

Convegno
Sviluppo sostenibile, finanza e rischio climatico

Rischi climatici e regolamentazione prudenziale

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Luigi Federico Signorini

Centro Convegni C.A. Ciampi

Roma, 3 luglio 2019

Signore e signori,

desidero darvi il benvenuto a questo incontro in materia di sviluppo sostenibile, finanza e rischi climatici.

La parola chiave è “finanza”.

I rischi climatici e più in generale i rischi di sostenibilità sono a parere di molti una delle sfide più importanti che l’umanità deve affrontare con uno sguardo al futuro. Non ho bisogno di richiamare gli innumerevoli studi prodotti dalle organizzazioni internazionali, l’evidenza scientifica, gli impegni solennemente assunti in materia. Sono temi vasti, che hanno profonde implicazioni per le scelte politiche e sociali in ogni paese; sui quali vi sono dibattiti anche accesi.

Non saremmo in grado di affrontare qui le implicazioni più generali, né forse avremmo titolo per farlo. Sentiamo però, come altre autorità prudenziali e regolamentari, il dovere di richiamare il mondo delle banche e della finanza a riflettere sulle implicazioni che più direttamente ci riguardano. È questo il motivo per cui vi abbiamo invitato a discutere di questo tema: cioè a mettere a fuoco i rischi per la stabilità finanziaria legati al cambiamento climatico e, più in generale – se vogliamo adottare la terminologia oggi corrente – a fattori ambientali, sociali e di *governance*, i cosiddetti fattori ESG (*environmental, social and governance*).

Come i presenti sanno, l’argomento è ormai da anni oggetto di riflessione tra le autorità di regolamentazione e di supervisione, anche sul piano internazionale. Un impulso importante è venuto dal Financial Stability Board.

Esistono in materia di rischio ambientale classificazioni e concetti consolidati.

Una prima categoria è quella dei cosiddetti “rischi fisici”. Eventi catastrofici legati al clima impongono – come purtroppo ben sappiamo – un prezzo a volte alto in termini di sofferenza umana. Oltre a ciò essi causano danni rilevanti alle cose: abitazioni, impianti, infrastrutture. Di fronte a eventi avversi, famiglie, imprese e amministrazioni pubbliche devono trovare risorse finanziarie per far fronte alle relative conseguenze. Per fare un esempio, in Italia – nazione che secondo i principali scenari climatologici sarà in Europa tra le più esposte ai danni legati all’erosione dei fiumi – il costo sostenuto per la sola ricostruzione di

infrastrutture dopo le inondazioni del 2015 è stato superiore ai 3 miliardi di euro, in gran parte per eventi privi di copertura assicurativa¹.

Meglio sarebbe, se possibile, prevenire; ma anche questo ha un costo.

La perdita di ricchezza e di reddito incide sulla capacità dei debitori di onorare i propri debiti, riducendo il valore delle attività eventualmente date in garanzia per accedere al credito bancario. Dalle analisi svolte in Banca d'Italia emerge che nel nostro paese oltre il 20 per cento dei prestiti al settore produttivo viene erogato a residenti in aree a elevato rischio di alluvione².

Ai rischi legati a eventi climatici avversi si sommano, in una prospettiva temporalmente circoscritta ma non breve, i rischi derivanti dalle stesse azioni intraprese per risolvere, a lungo termine, il problema riducendo le emissioni di gas serra: i cosiddetti “rischi di transizione”. La transizione comporta cambiamenti di vasta portata nel settore energetico, nell'agricoltura, nelle città, infrastrutture, sistemi industriali. Dato che le azioni di politica ambientale incidono e incideranno, in un modo o nell'altro, sul valore delle attività a rischio ambientale, banche e investitori potrebbero trovarsi conseguentemente di fronte a significativi cambiamenti di valore degli attivi in portafoglio o a garanzia. Anche in questo caso si tratta di rischi concreti. Il *timing*, la dimensione e la distribuzione degli impatti dipenderanno tra l'altro dalle specifiche politiche climatiche che verranno messe in atto, dalla capacità di innovazione tecnologica di chi gestisce attività a rischio ambientale, dall'orientamento del mercato.

L'ammontare degli investimenti necessari alla transizione verso un'economia a basse emissioni è stimato per i prossimi decenni tra i 175 e i 290 miliardi di euro l'anno nella sola Unione europea³; 900 miliardi di dollari l'anno in tutto il mondo⁴. Una parte sostanziale di questo investimento dovrà provenire dal risparmio privato. Il sistema finanziario avrà un ruolo fondamentale nel contribuire ad allocare in modo efficiente le risorse necessarie.

¹ Rossi S. “Finanza e cambiamento climatico”, aprile 2018.

² Faiella I., Natoli F., “Natural Catastrophes and Bank Lending: the Case of Flood Risk in Italy”, *Questioni di economia e finanza*, n. 457, Banca d'Italia, Roma, 2018.

³ Commissione europea, “*Factsheet: Financing sustainable growth*”, 18 giugno 2019.

⁴ IPCC, *Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers*, 2018.

L'Unione Europea è impegnata nella lotta ai cambiamenti climatici. La Commissione ha elaborato un articolato piano d'azione⁵. Due tra le proposte di cambiamento normativo incluse nel piano della Commissione sono state già approvate negli ultimi mesi. Si tratta dell'introduzione di metodologie armonizzate per la costruzione di benchmark europei *low-carbon*, e delle disposizioni relative alla trasparenza sulla sostenibilità dei prodotti e delle politiche di investimento di banche e investitori istituzionali. La Banca d'Italia ha seguito l'evoluzione dei lavori nell'ambito dei propri compiti.

Due altre questioni sono ora in agenda. La prima consiste nella creazione di una tassonomia, ossia un sistema di indicatori armonizzati che consenta agli investitori di identificare attività sostenibili dal punto di vista climatico e ambientale. Non mi soffermerò sulle iniziative in corso, di cui siete senz'altro al corrente; dirò solo che non è, né concettualmente né in pratica, un compito banale; l'impegno necessario per completarlo in tempi brevi e in modo soddisfacente è dunque significativo.

La seconda questione riguarda la ricerca dei modi più opportuni per incorporare i rischi climatici nelle politiche di gestione del rischio da parte degli intermediari, così come nelle valutazioni prudenziali.

Vi è largo consenso tra i regolatori sul fatto che i rischi derivanti dai fattori ESG non rappresentano una categoria di rischio a sé stante. Va piuttosto individuato l'effetto di tali fattori sulle tradizionali categorie di rischio (di credito, di mercato, operativi). Occorre identificare i relativi meccanismi; prendere in considerazione tanto gli intermediari singoli quanto il sistema finanziario nel suo complesso; valutarne il riflesso sui canali di *funding* e sui diversi *business model*.

Gli intermediari saranno chiamati a predisporre sistemi di *governance*, organizzativi e di controlli interni adeguati, nonché a sviluppare analisi opportune, anche in un orizzonte di lungo termine, per determinare l'impatto dei rischi di origine climatica e ambientale sui propri portafogli e sulle proprie strategie di business.

L'analisi richiede l'uso di dati e metodologie almeno in parte nuovi, di scenari previsionali adatti alla valutazione di eventi ad alto impatto e bassa frequenza. Questa analisi dovrà consentire ad esempio di calcolare, per i rischi "fisici", indicatori di vulnerabilità degli attivi rispetto ai fattori climatici, tenendo ad

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European central bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, "Action Plan: Financing Sustainable Growth", Brussels, 8 marzo 2018.

esempio conto della localizzazione degli investimenti; per i rischi “di transizione”, l’impatto di norme più severe sull’efficienza energetica sul valore degli immobili a garanzia di mutui.

Vi saranno obblighi di diffusione delle informazioni (“Pillar 3”) sui rischi climatici e più in generale sui rischi legati ai fattori ESG. Un primo esempio di misure legislative in tal senso è contenuto nel nuovo schema regolamentare prudenziale per banche (Regolamento UE 2019/876, c.d. CRR2) e imprese di investimento (*Investment Firms Regulation*, di prossima emanazione)⁶.

La progressiva disponibilità di informazioni e di metodologie di analisi è importante anche per le autorità di vigilanza.

A livello europeo sono iniziati i lavori per valutare come i rischi ESG devono essere incorporati nel processo SREP e quindi nel Pillar 2.

Si discute anche dell’opportunità di incorporare nelle prove di stress l’effetto di eventi climatici avversi o di repentini mutamenti delle politiche climatiche; in quest’ultimo caso l’attenzione ai fattori ESG dovrà a mio avviso inserirsi in una riflessione più ampia sull’intero quadro di riferimento degli stress test, in termini di metodologie e di finalità. La riflessione è in corso e la Banca d’Italia sta dando il proprio contributo.

Un importante ruolo è stato attribuito alle Autorità di Vigilanza Europee, in particolare all’Autorità Bancaria Europea (EBA). A quest’ultima è stato infatti chiesto di proporre un *framework* uniforme per la definizione e valutazione quali/quantitativa dei rischi derivanti dai fattori ESG e per la loro integrazione nel processo di revisione prudenziale degli intermediari (incluso il processo di *stress test*); nonché di valutare, consultato l’ESRB, se sia giustificato definire un trattamento prudenziale ad hoc, meno severo, per le esposizioni associate in modo sostanziale al raggiungimento di obiettivi ambientali e/o sociali⁷.

⁶ L’articolo 449a del CRR2 (“*Disclosure of environmental, social and governance risks (ESG risks)*”) impone tale obbligo alle istituzioni con titoli negoziati sui mercati regolamentati; l’articolo 51b dell’IFR (“*ESG-related risks*”) impone tale obbligo alle SIM di classe 2 con attivi superiori a 100 milioni di euro.

⁷ Cfr. rispettivamente articoli 98 (“*Technical criteria for the supervisory review and evaluation*”) comma 8 della Direttiva EU 2019/878 (CRDV) e 32a della Investment Firms Directive (“*EBA report on ESG-related risks*”); e articolo 501c del CRR2 “*Prudential treatment of exposures related to environmental and/or social objectives*”.

Su quest'ultima possibilità, quella cioè di introdurre un *green supporting factor*, in un recente convegno organizzato dall'ABI⁸ ho già avuto modo di sostenere l'opinione che un eventuale trattamento prudenziale di favore non potrà che basarsi su evidenze robuste che dimostrino il minore rischio delle attività verso settori "green". Non mi sembra invece da perseguire l'idea di usare i requisiti prudenziali in modo diretto come una forma di incentivo: per questo fine, i legislatori hanno a disposizione altri strumenti.

La Banca d'Italia contribuisce, insieme con le autorità di vigilanza degli altri Paesi dell'Unione europea, all'adempimento dei mandati assegnati all'EBA. Partecipa ai lavori di analisi in programma nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico europeo, che ha incluso i cambiamenti climatici nella mappa delle principali fonti di rischio per il 2019.

La Banca fa anche parte del *Network for Greening the Financial System* (NGFS), un forum di cooperazione volontaria aperto a banche centrali e autorità di vigilanza di tutto il mondo⁹. L'NGFS è sorto per sviluppare scenari economici, indicatori di rischio e linee guida che potranno essere utilizzati nell'ambito di prove di *stress*; per definire metodologie e *best practices* per integrare i rischi ambientali e climatici nell'attività di vigilanza micro e macro-prudenziale; per raccogliere evidenze sull'esistenza di eventuali differenziali di rischio.

Il tema è all'attenzione anche del Comitato di Basilea, che partecipa anch'esso come osservatore al NGFS.

Siamo ancora in una fase in cui molte sono le domande, poche le risposte. Queste ultime avranno bisogno di analisi complesse e multidisciplinari. Il tema sollecita la partecipazione attiva delle autorità, delle imprese finanziarie, della comunità scientifica. Interventi anche nella regolamentazione finanziaria sono all'ordine del giorno, e vi resteranno nel prossimo futuro: servono solide basi di riflessione per agire in modo ragionato, equilibrato ed efficace. L'incontro di oggi vuole essere un modesto contributo in questa direzione.

Auguro a tutti buon lavoro.

⁸ Signorini L.F., *Regolamentazione, tecnologia e redditività*, giugno 2019.

⁹ Attualmente partecipano al network 36 autorità, che coprono 2/3 delle banche e assicurazioni sistemiche, e i cui paesi sono responsabili del 45% delle emissioni di gas serra.

