

Osservazioni al

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

**Nuovo Regolamento Banca d'Italia di
attuazione dell'art. 23 della legge 28
dicembre 2005, n. 262
in materia di adozione degli atti di
regolazione**

4 febbraio 2019

Premessa

L'Associazione Bancaria Italiana ringrazia la Banca d'Italia per l'opportunità che le è offerta di contribuire al processo di revisione e aggiornamento delle disposizioni recate dal Regolamento del 24 marzo 2010, che disciplina l'attività di produzione della normativa di vigilanza.

Il provvedimento che si intende adottare (di seguito anche "schema di Regolamento") è di grande interesse per il mondo bancario, andando ad incidere sui principi di trasparente motivazione delle scelte regolamentari adottate e di partecipazione dei destinatari delle norme al processo di produzione normativa.

Di seguito sono illustrate osservazioni di carattere generale e alcune proposte di modifica puntuale al testo, elaborate partendo da un'analisi comparativa dello schema di Regolamento rispetto al Regolamento del 2010.

Si ringrazia la Banca d'Italia per l'attenzione che vorrà porre nel considerare quanto segue.

Osservazioni di carattere generale

La bozza ha il pregio di chiarire o esplicitare molti snodi del processo di consultazione, con il condivisibile obiettivo di incrementare la qualità degli atti normativi e semplificarne la produzione, in un contesto reso sempre più complesso dalla coesistenza di fonti normative europee e nazionali. Peraltro, ad una lettura complessiva del testo, l'impianto ipotizzato sembra generare, insieme ad una semplificazione del processo, una "compressione" degli spazi di intervento riconosciuti ai soggetti potenzialmente interessati alla singola consultazione.

La comprensibile necessità di ottimizzare il processo di consultazione, evitando per quanto possibile la ricezione di contributi ultronei rispetto alle tematiche in discussione, rischia di limitare la possibilità per i partecipanti di contestualizzare i commenti in un quadro più generale, tanto più utile quanto più valorizzato dall'esperienza operativa. Va perseguito un bilanciamento tra l'esigenza di razionalizzazione dell'esame dei contributi ricevuti e i principi di trasparenza e partecipazione, con l'obiettivo - comune al regolatore e ai consultati - di pervenire a scelte di regolazione efficaci e appropriate.

Per una più compiuta illustrazione di tale istanza si rinvia ai commenti puntuali al testo.

Osservazioni puntuali

Programmazione (art. 2 Regolamento 2010, di cui viene proposta l'abrogazione)

Lo schema di Regolamento non disciplina più l'attività di programmazione che è, invece, prevista dall'art. 2 del Regolamento del 2010.

A giustificazione di tale scelta, l'Autorità indica la circostanza che si trattava, comunque, di uno strumento facoltativo, e la necessità di concentrarsi *"sull'attuazione della legge sul risparmio, nel rispetto dei principi di trasparenza e partecipazione"*.

Invero, l'eliminazione della fase di programmazione appare in contrasto con i predetti principi, in quanto la condivisione di detta fase con i soggetti vigilati e con le loro associazioni rappresentative costituisce l'occasione per affermare, nel reciproco interesse, contenuti utili a perfezionare l'efficacia degli strumenti di regolazione.

A conferma dell'utilità riscontrata dal mondo bancario per la partecipazione all'attività di programmazione, si ricorda che la scrivente ha preso parte ad entrambe le consultazioni della Banca d'Italia svolte sul Programma dell'attività normativa, effettuate rispettivamente negli anni 2010 (programmazione per il 2011) e 2011 (programmazione per il 2012).

L'eliminazione dell'articolo 2 ha, quale ulteriore conseguenza, il venir meno della valenza, nel processo di introduzione delle innovazioni normative, dei *"risultati delle analisi dei fallimenti di mercato e regolamentari"* (cfr. art. 2, co. 2, terzo *indent* Reg. del 2010). Nella nuova formulazione del Regolamento, la rilevanza di tale analisi viene omessa anche con riguardo all'analisi di impatto della regolamentazione (cfr. articolo 5 illustrato più avanti).

Si auspica, pertanto, che il nuovo Regolamento continui a prevedere la disciplina della "Programmazione" o, quantomeno, che sia mantenuto fermo il principio della valenza dei "risultati delle analisi dei fallimenti di mercato e regolamentari" nell'introduzione di innovazioni normative.

Consultazione (art. 3)

Nell'art. 3, comma 2 si descrivono le modalità di svolgimento del processo di consultazione, che avviene mediante la pubblicazione sul sito internet dell'Autorità di un "documento di consultazione" che chiarisce il contesto di riferimento e le finalità perseguite dal nuovo atto di regolazione da adottare.

Nell'ottica di ottimizzare detto processo potrebbe essere espressamente previsto (come peraltro spesso già si verifica) che le proposte di modifica a testi già in vigore siano evidenziate graficamente (inserimenti, cancellazioni, spostamenti).

“Partecipazione alla consultazione pubblica” (art. 4)

Uno dei principali elementi di novità introdotti dallo schema di Regolamento riguarda la gestione più efficiente dei commenti ricevuti in sede di risposta. In particolare, l’Autorità si focalizza sui seguenti aspetti in cui si articola tale processo:

- a) format di presentazione dei commenti
- b) contenuto dei commenti
- c) riscontro ai commenti ricevuti

Detti aspetti, di seguito illustrati, sono disciplinati dal combinato disposto degli artt. 4 e 6 del Regolamento.

a) Format di presentazione dei commenti

Secondo il comma 2 dell’art. 4 dello schema, l’Autorità può mettere a disposizione sul proprio sito internet un apposito modulo predefinito con cui i soggetti interessati trasmettono i propri commenti nell’ambito della consultazione. Come dettagliato nella Relazione illustrativa, tale previsione si ispira alle buone pratiche in uso da parte di altre Autorità.

Pur apprezzando, in un’ottica di semplificazione, la possibilità di utilizzare un modulo predefinito per l’invio delle osservazioni, si ravvisa l’opportunità di **prevedere nel formato *standard* proposto dall’Autorità appositi spazi per formulare commenti trasversali o generali, nonchè per inserire tabelle, grafici e altre modalità di rappresentazione dei dati empirici (che, in molte ipotesi, si sono dimostrati utili o sono stati direttamente richiesti dall’Autorità per supportare le richieste dei rispondenti).**

b) Contenuto dei commenti

L’art. 4 comma 1 dello schema detta i criteri che devono rispettare i commenti trasmessi: indicare in maniera puntuale le disposizioni oggetto di regolazione cui fanno riferimento e, se del caso, i risultati dell’AIR e della VIR su cui è basata la formulazione di tali disposizioni.

Collegare il commento alla specifica disposizione cui fa riferimento è un’esigenza che, ad avviso della scrivente, dovrebbe avvertire innanzitutto il rispondente, il cui obiettivo è di rappresentare con precisione le proprie osservazioni. Peraltro, anche in tal caso si segnala che la necessità di formulare solo commenti puntuali potrebbe privare il rispondente della possibilità di svolgere considerazioni di carattere più generale, in relazione al contesto in cui la norma in consultazione è inquadrata o comunque riferibile, considerazioni di cui lo stesso regolatore potrebbe giovare nella definizione della norma stessa.

Si auspica, pertanto, che sia chiarita espressamente la possibilità di formulare osservazioni di portata generale, utili anche a contestualizzare e motivare i commenti puntuali al testo.

c) Riscontro ai commenti ricevuti

L'art. 4, co. 1, ultimo periodo dello schema introduce un elemento di forte discontinuità con il Provvedimento 2010, che al riguardo nulla disponeva, prevedendo che i commenti presentati *"non comportano obbligo di riscontro e non costituiscono vincolo per l'istruttoria"*. Inoltre, come esplicitato al primo periodo del comma 1 dell'art. 6, l'Autorità valuta i commenti ricevuti *"solo se pertinenti e rilevanti per la definizione del contenuto degli atti di regolazione"*.

Pur comprendendo l'esigenza dell'Autorità di ottimizzare il processo, le modifiche proposte non sembrano perseguire l'obiettivo, richiamato nella Relazione Illustrativa, di favorire la *"partecipazione dei destinatari delle norme attraverso la consultazione"* e potrebbero incidere negativamente sulla *"trasparente motivazione delle scelte regolamentari"* e sulla qualità della normativa da adottare.

Un riscontro ai commenti pervenuti – fatta eccezione per quelli palesemente non pertinenti - sarebbe auspicabile, a beneficio della trasparenza del processo di definizione della disciplina.

Si chiede quindi di prevedere un riscontro ai commenti ricevuti, fatta eccezione per quelli manifestamente non pertinenti rispetto alla normativa in consultazione.

"Esito della consultazione e adozione dell'atto" (art. 6)

Il comma 3 prevede che *"In occasione della pubblicazione degli atti di regolazione sottoposti a consultazione pubblica, o successivamente, la Banca d'Italia dà conto con apposito documento e anche in forma sintetica della valutazione dei commenti esaminati ai fini della definizione del contenuto degli atti di regolazione adottati ("resoconto della consultazione")"*.

E' a tutti nota l'importanza che i documenti di resoconto alla consultazione hanno acquisito nel tempo, diventando uno degli strumenti più utilizzati per comprendere appieno le scelte normative adottate e per agevolare i destinatari della disciplina nella relativa *compliance*, soprattutto in sede di prima attuazione della normativa.

Per valorizzare ulteriormente lo strumento del "Resoconto" e rendere tempestivamente disponibili le considerazioni e le valutazioni che hanno accompagnato la definizione della disciplina, andrebbe tenuto fermo il principio secondo cui la pubblicazione del provvedimento

definitivo deve essere accompagnata dal resoconto della consultazione, con i riscontri ai commenti ricevuti.

In particolare, la pubblicazione del resoconto –strumento spesso indispensabile ad indirizzare in modo efficiente gli investimenti applicativi e procedurali – dovrebbe comunque precedere e non seguire la fase applicativa del provvedimento.

Per le stesse ragioni, la possibilità di riscontri “in forma sintetica” andrebbe circoscritta ai soli casi in cui tale riscontro sintetico sia comunque in grado di esprimere la motivazione della decisione dell’Autorità.

“Casi di deroga o esclusione” (art. 8)

Nel comma 1 vengono confermate e precisate le ipotesi di necessità e urgenza o le ragioni di riservatezza, al verificarsi delle quali l’Autorità può escludere in tutto o in parte le previsioni del Regolamento in tema di consultazione, partecipazione a consultazione, AIR, esito della consultazione e adozione dell’atto (cfr. artt. 3, 4, 5 e 6).

In linea di continuità con quanto previsto dall’art. 8, comma 1 del Regolamento 2010, dette ipotesi si verificano in presenza di: a) eccezionali mutamenti delle condizioni di mercato, b) pregiudizio che la conoscenza dell’atto di regolazione prima della sua adozione potrebbe arrecare, c) urgenza nell’adozione dell’atto di regolazione imposta da una fonte normativa superiore.

Rileva, come unica integrazione rispetto alla precedente formulazione, il rimando, contenuto nella lettera a) del comma 1 dell’articolo 8 dello schema, a *“specifiche esigenze di tutela delle finalità attribuite alla Banca d’Italia dall’ordinamento”*.

Nel comma 2, è prevista la facoltà di non applicare in tutto o in parte le previsioni del Regolamento in tema di consultazione, partecipazione su consultazione pubblica, AIR, esito della consultazione e adozione dell’atto, revisione periodica e VIR (cfr. artt. 3, 4, 5, 6, 7), nel caso di:

- a) atti di recepimento o di raccordo con l’ordinamento nazionale di disposizioni di derivazione europea, già sottoposte a consultazione;
- b) mero adeguamento ad atti di altre Autorità direttamente applicabili o vincolanti. Tale orientamento riprende quanto esplicitato al comma 3 dell’articolo 3 del Provvedimento 2010, estendendone la portata, prima limitata alla sola AIR.

Appare critica la proposta di escludere dalla consultazione pubblica gli atti di regolazione nazionale di derivazione europea, sulla base della circostanza che la consultazione si è già tenuta in sede UE. Ciò in quanto la trasposizione nazionale potrebbe ingenerare per gli operatori domestici conseguenze ulteriori, non prevedibili a priori, anche in virtù del combinato disposto delle norme da recepire con le altre norme che regolano il comparto, o con atti di valenza generale.

Si propone pertanto, di espungere dal testo la lett. a) del comma 2, ovvero, in subordine, di inserire, al termine della fase, la seguente precisazione "e la cui trasposizione avviene senza alcuna integrazione o modifica delle norme da trasportare, ossia senza alcuna scelta discrezionale da parte della Banca d'Italia".

Viene confermato il potere discrezionale esercitato dalla Banca d'Italia nell'escludere dalla conduzione dell'analisi di impatto i casi di adozione di un atto di regolazione che non comportino costi addizionali o non abbiano impatti significativi sui destinatari e sul sistema.

L'analisi d'impatto (AIR) serve proprio alla Banca d'Italia per raccogliere gli elementi utili a valutare l'impatto delle nuove norme. Non si comprende dunque l'opportunità di escludere l'AIR a priori in caso di "impatti non significativi": ci si chiede infatti in base a quali valutazioni, in assenza dell'AIR, la Banca d'Italia potrebbe concludere nel senso della non significatività degli impatti.

Si propone, quindi, di eliminare dal paragrafo 3 dell'art. 8 la frase "o, comunque, non hanno impatti significativi sui destinatari o sul sistema economico e finanziario nel suo complesso".

Nel caso in cui la Banca d'Italia intendesse confermare il mantenimento delle esclusioni e deroghe di cui ai punti precedenti, come anche in relazione ai casi di necessità, urgenza o riservatezza di cui al comma 1, potrebbe risultare utile prevedere una "finestra" temporale, successiva alla pubblicazione della disciplina ma precedente alla sua entrata in vigore, per tener conto di eventuali osservazioni che l'Amministrazione giudichi fondate e tali da determinare una modifica della disciplina emanata in assenza di consultazione. **In altre parole, andrebbe valutata la possibilità che nei casi di omessa consultazione l'efficacia dell'atto emanato sia sospesa per un dato lasso temporale, e che l'Autorità possa (sulla falsariga dei procedimenti in autotutela) tener conto di osservazioni "successive" per provvedere alla definitiva messa a punto del testo.**

Infine, è apprezzabile l'esplicita previsione secondo cui la Banca d'Italia debba "fornire motivazione sulla sussistenza di uno dei casi di deroga o esclusione" (cfr. comma 4, art. 8 dello schema).