

**Risposta alla consultazione
della Banca d'Italia**

**Attuazione degli orientamenti
EBA in materia di disposizioni di
governance e di controllo sui
prodotti bancari al dettaglio**

9 aprile 2018

Il presente documento contiene le osservazioni dell'Associazione Bancaria Italiana al documento di consultazione della Banca d'Italia recante le modifiche da apportare alle Disposizioni di Trasparenza per dare attuazione agli Orientamenti EBA in materia di *governance* e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio (POG).

Condividendo gli obiettivi che con tali modifiche si intendono perseguire, tra cui in particolare quello di rafforzare il complesso delle disposizioni a presidio della correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti, la scrivente ritiene utile rappresentare le seguenti richieste di modifica o chiarimento, al fine di agevolare l'attività di *compliance* ed evitare che dubbi interpretativi non risolti possano dar luogo ad ingiustificati ulteriori costi implementativi.

Si ringrazia la Banca d'Italia per l'attenzione che vorrà porre alle osservazioni che seguono.

Osservazioni di carattere generale

Perimetro soggettivo

Gli Orientamenti EBA si riferiscono ai prodotti destinati ai soli consumatori, ma riconoscono alle autorità nazionali competenti la possibilità di applicarli anche ai prodotti destinati ad altri clienti.

Esercitando tale discrezionalità, la Banca d'Italia ha ipotizzato che "le nuove norme si applichino ai prodotti bancari e finanziari destinati all'intera clientela al dettaglio¹": quindi non solo i consumatori, ma anche le persone fisiche che svolgono attività professionale o artigianale, gli enti senza finalità di lucro e le micro-imprese.

Secondo quanto indicato nel documento in consultazione, la decisione di estendere il perimetro soggettivo della nuova normativa è supportata dagli esiti di un'analisi di impatto², da cui emergerebbe che, a fronte di costi attesi di poco superiori rispetto a quelli che deriverebbero dall'applicazione delle nuove procedure ai soli prodotti destinati ai consumatori, l'estensione soggettiva apporterebbe significativi benefici a tutti i portatori di interesse coinvolti (clienti, intermediari, autorità di vigilanza).

In verità, pur considerando che l'attuale Sezione XI delle disposizioni di vigilanza in materia di trasparenza già si applica ai clienti al dettaglio, non si può non considerare che i nuovi obblighi sull'identificazione del mercato di riferimento, la conduzione di *test* e la fase di monitoraggio implicheranno necessariamente aggravii organizzativi, che diventerebbero ancora più

¹ Sottolineatura aggiunta.

² Un approfondimento al riguardo è riportato in Appendice.

onerosi in caso di estensione del perimetro soggettivo. Non è scontato, in altre parole, che i costi attesi che deriverebbero dall'applicazione delle nuove procedure a tutta la clientela al dettaglio sarebbero "di poco superiori" rispetto a quelli derivanti da una applicazione riferita ai soli prodotti destinati ai consumatori. Anzi, dalle comunicazioni pervenute da un eterogeneo campione di Associati, gli oneri risulterebbero proporzionali all'ambito oggettivo, escludendo in tal modo qualsiasi economia di scala.

Tale estensione, inoltre, potrebbe potenzialmente essere lesiva degli interessi degli operatori sul territorio nazionale a causa della non omogenea applicazione della normativa da parte di tutti i *player* che operano nell'Unione Europea.

Si chiede quindi di riferire la nuova disciplina ai soli clienti consumatori, ed eventualmente ampliare il perimetro soggettivo dopo un congruo periodo di sperimentazione della nuova disciplina.

Si chiede inoltre, per evitare fraintendimenti, di chiarire nel corpo della disciplina (e non solo nella Premessa al documento in consultazione, nota 2), che il perimetro oggettivo di applicazione della stessa è costituito dai prodotti disciplinati dal TUB e non anche dal TUF.

Entrata in vigore

Con riferimento alle banche di credito cooperativo, che come noto stanno vivendo una peculiare fase di transizione con la costituzione dei Gruppi Bancari Cooperativi, si chiede di posticipare di sei mesi l'entrata in vigore della disciplina per permettere un compiuto adeguamento anche sotto il profilo informatico, e al fine di assicurare un'omogenea e coerente applicazione della normativa da parte dell'intero Gruppo.

Osservazioni puntuali al testo

Premessa (pag. 6 e 7)

Il documento posto in consultazione prevede (capoverso 7, ultimo alinea) che la funzione di conformità o, in sua assenza, l'*internal audit*, svolgano gli opportuni accertamenti finalizzati alla verifica dell'adeguatezza e dell'efficacia delle procedure disciplinate e riferiscano agli organi aziendali con periodicità almeno annuale e, comunque ogni qual volta siano state accertate gravi carenze.

La disposizione non appare coerente con quanto previsto al successivo paragrafo 1-bis cpv. 3 lett. c) - a pag. 8 - in cui si assegna alla funzione di conformità e a quella di gestione dei rischi un ruolo di supporto alle strutture aziendali chiamate ad effettuare le valutazioni periodiche e a relazionare l'organo con funzione di gestione circa l'esito delle stesse.

Si chiede quindi di chiarire se la funzione di conformità deve effettuare direttamente gli accertamenti e rendicontare i vertici sul loro esito, ovvero se debba limitarsi ad un ruolo di supporto alle altre strutture.

Si chiede inoltre di specificare se il coinvolgimento riguarda la funzione di conformità e, in sua assenza, *l'Internal Audit* - come riportato nella Premessa del documento - ovvero la funzione *Compliance* e quella di gestione dei rischi, come specificato al capoverso 3 del paragrafo 1-bis.

In merito, poi, alla cadenza dei controlli, posto che gli Orientamenti EBA non prevedono una cadenza periodica specifica per il *reporting* ai vertici, si propone di eliminare l'obbligo della cadenza annuale, eventualmente richiamando gli ordinari concetti di pianificazione "*risk-based*" di dette funzioni.

Paragrafo 1-bis – Procedure di governo e controllo sui prodotti (pag. 7)

Capoverso 1 (pag. 7)

Mentre gli Orientamenti EBA forniscono un elenco puntuale dei "prodotti" inclusi nell'ambito di applicazione delle disposizioni, la disciplina in consultazione prevede che le nuove regole riguardino genericamente "le operazioni e i servizi che ricadono nell'ambito di applicazione del titolo VI del T.U."

Occorre sottolineare che gli Orientamenti EBA non attribuiscono alle Autorità competenti la facoltà di ampliare l'ambito di applicazione oggettivo della disciplina: la Banca d'Italia, con il richiamo alle "operazioni e servizi" di cui al Titolo VI del TUB sembra quindi assoggettare alle nuove Disposizioni di *governance* e di controllo anche, ad esempio, i servizi di deposito titoli e cassetta di sicurezza.

Nel segnalare che tale scelta sembra porsi in contrasto con la finalità degli Orientamenti EBA di "istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci nell'ambito del SEVIF" e "assicurare l'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione" (art. 16, Reg. UE 1093/2010), si chiede **di sostituire all'espressione "operazioni e servizi" il lemma "prodotti", affinché non si possa creare il dubbio sul fatto che i processi di POG si applicano ai prodotti e non a singole operazioni.**

Inoltre, in applicazione del principio di proporzionalità, si dovrebbe prevedere l'esclusione dal perimetro oggettivo della disciplina dei prodotti più standardizzati e di quelli derivanti da Accordi/Bandi

pubblici, ovvero dei prodotti con caratteristiche tecniche molto semplici (ad esempio tassi fissi, durate predefinite, ecc.).

Per ogni prodotto della specie, quindi, gli intermediari dovrebbero avere la facoltà di non indicare un *target market* "positivo" del prodotto stesso, dal momento che le sue caratteristiche intrinseche potrebbero renderlo idoneo alla generica clientela (*mass market*).

Parallelamente, si ritiene che, per le stesse ragioni, per i medesimi prodotti possano non essere obbligatoriamente individuate le classi di clientela a cui tale prodotto non risulti adatto (*target market* negativo).

Con riferimento all'attività di *test*, sarebbe opportuno specificare che tali analisi dovrebbero essere condotte solo nel caso di prodotti a maggiore complessità ed effettivamente correlati ad evoluzioni di scenario (es. forme particolari di indicizzazione).

Si chiede altresì di meglio chiarire in cosa consista l'attività di monitoraggio e di esemplificare le attività di revisione.

Il testo andrebbe pertanto così riformulato:

1-bis Procedure di governo e controllo sui prodotti

Il presente paragrafo disciplina le politiche e le procedure interne che gli intermediari adottano per elaborare, distribuire, monitorare e sottoporre a revisione ~~le operazioni e i servizi i prodotti~~ che ricadono nell'ambito di applicazione del titolo VI del T.U. ~~(di seguito "prodotti")~~, **ad esclusione di quelli standardizzati e di quelli forniti sulla base di accordi e/o bandi pubblici**. Esso dà anche attuazione agli Orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea sui dispositivi di *governance* e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio del 22 marzo 2016.

Nota 3 (pag. 7)

Oltre alla definizione di "modifica sostanziale", sarebbe utile avere **esempi** di tale concetto, al fine di maggiore certezza operativa.

Capoverso 3, lett. a) (pag.7)

La disposizione prevede che le procedure di governo e di controllo sui prodotti debbano essere coerenti con le politiche aziendali per l'approvazione di nuovi prodotti adottate in conformità della disciplina sui controlli interni.

La nota 5 specifica che le politiche e le procedure adottate costituiscono parte integrante del sistema dei controlli interni.

Si chiede di chiarire meglio il significato e gli eventuali impatti della nota 5.

Sottoparagrafo 1-bis.1 (pag. 8)

Primo capoverso

Il testo in consultazione prevede l'adozione di strumenti, "anche informatici", che permettano di individuare (ed aggiornare) il c.d. *target market*, elaborare ed offrire prodotti adeguati, coerenti e utili per la clientela nonché assicurare che il personale abbia conoscenza della normativa, delle procedure e delle caratteristiche dei prodotti.

In assenza di analogo riferimento negli Orientamenti EBA e al fine di scongiurare un'eventuale interpretazione restrittiva per cui le banche siano obbligate ad implementare procedure informatiche, **si auspica una riformulazione della disposizione che chiarisca che l'adozione di eventuali soluzioni informatiche è opzionale.**

Con riferimento alla individuazione del c.d. *target market* (cpv. 1, lett. a) si chiede di valutare l'opportunità, nell'ottica di assicurare sempre maggiore trasparenza e correttezza delle relazioni tra intermediari e clientela, che l'Autorità fornisca delle linee guida comuni a tutti i "produttori" per l'individuazione e l'elaborazione del mercato di riferimento andando a declinare i criteri minimi da considerare relativamente "... agli interessi, agli obiettivi, alle caratteristiche e al grado di capacità e alfabetizzazione finanziarie propri del mercato di riferimento" anche attraverso alcune esemplificazioni.

La disciplina prevede che i dispositivi di *governance* e di controllo sui prodotti bancari si applichino "per tutto il ciclo di vita dei prodotti stessi". La nota 3 specifica che il ciclo di vita di un prodotto ha inizio con la sua elaborazione e ha termine "nel momento dell'estinzione di tutti i rapporti contrattuali relativi al prodotto instaurati con la clientela".

Un'interpretazione letterale di tale nota 3 porterebbe, quindi, a considerare obbligatorio il monitoraggio sui prodotti anche durante la vita del prodotto stesso e non solo in fase di immissione nel mercato di riferimento.

Considerata l'elevata onerosità connessa a tale attività, si auspica l'eliminazione di tale previsione con una riformulazione del testo della nota nel modo che segue:

(3) Il ciclo di vita di un prodotto ha inizio con la sua elaborazione e ha termine al momento in cui il prodotto non è più offerto sul mercato.

In subordine, si auspica che la disposizione possa quanto meno essere circoscritta, facendo leva sul principio di proporzionalità, ipotizzando per esempio che la fase finale del ciclo di vita del prodotto corrisponda al venir meno di un rilevante numero di rapporti in essere, senza giungere al loro completo azzeramento.

Sottoparagrafo 1-bis.2

Capoverso 3 lett. b) (pag. 10)

Il cpv. 3, lett. b punto i) prevede che gli intermediari che elaborano i prodotti adottino e applichino procedure interne idonee ad assicurare nel continuo (...) che i canali di distribuzione, diretti e indiretti, abbiano livelli di conoscenza, competenza e capacità adeguati per stabilire se un cliente appartiene o meno ad uno specifico mercato di riferimento e per offrire correttamente ciascun prodotto.

Si chiede di chiarire con quali modalità può essere qualificato "adeguato" dal produttore il livello di competenza del distributore.

Al punto ii) si stabilisce, altresì, che i canali di distribuzione diretti e indiretti devono disporre di un'adeguata conoscenza del mercato e *"in particolare, assicurino che siano prese in considerazione tutte le informazioni fornite dal cliente necessarie per verificare se un cliente fa parte del target market e individuare specifiche classi di clientela, all'interno del target market, i cui obiettivi, interessi e caratteristiche potrebbero non essere soddisfatti da un dato prodotto"*.

Nel segnalare che il *wording* utilizzato non risulta di agevole lettura, la disposizione sembra richiedere la individuazione di ulteriori "sottoinsiemi" nel target market (concetto non presente nelle LG EBA). Si chiede quindi di riformulare **la disposizione in maniera più chiara, evitando in particolare di evocare la definizione formale di ulteriori sottoinsiemi di clienti che andrebbero ulteriormente definiti, monitorati etc.**

Al punto iii) la disciplina in consultazione prevede che i canali di distribuzione, diretti e indiretti favoriscano l'attività di monitoraggio, assicurando che siano raccolte e conservate "per un tempo congruo e coerente con il periodo di commercializzazione del prodotto" le informazioni individuate dagli intermediari e necessarie a valutare se il prodotto soddisfa nel continuo gli interessi, gli obiettivi e le caratteristiche del *target market*.

Si chiede di meglio esplicitare cosa si intende con l'espressione "un tempo congruo" legata al periodo di commercializzazione del prodotto, posto che, nella stessa frase, viene poi fatto riferimento a informazioni atte a valutare se il prodotto soddisfa "nel continuo" gli interessi del *target market*.

Primo indent, punto i) (pag. 12)

Si prevede che la documentazione informativa sia coerente col livello di "alfabetizzazione finanziaria" dei clienti appartenenti al mercato di riferimento. L'espressione è vaga e suscettibile di più interpretazioni. **Si chiede pertanto di eliminarla.**

Nota 1 al paragrafo 2 (pag. 12)

Al paragrafo "2 Procedure Interne", in nota 1, si segnalano alcune incoerenze.

In particolare:

- la nota fa rimando al perimetro dei prodotti ai quali non si applicano le disposizioni, perimetro che dovrebbe essere meglio esplicitato; da quanto emerge in "Premessa" e al capitolo "1-bis Procedure di governo e controllo sui prodotti" (ferme restando le osservazioni critiche già svolte al riguardo), detto perimetro sarebbe costituito da: i) prodotti bancari e finanziari (nell'accezione indicata nella nota 2 in Premessa alla disciplina in consultazione) destinati all'intera clientela al dettaglio; ii) operazioni e servizi che ricadono nell'ambito di applicazione del titolo VI del T.U.. Parrebbero quindi esclusi solo i prodotti esclusivamente dedicati ai non consumatori;
- nel prosieguo la nota continua sostenendo che – solo per i prodotti esclusi dall'applicazione – gli intermediari debbano valutare "l'introduzione di strumenti, anche informatici, che consentano di verificare la coerenza tra il profilo del cliente e i prodotti allo stesso offerti". Interpretando letteralmente la nota parrebbe quindi che si debbano prevedere procedure a presidio della vendita solo dei prodotti esclusi dal perimetro, cosa che non appare coerente con le esigenze di maggior tutela dei clienti e con lo spirito stesso delle linee guida.

Si chiede quindi di chiarire la portata e gli effetti della nota n.1) con riguardo ai prodotti a cui non si applicano le disposizioni del par. 1.bis.

Appendice: nota sull'analisi d'impatto

L'Autorità ha condotto un'analisi di impatto redatta in forma semplificata (AIRS).

Le "Linee Guida per l'Analisi di Impatto della Regolamentazione" (cfr. la Circolare n. 277 del 20/7/2010) prevedono che l'AIRS riassuma "le principali argomentazioni economiche che hanno condotto all'intervento regolamentare e alla scelta dell'opzione più opportuna".

Nella "Relazione sull'analisi di impatto" - che accompagna il documento in consultazione - tali argomentazioni non sono supportate da evidenze quantitative e sono rinvenibili nei seguenti passaggi:

- **PREMESSA - ESERCIZIO DELLA DISCREZIONALITÀ:** "Gli orientamenti dell'EBA riguardano i prodotti destinati ai soli consumatori (opzione H.1, n.d.r.); essi riconoscono tuttavia che le autorità nazionali competenti possano applicarli anche a prodotti destinati ad altri clienti (opzione H.2, n.d.r.)". "L'esistenza di rilevanti margini di discrezionalità nell'identificazione dei soggetti beneficiari delle procedure rende necessario effettuare un'analisi sugli impatti di opzioni alternative di attuazione delle nuove regole".
- **ADEMPIMENTI ULTERIORI (TIPOLOGIE DI ONERI):** "Non sono previste (dalla normativa vigente n.d.r.) disposizioni specifiche sul confezionamento dei prodotti, con particolare riferimento all'identificazione di un mercato di riferimento per i diversi prodotti, alla conduzione di test per verificarne l'impatto, al monitoraggio periodico, alle azioni correttive e alla selezione dei canali distributivi più idonei".
- **ANALISI DI IMPATTO:** L'Autorità ha condotto un'analisi di impatto redatta in forma semplificata (AIRS) per la "ridotta disponibilità di dati e/o di altre informazioni quantitative".
- **COSTI (CONSIDERAZIONI IN ASSENZA DI MISURAZIONI):** "Nel confronto con l'opzione H.1, l'adozione dell'opzione H.2 non dovrebbe comportare un significativo incremento dei costi per gli intermediari".
- **TRASLAZIONE DEI COSTI:** "I maggiori costi sostenuti dagli intermediari (nell'opzione H.1, n.d.r.) potrebbero essere traslati in tutto o in parte sui consumatori, con l'effetto di accrescere per essi l'onerosità dei prodotti". "Per i clienti al dettaglio diversi dai consumatori (opzione H.2, n.d.r.), l'introduzione di nuove procedure e i corrispondenti costi per gli intermediari potrebbero produrre un aumento degli oneri relativi ai prodotti offerti al pari di quelli ipotizzati per i consumatori. Ne discenderebbe quindi che – invariati i costi a carico dei consumatori – i costi a carico della clientela al dettaglio complessivamente considerata sarebbero superiori rispetto a quelli dell'opzione H.1".
- **BENEFICI (CONSIDERAZIONI IN ASSENZA DI MISURAZIONI):** "I benefici dell'opzione H.2 per la clientela al dettaglio, gli intermediari e l'autorità, risulterebbero superiori a quelli attesi nell'opzione H.1".
- **CONCLUSIONI (IN ASSENZA DI MISURAZIONI):** "Il confronto tra le opzioni mostra come, a fronte di costi attesi solo di poco superiori a quelli connessi con l'opzione H.1, l'opzione H.2 è in grado di apportare benefici sensibilmente maggiori per i diversi portatori di interesse. Essa, dunque, appare preferibile."

Per quanto sopra, nell'analisi di impatto svolta dall'Autorità si rileva un elevato grado di incertezza sulla quantificazione degli effetti possibili sui portatori di interesse (clientela inclusa).

Pertanto, prima dell'estensione prevista dall'ipotesi H.2, sembra opportuno svolgere un monitoraggio (ex-post) dei benefici realizzati e dei costi effettivamente sostenuti dalle banche con riguardo all'applicazione della sola opzione H.1.

Ciò, in particolare, per intercettare gli effetti che tali disposizioni potrebbero avere sulle banche di dimensioni più contenute.