



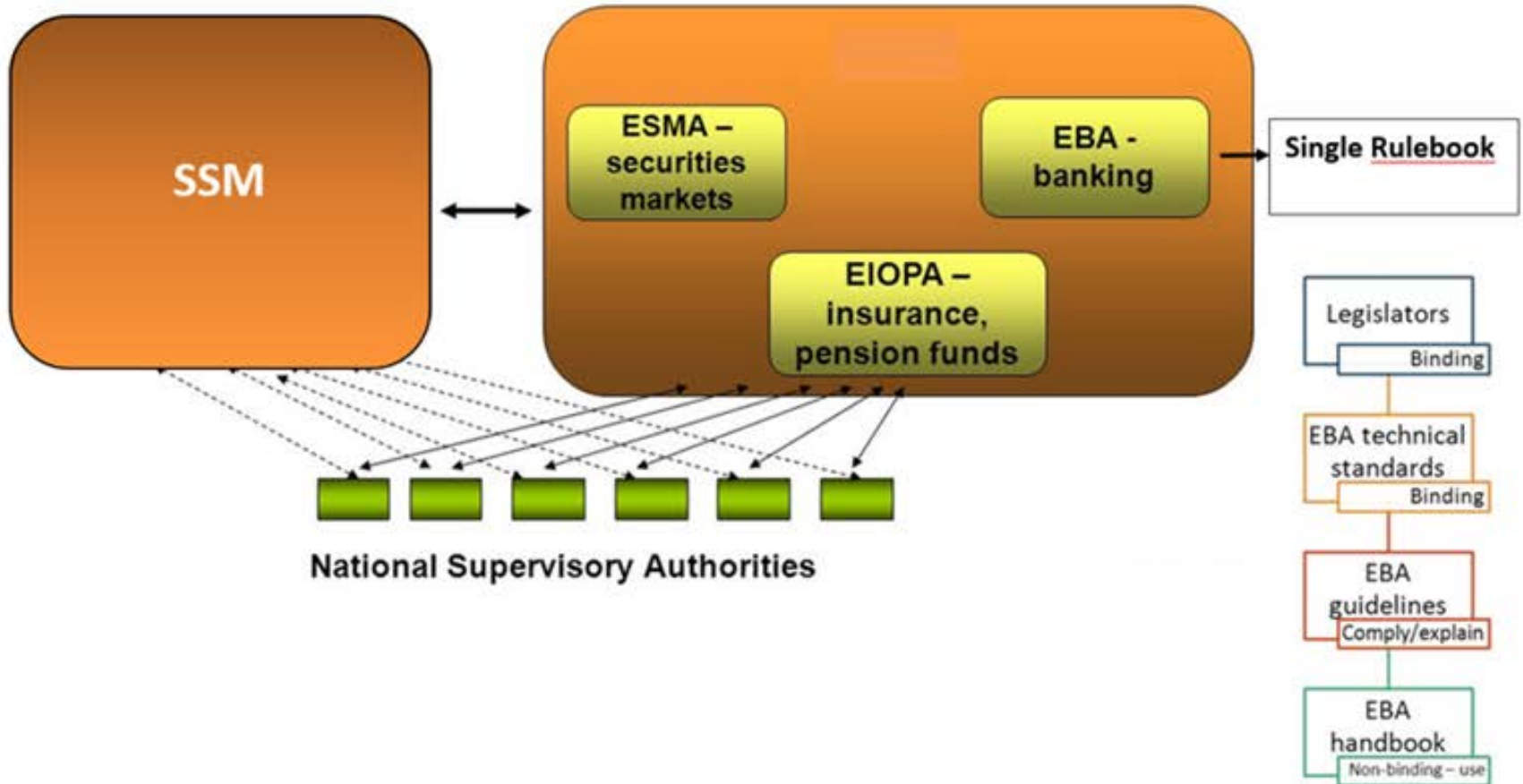
**RIFORMA DELLE EUROPEAN SUPERVISORY AUTHORITIES
(ESAs): VERSO UNA NUOVA ARCHITETTURA DELLA
VIGILANZA EUROPEA?**

GIANFRANCO TORRIERO
Vice direttore generale ABI

ADEIMF
Bolzano, 15 febbraio 2018

Architettura di vigilanza europea

SSM/ESAs/NCAs



ARCHITETTURA DELLA VIGILANZA – UN PREREQUISITO

Positivo il lavoro svolto dalle ESAs nel promuovere la **convergenza** e la coerenza delle pratiche di vigilanza.

Condizione necessaria di qualunque disegno di riforma si colloca su un piano più alto, dato dalla **normativa di rango primario**.

Solo il raggiungimento di una cornice normativa effettivamente comune è il **presupposto** di un mercato bancario/finanziario realmente integrato, che eliminerebbe la possibilità di arbitraggi regolamentari e interpretazioni nazionali divergenti, in grado di incidere sulla parità concorrenziale e sull'integrazione dei mercati nazionali.

In mancanza di un quadro di regole effettivamente uniformi, è alto il **rischio che la regolamentazione emanata dalle ESAs tenti di "armonizzare" ciò che armonizzato non è** a livello di normativa primaria; lo si è visto, ad esempio, in un certo qual modo, nelle Guidelines EBA in materia di suitability degli amministratori.

ARCHITETTURA DELLA VIGILANZA (FOCUS)

A valle di questo pre-requisito, le attuali modalità operative delle ESAs **debbono efficientarsi** sotto i seguenti profili:

- ✓ **maggior coordinamento** nella produzione normativa, evitando sovrapposizioni, ridondanze e incoerenze. Tempistica (L1, L2, L3)
- ✓ **ottimizzazione** dei **costi** di funzionamento, con conseguenti benefici per la collettività
- ✓ distinzione tra attività di **regolazione** e attività di **vigilanza**, anche al fine di una chiara separazione di responsabilità nel relativo esercizio.

Questi punti di attenzione potrebbero essere utilmente gestiti anche attraverso strumenti di maggiore **trasparenza** nell'operato delle ESAs nei confronti dei partecipanti al mercato.

Maggior **coinvolgimento** stakeholders group
(composizione/compiti,..)

Analisi **costi/benefici** anche per l'emanazione di atti non vincolanti

QUINDI, MISSION DELLE ESAs

Attualmente essa è **focalizzata** sulla **stabilità** finanziaria nell'UE, **l'integrità**, **efficienza** e il regolare **funzionamento** dei mercati di riferimento; la **tutela** degli investitori/clienti.

L'efficacia della loro azione regolamentare è in grado di **influenzare obiettivi** di natura **macro** economica quali, ad esempio, il sostegno al finanziamento dell'economia e il mantenimento della competitività del settore finanziario dell'UE sui mercati internazionali.

Occorre pertanto una riflessione sull'opportunità di **esplicitare questi tipi di "effetti collaterali" in analisi di impatto preventive**, meglio se svolte in stretto raccordo con le altre autorità competenti.

Mappatura discrezionalità nazionali in via sistematica

Maggior **coordinamento** (es. recente Italia)

COORDINAMENTO

Il difetto di coordinamento tra i diversi livelli della normativa (L1, L2 e L3) sia per quanto riguarda la *tempistica* di emanazione che il relativo *contenuto*.

Per quanto riguarda la **tempistica**, in molte ipotesi si verifica che l'emanazione delle disposizioni di Livello 3 emanate dalla singola ESA siano approvate a ridosso della data di applicazione delle normative; ciò comporta che non venga lasciato un periodo di tempo adeguato all'industria per implementare le nuove regole.

Molti esempi: disciplina sui servizi di pagamento, regolamentazione sulla Product Governance nella MIFID 2; regolamentazione di attuazione della IDD BASILEA3+, date fissate 2022 e 2027, ma....

In generale, le Autorità dovrebbero assicurare di non avviare la stesura o non emanare misure di livello 3 sino a che le misure di livello 2 non siano state pubblicate, ed eventuali dubbi o richieste di interpretazione siano stati risolti nelle opportune sedi (si veda, ad esempio, il caso delle Linee Guida o le Q&A su MIFID 2 e PRIIPS).

Insufficiente coordinamento (calendari/atti/livelli) dalle tre Autorità. Ricorso strutturale al Joint Committee

SISTEMA DELLE FONTI: LE MISURE NON VINCOLANTI

Difficoltà, a legislazione vigente, di **inquadrare** nel sistema delle fonti del diritto europeo le misure non vincolanti che le ESAs possono adottare.

Gli atti non vincolanti, atti c.d. di **soft law**, dovrebbero avere la funzione di fornire indicazioni in merito alle **aspettative delle autorità di vigilanza, al fine di agevolare i soggetti vigilati nell'attività di compliance e contribuire alla convergenza delle prassi di vigilanza.**

Nel **concreto**, invece, la prassi manifesta casistiche atipiche che rendono "meno leggibile" la gerarchia delle fonti e pongono norme cogenti (hard law) e non cogenti (soft law) su piani che si intersecano,

Si **riduce** a) la **certezza** del diritto, b) la capacità degli operatori di assumere **decisioni** sulla base di un set di regole sufficientemente stabile c) la chiarezza del sistema di **responsabilità** dei regolatori per le proprie scelte.

Linee Guida, Orientamenti, Q&A

Q&A E LINEE GUIDA

Evidenza: sempre maggiore frequenza della pubblicazione di Q&A e di Linee Guida, che interpretano o chiariscono determinati aspetti della regolamentazione,

Necessità: **maggiore, sistematico coinvolgimento dei gruppi di stakeholder** nell'elaborazione di questi documenti.

L'individuazione del grado di rilevanza di questi documenti dovrebbe essere affidata ad una **preliminare analisi d'impatto** e, per i più importanti, andrebbe previsto un congruo periodo di consultazione

L'impatto delle Q&A: SOLO un esempio

- Finanziamenti per immobili speculativi (150% vs 35%, 50%)

PROPORZIONALITA'

In linea di **principio**, riconosciuta la necessità di **graduare le regole** in funzione delle caratteristiche dimensionali dei soggetti cui le stesse sono destinate,

Di fatto, la legislazione europea è tarata solo sulle banche di maggiori dimensioni. E gli altri?

Tale approccio determina margini di **incertezza** e possibili discrepanze tra le scelte adottate dai diversi intermediari, oltre che maggiori **costi** di compliance.

La **tecnica legislativa europea** rende meno agevole effettuare in concreto una graduazione tutte le volte in cui **tende a dettare principi piuttosto che vere e proprie regole di dettaglio**.

Sarebbe pertanto auspicabile che, fermo restando il framework normativo di riferimento comune alle banche di maggiori dimensioni e a quelle di dimensioni minori, **le ESAs potessero fornire una declinazione più operativa del principio di proporzionalità**.

PROPORZIONALITA': QUALCHE ESEMPIO/PROPOSTA

- Compresenza di criteri di classificazione di natura quantitativa e qualitativa (dimensione e complessità operativa)
- Possibilità di migrare tra classi
- Semplificazione soprattutto tramite misure di 2 pilastro
- Evitare che semplificazioni nel primo pilastro determini inasprimenti dei requisiti patrimoniali
- Principio di proporzionalità attuato specificando in modo chiaro e inequivocabile l'applicazione (evitare interpretazioni)
- Possibile proporzionalità anche solo in determinati ambiti (P2, P3, remunerazione)
- Soglie uguali in tutti i Paesi
- Soglie individuali

FINANZIAMENTO DELLE ESAs

Con l'*Unione Bancaria*, cospicue contribuzioni (SSM, SRM, Fondi di Risoluzione, sistemi di garanzia dei depositi e autorità di vigilanza nazionali).

Un'eventuale contribuzione anche ai bilanci delle ESAs andrebbe quindi attentamente ponderata.

Contribuzione e dimensione di banca

Il meccanismo di finanziamento delle ESAs dovrebbe continuare a essere basato su contributi pubblici.

Sistema misto: 40%, 60%

Il misto dovrebbe implicare un **ripensamento della *governance*** delle Autorità, che andrebbe **integrata con rappresentanti degli operatori**. In questa ipotesi, parimenti, andrebbe prevista la presenza di rappresentanti dell'industria finanziaria nella fase di **controllo contabile** sui documenti finanziari e di bilancio della singola ESA.