

**Risposta alla consultazione di
Banca d'Italia sul
Programma dell'attività
normativa dell'Area Vigilanza
per l'anno 2011**

Dicembre 2010

1. Considerazioni preliminari

Il Programma di attività normativa per l'anno 2011 dell'Area Vigilanza segue quanto previsto dal "Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria", emanato ai sensi dell'art. 23 della c.d. Legge Risparmio (di seguito, il "Regolamento").

La fattiva partecipazione al processo di adozione da parte dell'Autorità di Vigilanza di atti a contenuto normativo e generale riveste importanza significativa per i soggetti vigilati e per le loro associazioni rappresentative.

Le procedure consultive e, più in generale, le sistematiche interlocuzioni fra l'Autorità e l'industria in occasione dell'emanazione di specifiche discipline sono da tempo conosciute dalla prassi. Tuttavia la condivisione della fase di programmazione degli atti regolamentari e generali rappresenta l'occasione per l'affermazione di contenuti utili a perfezionare queste interlocuzioni, nel reciproco interesse alla massima efficacia ed efficienza delle politiche e degli strumenti di regolazione.

L'importanza, sul piano generale, di mettere a punto un efficace processo di produzione delle norme è ancora più evidente ove si consideri il quadro di crescente regolazione dei servizi finanziari, che vede una normativa in gran parte di matrice comunitaria che, anziché essere costruita in termini di principi, è sempre più spesso declinata in norme di dettaglio, caratterizzate da un alto tasso di tecnicismo e di specificità. In questo senso il contributo della platea degli operatori assume rilievo fondamentale - specie se esteso a tutte le fasi del processo di regolazione - in quanto consente il miglior perseguimento dell'obiettivo di improntare l'attività regolamentare a criteri di semplificazione, comprensione e massima coerenza con l'apparato normativo comunitario.

Particolare motivo di apprezzamento risiede nella circostanza che la disposizione sulla programmazione annuale, cui questa consultazione ottempera (l'art. 2 del Regolamento) è stata introdotta autonomamente dalla Banca d'Italia, non essendo infatti contemplata dall'art. 23 della Legge Risparmio, di cui il Regolamento in esame costituisce attuazione.

Il programma definisce l'oggetto degli atti normativi da emanare nel 2011, descrivendone le diverse fasi e la prevista tempistica. Il documento chiarisce che la scelta delle aree di intervento è legata - oltre che alle scadenze dettate dalla normativa (direttive europee, leggi) - a un'attenta analisi dei rischi del sistema finanziario che rendono opportuno introdurre innovazioni normative. Il piano è parte di un processo più ampio di programmazione dell'attività di regolazione, che ha un orizzonte di medio periodo ed è guidato da obiettivi strategici.

Lo scenario di riferimento è, condivisibilmente, il programma di intervento disegnato dal Financial Stability Board dello scorso novembre.

L'iniziativa assunta da Banca d'Italia in termini di programmazione della propria attività di regolamentazione e di coinvolgimento consultivo degli stakeholder alla stessa, per la quale l'Associazione Bancaria Italiana esprime il massimo apprezzamento, fornisce l'occasione per avanzare una proposta volta a instaurare un dialogo strategico tra la Banca d'Italia e i vertici dell'industria bancaria.

Come già accade in molti altri paesi europei, si riterrebbe utile, infatti, la costituzione di un tavolo strategico permanente, che veda la partecipazione della stessa ABI e di una rappresentanza del Comitato Esecutivo che

Il tavolo, che si colloca ad un livello più alto della normale e consueta interlocuzione tecnica da sempre garantita dagli uffici della Banca d'Italia in sede di consultazione sui singoli atti normativi, dovrebbe riunirsi con periodicità almeno quadrimestrale, affronterebbe congiuntamente le prospettive di regolamentazione del settore alla luce delle evoluzioni del mercato e della congiuntura economica, delle linee prospettive di innovazione della legislazione primaria interna, comunitaria e internazionale, dell'impatto sul quadro normativo degli orientamenti della giurisprudenza e degli organismi istituzionali di conciliazione.

Il tavolo assicurerebbe in sostanza la produzione di una regolamentazione efficiente, coerente nella tipologia prescelta con le aspettative del mercato in termini di incisività e di snellezza (e quindi attenta al ruolo assolto dall'autoregolamentazione), in grado di anticipare esigenze di nuova disciplina o di integrazione e rimozione di quella in essere.

La necessità di un luogo di confronto in cui, fermi restando gli obiettivi dell'Autorità di vigilanza, possano essere discussi gli strumenti con cui tali obiettivi possano essere più efficacemente perseguiti, appare di maggiore evidenza proprio nel momento in cui si percepiscono primi segnali di ripresa e, dunque, è interesse comune individuare soluzioni, anche normative, che consentano all'industria bancaria di svolgere al meglio il suo ruolo a supporto delle imprese e delle famiglie.

2. Obiettivi strategici e intermedi

Le considerazioni che seguono sono presentate secondo l'ordine del documento di consultazione.

Con riguardo al primo obiettivo strategico, si esprime apprezzamento soprattutto per la volontà di razionalizzare il quadro normativo (obiettivo intermedio iii). Tale obiettivo si sostanzierà nella revisione dei fascicoli normativi di Banca d'Italia, per migliorarne la fruizione da parte dei soggetti interessati.

Si auspica che tale opera di revisione dia luogo ad una generale sistematizzazione della normativa emanata dalla Banca ad oggi vigente. Attualmente, invece, l'assenza di una versione consolidata delle Istruzioni di Vigilanza e degli altri atti normativi è fonte di significativa incertezza per gli operatori.

Analogamente, si apprezza il previsto "sistema di gestione delle risposte ai quesiti, integrato nei fascicoli regolamentari e sempre visibile sul sito internet della Banca d'Italia" (obiettivo intermedio iv), che consentirà di disporre in modo rapido, tempestivo e completo degli orientamenti della Vigilanza.

Quanto alla volontà di instaurare un miglior dialogo con le parti interessate (obiettivo intermedio vi), includendo consultazione e analisi di impatto, nel documento si afferma di voler anticipare il confronto, ove possibile, alla fase di progettazione dell'intervento normativo e alla definizione delle opzioni da esercitare.

Al riguardo si auspica che – come evidenziato nelle "Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione" a proposito dell'analisi costi/benefici - sia possibile contemplare nell'analisi nuovi soggetti, o disaggregare determinate categorie, specie qualora i costi e i benefici siano differenti o non si ripartiscano in misura omogenea; ad esempio, si ritiene che potrebbe essere utile considerare separatamente gli intermediari vigilati in base alla dimensione, al tipo di operatività, alla forma giuridica, in modo da poter valutare l'impatto della normativa sulle diverse tipologie di operatori.

Con riferimento al secondo obiettivo strategico, la Banca d'Italia si propone di consolidare il quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela, anche in ossequio all'espresso riconoscimento operato dal d.lgs. 141/2010 di recepimento della direttiva sul credito al consumo, la cui attuazione richiede che nel 2011 siano adottati diversi provvedimenti da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e della Banca d'Italia.

Si condivide anche l'intendimento della Banca di sottoporre a revisione la complessiva normativa secondaria, trascorso un congruo periodo che permetta di valutare l'efficacia delle misure introdotte e l'opportunità di ulteriori affinamenti.

3. Progetti normativi dell'Obiettivo Strategico 1

Con riguardo ai singoli progetti normativi che sono riportati nella parte "orizzontale" del documento di consultazione in attuazione dell'Obiettivo Strategico 1, si osserva quanto segue.

Sul progetto normativo 1 (Recepimento della CRD3) il programma di attività ipotizzava modalità di coinvolgimento degli stakeholders diversi dalla pubblica consultazione.

Lo scorso 21 dicembre, invece, la disciplina di recepimento della CRD3 è stata messa in consultazione, sia pure per un breve periodo.

Tale scelta si apprezza particolarmente, atteso che l'intersecarsi, nel tempo, delle norme sulla remunerazione, emanate da diverse Autorità e relative a vari aspetti della tematica, evidenzia l'opportunità di un momento di confronto con i destinatari, per la migliore messa a punto del quadro giuridico di riferimento.

Più in dettaglio, le disposizioni della Banca d'Italia danno attuazione alla CRD3 attraverso una modifica delle attuali disposizioni sulla remunerazione già emanate dalla Banca d'Italia nell'ambito delle disposizioni sul governo societario.

Il recepimento potrebbe richiedere ulteriori modifiche normative per mettere a punto i poteri regolamentari e di intervento delle Autorità di vigilanza, allineandoli al nuovo quadro normativo. Inoltre, potrebbe essere necessario un coordinamento della normativa emanata da Banca d'Italia con le norme contenute nel decreto legislativo sulle remunerazioni degli organi di amministrazione, controllo, direttori generali e dirigenti strategici delle società con azioni quotate, appena approvato, al fine di evitare duplicazioni di adempimenti o norme in contrasto tra di loro.

Riguardo al progetto normativo 6, relativo all'emanazione delle disposizioni di vigilanza che danno attuazione all'art. 53, comma 4-quater del TUB e alla deliberazione del CICR del 29 luglio 2008, n. 277, la proposta normativa posta in consultazione nel 2010 sarà aggiornata per tenere conto dei commenti pervenuti e, prima dell'emanazione definitiva, sarà sottoposta a un'ulteriore breve consultazione.

In attesa di conoscere il contenuto della seconda versione, come già rilevato durante la prima consultazione, si ribadisce la necessità di un efficace coordinamento con la disciplina Consob in materia di operazioni con parti correlate, per evitare discordanze tra le due normative, duplicazioni di adempimenti e complessità della gestione delle procedure applicative, anche in un'ottica di contenimento dei costi.

Con riferimento al progetto normativo 3, non si condivide la scelta di escludere dalla consultazione le disposizioni di vigilanza connesse con il recepimento della nuova Direttiva sulla moneta elettronica (2009/110/CE) ancorché si comprendano le ragioni esposte (ristrettezza dei tempi e portata limitata delle modifiche normative). Date anche le interrelazioni con le recenti disposizioni in materia di istituti di pagamento, si ritiene tale consultazione comunque opportuna.

Con riferimento al progetto normativo 5, sul recepimento della direttiva 2009/65/CE in materia di organismi di investimento collettivo del risparmio armonizzati si osserva che, preso atto dell'assenza di ambiti di

discrezionalità in capo allo Stato per adattare la normativa comunitaria alla disciplina italiana, sarebbe auspicabile un coordinamento normativo lineare tra le varie fonti primarie e secondarie (TUF, Regolamento Intermediari, Regolamento Banca d'Italia sulla gestione collettiva del risparmio) che attualmente disciplinano le Sicav, le SGR, gli OICR, nonché la concessione di tempi ragionevoli per consentire agli intermediari di prendere atto delle modifiche e di adeguarvisi.

In particolare, si pensa alle modifiche che interverranno in materia di commercializzazione di quote di OICVM in uno Stato membro diverso dallo Stato di origine e di libertà di stabilimento di una SGR in uno Stato membro diverso da quello d'origine attraverso l'insediamento di una succursale.

Relativamente al progetto normativo 9, non si condivide l'affermazione secondo la quale l'introduzione di "alcuni adeguamenti" nelle disposizioni in materia di organizzazione e controlli interni (sebbene basati su regole o chiarimenti già esistenti) sia considerata come non dare luogo a costi significativi in capo agli intermediari. Si suggerisce che per questa attività di revisione della disciplina prudenziale venga condotta una specifica analisi di impatto.

4. Progetti normativi dell'Obiettivo Strategico 2

Con specifico riferimento al progetto normativo 3, (emanazione della disciplina secondaria su trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti – Attuazione del nuovo capo I TUB), la circostanza che l'intervento sia incentrato su previsioni di natura secondaria non dovrebbe condurre, come si legge nel documento, a ritenere che l'analisi di impatto possa essere omessa per la tematica della trasparenza, che presenta oneri di compliance particolarmente complessi.

Pertanto, si richiede che l'attività connessa a questo progetto normativo sia assistita da preventiva analisi d'impatto della regolamentazione.