

# Regolatori europei e conflitti di interesse

di **Giovanni Sabatini**

**U**na veloce ricerca su internet avente ad oggetto i modelli per la gestione dei rischi nei campi più disparati delle attività umane, dalla salute all'aeronautica passando per la geologia, l'impiantistica ecc. vede come comune denominatore dei risultati una frase banale "il rischio zero non esiste".

La ricerca della assoluta sicurezza alle estreme conseguenze porterebbe a non far volare più gli aerei, a tenere fermi i treni nelle stazioni, a bloccare ogni forma di progresso.

I legislatori, i regolatori e i supervisori del settore finanziario, istituiti dalle normative Ue, sembrano non concordare con questa banale constatazione visto che dopo otto anni di pur necessarie riforme legislative nel campo della stabilità finanziaria, continuano a modificare le regole elaborando nuove modellizzazioni, nuovi sistemi di prova di sforzo (stress test) alla ricerca della formula che in ogni condizione anticipi e prevenga una crisi di un intermediario finanziario.

La normativa primaria, le regole di secondo e terzo livello - in attuazione degli accordi di Basilea (2, 3, 3 e mezzo e forse 4) - costituiscono il corpus normativo con il maggior numero di pagine mai adottato (e non ancora stabilizzato), con un livello di complessità e di conseguente difficoltà di interpretazione e attuazione che non conosce riscontro in altri settori produttivi.

Il peso di tale regolamentazione, la sua complessità applicata con scarsa o nessuna proporzionalità, così come il prolungato e ormai imminente elevato livello di incertezza regolamentare ha evidenti effetti riduttivi sulla capacità del settore bancario di continuare a svolgere il suo ruolo nel sistema economico, di erogare credito a imprese e famiglie contribuendo alla crescita e all'occupazione.

Queste banali osservazioni mettono in evidenza come anche il legislatore, il regolatore e il supervisore internazionali e europei non siano immuni da conflitti di interesse. Infatti anche il regolatore e il supervisore, come tutti gli agenti economici tenderanno a massimizzare la loro funzione di utilità che oggi dipende esclusivamente dall'azzeramento dei rischi di crisi degli intermediari soggetti alla loro regolamentazione e vigilanza.

L'affermazione di alcuni supervisori europei «la crescita è un problema dei governi, noi dobbiamo assicurare la stabilità» in risposta all'obiezione che

regole troppo complesse, stringenti e pro-cicliche hanno un effetto frenante della crescita appare formalmente corretta nell'attuale assetto istituzionale, anche se non accettabile sotto il profilo sostanziale.

Di qui una prima indicazione di policy. Occorre modificare il mandato dei regolatori e dei supervisori europei introducendo un esplicito vincolo che limiti il loro mandato rispetto alla ricerca di una stabilità assoluta. Le regole e l'attività di vigilanza devono promuovere il massimo della stabilità, senza rischiare di pregiudicare la crescita delle economie.

In questa logica occorre rafforzare l'obbligo di puntuali analisi di impatto, preventive e successive, per ogni norma proposta e successivamente adottata. Tali analisi di impatto, le cui metodologie dovrebbero essere meglio definite, condivise e formalmente approvate, dovrebbero essere condotte da soggetti indipendenti con l'obbligo di consultazione e coinvolgimento di tutte le parti interessate, direttamente e indirettamente.

In secondo luogo il riconoscimento dell'esistenza di potenziali conflitti di interesse richiede il rafforzamento dei presidi di "responsabilità" (*accountability*) del regolatore e del supervisore europei. Ferma restando l'insindacabile autonomia del regolatore e del supervisore, occorrono soluzioni istituzionali che rafforzino il principio di responsabilità nei confronti del Parlamento Europeo e che richiedano ai regolatori e ai supervisori europei una maggiore trasparenza sulle metodologie e sulle scelte di politica regolamentare e di vigilanza (ovviamente in linea generale e mai specifica rispetto ai singoli casi specifici).

Occorrono poi meccanismi di appello specifici avverso le decisioni dei regolatori e dei supervisori europei, facilmente accessibili, trasparenti e i cui tempi di decisione siano coerenti con quelli del mercato e che obblighino il regolatore o il supervisore a modificare le proprie decisioni in caso di accettazione del ricorso, lasciando la Corte di Giustizia europea come ultimo grado di appello.

Le brevi riflessioni sin qui rappresentate non sono un contributo innovativo, ma un semplice richiamo ad una migliore attuazione dei principi generali della cd. *better regulation* adottati dalla Commissione europea sin dagli inizi degli anni 2000.

*Giovanni Sabatini* è direttore generale *Associazione Bancaria Italiana* e presidente del comitato esecutivo della Federazione bancaria europea

© RIPRODUZIONE RISERVATA



The European Regulator? Conflicts of interest may also exist for him

A quick internet search on the subject of risk management models in diverse fields of human activity, from health to aeronautics, to geology, plant engineering, etc. all have one common denominator to their results that is summed up in this one simple sentence: "zero risk does not exist".

The search for absolute security to extreme consequences would lead to planes no longer being allowed to fly, trains being held in their stations, blocking any type of progress.

The legislators, regulators and supervisors in the financial sector, which are EU-regulated institutions, do not seem to agree with this banal statement, since after more than eight years of necessary legislative reforms in the field of financial stability, they continue to change the rules, preparing new models, new stress tests in search of the formula that will give advance warning and prevent, in every situation, the crisis of a financial institution.

The main regulations, the second and third level rules - implementing the Basel Accords (2, 3, 3 and half, and maybe 4) - make up the body of regulations with the greatest number of pages ever adopted (and it still has not slowed down), with a level of complexity and consequential difficulty in interpretation and execution that is unheard of in other productive sectors.

The weight of these regulations, its complex application with little or no proportionality, along with its sustained and inherently high level of regulatory uncertainty has obvious diminishing effects on the banking sector's ability to continue to perform its role in the economic system, granting credit to businesses and households, thus contributing to growth and job creation.

These trivial observations highlight how even the legislator, the regulator and the international and European supervisors are not immune to conflicts of interest. In fact, even the regulator and the supervisor, like all the economic agents, tend to maximise the utility of their roles which today are exclusively dependent on zeroing out the risk of crisis in the institutions that are subject to their regulations and supervision.

The assertion of some European supervisors that "growth is a problem of the governments, we need to ensure stability" in response to the objection that too many complex, stringent, and pro-cyclical rules have a slowing effect on growth appear to be formally correct in the current institutional framework, even if not acceptable from a substantive point of view.

This leads to a first policy recommendation. The European regulators and supervisors' mandate needs to be changed by introducing an explicit constraint that limits their mandate with regard to the search for absolute stability. The supervisory rules and activities must promote maximum stability without undermining economic growth.

Based on this rationale, the requirement of periodic impact assessments, preventive and successive, needs to be strengthened for every proposed and subsequently adopted regulation. These impact assessments, whose methodologies should be better defined, shared and formally approved, should be conducted by independent entities with the duty to consult and involve all the interested parties, directly and indirectly.

Secondly, acknowledging the existence of potential conflicts of interest requires that the accountability safeguards of the European regulator and supervisor be strengthened. Notwithstanding the unquestionable autonomy of the regulator and the supervisor, institutional solutions are needed that reinforce the principle of accountability for the European Parliament and that require the European regulators and supervisors provide more transparency on the methods and on the choices of regulatory and supervisory policy (obviously in general and never specific with regard to individual cases).

Specific appeal mechanisms against the decisions made by the European regulators and supervisors are needed that are easily accessible, transparent and whose decision times are in line with those of the markets, obligating the regulator or the supervisor to change their decisions if the appeal is accepted, leaving the Court of Justice of the European Union as the last degree of appeal.

The brief considerations that I have shared here so far are not an innovative contribution, but a simple appeal for better implementation of the general principles, the so-called "better regulation", adopted by the European Commission in the early 2000s.

Giovanni Sabatini

General Manager of the Italian Banking Association (ABI), Chairman of the Executive Committee of the European Banking Federation