



**PROGRAMMA DELL'ATTIVITÀ NORMATIVA DELL'AREA
VIGILANZA PER L'ANNO 2011**

Marzo 2011

Programma dell'attività normativa dell'Area Vigilanza per l'anno 2011

1. Perché un programma di attività normativa?

Far conoscere i futuri sviluppi della normativa, gli obiettivi strategici che si vogliono realizzare, il metodo con cui si intende procedere, le aree di maggiore rilievo in cui interverranno le innovazioni, è parte di quel processo di *better regulation* in cui la Banca crede: rafforza la trasparenza dell'azione normativa; consente un confronto aperto con il mercato, che si riflette positivamente anche sulla qualità delle norme; permette agli stessi operatori di programmare le ricadute che le diverse iniziative normative possono avere sulla loro attività.

Questa iniziativa verrà ripetuta ogni anno. Viene effettuata per la prima volta adesso perché la base normativa su cui si fonda è il Regolamento emanato nel marzo 2010, che disciplina l'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, con il quale è stato attuato l'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (legge per la tutela del risparmio).

Il programma definisce l'oggetto degli atti normativi da emanare nel 2011, le diverse fasi del processo di emanazione e la loro probabile tempistica. 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 per il 2011 è parte di un processo più ampio di programmazione dell'attività di regolazione, che ha un orizzonte di medio periodo ed è guidato da alcuni obiettivi strategici - a loro volta articolati in obiettivi intermedi - funzionali ad una realizzazione più efficace delle finalità che per legge informano l'azione della Banca. Di seguito si dà quindi conto anche di questi aspetti.

2. A quali finalità generali si ispira l'azione, anche normativa, della Banca?

L'esistenza di un sistema pubblico di supervisione sull'attività delle banche e degli intermediari finanziari, e i connessi poteri di regolazione, sono giustificati dall'esigenza di salvaguardare l'interesse generale alla tutela del risparmio, espressamente previsto dall'articolo 47 della Costituzione.

È questo articolo della Costituzione alla base dei testi unici bancario e della finanza, che attribuiscono alla Banca d'Italia, da sola o con altre Autorità, compiti estesi di normazione secondaria.

Già a livello legislativo l'impostazione adottata in Italia nel regolare l'intermediazione bancaria e finanziaria è differente da quella di altri paesi, soprattutto per la maggiore estensione delle attività che vengono assoggettate a riserva e che sono quindi consentite solo a soggetti regolati e controllati; ciò ha contribuito a prevenire il trasferimento di attività verso soggetti non regolamentati per sfruttare spazi di arbitraggio normativo, che in altri ordinamenti ha comportato ad esempio la diffusione del cosiddetto "sistema bancario ombra", identificato come una delle cause primarie della crisi finanziaria degli anni scorsi.

Anche nella regolamentazione secondaria l'approccio seguito presenta alcune specificità rispetto all'esperienza di altri paesi: la normativa della Banca d'Italia è molto più dettagliata e – anche ricorrendo ad esempi – si sforza di declinare le previsioni comunitarie nella concreta realtà giuridica italiana. Oltre a favorire la certezza giuridica e quindi un'applicazione uniforme delle disposizioni, questo approccio consente di rafforzarne l'efficacia in sede applicativa, prevenendo fenomeni di arbitraggio.

Nel tempo, la Banca d'Italia ha modificato profondamente il modo con cui esercitare le proprie funzioni.

Da un'impostazione di tipo strutturale, caratterizzata da un ampio ricorso allo strumento delle autorizzazioni e all'imposizione di vincoli operativi, è passata ad un modello basato sull'emanazione di regole generali di tipo tecnico e prudenziale, in linea con le disposizioni comunitarie e con le indicazioni elaborate in altre sedi internazionali. I controlli strutturali sono stati sostituiti dall'analisi dei modelli organizzativi dei soggetti vigilati e della loro capacità di misurare, gestire e controllare i rischi. È stata ridotta in misura significativa l'area degli atti che devono essere sottoposti all'autorizzazione della Banca d'Italia.

È inoltre cresciuta nel corso degli ultimi anni l'interazione con gli operatori e più in generale i destinatari delle norme attraverso il ricorso alla consultazione e a forme di dialogo anche non strutturato prima della definizione degli interventi normativi. La produzione normativa è stata preceduta da analisi dell'impatto delle regole proposte, che hanno accompagnato i documenti di consultazione e dato conto delle ragioni delle scelte tra opzioni regolamentari alternative. Ne ha beneficiato non solo la qualità delle norme, ma anche la loro comprensione in sede applicativa. Si è accresciuto il grado di condivisione degli obiettivi di fondo dell'azione regolamentare.

Le finalità dell'azione di vigilanza della Banca d'Italia sono individuate nei testi unici bancario (TUB) e della finanza (TUF).

Con riferimento alle **banche, ai gruppi bancari, alle società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'art. 107, agli intermediari che offrono servizi di pagamento e agli istituti di moneta elettronica**, il TUB prevede che i poteri di vigilanza attribuiti alla Banca d'Italia siano esercitati avendo riguardo alla **sana e prudente gestione, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia** (art. 5).

Il nuovo art. 127 del TUB, come modificato dal d.lgs. 141/2010, affianca alle finalità indicate nell'articolo 5 la **tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali e della correttezza dei rapporti con la clientela**.

I poteri di vigilanza sui **soggetti che operano nel settore dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio** (banche, società di gestione del risparmio – SGR, società di investimento a capitale variabile – Sicav, società di intermediazione mobiliare – SIM), sono ripartiti fra la Banca d'Italia e la Consob. L'art. 5 del TUF assegna alla Banca d'Italia **competenza esclusiva** sui profili attinenti a **contenimento del rischio, stabilità patrimoniale e sana e prudente gestione degli intermediari**; alla Commissione spetta tutelare la trasparenza e la correttezza dei comportamenti. Su alcune materie, che rilevano per entrambi i profili, è prevista una **competenza regolamentare congiunta** delle due Autorità.

La Banca d'Italia è inoltre responsabile dei compiti in materia di **contrasto al riciclaggio**, un tempo spettanti all'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC). In particolare, spetta alla Vigilanza emanare disposizioni secondarie in tema di verifica della clientela, registrazione dei dati, organizzazione e controlli interni e di accertare, anche in via ispettiva, il rispetto da parte di intermediari bancari e finanziari della normativa antiriciclaggio.

3. La crisi finanziaria e la riforma della regolamentazione decisa dal G20 e nell'UE

La crisi ha messo in discussione modelli di vigilanza che avevano esercitato una forte influenza culturale a livello globale, imponendo un ripensamento complessivo delle regole e dei metodi di supervisione. Nel breve termine questo può creare disorientamento e richiede l'ancoraggio dell'azione normativa a chiari obiettivi.

La scelta di un modello di vigilanza orientato al rischio esce confermata e rafforzata. Esso non può prescindere da un efficace processo di pianificazione, che consenta di individuare tempo per tempo i principali rischi per gli intermediari bancari e finanziari e definire le priorità per la regolamentazione e per i controlli di vigilanza, approntare le risorse umane, organizzative e tecnologiche per farvi fronte, rendere possibili valutazioni successive sull'efficacia e l'efficienza dell'azione svolta.

L'approccio regolamentare della Banca d'Italia si è rivelato nel complesso efficace: insieme a un sistema di controlli rigoroso e orientato ai rischi, ha contribuito a preservare la solidità del

sistema finanziario italiano; la capacità di tenuta delle banche italiane è stata confermata dall'esercizio di stress test dell'estate scorsa.

Il processo di profonda revisione del quadro regolamentare in corso di definizione a livello internazionale rappresenta un'occasione per provare ad esportare i punti di forza dell'esperienza italiana; al tempo stesso, fornisce anche un'occasione per riconsiderare l'adeguatezza delle scelte fatte in passato e razionalizzare il *rulebook* complessivo che si è stratificato nel corso degli anni.

Alla riunione di novembre dei Leaders del G20 sono state approvate le proposte del Financial Stability Board (FSB), che disegnano una riforma complessiva e ambiziosa della regolamentazione della finanza.

La prima area di intervento è quella prudenziale. Il rafforzamento della stabilità degli intermediari passerà attraverso un significativo miglioramento della qualità del capitale, l'innalzamento dei requisiti minimi e la previsione di *buffers* patrimoniali che limitino la prociclicità della finanza (i.e., la tendenza a sottovalutare i rischi e a allargare la disponibilità del credito nelle fasi alte del ciclo, seguita da un'eccessiva restrizione creditizia nelle fasi recessive). La crisi ha anche mostrato che la copertura patrimoniale dei rischi generati dall'attività di negoziazione e in derivati non era sufficientemente elevata e aveva dato incentivi a sviluppare modelli di business che si sono rivelati particolarmente fragili: la revisione del trattamento prudenziale di queste esposizioni è un passo particolarmente importante della riforma. Verrà anche introdotto un requisito di leva finanziaria, che dovrà contenere l'indebitamento complessivo delle istituzioni finanziarie e fornire un presidio a fronte di possibili errori nella misurazione del rischio da parte dei modelli interni delle banche. Infine, le banche saranno tenute a rispettare nuovi requisiti di liquidità, che imporranno di avere disponibili *buffers* di attività prontamente liquidabili per fare fronte a episodi di stress e di mantenere un assetto bilanciato nella composizione per scadenza di poste dell'attivo e del passivo. Molta enfasi è posta anche sulla capacità degli intermediari di gestire il rischio, anche attraverso appropriati modelli di *governance*, che prevedano un adeguato coinvolgimento del *senior management* delle banche.

La seconda serie di riforme riguarda le istituzioni rilevanti a livello sistemico. Innanzitutto, dovrà essere ridotta la probabilità che questi intermediari entrino in situazioni di crisi, anche introducendo requisiti prudenziali aggiuntivi e una vigilanza rafforzata. Ma è anche essenziale assicurare che queste istituzioni, in caso di crisi, possano fallire; nessuna deve più essere "*too big to fail*" e quindi salvata per forza con denaro pubblico: vanno perciò definiti sistemi di gestione e risoluzione delle crisi che consentano di fare uscire dal mercato in modo ordinato anche gli intermediari di maggiore dimensione e complessità.

Una terza area di intervento è sui sistemi di remunerazione usati dalle istituzioni finanziarie, che devono essere strutturati in modo da incentivare una corretta assunzione dei rischi legando la retribuzione a risultati economici effettivi e duraturi.

Infine, le raccomandazioni del FSB si concentrano sugli standard contabili, che devono essere rivisti per attenuarne gli effetti prociclici, che hanno aggravato l'ampiezza della crisi, e garantire l'eliminazione di differenze tra giurisdizioni, innalzando la qualità dei principi contabili a livello mondiale.

Il FSB condurrà esercizi di *peer review* per assicurare che la riforma sia applicata in modo rigoroso e coerente a livello globale. Una *review* è attualmente in corso sull'Italia.

In molte delle aree toccate dalla riforma la regolamentazione italiana è già intervenuta. In altre, i lavori preparatori sono in uno stadio avanzato. In alcune, le autorità italiane stanno contribuendo sui tavoli internazionali ed europei per la finalizzazione di regole condivise.

A livello europeo la riforma delle regole sarà accompagnata dall'avvio della nuova architettura istituzionale, incentrata sulle tre autorità europee nei settori bancario, mobiliare e assicurativo, che costituiranno il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria, e su un Consiglio per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board – ESRB*), che verrà stabilito presso la Banca Centrale Europea.

4. Gli obiettivi strategici dell'attività di regolamentazione della Banca d'Italia

Nel quadro della riforma globale ed europea della regolamentazione bancaria e finanziaria sono stati quindi identificati gli obiettivi strategici verso i quali orientare l'attività di produzione normativa nei prossimi anni, a loro volta articolati in obiettivi intermedi. Come si diceva in premessa, a essi si ispira il piano per l'attività del 2011.

Obiettivo strategico n. 1): Il rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

La riforma della regolamentazione prudenziale proposta dal FSB e approvata nelle sue linee fondamentali dal G20 dovrà essere applicata negli ordinamenti nazionali entro l'inizio del 2013.

La Banca d'Italia continuerà a contribuire alla definizione delle linee di *policy* ai tavoli internazionali e a sostenere l'avvio della nuova architettura istituzionale europea.

L'attuazione della riforma sarà anche un'occasione per un'azione di razionalizzazione del quadro normativo italiano e una nuova impostazione del dialogo con le parti interessate.

La nuova normativa sarà composta in parte sostanziale da regole definite direttamente a livello europeo nelle aree in cui le nuove autorità potranno emanare standard direttamente vincolanti, e da regole italiane, sempre coerenti con i principi internazionali e le norme comunitarie.

La Banca d'Italia nel corso del 2011 avvierà un progetto di medio termine volto a rivedere i propri fascicoli normativi, con l'obiettivo di (i) unificare per quanto possibile le circolari applicabili alle diverse categorie di intermediari; (ii) assicurarne la coerenza e la corretta interazione con gli standard europei e globali; (iii) recepire gli interventi di modifica e di chiarimento interpretativo

effettuati negli ultimi anni; (iv) aggiornare le norme alla luce di quanto è emerso in sede applicativa; (v) ripensare l'impostazione del testo normativo secondo le tecniche della *better regulation*, con un approccio per principi accompagnato da esempi pratici; (vi) rivedere il linguaggio normativo e la presentazione delle norme, per accrescere l'efficacia della comunicazione.

Obiettivi intermedi:

(i) *Contributo al disegno di nuove regole prudenziali nelle sedi internazionali ed europee.* Ci si sta avviando verso un regime che richiede alle istituzioni finanziarie di operare con più capitale, di migliore qualità; introduce strumenti di vigilanza anticiclici, con *buffer* patrimoniali costruiti nelle fasi positive del ciclo, per essere utilizzati in periodi di difficoltà; impone una nuova attenzione ai profili di *governance* e agli incentivi all'assunzione dei rischi, soprattutto quelli impliciti nei meccanismi di remunerazione. La Banca d'Italia contribuisce al disegno di questi nuovi strumenti, attraverso la partecipazione alla negoziazione, producendo documenti di *policy*, portando proprie analisi e contributi, contribuendo alle valutazioni di impatto e alla calibrazione dei requisiti.

(ii) *Sostegno all'avvio della nuova architettura istituzionale e adesione convinta al "single rulebook" europeo*

La Banca d'Italia darà un contributo attivo all'avvio della nuova struttura istituzionale europea, incentrata sullo ESRB (stabilito presso la BCE con il fine di sviluppare la vigilanza macroprudenziale) e le tre autorità di vigilanza europee sulle banche, i mercati mobiliari e le assicurazioni e i fondi pensione.

Nel processo di riforma dell'assetto istituzionale e regolamentare della vigilanza, la Banca d'Italia sostiene l'adozione a livello europeo di un set di regole vincolanti armonizzate (*single rulebook*) e intende contribuire attivamente alla predisposizione di questo quadro normativo, che implica una drastica riduzione delle aree di discrezionalità nazionale e l'armonizzazione massima delle discipline nazionali, sostenendo il proprio approccio basato sul rigore delle disposizioni. Questo significa che parte del *rulebook* complessivo che le istituzioni italiane dovranno rispettare saranno semplici traduzioni di regole concordate in sede europea, che non ammetteranno ulteriori specificazioni a livello nazionale. È importante che questo approccio venga esteso a porzioni rilevanti delle regole prudenziali, perseguendo gradualmente una uniformità di approcci in aree chiave quali la definizione del capitale, i requisiti patrimoniali, i limiti alla concentrazione del rischio, i requisiti di liquidità, le regole di organizzazione e i controlli interni, le modalità di funzionamento dei collegi dei supervisori.

(iii) *Adeguamento del nostro ordinamento, con il rifacimento delle disposizioni di vigilanza e una migliore definizione del perimetro della regolamentazione.*

Per gli intermediari finanziari non bancari il riordino del quadro normativo prevede anche una revisione del perimetro della vigilanza e del sistema dei controlli. Con il d.lgs. 141/2010 sono state modificate le attività soggette a riserva, razionalizzato il novero di soggetti da sottoporre alla regolamentazione e alla vigilanza della Banca d'Italia, prevista – in alcuni settori - la costituzione di Organismi con funzioni di controllo (su questi aspetti si veda il par. 2).

(iv) Verso norme di principio, assistite da meccanismi di quesiti strutturati e trasparenti

Per le materie che rimarranno di competenza nazionale anche dopo l'emanazione del *single rulebook* sarà mantenuto l'orientamento seguito sinora verso una normativa accurata e rigorosa. Norme dettagliate sono rapidamente superate dall'evoluzione delle pratiche di mercato, e richiedono un continuo adeguamento. In linea con l'approccio già adottato in occasione dei più recenti interventi normativi (ad es. disciplina della *governance*), si muoverà sempre più verso norme di principio, snelle e scritte con un linguaggio piano. Un sistema di gestione delle risposte ai quesiti, integrato nei fascicoli regolamentari e sempre visibile sul sito internet della Banca d'Italia, consentirà di assicurare un adeguato grado di dettaglio del quadro regolamentare, mantenendone la necessaria flessibilità.

(v) Revisione dei procedimenti di autorizzazione della Banca d'Italia nella prospettiva della riduzione della vigilanza strutturale.

I residui controlli incentrati sull'autorizzazione preventiva impegnano una notevole quantità di risorse, indipendentemente dalla rilevanza del caso di specie rispetto alle priorità della vigilanza, e impongono vincoli legati alle scadenze previste dall'ordinamento. Per completare il passaggio a un sistema di controlli *risk-based*, si procederà a una revisione della regolamentazione secondaria, volta a limitare le fattispecie da sottoporre ad autorizzazione ai casi in cui ciò è previsto per legge o è necessario per il corretto esercizio dei controlli.

(vi) Miglior dialogo con le parti interessate, consultazione e analisi di impatto

Crescente attenzione viene prestata all'analisi dell'impatto economico della normativa e al processo di consultazione pubblica. Nel rispetto dei rispettivi ruoli e responsabilità, il contributo dell'industria e degli utilizzatori di servizi bancari e finanziari può comunque essere valorizzato attraverso l'adozione di procedure e modalità di interazione che consentano un maggiore e più efficace coinvolgimento dei soggetti interessati, ad esempio attraverso i panel consultivi previsti dall'art. 6 del Regolamento. Il confronto dovrà essere anticipato ove possibile alla fase di progettazione dell'intervento normativo e di definizione delle opzioni da esercitare. Si esploreranno nuove modalità di svolgimento delle procedure di consultazione: sinora condotte in genere su bozze di testi normativi ben definiti: in caso di interventi di portata limitata si può richiedere all'industria di fornire indicazioni sulle scelte rilevanti (*call for evidence*); l'avvio della consultazione può essere anticipato pubblicando le opzioni normative individuate e i relativi orientamenti di policy; la

tradizionale procedura scritta per l'invio delle risposte può essere sostituita da audizioni pubbliche sulle bozze di documenti.

Obiettivo strategico n. 2): Il consolidamento del quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela

La Banca d'Italia da tempo presta attenzione alla correttezza e alla trasparenza dei comportamenti tra intermediari e clienti nonché all'integrità del mercato rispetto a fenomeni quali l'usura, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

L'approccio con cui si sono affrontati questi temi è mutato nel tempo: dall'enfasi posta principalmente sulle ricadute che comportamenti scorretti o illegali possono determinare sull'esposizione ai rischi degli intermediari, si è passati a una logica che vede queste finalità come autonome rispetto a obiettivi di stabilità. Al cambiamento hanno concorso, da un lato, la crescente attenzione prestata dalla Banca ai temi della protezione della clientela bancaria e finanziaria, derivante dai poteri normativi e di controllo già previsti dal Testo Unico Bancario; dall'altro, l'accresciuta rilevanza dei temi connessi con l'integrità del mercato, oggetto – nelle aree dell'antiriciclaggio e antiterrorismo – di forte impulso anche a livello internazionale.

L'espresso riconoscimento nel TUB della trasparenza e correttezza dei comportamenti degli intermediari quale finalità diretta dell'azione di vigilanza, operato dal d.lgs. 141 di recepimento della direttiva sul credito al consumo, e l'evoluzione della disciplina in materia di antiriciclaggio, antiterrorismo e usura chiedono alla Banca d'Italia di proseguire nel processo di revisione e rafforzamento delle norme, oltre che dei controlli.

L'attuazione della nuova normativa europea sul credito al consumo è stata l'occasione per realizzare una riforma ampia, che guarda non solo alla trasparenza e correttezza nei confronti della clientela, ma anche alle regole di accesso e di operatività degli intermediari non bancari e dei loro canali distributivi. La logica sottesa, condivisibile, è che anche in questo segmento di mercato una buona regolamentazione deve assicurare – oltre a una protezione adeguata dei clienti - la presenza di operatori finanziari professionali e solidi e di canali distributivi diversificati, che siano in grado di favorire la concorrenza e in cui operino soggetti competenti e affidabili. Per la piena attuazione della riforma è prevista l'adozione entro il 2011 di diversi provvedimenti da parte del Ministro dell'economia e della finanze e della Banca d'Italia.

Anche in queste aree, come già in passato avvenuto e salvo casi eccezionali o urgenti, l'attività di regolazione della Banca d'Italia sarà preceduta da analisi di impatto e da forme di dialogo con il mercato.

Obiettivi intermedi:

(i) Completamento della revisione del quadro normativo in materia di trasparenza

Nel biennio 2009-2010 la disciplina a tutela della clientela di banche e intermediari finanziari, relativa ai servizi disciplinati dal TUB, è radicalmente mutata - a seguito del recepimento di normative europee e di iniziative nazionali - per assicurare rapporti più trasparenti e corretti, livelli maggiori di concorrenza e, conseguentemente, una riduzione dei costi per la clientela.

A luglio 2009 è stata emanata la nuova disciplina secondaria sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei comportamenti; a ottobre ha iniziato ad operare l'Arbitro bancario finanziario (ABF), al quale la Banca d'Italia fornisce supporto tecnico. A marzo 2010 è stata recepita la direttiva sui servizi di pagamento (PSD); con il dlgs. 141 di agosto quella sul credito ai consumatori. È stato inoltre modificato il titolo VI del TUB: le competenze della Banca d'Italia sono state estese, i poteri di intervento rafforzati. A febbraio 2011 è stata emanata la disciplina secondaria di attuazione della direttiva sul credito al consumo.

A seguito delle molteplici innovazioni già introdotte, la normativa italiana di trasparenza e correttezza è tra le più avanzate nel confronto internazionale. Salvo alcuni aggiustamenti di dettaglio necessari per tenere conto delle nuove disposizioni di legge previste dal dlgs. 141, la complessiva normativa secondaria di trasparenza sarà quindi ritoccata trascorso un congruo periodo, che permetta di valutare – alla luce dell'esperienza applicativa maturata sulle attuali disposizioni – l'efficacia delle misure introdotte e l'opportunità di ulteriori affinamenti. In quella sede potrebbe essere utile valutare se non sia possibile apportare ulteriori snellimenti e semplificazioni ai documenti di trasparenza che gli intermediari devono predisporre.

(ii) Attuazione della riforma del Titolo V del TUB e l'avvio dell'operatività degli organismi di vigilanza su microcredito, confidi, agenti e mediatori

La recente riforma legislativa ridefinisce l'assetto della supervisione ed è volta a rafforzare i controlli sull'intermediazione creditizia non bancaria e sulle relative reti distributive, attraverso requisiti di accesso più stringenti, regole di comportamento e di funzionamento più severe, strumenti di monitoraggio più incisivi.

Molte delle novità introdotte dalla riforma entreranno a regime dopo un periodo transitorio lungo. Entro la fine del 2011 il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia dovranno adottare i provvedimenti di attuazione necessari; le aree di intervento più rilevanti riguardano il nuovo regime della riserva di attività sulla concessione di credito e sul microcredito, le regole di accesso al mercato e di vigilanza prudenziale degli intermediari finanziari, la vigilanza consolidata dei gruppi finanziari, la disciplina applicabile alle società fiduciarie, la costituzione degli organismi previsti nel settore del microcredito, dei confidi, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, i requisiti di iscrizione all'albo per gli agenti di istituti di pagamento.

5. Il piano per il 2011

In relazione agli obiettivi strategici descritti in precedenza sono stati identificati i progetti che verranno condotti nel corso del 2011, che vengono descritti nella tabella allegata. Una bozza del piano è stata sottoposta a consultazione pubblica nel mese di dicembre 2010. I commenti ricevuti e una sintesi delle risposte sono pubblicati sul sito della Banca d'Italia.



Progetti normativi per il 2011

Marzo 2011

Obiettivo strategico n. 1

Il rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione	Fine Consultazione	Emanazione definitiva
1					
Emanazione delle disposizioni di vigilanza in connessione con il recepimento della direttiva CRD3, per la parte relativa ai sistemi di remunerazione e in banche e SIM.	<p>Considerato lo stretto termine previsto per l'attuazione della direttiva, si ritiene opportuno avviarne il recepimento – per la parte che riguarda le banche e laddove possibile - attraverso una modifica delle attuali disposizioni sulla remunerazione già emanate dalla Banca d'Italia in connessione con la disciplina sul governo societario.</p> <p>Per il completo recepimento della direttiva sono necessari interventi sia a livello legislativo sia di carattere secondario, diversi tra banche e SIM. In particolare è richiesto:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ per la parte banche: modifiche al TUB, delibera CICR, disposizioni Banca d'Italia;▪ per la parte SIM: modifiche al TUF modifiche al regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob. <p>Le norme primarie appaiono soprattutto necessarie per modificare i poteri regolamentari e di intervento delle Autorità di vigilanza per:</p> <p>a) includere un espresso riferimento alle remunerazioni e al governo societario;</p> <p>b) ricomprendere le remunerazioni nell'ambito dell'informativa ex terzo pilastro;</p> <p>c) attribuire alle Autorità il potere di porre limiti alle remunerazioni variabili quando non in linea con i target patrimoniali e quello di limitare i compensi per le banche che hanno ricevuto aiuti di Stato.</p>	La direttiva doveva essere recepita entro il 31 dicembre 2010.	Dicembre 2010	Gennaio 2011	Marzo 2011

segue...

Obiettivo strategico n. 1

Il rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione	Fine Consultazione	Emanazione definitiva
1					
<i>...segue</i> Emanazione delle disposizioni di vigilanza in connessione con il recepimento della direttiva CRD3, per la parte relativa ai sistemi di remunerazione in banche e SIM.	<p>L'attuazione della direttiva rappresenta inoltre l'occasione per introdurre a livello di legislazione primaria il potere dell'Autorità di vigilanza di rimuovere singoli esponenti aziendali in linea con gli indirizzi internazionali e come più volte sollecitato anche del Fondo Monetario Internazionale.</p> <p>Tenuto conto che si tratta di una direttiva di armonizzazione massima non si condurrà l'analisi di impatto della regolamentazione.</p>				

Obiettivo strategico n. 1

Il rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione	Fine Consultazione	Emanazione definitiva
2					
Emanazione delle disposizioni di vigilanza in connessione con il recepimento della direttiva 2007/44/Ce sull'acquisizione di partecipazioni qualificate in banche e imprese di investimento	<p>A seguito delle modifiche introdotte dal dlgs. 21/2010 nel TUB e nel TUF, è necessario provvedere all'emanazione della disciplina secondaria in materia di controlli sugli assetti proprietari di banche, intermediari finanziari, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica, SIM, SGR e SICAV.</p> <p>Per gli intermediari disciplinati dal TUB, le disposizioni di vigilanza devono essere emanate previa deliberazione del CICR.</p> <p>Si ricorda che già prima dell'emanazione del dlgs. 21/2010, tenuto conto che il termine per il recepimento della direttiva (fissato al 21 marzo 2009) era scaduto, nel maggio 2009 la Banca d'Italia – secondo un'impostazione condivisa con il Ministero dell'Economia e delle finanze – ha informato il mercato del carattere self-executing della direttiva e della sua diretta efficacia sui procedimenti di autorizzazione all'acquisto o variazione di partecipazioni qualificate in banche e imprese di investimento.</p>		Delibera CICR: dicembre 2010	febbraio 2011	aprile 2011
			Disposizioni Banca d'Italia: settembre 2011	novembre 2011	gennaio 2012

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
3					
Emanazione delle disposizioni di vigilanza in connessione con il recepimento della direttiva 2009/110/CE sugli istituti di moneta elettronica	<p>La direttiva, di armonizzazione massima, modifica il regime degli istituti di moneta elettronica, coordinandolo con la nuova disciplina degli istituti di pagamento. In particolare, è ridotto il capitale minimo per l'avvio dell'operatività e vengono modificati i requisiti di tutela previsti per i fondi ricevuti (mutuati dal regime previsto per gli istituti di pagamento). Limitate variazioni sono apportate in tema di requisiti patrimoniali minimi a fronte dei rischi rivenienti dalla moneta elettronica emessa. Agli IMEL è inoltre consentito concedere credito e svolgere anche altri servizi di pagamento.</p> <p>Dovranno essere apportate alcune modifiche al TUB ed aggiornate le disposizioni di vigilanza in materia di autorizzazione, attività esercitabili e regime prudenziale. Limitati interventi sono necessari sulla disciplina di trasparenza, per recepire le disposizioni della direttiva sul rimborso della moneta elettronica.</p> <p>Tenuto conto che si tratta di una direttiva di armonizzazione massima non si condurrà l'analisi di impatto della regolamentazione.</p>	aprile 2011	marzo 2011 Data la scadenza ravvicinata per l'attuazione della direttiva e la portata limitata delle modifiche normative si intende procedere con modalità alternative alla consultazione pubblica, ad esempio consultazioni limitate alle sole associazioni di categoria, <i>call for evidence</i> , audizioni.	marzo 2011	aprile 2011 (compatibilmente con l'approvazione delle modifiche al TUB da parte del Parlamento)

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
4					
Emanazione delle disposizioni di vigilanza in connessione con il recepimento della direttiva 2009/65/CE in materia di organismi di investimento collettivo del risparmio armonizzati (UCITS IV)	<p>La direttiva introduce: la regolamentazione del “passaporto europeo” che consente alla SGR di uno Stato membro di gestire fondi autorizzati in un diverso Stato dell’UE; modifiche alla disciplina in materia di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi; nuovi presidi di tutela dell’investitore per incrementare la consapevolezza degli investimenti (cd. key investor information); norme armonizzate sulle fusioni e sulle strutture master-feeder.</p> <p>Dovranno essere apportate alcune modifiche al TUF e ai decreti ministeriali, nonché al Regolamento congiunto BI-CONSOB in materia di organizzazione degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva. Per quanto attiene alla normativa secondaria, si procederà all’aggiornamento del Regolamento in materia di gestione collettiva del risparmio.</p> <p>Tenuto conto che si tratta di una direttiva di armonizzazione massima non si condurrà l'analisi di impatto della regolamentazione.</p>	giugno 2011	marzo 2011	aprile 2011	giugno 2011 (compatibilmente con l’approvazione delle modifiche al TUF da parte del Parlamento)

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
5	<p>Disciplina dei fidi a soggetti collegati</p> <p>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.</p> <p>La proposta normativa posta in consultazione sarà aggiornata per tenere conto dei commenti pervenuti; prima dell'emanazione definitiva sarà sottoposta a un'ulteriore breve consultazione. L'AIR è stata già condotta e una Relazione preliminare pubblicata con il documento di consultazione.</p> <p>Contestualmente verrà emanata la revisione della disciplina di vigilanza sulle partecipazioni detenibili dalle banche, strettamente connessa con la normativa sulle parti collegate.</p>		marzo 2011	aprile 2011	giugno 2011

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
6	Istituzione di uno schema segnaletico per la verifica del rispetto della disciplina dei fidi a soggetti collegati		aprile 2011	maggio 2011	giugno 2011
	A complemento della nuova disciplina delle attività di rischio verso soggetti collegati sarà emanata la relativa disciplina segnaletica per la verifica del rispetto dei limiti prudenziali. Si prevede che la disciplina formerà oggetto di un'analisi di impatto della regolamentazione.				

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
7	<p>Integrazione negli schemi segnaletici prudenziali della segnalazione “destrutturata” su esposizioni infra-gruppo, rettifiche di valore e perdita attesa a livello di portafoglio regolamentare.</p> <p>Si intende integrare negli schemi segnaletici prudenziali la rilevazione “destrutturata” che attualmente viene richiesta ai gruppi IRB italiani per acquisire informazioni specifiche su esposizioni infra-gruppo, rettifiche di valore e perdita attesa a livello di portafoglio regolamentare. Le informazioni richieste sono necessarie per il monitoraggio periodico dei requisiti prudenziali richiesto alla Banca d’Italia dal Comitato di Basilea.</p> <p>Si prevede che la disciplina formerà oggetto di un'analisi di impatto della regolamentazione.</p>		aprile 2011	maggio 2011	giugno 2011

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio	Fine	Emanazione
8			Consultazione	Consultazione	definitiva
Revisione della disciplina prudenziale dei controlli interni delle banche	Revisione delle disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e controlli interni per recepire diversi provvedimenti normativi e chiarimenti interpretativi intervenuti negli ultimi anni ed introdurre alcuni adeguamenti in relazione alle esigenze riscontrate nell'attività di supervisione. Si prevede che la disciplina formerà oggetto di un'analisi di impatto della regolamentazione. In relazione a ciò si prevede uno slittamento in avanti dei tempi di realizzazione del progetto.		luglio 2011	settembre 2011	novembre 2011

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione	Fine Consultazione	Emanazione definitiva
9					
Emanazione delle disposizioni di vigilanza in connessione con il recepimento della direttiva CRD3 in materia di cartolarizzazioni, modelli interni sui rischi di mercato e informativa al pubblico (3° Pilastro)	<p>In materia di cartolarizzazioni, la direttiva prevede l'introduzione di un trattamento prudenziale specifico (più rigoroso rispetto a quello vigente) per le esposizioni derivanti da operazioni di ricartolarizzazione, la revisione del trattamento delle esposizioni allocate nel portafoglio di negoziazione a fini di vigilanza e una significativa estensione degli obblighi di informativa al pubblico.</p> <p>Per quanto concerne i rischi di mercato, la direttiva integra la disciplina dei modelli interni con un requisito patrimoniale che tiene conto di due componenti del rischio specifico (rischio di default e rischio di migrazione) attualmente non considerate dai modelli VaR sul rischio generico. Si prevede inoltre che le banche calcolino un VaR stressato, determinato facendo riferimento a periodi di stress ed utilizzando una serie storica di almeno 12 mesi.</p> <p>Limitatamente alle opzioni rimesse alla discrezionalità delle Autorità nazionali si prevede di condurre l'analisi di impatto della regolamentazione.</p>	Le disposizioni di vigilanza devono entrare in vigore entro il 31 dicembre 2011.	giugno 2011	settembre 2011	dicembre 2011

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
10					
Adeguamento degli schemi segnaletici alle modifiche normative che saranno introdotte in attuazione della direttiva CRD 3.	<p>Gli schemi per le segnalazioni prudenziali saranno adeguati alle modifiche introdotte nella normativa prudenziale in attuazione della direttiva CRD 3 (cfr. progetto 10).</p> <p>Non si prevede di procedere a analisi di impatto della regolamentazione, tenuto conto che il costo degli interventi dovrebbe essere marginale.</p>	dicembre 2011	luglio 2011	ottobre 2011	dicembre 2011

Obiettivo strategico n. 1

Rafforzamento delle norme prudenziali, in un processo normativo più aperto

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
11					
Revisione della disciplina secondaria in materia di obbligazioni bancarie garantite	Revisione della disciplina ministeriale (Decreti del Ministero dell'economia e delle finanze) e di vigilanza sia per recepire le modifiche apportate dalla CRD 3 ai requisiti per l'applicazione del trattamento prudenziale preferenziale (individuazione degli <i>eligible assets</i>) sia per tener conto delle modifiche introdotte dal d.lgs. 141/2010 alla disciplina primaria e di vigilanza delle società veicolo (legge 130). Tenuto conto dei ridotti margini di discrezionalità previsti dalla nuova disciplina non si prevede di condurre l'analisi di impatto della regolamentazione.	Dicembre 2011	giugno 2011	Settembre 2011	dicembre 2011

Obiettivo strategico n. 2

Consolidamento del quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione	Fine Consultazione	Emanazione definitiva
1	<p>Emanazione della disciplina secondaria per l'attuazione della direttiva sul credito ai consumatori (2008/48/CE)</p> <p>Il d.lgs. 141, nel recepire a livello legislativo la direttiva sul credito ai consumatori, attribuisce alla Banca d'Italia il compito di emanare la disciplina attuativa.</p> <p>Le disposizioni della Banca d'Italia devono essere precedute da una deliberazione del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR), formulata su proposta della Banca d'Italia d'intesa con la Consob. Per uno specifico aspetto (che riguarda l'accesso alle banche dati italiane da parte di finanziatori europei) è anche chiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali.</p> <p>Gli spazi di autonomia lasciati alla normativa secondaria sono molto limitati: la direttiva è di massima armonizzazione e la scelta operata dal legislatore nazionale per il suo recepimento è stata quella di definire già a livello legislativo tutti gli elementi della nuova disciplina. Alla normativa secondaria viene demandata soltanto la definizione di alcuni profili di dettaglio o squisitamente tecnici, la maggior parte dei quali disciplinati in modo puntuale dalla direttiva.</p> <p>Per queste ragioni non si prevede di condurre l'analisi di impatto della regolamentazione.</p>	<p>La normativa secondaria deve essere emanata entro il 17 gennaio 2011.</p> <p>Gli intermediari devono adeguarsi entro i successivi 90 giorni.</p>	<p>Considerati: la natura di massima armonizzazione della direttiva e i conseguenti limitati margini di autonomia lasciati alla normativa secondaria; il termine del 17 gennaio 2011 fissato dal d.lgs. 141 per l'emanazione della disciplina e la circostanza che il termine per il recepimento della direttiva è già scaduto; la presenza di più Autorità coinvolte nel processo di emanazione, si intende procedere con modalità alternative alla consultazione pubblica.</p>	<p>Disposizioni CICR adottate con DM 3 febbraio 2011</p> <p>Disposizioni della Banca d'Italia adottate con provvedimento del 9 febbraio 2011</p>	

Obiettivo strategico n. 2

Consolidamento del quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
2	<p>Emanazione del provvedimento di attuazione del d.lgs. 231/07 in materia di adeguata verifica ai fini della disciplina antiriciclaggio</p>		marzo 2011	maggio 2011	ottobre 2011

Obiettivo strategico n. 2

Consolidamento del quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
3					
Emanazione della disciplina secondaria su trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti (attuazione del nuovo Capo I del Titolo VI TUB)	<p>Il d.lgs. 141 ha modificato la disciplina contenuta nel Capo I del Titolo VI del TUB in tema di trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti. Anche in questo caso, viene attribuito alla Banca d'Italia il compito di emanare la relativa disciplina attuativa, sulla base di deliberazioni del CICR formulate dalla Banca d'Italia d'intesa con la Consob.</p> <p>La disciplina secondaria di trasparenza attualmente vigente è basata su una delibera del CICR di marzo 2003; l'aggiornamento della Delibera CICR del 2003 è stato effettuato contestualmente agli interventi necessari per completare il recepimento della direttiva sul credito ai consumatori (cfr. progetto 1).</p> <p>Le disposizioni secondarie della Banca d'Italia emanate il 9 febbraio 2011 hanno riguardato esclusivamente quelle connesse con le nuove previsioni in materia di credito ai consumatori. Nell'immediato, si intende apportare al provvedimento del 29 luglio 2009 le modifiche necessarie per adeguarlo alle innovazioni introdotte dal dlgs. 141 in tema di: a) modifiche unilaterali del contratto (art. 118 TUB); b) rimborso delle spese per servizi aggiuntivi sostenuti in occasione del recesso dai contratti a tempo indeterminato (art. 120-bis TUB e art. 10-bis della delibera CICR); c) spese addebitabili (art. 127-bis TUB); d) criteri di applicazione della</p>		L'aggiornamento della Delibera CICR del 2003 è stato effettuato contestualmente all'emanazione della delibera CICR necessaria per completare il recepimento della direttiva sul credito ai consumatori (cfr. progetto 1).		
			Disposizioni Banca d'Italia:		
			Maggio 2011	Luglio 2011	Ottobre 2011

Obiettivo strategico n. 2

Consolidamento del quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
3	<p>disciplina di trasparenza ai confidi (art. 127 TUB). Si tratta di modifiche per i quali i margini di discrezionalità sono nulli o molto esigui; per queste ragioni non si prevede di condurre l'analisi di impatto della regolamentazione.</p> <p>Altre revisioni della normativa secondaria di trasparenza potranno essere valutate nel medio periodo, dopo aver considerato – alla luce dell'esperienza applicativa maturata sulle attuali disposizioni – l'efficacia delle misure introdotte e l'opportunità di ulteriori affinamenti e razionalizzazioni.</p>				

Obiettivo strategico n. 2

Consolidamento del quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
4					
Attuazione della riforma della disciplina degli intermediari finanziari non bancari, delle società fiduciarie, di agenti e mediatori	<p>Emanazione della disciplina secondaria in attuazione della riforma introdotta con il d.lgs.141/2010. I principali interventi riguarderanno:</p> <p>a) la disciplina degli intermediari finanziari (in particolare, autorizzazione iniziale e revoca della stessa, disciplina prudenziale, vigilanza consolidata). In connessione con questo progetto si avvieranno anche lavori per aggiornare la disciplina in materia di accesso al mercato bancario, con particolare riferimento ai livelli minimi di capitale e ai criteri di valutazione alla base del rilascio delle autorizzazioni all'attività bancaria;</p> <p>b) l'impianto regolamentare da applicare alle società fiduciarie</p> <p>c) le modalità con cui la Banca d'Italia controlla gli organismi istituiti nei comparti del microcredito, dei confidi e degli agenti e mediatori.</p> <p>L'analisi di impatto della regolamentazione si focalizzerà sugli interventi di cui alla lettera a), in particolare sulla opportunità di mantenere o modificare le differenze esistenti nel regime prudenziale degli intermediari rispetto a quello delle banche e sull'adeguatezza dei livelli minimi di capitale iniziale.</p>	dicembre 2011	giugno 2011	agosto 2011	dicembre 2011

Obiettivo strategico n. 2

Consolidamento del quadro normativo sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela

Progetto	Descrizione	Scadenza	Fasi e tempi del processo di emanazione		
			Inizio Consultazione pubblica	Fine Consultazione pubblica	Emanazione definitiva
5					
Revisione delle disposizioni in materia di sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela (ABF)	Modifica alle disposizioni per tener conto della prima esperienza operativa e assicurarne il coordinamento con il D.Lgs. 4 marzo 2010 n. 28 sulla mediazione civile e commerciale. Non si prevede di procedere ad un'analisi di impatto.		marzo 2011	aprile 2011	giugno 2011