

DISPOSIZIONI DI VIGILANZA PRUDENZIALE PER LE BANCHE
IN MATERIA DI SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI, SISTEMA
INFORMATIVO E CONTINUITÀ OPERATIVA

RELAZIONE SULL'ANALISI D'IMPATTO

1. Introduzione	3
2. Gli obiettivi del regolatore e le principali aree di indagine.	3
3. Le opzioni regolamentari e l'analisi costi-benefici	8
3.1 La valutazione delle attività aziendali	9
3.2 Il <i>Risk appetite framework</i>	11
3.3 Il rafforzamento dei poteri della funzione di controllo dei rischi e il ruolo del CRO.....	12
3.4 Il sistema informativo	14
3.5 L'organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/2001, e il rapporto con l'organo con funzione di controllo.....	16
3.6 L'ambito di operatività della funzione di <i>compliance</i>	18
3.7 L'esternalizzazione di funzioni aziendali di controllo; il ruolo e la collocazione delle funzioni di controllo nei gruppi bancari	19
4. Conclusioni	20
5. Riferimenti bibliografici	21

Giugno 2013

Sintesi

La crisi finanziaria ha fornito importanti conferme sul ruolo centrale che la *governance* e i sistemi dei controlli interni svolgono all'interno degli intermediari finanziari. Carenze in tale ambito possono infatti mettere a repentaglio la sana e prudente gestione delle banche e la stabilità del sistema finanziario. Muovendo da questa consapevolezza, le autorità internazionali impegnate nella revisione del quadro regolamentare hanno emanato specifiche raccomandazioni in proposito .

Le Disposizioni di vigilanza predisposte dalla Banca d'Italia sui controlli interni delle banche e dei gruppi bancari, recependo tali orientamenti e allineandosi alle previsioni della Direttiva CRD4, mirano a promuovere il rafforzamento della capacità delle banche di gestire i rischi aziendali. La nuova disciplina intende inoltre razionalizzare il quadro normativo preesistente alla luce dei provvedimenti emanati in materia negli ultimi anni.

La presente AIR, di natura qualitativa, si sofferma sulle aree più innovative della nuova normativa, per le quali sono state individuate diverse opzioni regolamentari. Queste sono: i) la valutazione delle attività aziendali; ii) il *risk appetite framework*; iii) il rafforzamento della funzione di controllo dei rischi; iv) le procedure di allerta interna; v) il sistema informativo. Rispetto all'AIR preliminare è stato possibile beneficiare dei contributi giunti nel corso della consultazione, in base ai quali è stata integrata l'analisi costi-benefici sui temi già trattati e sono stati individuati ulteriori profili meritevoli di approfondimento. Tra questi ultimi: vi) l'organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/01, e il rapporto con l'organo con funzione di controllo; vii) la funzione di *compliance*, quanto all'ambito di operatività e ai rapporti con la funzione di *internal audit*; viii) l'esternalizzazione di funzioni aziendali di controllo, anche in relazione al ruolo e alla collocazione delle stesse dei gruppi bancari.

Nel complesso, i benefici delle innovazioni regolamentari supererebbero i costi stimati: un più robusto sistema dei controlli interni sembra senz'altro contribuire alla sana e prudente gestione delle banche, e a una più efficace gestione dei rischi. Peraltro, interventi sul sistema dei controlli interni comportano anche costi, legati principalmente all'esigenza di dotare le funzioni di controllo di risorse più numerose e più qualificate, e di modificare procedure e processi aziendali. In generale, si è valutato che l'attuazione delle Disposizioni secondo le opzioni suggerite comporti costi d'impianto moderati e costi ricorrenti relativamente contenuti. A fronte di questo, le banche potranno beneficiare di un migliore allineamento del *risk appetite* con la gestione dei rischi, nonché di una maggiore efficienza della stessa. Sia la struttura sia il funzionamento in concreto degli organi incaricati dei controlli interni dovrebbero registrare benefici sul piano della completezza, efficienza ed efficacia. La maggiore solidità degli intermediari potrà contribuire a rendere il sistema più robusto nel suo complesso, con benefici anche per il sistema economico.

1. Introduzione

Un solido sistema dei controlli interni rappresenta un elemento indispensabile per consentire agli intermediari finanziari il perseguimento di molteplici finalità: efficacia ed efficienza dei processi aziendali; adeguato controllo dei rischi; affidabilità e sicurezza delle informazioni aziendali e delle procedure informatiche; conformità delle operazioni con la legge e la normativa di vigilanza, nonché con le politiche, i regolamenti e le procedure interne; salvaguardia del valore delle attività e, in ultima analisi, protezione dalle perdite.

Il dibattito internazionale è stato particolarmente intenso negli ultimi anni alla luce della crisi finanziaria: sull'importanza dei controlli interni si è espresso più volte il CEBS con i due documenti del 2006 *"Guidelines on the Application of the Supervisory Review Process under Pillar 2"* e *"Guidelines on outsourcing"* e, nel 2011, con le *"Guidelines on Internal Governance"*. Anche il Comitato di Basilea ha disciplinato sia aspetti specifici come quello della valutazione (*"Fair value measurement and modelling: An assessment of challenges and lessons learned from market stress"*, 2008) sia principi generali (*"Principles for enhancing corporate governance"*, 2010). Nel complesso, tali documenti riflettono il diffuso consenso sugli effetti che eventuali carenze nel sistema dei controlli degli intermediari finanziari possono determinare sulla loro buona gestione e, conseguentemente, sulla loro stabilità e su quella del sistema finanziario.

Più di recente il Financial Stability Board si è soffermato sul tema dei controlli interni nell'ambito del *peer review report "Thematic review on risk governance"* (2013). Il documento, sulla base dei contributi delle banche intervistate e delle autorità di supervisione, offre un importante contributo in quanto: i) identifica i principali sviluppi in materia di *governance* registrati negli ultimi anni, i progressi e le aree che necessitano di ulteriore miglioramento; ii) definisce le caratteristiche delle funzioni chiave nell'ambito della *risk governance*, alla luce delle *best practices* riscontrate; iii) formula raccomandazioni per le autorità di supervisione e per gli *standard setters* rilevanti al fine di promuovere una più efficace e solida *risk governance* degli intermediari.

In Europa la proposta di direttiva Capital Requirement Directive IV (CRD4), il cui testo risultante dall'accordo fra Consiglio e Parlamento è in via di approvazione definitiva, ha confermato l'impianto vigente, richiedendo alle banche di dotarsi di processi efficaci per la gestione dei rischi e di adeguati sistemi di controllo interni, chiarendo che tali processi dovranno essere onnicomprensivi e proporzionati alla natura, dimensione e complessità delle attività svolte.

La necessità di calare tali principi e raccomandazioni nel quadro regolamentare nazionale, oltre che di procedere a una razionalizzazione delle norme esistenti, ha condotto la Banca d'Italia alla definizione di una proposta normativa che mira a rafforzare la capacità delle banche di gestire i rischi e di promuoverne la sana e prudente gestione. In particolare, le Disposizioni definiscono i principi generali di organizzazione, il ruolo e i compiti degli organi aziendali, le caratteristiche e i compiti delle funzioni aziendali di controllo per rafforzare la capacità delle banche di gestire i rischi aziendali secondo un approccio di tipo integrato.

Considerato l'obiettivo dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) di supportare le scelte normative nel corso della loro definizione, la presente AIR si concentra sugli aspetti della proposta maggiormente innovativi, per cui sono state identificate specifiche opzioni regolamentari. Rispetto all'AIR preliminare, pubblicata

unitamente al documento di consultazione, la presente analisi tiene conto delle risposte alle domande, pervenute nell'ambito della consultazione. Tali contributi hanno consentito di approfondire l'analisi costi-benefici per i profili già esaminati, oltre a rendere possibile l'individuazione di aree di indagine ulteriori, per le quali si è ritenuto opportuno svolgere un'analisi di impatto.

2. Gli obiettivi del regolatore e le principali aree di indagine.

A fronte dell'obiettivo generale di rafforzare la capacità delle banche di gestire i rischi e di promuoverne la sana e prudente gestione, la normativa innova principalmente negli aspetti qui di seguito esaminati.

La valutazione delle attività

Nella crisi finanziaria, al venir meno della liquidità sui mercati di strumenti complessi e all'indisponibilità di prezzi sui mercati secondari, è corrisposta la necessità per le banche di passare da metodi di valutazione basati su prezzi osservabili a valutazioni basate su modelli teorici. Molte banche hanno tuttavia incontrato difficoltà nell'affidarsi a metodologie robuste e in grado di prezzare il rischio intrinseco di prodotti complessi. L'esclusivo affidamento su una singola fonte informativa (tipicamente il *rating*) si è rivelato una debolezza nell'ambito della gestione dei rischi; la perdita di fiducia tra creditori, controparti e clienti sulle pratiche di valutazione delle banche di certe attività finanziarie ha contribuito direttamente al ritiro di fondi e alla crisi di liquidità sui mercati.

Lo sviluppo di processi di valutazione robusti, efficaci e affidabili è dunque considerata una necessità dalle autorità di supervisione, soprattutto a tutela dell'operatività degli intermediari i cui portafogli presentano elevate percentuali di strumenti complessi.

Il *Risk appetite framework*

Una debolezza nella gestione dei rischi all'interno delle banche è stata individuata nell'incoerenza tra i rischi effettivamente assunti dall'intermediario e quelli percepiti dagli organi decisionali. La principale ragione di tale scarsa consapevolezza è sembrata risiedere nell'insufficiente coinvolgimento di questi ultimi nella definizione del *risk appetite framework* (RAF) e nel suo monitoraggio. Le stesse definizioni di *risk appetite* si sono rivelate in molti casi non robuste, non supportate da un adeguato set di misure, e incapaci di prevedere azioni specifiche a fronte delle perdite e del superamento dei limiti stabiliti. L'esperienza della crisi ha dimostrato l'importanza di adottare e attuare un RAF come strumento in grado di far convergere l'attenzione sul profilo di rischio dell'intermediario, e di fornire una visione integrata dei rischi. Tale accresciuta attenzione presenterebbe inoltre significative relazioni e sinergie con il processo ICAAP, collocandosi idealmente "a monte" rispetto a quest'ultimo.

Nella realtà bancaria esiste ancora oggi una grande diversità nello sviluppo e nell'attuazione del RAF (FSB 2013). Ai fini di una sua efficace implementazione, un elemento di rilevante complessità è rappresentato dall'assenza di definizioni univoche rispetto a elementi fondamentali quali il *risk appetite*, la *risk capacity*, i *risk limits*. Definizioni diverse sono adottate a livello di prassi aziendali, letteratura accademica,

raccomandazioni e normative emanate dagli *standard setter* nazionali e internazionali. Il tema è di tale rilevanza che lo stesso FSB ha formulato una specifica raccomandazione con la quale le autorità di supervisione sono invitate a fornire *guidelines* in materia di RAF, con particolare riferimento alla tassonomia dei concetti utilizzati¹.

Una possibile e utile distinzione², anche nell'ottica di una comparazione tra intermediari molto diversi tra loro, potrebbe essere quella volta ad identificare i concetti di *risk capacity*, *risk appetite*, *risk profile*, *risk limits*, *risk statement*, *risk appetite framework*. In particolare:

- la *risk capacity* rappresenta il livello massimo di rischio che una banca è tecnicamente in grado di assumere senza infrangere i requisiti regolamentari (o altri vincoli posti dagli azionisti, compatibili con quelli regolamentari);
- il *risk appetite* è l'obiettivo di rischio o propensione al rischio, inteso quale livello di rischio (complessivo e/o per tipologia) che la banca intende assumere per il perseguimento dei propri obiettivi strategici;
- il *risk profile* è il rischio effettivamente assunto, misurato in un determinato momento;
- i *risk limits* rappresentano l'articolazione degli obiettivi di rischio in limiti operativi, definiti – in linea con il principio di proporzionalità – per tipologie di rischio, unità e/o linee di business, altri livelli (prodotto, cliente etc);
- il *risk statement* è la dichiarazione esplicita degli obiettivi di rischio (complessivo e per tipologia) che la banca intende assumere per perseguire le sue strategie;
- il *risk appetite framework* è lo schema generale che definisce la propensione al rischio, le soglie di tolleranza³, i limiti di rischio nonché i (principali) processi necessari per definirli e implementarli.
- Un altro elemento chiave per la definizione e l'attuazione del RAF è rappresentato dall'efficacia dell'azione degli organi di vertice e delle funzioni aziendali e di controllo, ciascuno secondo le proprie competenze e responsabilità.

Il rafforzamento dei poteri della funzione di controllo dei rischi e il ruolo del CRO

I principali elementi di criticità che hanno riguardato la funzione di *risk management* negli anni più recenti sono: il rango organizzativo e l'indipendenza del *Chief Risk Officer* (CRO), spesso insufficienti e inadeguati a consentire una corretta valutazione *ex ante* degli effetti sulla rischiosità delle scelte aziendali; l'assenza di una regolare interazione con il Board e di un rapporto di parità dialettica con gli altri *senior manager*.

A livello internazionale l'indipendenza del CRO e il reporting diretto al Board rientrano tra le raccomandazioni e i principi definiti dall'OCSE e dal Comitato di Basilea. Secondo la Commissione europea, il CRO dovrebbe avere almeno lo stesso livello del

1 Cfr. Recommendation 4, *Thematic review on risk governance* (FSB 2013). L'FSB si è inoltre impegnato a finalizzare tale opera di identificazione di definizioni comuni entro la fine del 2013.

² Sono state prese in considerazione le definizioni adottate dall'FSB.

³ Per quanto riguarda il concetto di *risk tolerance* (soglia di tolleranza), con esso si intende la deviazione massima ammissibile dal *risk appetite* al cui raggiungimento entrano in gioco specifiche azioni gestionali per ricondurre il rischio entro l'obiettivo prestabilito. Tale definizione, non enucleata dall'FSB, può essere utile nello svolgere una funzione disciplinante. Il concetto di *risk tolerance* chiama infatti in causa la definizione ex-ante delle azioni gestionali da intraprendere se il rischio assunto supera l'obiettivo oltre una certa soglia prestabilita.

Chief Financial Officer (CFO) e poter riferire direttamente al Board e al Comitato rischi⁴. Più incisiva è l'impostazione dell'EBA: ai requisiti di professionalità e indipendenza della figura del CRO si accompagna la possibilità per gli intermediari di concedere a quest'ultimo un diritto di veto, stabilendo le circostanze in cui esso può essere esercitato e le modalità con cui verrebbe informato l'organo con funzione di gestione.

Recentemente, il FSB (2013) ha identificato le *best practices* con riguardo alle caratteristiche e al funzionamento della funzione di *risk management* e ha esortato le autorità di regolamentazione e di supervisione a promuoverle.⁵ Il CRO dovrebbe così avere la statura organizzativa, le capacità e l'autorità necessarie per controllare la funzione di *risk management* e assicurare che l'alta direzione e il Board siano informati sul profilo di rischio e sulle questioni di rischio rilevanti in modo tempestivo e regolare. Questa capacità presuppone l'indipendenza della funzione da quelle esecutive, efficace interazione con il Board e/o il comitato rischi, opportune procedure di nomina e revoca, disponibilità – nell'ambito della funzione di *risk management* – di disporre di risorse adeguate.

Il sistema informativo

Il sistema informativo svolge un ruolo fondamentale per il perseguimento degli obiettivi strategici e operativi degli intermediari. Nella nuove Disposizioni Banca d'Italia sono declinati i principi generali di governo e organizzazione dell'ICT nella banca e nel gruppo bancario; sono inoltre indicati i processi di gestione essenziali e le misure minime di sicurezza da adottare al fine di accrescere la capacità delle banche di contenere efficacemente il rischio operativo, e di fronteggiare in modo tempestivo ed efficiente le esigenze di evoluzione e cambiamento. Le concrete misure da adottare potranno essere individuate dall'intermediario sulla base della complessità della sua operatività e in linea con standard e *best practices* internazionali.

Rispetto alla disciplina vigente, le Disposizioni contengono previsioni più ampie e dettagliate, alcune delle quali sono suscettibili di produrre importanti conseguenze per l'operatività degli intermediari. Tra le previsioni innovative che sembrano poter produrre gli effetti più rilevanti in termini economici per le banche si segnalano in particolare, in virtù dei margini di discrezionalità che li caratterizzano, l'obbligo di formalizzare il quadro di riferimento per l'analisi del rischio informatico con l'approvazione del massimo livello di tolleranza del rischio informatico, e la previsione di una funzione ICT con linee di riporto dirette a livello dell'organo con funzione di gestione.

L'organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/2001, e il rapporto con l'organo con funzione di controllo

L'assetto generale dei controlli interni è completato da un organismo la cui istituzione e il cui funzionamento sono disciplinati dal d.lgs. 231/2001 in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Il decreto ha individuato un insieme di illeciti⁶

⁴ La Commissione europea, nel Libro Verde dedicato alla *corporate governance* nelle istituzioni finanziarie e alle politiche di remunerazione del 2010, ha sottolineato come il fallimento del *risk management* sia dipeso anche da mancanza di autorità di questa funzione e da un sistema di comunicazione e informazione sui rischi sostanzialmente povero.

⁵ Cfr. Raccomandazione 1 del Peer review Report "*Thematic review on risk governance*" (FSB, 2013).

⁶ Fra gli illeciti la cui commissione potrebbe interessare i destinatari delle presenti Disposizioni di vigilanza di segnalano, in particolare, i reati in materia societaria previsti dal codice civile (quale ad esempio il reato

che, se commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente, o persone dirette o vigilate da queste, nonché da persone che esercitano la gestione e il controllo dell'ente, comportano una responsabilità a proprio titolo dell'ente. La responsabilità è esclusa solo al ricorrere di talune condizioni, segnatamente l'adozione di modelli di organizzazione e gestione idonei alla prevenzione degli illeciti e l'affidamento del compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo (Organismo di Vigilanza, OdV), nonché l'avvenuta elusione fraudolenta dei modelli stessi, e la non insufficiente vigilanza dell'organismo medesimo.

La responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato viene così a dipendere in larga parte dal corretto ed efficace funzionamento dell'OdV. Se in punto di diritto l'istituzione di un organismo di vigilanza può essere considerata una facoltà per l'ente,⁷ la sua presenza e il suo corretto funzionamento sembrano rappresentare un presidio fondamentale ai fini della prevenzione della commissione degli illeciti, oltre che uno dei presupposti per evitare l'automatica chiamata in corresponsabilità.

Di fondamentale importanza risulta, dunque, configurare una corretta interazione fra l'OdV e i soggetti a cui sono affidati compiti in materia di controlli interni. Nello specifico, è di particolare delicatezza l'interazione fra l'OdV e l'organo con funzione di controllo. Il nuovo c. 4 *bis* dell'art. 6 del d.lgs.231/2001⁸ dispone che nelle società di capitali il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo della gestione possano svolgere le funzioni dell'OdV. Il legislatore ha dunque permesso che, laddove gli assetti societari ne suggeriscano l'opportunità, i due vengano a coincidere, con l'organo di controllo che accentrerebbe su di sé lo svolgimento delle funzioni demandate all'OdV.

L'ambito di operatività della funzione di *compliance*

Nel disegno di un più efficace sistema di controlli interni, adeguata attenzione deve essere prestata al ruolo della funzione di *compliance*. Le Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia (Comunicazione del 10 luglio 2007) hanno definito l'istituzione e il ruolo della funzione di conformità alle norme (*compliance*), riconoscendo la particolare importanza del rispetto della normativa rilevante per lo svolgimento dell'attività bancaria. In una prospettiva di consolidamento delle disposizioni in materia di *compliance* nel nuovo quadro regolamentare in materia di controlli interni, si è rilevata l'esigenza di un chiarimento circa l'estensione dell'attività della funzione medesima, e di una più accurata definizione del perimetro di questa. L'intervento regolamentare è stato ispirato dalla volontà di considerare la funzione responsabile in maniera unitaria, secondo un approccio *risk-based*, per la gestione del rischio di non conformità con riguardo a tutta l'attività

di false comunicazioni sociali in danno della società, dei soci o dei creditori ex art. 2622 c.c.), nonché i reati di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita ex art. 648, 648bis e 648ter c.p.

⁷ L'adozione di modelli di organizzazione e gestione idonei per la prevenzione degli illeciti, rappresentando un evidente valore aggiunto in termini di tutela della legalità dell'attività svolta, è tuttavia in alcune ipotesi ritenuto obbligatorio. Si pensi, a titolo di esempio, all'art. 2.2.3 del Regolamento dei Mercati Organizzati e Gestiti da Borsa Italiana S.p.A, che lo considera un requisito necessario al fine di ottenere e mantenere la qualifica di Star.

⁸ Comma introdotto dall'art. 14 della l. 183/2011.

aziendale. L'intervento regolamentare ha dovuto tenere in opportuna considerazione l'esigenza di un bilanciamento fra un'attenzione specifica al ruolo svolto dalla funzione di *compliance* nell'ambito delle normative più sensibili ai fini del rischio di non conformità (corretto esercizio dell'attività di intermediazione, adeguata gestione dei conflitti di interesse, trasparenza nei rapporti con il cliente, tutela del consumatore), con l'esigenza di valorizzare tale funzione come presidio di legalità interno agli intermediari.

Una specifica valutazione si è resa necessaria rispetto all'esplicita inclusione nel perimetro di operatività del rischio fiscale, genericamente inteso nelle diverse accezioni di violazione della normativa fiscale applicabile all'intermediario, e violazione o elusione di normativa fiscale nell'ambito di operazioni effettuate per conto della clientela.

L'esternalizzazione di funzioni aziendali di controllo; ruolo e collocazione delle funzioni di controllo nei gruppi bancari

Ragioni di economicità ed efficienza nello svolgimento dell'attività possono condurre in talune ipotesi gli intermediari a privilegiare soluzioni organizzative che prevedano l'esternalizzazione di funzioni. In alcuni casi, l'esternalizzazione può riguardare anche le funzioni di controllo. Nel quadro di una generale disciplina in materia di controlli, si rende dunque necessario regolare questo aspetto, cercando di contemperare, in generale, esigenze quali la garanzia della predisposizione di strumenti di controllo adeguati, la tutela dell'autonomia delle scelte imprenditoriali, il principio di proporzionalità.

Le questioni di maggiore rilevanza attengono, in particolare, ai casi in cui è possibile l'esternalizzazione, alla disciplina delle funzioni di controllo esternalizzate, nonché all'esternalizzazione all'interno dei gruppi bancari (accentramento presso la capogruppo delle funzioni di controllo).

3. Le opzioni regolamentari e l'analisi costi-benefici

L'analisi che segue descrive le opzioni regolamentari individuate nell'ambito delle aree di indagine sopra descritte, insieme ai presumibili effetti economici che esse potrebbero produrre su ciascuna categoria di soggetti potenzialmente interessati dall'azione regolamentare:

- le banche e i gruppi bancari, destinatari diretti della regolamentazione;
- gli investitori e/o i risparmiatori;
- l'Autorità di vigilanza;
- il sistema economico nel suo complesso.

Le categorie di costo considerate sono le seguenti:

- costi di compliance: discendono dall'osservanza delle norme. Sono i costi che gli intermediari sopportano per realizzare tutte quelle attività che non si sarebbero rese necessarie in assenza della regolamentazione; i costi legati ad attività che sarebbero state realizzate pur in assenza di regolamentazione sono esclusi dal computo.
- costi diretti di funzionamento per la Banca d'Italia;

- costi indiretti: si possono definire come impatti negativi sui diversi portatori di interesse; spesso non hanno immediati effetti monetari.

Per definizione, i costi di *compliance* sono sostenuti dagli intermediari, quelli diretti dalle Autorità di vigilanza. I costi indiretti interessano, in forma e con manifestazioni diverse, tutti i portatori di interessi. La maggior parte dei costi identificati è di natura "ricorrente". A essi si affiancano i costi *una tantum*.

I benefici della regolamentazione sono meno facilmente riconducibili a uno schema uniforme. Si tratta di valutazioni qualitative, di natura prevalentemente soggettiva, che contribuiscono a individuare le conseguenze delle diverse opzioni.

Nel paragrafo che segue, a fini di chiarezza espositiva, a ogni opzione diversa dallo *status quo* viene associata una valutazione qualitativa dell'impatto, espressa in termini incrementali rispetto alla situazione vigente (opzione nulla). Si utilizza la scala valutativa rappresentata nella tavola seguente.

Tavola 1

	+++	++	+	≈
COSTI	molto più elevati	più elevati	poco più elevati	sostanzialmente invariati
BENEFICI	molto più elevati	più elevati	poco più elevati	sostanzialmente invariati

La scala ha natura ordinale e non consente dunque di confrontare in termini quantitativi costi e benefici, né di effettuare confronti di tipo cardinale tra le diverse opzioni. Inoltre, essendo per sua natura basata su una valutazione discrezionale, essa costituisce un contributo – ma non sostituisce – il processo decisionale per la definizione della proposta di regolamentazione.

Costi e benefici sono considerate grandezze speculari: una riduzione di un costo è rappresentata come un beneficio e, viceversa, eventuali riduzioni di benefici sono rappresentate come un costo.

La valutazione dei costi e dei benefici compiuta nel presente documento è sostanzialmente di natura qualitativa.

3.1 La valutazione delle attività

Sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: mantenimento dello *status quo* (nessun obbligo di formalizzare il processo di valutazione)
- H1: le banche sono obbligate a formalizzare il processo di valutazione delle attività, a dotarsi di processi e metodologie di valutazione delle attività (anche a fini contabili) affidabili e integrati con il processo di gestione del rischio

L'opzione H1 è incorporata nelle Disposizioni, che prevedono quanto segue: i) il processo di valutazione delle attività si articola in due unità differenti per la definizione e la validazione delle metodologie di valutazione; ii) le metodologie di

valutazione sono testate sotto scenari di stress e non fanno affidamento eccessivo su un'unica fonte informativa; iii) la valutazione di uno strumento finanziario è affidata a un'unità indipendente rispetto a quella responsabile della negoziazione (cfr. Capitolo 7, Sezione I, par 6).

Benefici. I benefici connessi all'introduzione di sistemi di valutazione robusti e diversificati (ovvero basati su più fonti informative) sembrerebbero elevati per tutti i soggetti potenzialmente interessati. Come sperimentato nella crisi finanziaria, gli intermediari che dispongono di valutazioni robuste ed efficaci riescono a gestire meglio e più consapevolmente i rischi insiti nei diversi strumenti finanziari. A ciò corrisponde una più elevata possibilità di limitare le perdite e una maggiore stabilità del sistema, con positivi effetti anche sull'economia nel suo complesso.

Costi. I costi di *compliance* legati all'attuazione dell'opzione H1 sarebbero sia *una tantum* (legati alla definizione del processo, all'individuazione dei ruoli, allo sviluppo di metodologie e alla valorizzazione di più fonti informative) sia ricorrenti, volti ad accertare l'adeguatezza nel continuo del processo di valutazione. In concreto, in base alla complessità dell'intermediario, la formalizzazione del processo di valutazione e il suo funzionamento si possono tradurre in maggiori costi per il personale dovuti all'esigenza di accrescere qualitativamente e quantitativamente le risorse allocate alla funzione. Tali costi, tuttavia, sarebbero nel complesso limitati ai soli oneri incrementali rispetto al mantenimento di procedure già esistenti a tali fini.

Alla valutazione dei costi hanno concorso i partecipanti alla consultazione. E' emersa, in primo luogo, l'esigenza di una maggiore chiarezza in merito al concetto di "attività". Diversi soggetti hanno prospettato l'opportunità che il processo di valutazione, secondo le caratteristiche richieste, abbia a oggetto le sole attività complesse. In merito ai costi che tale processo di valutazione comporterebbe, è emersa la diversa situazione in cui incorrerebbero gli intermediari minori rispetto a quelli di maggiore dimensione. Mentre questi ultimi qualificano i costi addizionali come poco più elevati, per i primi i costi per attuare un processo di valutazione come richiesto dalla normativa sarebbero molto elevati. Dagli intermediari minori è inoltre venuta la richiesta di prevedere gradualità e flessibilità per consentire la definizione e l'attuazione di soluzioni di sistema per la categoria.

Per quanto riguarda le altre tipologie di costo non si ravvisano significativi costi diretti o di controllo di processi per l'Autorità di vigilanza né costi indiretti per altri portatori di interessi.

I costi e i benefici dell'opzione H1 possono essere così rappresentati:

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H1 +	H1 ++
Investitori/risparmiatori		H1 ++
Sistema economico		H1 ++

3.2 Risk appetite framework

Sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: Mantenimento dello *status quo* (nessuna formalizzazione del livello di rischio tollerato)
- H1: la banca deve definire il livello di rischio assumibile
- H2: la banca deve individuare variabili quali-quantitative che guidino l'organo con funzione di supervisione strategica nel determinare il massimo livello di rischio assumibile

L'opzione H2 è coerente con le Disposizioni (cfr. Capitolo 7, Sezione II, parr. 2 e 3 e allegato C).

Benefici. L'esplicitazione del *risk appetite* dell'intermediario (opzioni H1 e H2) mira ad accrescere la consapevolezza dei rischi assunti da parte degli organi decisionali. Il beneficio per il singolo intermediario si rifletterebbe sul sistema finanziario e sull'economia. All'opzione H1 (l'intermediario esplicita il proprio *risk appetite*) si accompagnano minori benefici della H2 (il *risk appetite* è definito sulla base di variabili quali-quantitative). Un RAF efficace presuppone infatti l'utilizzo di metriche quantitative e di indicazioni qualitative per la definizione del *risk appetite*, senza i quali il suo effettivo utilizzo sarebbe pregiudicato. Peraltro, l'esistenza di prassi aziendali molto eterogenee impedisce di identificare in modo puntuale i parametri che gli intermediari dovrebbero utilizzare. Definizioni sofisticate potrebbero tradursi in vincoli troppo onerosi; definizioni più standard e semplificate rischierebbero invece di assimilare realtà aziendali tra loro assai diverse.

Costi. Le opzioni considerate potrebbero creare costi addizionali per gli intermediari sia nella fase di definizione del *framework* che in quella di monitoraggio, che si sostanzierebbero essenzialmente nella necessità di dedicare risorse aggiuntive. Si precisa che nella valutazione dei costi sono considerati gli oneri di definizione e monitoraggio del *framework* al netto delle possibili sinergie con il processo ICAAP.

Nel corso della consultazione le banche hanno fatto richiesta di maggiore chiarezza sui concetti di risk appetite e risk tolerance. Nel complesso, dalle risposte pervenute emerge un quadro di grande eterogeneità di approcci. Se per molti intermediari la formalizzazione del RAF tende a coincidere con il processo ICAAP (adozione di indicatori quali CT1, TCR, assorbimenti di capitale per tipologia di rischio), altri fanno riferimento a misure di volatilità, profitti, capitale a rischio, liquidità (LCR, NSFR) e rating obiettivo. In alcuni casi nel RAF vengono esplicitati elementi qualitativi quali: la diversificazione delle fonti liquidità, il rischio legale e reputazionale, il rischio di compliance regolamentare.

Per i grandi intermediari, stante l'utilizzo di molte delle misure citate, la formalizzazione del RAF dovrebbe comportare costi di poco più elevati. Molti piccoli intermediari nell'ambito del sistema del credito cooperativo hanno invece evidenziato la mancanza di un framework formale: ci sarebbero politiche di rischio, nel credito e nella finanza, che fissano limiti quali-quantitativi; i parametri utilizzati nella prassi sarebbero CT1, TCR o ratio anche incluso dei rischi di secondo pilastro.

I costi di adeguamento per i piccoli intermediari sarebbero molto elevati. Si ritiene, infatti, che la formalizzazione del RAF non comporti solo l'individuazione di soglie e parametri ma anche l'implementazione di procedure, di strumenti di monitoraggio e l'attivazione di vincoli e incentivi. Poiché i costi di attuazione del RAF dipendono dalle caratteristiche della banca e

dalla pervasività gestionale del RAF stesso, l'industria ha fatto richiesta di applicazione del principio di proporzionalità ritenendo che la regolamentazione debba stabilire un contenuto minimale lasciando agli intermediari l'autonomia di declinare il RAF secondo il principio di proporzionalità.

I costi e i benefici di entrambe le opzioni possono essere così rappresentati:

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H1 + H2 ++	H1 ++ H2 +++
Investitori/risparmiatori		H1 ++ H2 +++

Nel complesso un RAF adeguato⁹ dovrebbe prevedere, come minimo, obiettivi e limiti di rischio in termini di: adeguatezza patrimoniale; liquidità; rischi rilevanti e/o *business-specific*. Inoltre, esso dovrebbe fornire indicazioni in merito ai principali rischi difficilmente quantificabili.

Per i rischi quantificabili, la declinazione di propensione al rischio, soglie di tolleranza, limiti di rischio dovrebbe avvenire attraverso opportuni parametri quantitativi; per i rischi difficilmente quantificabili o per esplicitare in termini più generali le politiche di rischio si dovrebbe fare ricorso a indicazioni di tipo qualitativo in grado di orientare la definizione e l'aggiornamento di processi e sistemi di controllo. I parametri quantitativi e qualitativi utilizzati nella definizione del RAF dovrebbero essere coerenti con quelli utilizzati in sede di pianificazione patrimoniale e strategica, in attuazione del principio di proporzionalità.

3.3 Rafforzamento dei poteri della funzione di controllo dei rischi

Sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: mantenimento dello *status quo*, quindi nessun obbligo della *risk management function* (RMF) di pronunciarsi preventivamente sulle operazioni di maggior rilievo
- H1: la banca ha la facoltà di conferire alla RMF il compito di esaminare preventivamente le operazioni di maggiore rilievo (OMR). La RMF è tenuta a riferire al Board qualora le OMR non siano compatibili con le politiche di rischio dell'intermediario
- H2: la RMF della banca deve pronunciarsi preventivamente sulle operazioni di maggior rilievo nel rispetto dei criteri stabiliti dall'organo con funzione di supervisione strategica. La RMF è tenuta a riferire al Board

⁹ Cfr. documento FSB 2013 sulle sound risk governance practices. Un ruolo fondamentale nel RAF è assolto dal *risk appetite statement* (RAS). Quest'ultimo deve essere *forward looking*, contenere informazione sui tipi di rischio che la banca è disponibile ad accettare, identificare i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti nella sua definizione e implementazione, stabilire limiti di rischio e procedure da attivare quando gli stessi sono superati. Alle misure quali-quantitative di rischio dovrebbero corrispondere nell'ambito del RAS limiti di rischio allocati per tipi di rischio/*business unit/business line*.

laddove le OMR non siano compatibili con le politiche di rischio dell'intermediario

La normativa è coerente con l'opzione H2. E' infatti previsto che la RMF dia pareri preventivi sulla coerenza delle operazioni di maggiore rilievo con la politica aziendale di governo dei rischi (cfr. Capitolo 7, Sezione III, par. 3.3), nel rispetto dei criteri indicati dall'organo con funzione di supervisione strategica (cfr. Capitolo 7, Sezione II, par.2). In caso di parere negativo, la decisione sull'operazione sarebbe rimessa all'organo con funzione di gestione, che informerebbe quello con funzione di supervisione strategica e l'organo con funzione di controllo.

Ai fini dell'applicazione delle opzioni H1 e H2 e, più precisamente, per l'identificazione delle operazioni di maggior rilievo (OMR) si possono distinguere le seguenti sub-opzioni regolamentari:

- i. Le OMR sono identificate attraverso variabili quantitative assolute e o relative;
- ii. le OMR sono identificate sulla base di criteri qualitativi;
- iii. le OMR sono definite dagli intermediari che valutano in autonomia la rilevanza di un'operazione.

Benefici. L'opzione H1, nel prevedere solo una facoltà di conferimento per la RMF, è in termini di analisi costi-benefici assimilabile allo status quo. Per contro, rispetto all'opzione nulla e all'opzione H1, l'opzione H2 che conferisce alla *risk management function* (RMF) il potere di pronunciarsi preventivamente sulle operazioni di maggior rilievo (OMR) presenta il beneficio di portare sempre l'attenzione degli organi decisionali sulle operazioni con effetto significativo sulla stabilità dell'intermediario. Ne discendono quindi effetti positivi per l'intero sistema finanziario e il buon funzionamento dell'economia.

Costi. Oltre al possibile rallentamento del processo decisionale, nell'opzione H2 si possono ipotizzare costi di impianto per le singole banche, connessi all'individuazione da parte dell'organo con funzione strategica delle operazioni di maggior rilievo che sarebbero oggetto di vaglio preventivo da parte della RMF. Per contro, i costi ricorrenti varierebbero in relazione alle modalità di individuazione delle OMR. L'utilizzo di variabili quantitative e qualitative renderebbe più agevole tale individuazione e comporterebbe costi più bassi; essa, tuttavia, si tradurrebbe anche in una minore flessibilità.

Dalle risposte fornite in sede di consultazione emerge un quadro eterogeneo. I piccoli intermediari, quelli del credito cooperativo e altri intermediari, sottolineano che in genere non c'è un controllo preventivo della RMF. L'attribuzione di tale ruolo viene valutata positivamente ma non sarebbe esente da rischi. Tra gli altri: rispetto formale, conflitto tra organi, rallentamento dell'attività. I costi di implementazione sono considerati dai piccoli intermediari elevati e legati alle attività di individuazione delle OMR, di consulenza e formazione. I grandi intermediari hanno affermato che il controllo preventivo della RMF non è stabilmente generalizzato ex ante, ma deciso su base occasionale. Una generalizzata attribuzione del ruolo alla RMF è valutata positivamente e senza particolari rischi di attuazione. I costi dipenderebbero invece dal punto di partenza dell'istituzione e dalla natura del controllo.

Rispetto alle modalità di individuazione delle OMR in via generale è stata fatta richiesta generalizzata di riconoscere autonomia alle banche. Si ritiene che la prescrittività sull'argomento esponga a rischi, quali: mancanza di uniformità; inclusione nella definizione di alcune operazioni e non altre. Alcuni intermediari hanno comunque identificato possibili criteri per l'individuazione delle OMR. Si è fatto riferimento alla possibilità di identificarle rispetto all'assorbimento di capitale interno o a criteri qualitativi (parti correlate, straordinarietà, outsourcing, continuità operativa, modifiche equilibrio economico patrimoniale secondo logiche ICAAP). E' stato anche proposto di mutuare la disciplina in materia di operazioni con soggetti collegati.

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H2 ++	H2 ++
Investitori/risparmiatori		H2 ++
Sistema economico		H2 +

3.4 Il sistema informativo

3.4.1 Con riferimento all'analisi del rischio informatico sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: mantenimento dello *status quo* (nessun obbligo di formalizzare il processo di analisi del rischio informatico)
- H1: le banche devono approvare il quadro di riferimento organizzativo e metodologico per l'analisi del rischio informatico

Al fine di assicurare che il rischio informatico sia identificato nei diversi settori operativi, integrato nella complessiva gestione del rischio aziendale e comunicato secondo criteri uniformi, le Disposizioni recepiscono l'opzione H1 e stabiliscono che l'organo con funzione di supervisione strategica determini il massimo livello di tolleranza per il rischio informatico. Lo stesso organo sarà informato con cadenza almeno annuale sulla situazione effettiva del rischio informatico rispetto alla soglia di tolleranza identificata (cfr. Capitolo 8, Sezione II).

Benefici. Il processo di analisi del rischio informatico, nel consentire di graduare i presidi di sicurezza in funzione degli specifici rischi ravvisati nei diversi ambienti, offrirebbe benefici all'intermediario in termini di una più efficiente gestione della variabile tecnologica. La corretta considerazione dei rischi di matrice tecnologica all'interno dei processi di gestione del rischio aziendale è funzionale, tra l'altro, a una più salda tutela della stabilità del business e dell'immagine dell'intermediario. Positive ricadute potrebbero esserci anche per il sistema economico nel suo complesso in termini delle maggiori opportunità di introdurre innovazioni nei processi interni e nei servizi forniti alla clientela derivanti da un *framework* di controllo del rischio IT più rigoroso e maturo.

Costi. I costi di impianto, in generale stimabili in misura non trascurabile, varierebbero in funzione della complessità architettonica e organizzativa

dell'intermediario nonché dell'eventuale esigenza di reperire all'esterno le competenze necessarie. Minori appaiono i costi di mantenimento.

Nel corso della consultazione i grandi intermediari si sono espressi favorevolmente sull'implementazione di un processo di analisi del rischio informatico, qualificando i costi addizionali come poco più elevati. Diversa reazione è stata manifestata dalle banche del credito cooperativo: vista la mancanza, nella generalità dei casi, di un processo formale di analisi del rischio informatico i costi di implementazione sarebbero molto elevati.

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H1 +	H1 ++
Sistema economico		H1 +

3.4.2 Con riferimento all'organizzazione della funzione ICT e, in particolare, alla responsabilità della funzione stessa, sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: mantenimento dello *status quo* (nessun obbligo; si lascerebbe alle banche, anche di grandi dimensioni, la facoltà di organizzare la funzione ICT senza vincoli, nel rispetto dei principi generali)
- H1: le banche attribuiscono determinati compiti alla funzione ICT, e istituiscono un organo a cui compete la generale responsabilità della funzione
- H2: le banche attribuiscono determinati compiti alla funzione ICT, che ha linee di riporto dirette a livello di organo con funzione di gestione

Le Disposizioni poste in consultazione incorporavano l'opzione H1. Le incertezze interpretative emerse in sede di consultazione hanno indotto a preferire l'opzione H2, che prevede linee di riporto dirette a livello di organo con funzione di gestione della funzione ICT, la quale è posta a garanzia dell'unitarietà della visione gestionale e del rischio informatico, nonché dell'uniformità di applicazione delle norme riguardanti i sistemi informativi (cfr. Capitolo 8, sezione II).

Benefici. La scelta H2 produrrebbe benefici agli intermediari in termini di una gestione coerente dei sistemi informativi aziendali, con possibili recuperi di efficienza, e di una *governance* più consapevole delle implicazioni delle questioni tecnologiche rispetto al business. Essa potrebbe inoltre contribuire a promuovere l'innovazione tecnologica nel settore finanziario con effetti positivi per l'economia nel suo complesso. Allo stesso tempo, rispetto all'opzione H1, recherebbe il vantaggio ulteriore di accordare agli intermediari una maggiore libertà organizzativa.

Costi. Per gli intermediari la previsione normativa potrebbe avere un effetto diretto sul costo del personale, qualora comportasse la costituzione di una nuova figura aziendale.

Dalla consultazione è emerso che per i grandi intermediari la previsione in discorso non dovrebbe essere problematica, in quanto esiste già presso di essi una figura con le attribuzioni e competenze richieste, e non si dovrebbero dunque sostenere costi addizionali. In caso di esternalizzazione dei sistemi informativi, è stata prospettata l'opportunità che la nuova figura coincida con la persona del direttore della società interna di servizi cui la funzione è stata esternalizzata.

Nel complesso gli intermediari che hanno partecipato alla consultazione hanno considerato eccessivamente rigida la previsione secondo cui doveva essere istituito un 'organo responsabile della funzione ICT incaricato di riportare gerarchicamente all'organo con funzione di gestione.

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H1 ++ H2 +	H1 ++ H2 ++
Sistema economico		H1 + H2 +

3.5 L'organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/2001, e il rapporto con l'organo con funzione di controllo

Sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: mantenimento dello *status quo* (libera scelta sull'eventuale coincidenza dell'organismo di vigilanza con l'organo con funzione di controllo)
- H1: coincidenza dell'organismo di vigilanza con l'organo con funzione di controllo, con possibilità di scelta difforme al ricorrere di particolari e motivate esigenze
- H2: coincidenza dell'organismo di vigilanza con l'organo con funzione di controllo, con possibilità di scelta difforme al ricorrere di motivate esigenze

La riflessione sulle opzioni regolamentari, condotta alla luce dei risultati della consultazione, ha indotto ad accogliere nelle Disposizioni l'opzione indicata in H2 (cfr. Capitolo 7, Sezione II, par. 4), che prevede un ampliamento delle circostanze nelle quali la società può optare per la separatezza, rispetto all'opzione H1.

Benefici. Rispetto all'opzione H0, l'espressione di un *favor* nei confronti della coincidenza dell'organo con funzione di controllo con l'OdV (opzioni H1 e H2) presenta benefici di rilevante intensità per la società. Questi sono rappresentati in primo luogo da un aumento dell'efficacia dei controlli, principalmente sorretta da un più efficiente flusso informativo, legato alla creazione di sinergie informative fra l'organo con funzione di controllo e l'OdV. Complessivamente, questa scelta comporta una riduzione dei costi legati alle attività di controllo, con relativo recupero di efficienza. Il risultato complessivo della disposizione è apprezzabile in termini di accorciamento della catena dei controlli (diminuzione del loro numero e presumibile aumento della loro efficacia). La disposizione sembra inoltre valorizzare il ruolo dell'organo con funzione di controllo, quale centrale presidio di legalità dell'attività sociale, preposto alla vigilanza sull'osservanza della normativa rilevante,

nonché sulla corretta amministrazione e sull'adeguatezza degli assetti organizzativi e contabili degli intermediari. Una semplificazione dei controlli, d'altro canto, può essere incentivo per una migliore interazione fra le funzioni di controllo e le funzioni aziendali.

Costi. I costi legati alla coincidenza dell'organo con funzione di controllo con l'OdV attengono prevalentemente al fatto che le funzioni svolte rispondono a finalità in parte diverse. Nel primo caso l'obiettivo è che eventi pregiudizievoli per il corretto svolgimento dell'attività sociale non si verifichino; l'organo con funzione di controllo è chiamato a vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto, il rispetto dei principi di corretta amministrazione, l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e il loro concreto funzionamento. Nel secondo caso l'obiettivo è invece che i reati ex d.lgs. 231/2001 eventualmente commessi lo siano in violazione del modello di organizzazione e gestione predisposto (secondo una logica dell'elusione fraudolenta del modello organizzativo, a cui corrisponde il significato in termini penalistici di esimente dell'efficace implementazione degli stessi). Un costo potrebbe inoltre essere rappresentato dalla mancata valorizzazione delle differenze in termini di composizione fra l'organo con funzione di controllo e l'OdV (quest'ultimo prevede normalmente la partecipazione di professionalità di natura diversa – legale, contabile, tecnica – interne o esterne alla società, proveniente dalle linee di business, dal management o dalle funzioni di controllo). La coincidenza potrebbe infine comportare una quasi automatica sottrazione del collegio sindacale al controllo ex d.lgs. 231/2001 (particolarmente delicata in fattispecie quali i reati societari previsti all'art. 25ter d.lgs. 231/2001, di cui di cui i sindaci possono essere soggetto attivo). Nelle società che adottano il modello dualistico, sottratto al controllo esterno dell'OdV sarebbe il consiglio di sorveglianza, al quale pure sono assegnate funzioni di particolare delicatezza nello svolgimento dell'attività sociale. Rispetto all'opzione H2, l'opzione H1 presenta il costo di sacrificare l'autonomia organizzativa della società, e le scelte che possono essere effettuate dalla stessa, pur in assenza di ragioni straordinarie, nella creazione di un organismo autonomo. In generale, non si ravvisano costi diretti per l'autorità di vigilanza.

Le evidenze emerse dalla consultazione attengono essenzialmente alla necessità di assicurare flessibilità organizzativa alle società interessate, contestando che all'organo con funzione di controllo sia fatto obbligo, essenzialmente in ogni caso, di svolgere le funzioni dell'OdV. Si critica, in generale, che la coincidenza sia obbligatoria, mentre alla banca dovrebbe essere riconosciuta piena autonomia rispetto all'istituzione di un organo ad hoc o all'affidamento di tale ruolo all'organo con funzione di controllo. Quest'ultima soluzione, in alcune realtà, sarebbe infatti inefficace e inefficiente, potendo rivelarsi comunque necessario delegare diverse funzioni, con correlativo aggravio dei costi).

I costi e i benefici delle opzioni possono essere così rappresentati:

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H1 ++ H2 +	H1 + H2 ++
Sistema economico		H2 +

3.6 L'ambito di operatività della funzione di *compliance*

Sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: mantenimento dello *status quo* (incertezza interpretativa circa l'estensione del perimetro di competenza della funzione di *compliance*)
- H1: interpretazione del perimetro di competenza della funzione di *compliance* come esteso all'intera attività aziendale
- H2: interpretazione del perimetro di competenza della funzione di *compliance* come esteso all'intera attività aziendale, con graduazione del coinvolgimento della funzione in base al rischio considerato

Le Disposizioni poste in consultazione accoglievano l'opzione H1, chiarendo che il perimetro di competenza della funzione si estendesse all'intera attività aziendale, e prevedendo in particolare la responsabilità della funzione medesima in relazione al rischio di non conformità alla normativa fiscale. Una più attenta ponderazione degli effetti collegati alla scelta delle opzioni, condotta sulla base delle risultanze della consultazione, ha indotto a valutare anche l'opzione H2, con la quale si manterrebbe l'estensione della competenza della funzione a tutta l'attività aziendale, seppure prevedendone un coinvolgimento graduato (cfr. Capitolo 7, Sezione III, par. 3.2). Questo sarebbe maggiore per il rispetto delle disposizioni collegate ai principali rischi dell'attività aziendale; minore, invece, per gli altri, per cui la funzione si limiterebbe a un ruolo di collaborazione nel predisporre le procedure e verificarne il corretto funzionamento.

Benefici: I benefici associati a una più ampia attività della funzione di *compliance* riguardano le banche, gli investitori/risparmiatori, e il sistema economico. Questi discendono dal maggiore raggio di azione della funzione, e dalla conseguente maggiore efficacia in termini di tutela della legalità dell'attività svolta, e della protezione dal rischio reputazionale. La predisposizione di procedure, infatti, mitiga i rischi per la banca in termini di conseguenze a livello sanzionatorio e reputazionale. Il coinvolgimento della funzione di *compliance* anche nell'attività di presidio della normativa che già prevede figure di garanzia all'interno della società (ad esempio la normativa in materia di privacy, con il responsabile per il trattamento dei dati personali; la normativa in materia di sicurezza sul lavoro, con il responsabile della sicurezza) contribuisce inoltre al rafforzamento dei presidi esistenti per profili dell'attività di particolare sensibilità. La previsione di un ruolo della *compliance* nella predisposizione delle procedure, ma non per l'attuazione delle stesse, reca inoltre il beneficio di non produrre duplicazioni e sovrapposizioni di attività, richiedendo solo un coordinamento delle stesse.

Costi: I costi sono per gli intermediari essenzialmente di natura operativa e legati alla predisposizione da parte della funzione di *compliance* delle procedure finalizzate alla mitigazione del rischio rilevante. Non si ravvisano costi diretti per l'autorità di vigilanza.

Le risultanze della consultazione hanno evidenziato una particolare preoccupazione dei rispondenti per un'interpretazione del perimetro di competenza della funzione di compliance tale da ricomprendere tutta la normativa potenzialmente applicabile all'attività bancaria. In particolare, è stata espressa preoccupazione rispetto all'inclusione della normativa fiscale in tale perimetro, con particolare riferimento alle operazioni fiscalmente

irregolari poste in essere dalla clientela. Sono state inoltre espresse preoccupazioni in generale in ordine ai costi di adeguamento per gli intermediari.

I costi e i benefici delle opzioni possono essere così rappresentati:

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H1 ++ H2 +	H1 + H2 ++
Sistema economico	H1 +	H2 +

3.7 L'esternalizzazione di funzioni aziendali di controllo; ruolo e collocazione delle funzioni di controllo nei gruppi bancari

Sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- H0: mantenimento dello *status quo*
- H1: mancanza di distinzione nelle condizioni per l'esternalizzazione a seconda delle dimensioni e dell'attività degli intermediari; nessuna differenziazione fra esternalizzazione presso la capogruppo e esternalizzazione presso terzi
- H2: distinzione nelle condizioni per l'esternalizzazione a seconda delle dimensioni e dell'attività degli intermediari; distinzione fra esternalizzazione presso la capogruppo o presso il *network* e esternalizzazione presso terzi

Accogliendo l'opzione H2, le Disposizioni individuano i casi in cui le funzioni aziendali di controllo possono essere esternalizzate (possibilità di norma ammessa solo per le banche appartenenti alla macro-categoria SREP 4) (cfr. Capitolo 7, Sezione IV). Le Disposizioni regolano inoltre in modo diverso l'accentramento presso la capogruppo rispetto a quello al di fuori del gruppo (cfr. Capitolo 7, Sezione V, par. 3). Nella consapevolezza della necessità di mantenere presidi a tutela del corretto andamento delle società controllate, l'esternalizzazione infragruppo è in generale permessa agli intermediari. Sono tuttavia dettati alcuni criteri a tutela delle società controllate, e legati in particolare ai referenti per le funzioni di controllo esternalizzate (requisiti di professionalità e autorevolezza, riporto funzionale, nomina e revoca, separatezza del referente per i controlli di secondo livello rispetto al referente per la revisione interna).

Benefici. L'esternalizzazione delle funzioni aziendali di controllo può permettere un significativo contenimento dei costi per gli intermediari, in particolare quelli di minori dimensioni. L'individuazione delle macrocategorie SREP come criterio per graduare la disciplina sul punto, inoltre, reca il beneficio della chiarezza, ed è in grado di dare conto delle necessarie esigenze di proporzionalità. La distinzione fra esternalizzazione presso la capogruppo e verso terzi, inoltre, permette alle prime di contenere i costi a livello consolidato, valorizzando le sinergie informative che si possono creare a livello di gruppo.

Costi. I costi legati all'esternalizzazione delle funzioni di controllo, così come configurata dalle Disposizioni, per quanto riguarda gli intermediari, attengono essenzialmente al mantenimento delle competenze necessarie per la re-internalizzazione e alla figura dal referente per le attività esternalizzate. Dal punto di

vista del sistema economico nel complesso, costi potrebbero essere legati a possibili distorsioni derivanti dalla sovrapposizione fra i controlli su base consolidata e su base individuale, nel caso in cui questi ultimi siano effettuati a livello di capogruppo. Per quanto riguarda l'autorità, possibili costi potrebbero essere legati all'eventualità che sia necessaria per alcune classi di intermediari un'autorizzazione preventiva all'esternalizzazione.

Nell'ambito della consultazione un numero consistente di rispondenti ha sollevato critiche nei confronti delle Disposizioni poste in consultazione, con particolare riferimento alla mancata distinzione fra esternalizzazione presso la capogruppo o verso il network (BCC), e presso terzi. Critiche sono state inoltre rivolte alla norma che prevede di mantenere le competenze per l'eventuale re-internalizzazione (da cui deriverebbero, soprattutto per gli intermediari più piccoli, costi troppo elevati che priverebbero di convenienza economica la soluzione adottata). È stata inoltre rappresentata l'esigenza di riconoscere adeguata flessibilità organizzativa rispetto alle soluzioni volte a controllare le attività esternalizzate (quanto al referente per le attività esternalizzate).

I costi e i benefici delle opzioni possono essere così rappresentati:

PARTI INTERESSATE	COSTI	BENEFICI
Banche e gruppi bancari	H1 ++ H2 +	H1 + H2 ++
Sistema economico		H2 ++
Autorità	H2 +	

4. Conclusioni

Robusti assetti di *governance* e affidabili sistemi di controlli interni costituiscono da sempre elementi essenziali per la sana e prudente gestione degli intermediari e per la stabilità del sistema bancario nel suo complesso. La crisi finanziaria ha confermato la centralità delle funzioni di controllo interno nella prevenzione e gestione dei rischi associati allo svolgimento dell'attività bancaria.

Gli interventi normativi volti a potenziare alcuni aspetti specifici del vigente quadro regolamentare sono suscettibili, insieme a una razionalizzazione delle disposizioni esistenti, di determinare benefici sostanziali per il sistema finanziario. Questi derivano in larga parte da benefici diretti per le banche e i gruppi bancari, nonché per una parte residuale da benefici a favore di investitori e risparmiatori, e del sistema economico in generale.

I costi potenziali associati alle diverse opzioni, legati in particolare all'eventuale modifica degli assetti organizzativi e la revisione di ruoli e responsabilità all'interno dei singoli intermediari, sono stati valutati nel complesso inferiori ai benefici. In particolare, la percezione di costi presumibilmente elevati da parte degli

intermediari di minori dimensioni è stata attentamente valutata nella versione definitiva delle Disposizioni, soprattutto in un'ampia declinazione del principio di proporzionalità.

Riferimenti bibliografici

BCBS, *Fair value measurement and modelling: An assessment of challenges and lessons learned from market stress*, June 2008

BCBS, *Principles for enhancing corporate governance*, 4 October 2010

European Banking Authority, *Guidelines on Internal Governance*, 27 September 2001

European Commission, *Green Paper on Corporate governance in financial institutions and remuneration policies*, June 2010

Financial Stability Board, *Thematic review on risk governance. Peer Review Report*, 12 February 2013

OECD, *Corporate governance and the financial crisis -Conclusions and emerging good practices to enhance implementation of the Principles*, February 2010

FSB Senior Supervisors Group, *Observations on Risk Management Practices during Recent Market Turbulence*, 6 March 2008

FSB Senior Supervisors Group, *Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008*, 21 October 2009