibilizzazione a definire piani di azione che consentano, nel prossimo triennio, la piena integrazione dei rischi climatici nell'ordinaria cornice di governo e gestione dei rischi.

Prime iniziative svolte su LSI*



Agli intermediari è stato sottoposto un questionario articolato in quattro moduli:

Governance e propensione al rischio

Valutazione di materialità

Modello di business e strategia

Gestione dei rischi

Alle varie domande, le banche hanno risposto sulla base di un'autovalutazione sul grado di allineamento alle "aspettative", allegando documentazione aziendale di supporto alle risposte date

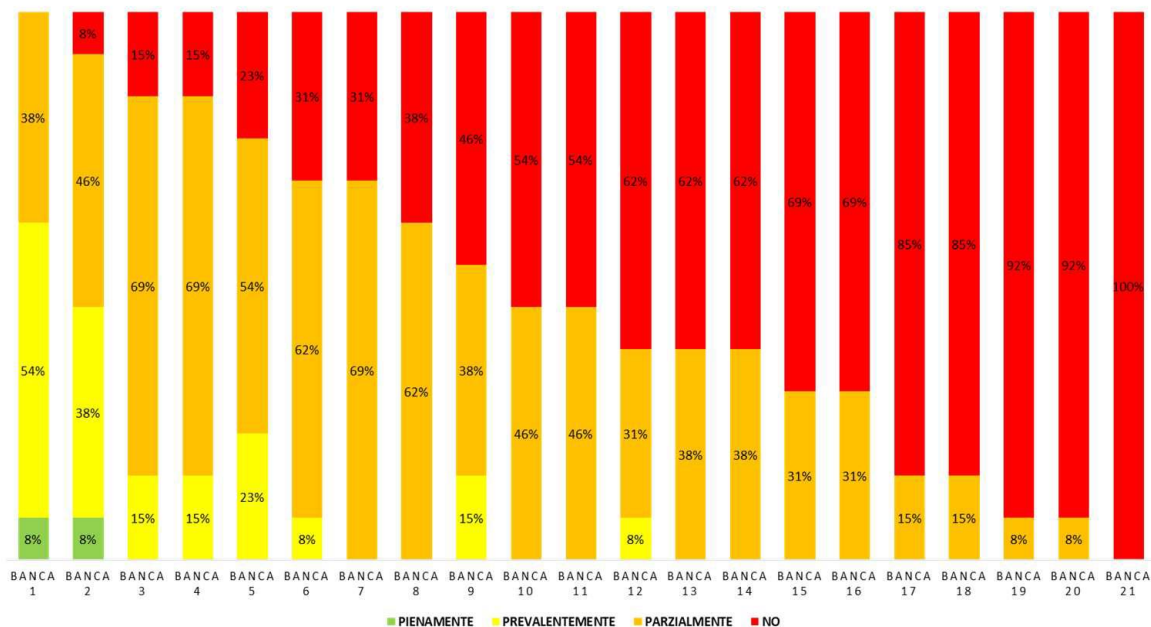
Le risposte sono state verificate dalla Banca d'Italia sulla base dei criteri di progressività e proporzionalità richiamati nelle "aspettative" e facendo leva sulla metodologia messa a disposizione dalla BCE

[* https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/comunicazioni/com-20221123/Rapporto_LSI_rischi_climatici_e_ambientali.pdf]

Prime iniziative svolte su LSI



Per ogni modulo, sono state fornite valutazioni sintetiche su specifici driver esprimendo un giudizio sul grado di coerenza delle prassi aziendali con le aspettative articolato su 4 livelli (“pienamente”, “prevalentemente”, “parzialmente” e “no”). La valutazione è stata condotta avendo riguardo alle prassi e ai processi adottati a presidio sia del rischio fisico sia di transizione.



Circa il 60% degli intermediari ha ricevuto una valutazione sfavorevole in oltre il 50% dei driver analizzati. Il restante 40% presenta un grado di allineamento maggiore, beneficiando della tempestività con cui ha avviato riflessioni e progettualità.

Al netto di alcune positive eccezioni, è emerso un basso grado di allineamento alle aspettative di vigilanza, ma, al contempo, una diffusa e crescente consapevolezza sull'importanza della tematica

Prime iniziative svolte su LSI



- In generale, le LSI di maggiore dimensione hanno sinora sviluppato una progettualità più organica e pervasiva, mentre le banche più piccole – con alcune eccezioni – stanno ponendo in essere iniziative singole e sono largamente dipendenti da alcuni progetti consortili, alcuni dei quali in fase di avvio.
- La maggiore criticità riguarda la disponibilità di dati e di sistemi informativi evoluti per la loro gestione. Risultano ancora limitati e poco organici gli approcci quantitativi alla misurazione e gestione dei rischi climatici; i processi di gestione dei rischi risultano poco strutturati; sono poco diffusi obiettivi quantitativi di rischio (KRI) e di performance (KPI).
- Le tematiche climatiche e ambientali sono ormai entrate nell'agenda dei Consigli di amministrazione di pressoché tutte le banche del campione; si registrano iniziative volte ad adeguare le conoscenze degli organi, gli assetti e i regolamenti interni.

Regolamentazione finanziaria, sostenibilità, modelli di vigilanza: SSM e rapporti tra BCE e NCA



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

ALBERTOMARIA.SORRENTINO@BANCADITALIA.IT

**NB: LE OPINIONI ESPRESSE SONO PERSONALI E NON IMPEGNANO
LA RESPONSABILITÀ DELL'ISTITUTO DI APPARTENENZA**