

Nuovo regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262  
in materia di adozione degli atti di regolazione

---

*Tavola di resoconto alla consultazione*

## PREMESSA

La presente tavola di resoconto illustra le principali valutazioni e scelte compiute in esito alla consultazione pubblica sul nuovo regolamento della Banca d'Italia (di seguito, "Regolamento") che disciplina – in attuazione dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (di seguito "legge sul risparmio") – le modalità procedurali che la Banca d'Italia segue nella definizione delle scelte e nell'elaborazione degli atti aventi carattere regolamentare o generale.

Nel corso degli ultimi anni, la risposta regolamentare alla crisi finanziaria e il progredire dell'integrazione del mercato interno e dell'Unione bancaria hanno determinato una maggiore complessità dell'ordinamento bancario e finanziario europeo. Nell'ambito del nuovo sistema di articolazione della normativa e di produzione delle regole che ne è risultato, caratterizzato da una composita gerarchia delle fonti e da una pluralità di istituzioni coinvolte, è emersa l'esigenza di rivedere la vigente disciplina del Regolamento del 24 marzo 2010 per semplificare la produzione della normativa e incrementare la qualità degli atti normativi. Lo schema di Regolamento che è stato oggetto di consultazione riflette anche l'esperienza maturata dalla Banca d'Italia nell'applicazione del Regolamento del 2010.

La tavola di resoconto fornisce risposta alle richieste di chiarimento e alle osservazioni che hanno riguardato le innovazioni contenute nel Regolamento. In via generale, si registra un'ampia condivisione delle scelte operate per adeguare le modalità di adozione degli atti di regolazione da parte della Banca d'Italia al nuovo *framework* europeo e internazionale. Le osservazioni pervenute si concentrano su profili preminentemente tecnici, di seguito illustrate.

La consultazione si è chiusa il 6 febbraio 2019. Sono pervenuti commenti e osservazioni da parte di 5 partecipanti:

- ABI – Associazione Bancaria Italiana
- Assogestioni – Associazione del risparmio gestito
- Avv. Cecilia Honorati – Cattedra di Teorie e Tecniche del *Lobbying*, Luiss Guido Carli
- FEDERCASSE – Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo - Casse Rurali ed Artigiane
- Unipol Gruppo S.p.A.

Dei commenti ricevuti, si dà conto solo di quelli che hanno a oggetto le disposizioni secondarie di competenza della Banca d'Italia.

### Legenda

AIR	Analisi di impatto della regolamentazione
CICR	Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio
VIR	Verifica di impatto della regolamentazione

### Osservazioni generali

Dai commenti pervenuti nel corso della consultazione è emerso un generale apprezzamento delle modifiche prospettate, di cui sono state complessivamente condivise le finalità di semplificazione e adeguamento al nuovo quadro normativo europeo.

### Commenti specifici

DISPOSIZIONI	OSSERVAZIONI RICEVUTE	ACCOLTA (SÌ, NO, IN PARTE)	MOTIVAZIONI
	Si chiede che il nuovo Regolamento continui a prevedere la disciplina della “Programmazione”.	No	<p>La programmazione dell’attività normativa era prevista nel Regolamento del 2010 come uno strumento facoltativo; questa scelta rifletteva anche l’esigenza di testarne l’effettiva utilità e i suoi costi in concreto.</p> <p>Si conviene che la pubblicazione di un programma dell’attività normativa potrebbe essere utile per gli <i>stakeholder</i>, perché permette loro di pianificare il dialogo con la Banca d’Italia sulle questioni normative. Ciò richiede che la programmazione abbia un orizzonte temporale sufficientemente lungo e preveda interventi identificati dalla Banca d’Italia in modo autonomo, e da attuare secondo tempi discrezionalmente definiti. Questo era, in larga misura, il contesto nel quale si inseriva il Regolamento del 2010. Nello scenario attuale – in cui contenuti e tempi delle regole sono sempre più dettati dall’agenda europea – la programmazione dell’attività si rivela poco utile, poiché le Autorità di vigilanza nazionali hanno ristretti margini di discrezionalità nell’elaborare le regole e nel definire la loro tempistica e, quindi, nella programmazione dell’attività normativa.</p>
	Si chiede che sia mantenuto fermo il principio della valenza dei “risultati delle analisi dei fallimenti di mercato e regolamentari” nell’introduzione di innovazioni normative.	Chiarimento a lato	L’eliminazione dell’art. 2 del Regolamento del 2010 sulla programmazione non comporta il venir meno della valenza dei “risultati delle analisi dei fallimenti di mercato e regolamentari” nello svolgimento delle AIR e delle VIR, che continueranno ad accompagnare la produzione normativa. Questa rilevanza non è preclusa dalla formulazione del nuovo art. 5 del Regolamento (si veda il commento successivo).

	Si chiede che il Regolamento disciplini lo svolgimento delle procedure attinenti all'effettuazione dell'AIR.	Chiarimento a lato	Le modalità con cui viene effettuata l'AIR sono già disciplinate in un documento separato (Circolare n. 277 della Banca d'Italia, <i>Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione</i> ); il documento è disponibile sul sito web della Banca.
<b>(ART. 3)</b>	Si chiede di prevedere espressamente che le proposte di modifica a testi già in vigore siano evidenziate graficamente.	Chiarimento a lato	Si ritiene non sia necessario – e potrebbe anzi essere controproducente – introdurre una specifica previsione nel Regolamento. La Banca d'Italia già utilizza evidenze grafiche per segnalare le parti della normativa che vengono modificate, quando ciò è utile a illustrare meglio le novità (ad esempio, quando la modifica consiste in aggiunte o eliminazioni di parti di testo). Quando invece le modifiche sono particolarmente estese, mantenere ogni traccia grafica di tutte le singole novità può generare confusione nel lettore.
	Si chiede di introdurre nelle modalità di consultazione diverse dalla consultazione pubblica un riferimento alle associazioni di categoria degli intermediari vigilati o comunque regole che limitano la discrezionalità dell'Autorità nella scelta dei soggetti da consultare e garantiscano parità di accesso.	Sì	Il testo è stato modificato per recepire questa osservazione.
	Si chiede di chiarire che tra i soggetti che possono partecipare alle consultazioni ristrette sono inclusi anche soggetti diversi dalle associazioni di categoria.	Sì	Il testo è stato modificato per chiarire che la locuzione “soggetti individuati in base agli interessi coinvolti” può ricomprendere tutti gli <i>stakeholder</i> e non solo le associazioni di categoria.
<b>(ART. 4)</b>	Si chiede di eliminare la disposizione secondo cui i commenti ricevuti in sede di consultazione non comportano obbligo di riscontro e non	In parte	Il riscontro alle osservazioni svolge una funzione di trasparenza e di motivazione delle scelte di regolazione. Vi possono essere tuttavia osservazioni che hanno carattere molto generale, riguardano aspetti estranei alla normativa su cui si svolge la consultazione, sono volte a ottenere modifiche/chiarimenti di disposizioni non adottate dalla Banca d'Italia, oppure riguardano profili

<p>costituiscono vincolo per l'istruttoria, in quanto ciò potrebbe rappresentare un disincentivo per la partecipazione alla consultazione. In subordine, si chiede di chiarire i criteri di ammissibilità dei commenti. Si chiede inoltre se la disposizione secondo cui la Banca d'Italia valuta i commenti ricevuti "solo se pertinenti e rilevanti per la definizione del contenuto degli atti di regolazione" (articolo 6) può porsi in contraddizione con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei destinatari alla consultazione.</p> <p>Si richiede di circoscrivere la possibilità, per la Banca d'Italia, di fornire riscontri "in forma sintetica" ai soli casi in cui tale riscontro sintetico sia comunque in grado di esprimere la motivazione della decisione dell'Autorità.</p>		<p>normativi o chiarimenti applicativi che coinvolgono anche le competenze di altre Autorità; in questi casi risulta poco utile o difficile fornire un riscontro specifico. La Banca d'Italia comunque esamina tutti i commenti ricevuti e ne tiene conto; al di fuori di casi particolari (quali quelli sopra menzionati), fornisce sempre un riscontro alle osservazioni pervenute.</p> <p>Il testo è stato comunque modificato per chiarire che tutti i commenti pertinenti e rilevanti sono valutati. Il resoconto dà atto della valutazione effettuata, anche quando illustrata in forma sintetica; è inoltre possibile raggruppare le osservazioni aventi portata simile e, in questi casi, il riscontro riguarda il gruppo di osservazioni e non è, pertanto, specifico.</p> <p>La Banca d'Italia infine, come già accade, può fornire nelle ipotesi di atti di regolazione o nei loro schemi specifiche indicazioni per indirizzare le osservazioni (es. può richiedere, nel caso di aggiornamento di un atto di regolazione esistente, che le osservazioni si concentrino solo sulle disposizioni oggetto di modifica).</p>
<p>Viene osservato che la previsione secondo cui i commenti indicano "specificatamente le disposizioni delle ipotesi di atti di regolazione o loro schemi in consultazione cui fanno riferimento e, se del caso, i risultati dell'AIR o della VIR su cui è basata la formulazione di tali disposizioni" e la facoltà per la Banca d'Italia di "definire le</p>	<p>Chiarimento a lato</p>	<p>In aggiunta a quanto riportato in relazione al commento precedente, si osserva che queste disposizioni non intendono affatto impedire la possibilità di formulare osservazioni concernenti l'intero atto di regolazione o di sottoporre tabelle, grafici e altre rappresentazioni di dati empirici. Esse sono dirette a razionalizzare l'interlocuzione con i partecipanti, a focalizzare i commenti sulle disposizioni proposte, in modo da favorire la comprensione e la valutazione delle osservazioni da parte della Banca d'Italia. L'eventuale predisposizione di un modulo da parte della Banca d'Italia, in linea con le prassi di altre Autorità, intende uniformare i contributi alla consultazione per un loro più celere ed</p>

<p>modalità con cui i soggetti interessati trasmettono i commenti pubblicando un modulo apposito sul proprio sito internet” possono impedire la formulazione di commenti generali e di contesto ovvero la presentazione di tabelle, grafici e altre rappresentazioni di dati empirici.</p>		<p>efficace trattamento, senza pregiudicare la possibilità, per i partecipanti, di rappresentare in maniera compiuta le proprie osservazioni.</p>
<p>Si chiede di prevedere che i commenti trasmessi per conto di soggetti diversi dalle persone fisiche possano essere firmati anche dal Direttore Generale.</p>	<p>Sì</p>	<p>Il testo è stato modificato nel senso auspicato.</p>
<p>Si chiede di chiarire ulteriormente le modalità e i requisiti per la trasmissione dei commenti in formato digitale.</p>	<p>Chiarimento a lato</p>	<p>Il Regolamento non disciplina specificamente le modalità e i requisiti di trasmissione dei commenti, che potranno essere inviati, coerentemente con le indicazioni fornite nel documento di consultazione, con l’indicazione della persona fisica o giuridica a nome della quale vengono trasmessi. Ai fini della trasmissione dei commenti non è necessario l’utilizzo della firma digitale.</p>
<p><b>(ART. 6)</b> Si chiede che la pubblicazione del resoconto della consultazione non sia successiva alla pubblicazione del provvedimento definitivo, ma contestuale, o comunque precedente alla fase applicativa del provvedimento o che avvenga entro un termine massimo dall’emanazione del provvedimento definitivo. Inoltre, si chiede la contestuale pubblicazione anche della relazione</p>	<p>In parte</p>	<p>La pubblicazione del resoconto della consultazione in un momento non contestuale all’adozione dell’atto di regolazione è una mera facoltà, che consente alla Banca d’Italia di svolgere tempestivamente la propria funzione normativa in casi eccezionali, quando si è, ad esempio, in presenza di un termine particolarmente ravvicinato da rispettare o quando è di interesse per gli operatori conoscere il prima possibile i contenuti delle disposizioni; l’eventuale intervallo temporale sarebbe comunque esiguo. Di norma, la pubblicazione sarà contestuale e comunque non superiore a 60 giorni dall’emanazione dell’atto (il Regolamento è stato integrato in questo senso).</p> <p>Con riferimento alla pubblicazione dell’AIR (cfr. articolo 3, comma 2) e delle motivazioni, il nuovo Regolamento conferma l’attuale approccio per cui esse</p>



		<p>che illustra le conseguenze degli atti di regolazione sulla regolamentazione e sulle attività degli operatori, nonché le motivazioni delle scelte di regolazione effettuate.</p>
<p><b>(ART. 8)</b></p> <p>Si chiede di eliminare la disposizione per cui l'applicazione degli obblighi di svolgere la consultazione e l'AIR può essere esclusa, in tutto o in parte, quando l'atto di regolazione si limita ad attuare o recepire conformemente il contenuto di atti, anche non vincolanti, di altre Autorità europee già sottoposti a procedure di consultazione o AIR, ovvero, in subordine, di inserire la precisazione nel testo che ciò è possibile quando la trasposizione avviene senza alcuna integrazione o modifica.</p>	<p>No</p>	<p>sono rese pubbliche prima e comunque non oltre l'emanazione dell'atto normativo finale.</p> <p>Per gli atti della Banca d'Italia che attuano o recepiscono conformemente il contenuto degli atti di altre Autorità europee il rispetto dei principi di trasparenza e partecipazione è assicurato nell'ambito della consultazione e dell'AIR effettuate a livello europeo. Nell'attuale contesto europeo, è particolarmente importante che gli <i>stakeholder</i> rappresentino le proprie osservazioni nel momento in cui i testi sono in gestazione presso le Autorità dell'Unione. La consultazione o l'AIR svolte a livello nazionale, dopo che gli atti europei sono stati finalizzati, rischia di risolversi in un esercizio poco utile: infatti, pur trattandosi di atti di <i>soft law</i>, l'esigenza di armonizzare l'applicazione della disciplina e delle prassi di vigilanza e di risoluzione, soprattutto nell'ambito dell'Unione bancaria, riduce di fatto la possibilità di discostarsene. In casi particolari (ad esempio quando nell'ambito dell'iter di approvazione a livello europeo sono emerse specificità meritevoli di attenzione per il contesto italiano), sarà comunque possibile svolgere la consultazione pubblica e l'AIR. Per queste ragioni il nuovo Regolamento riconosce la possibilità sia di non replicare l'utilizzo di questi strumenti a livello nazionale (per rendere più efficiente e tempestiva l'attuazione) sia di farlo. La scelta di non svolgere a livello nazionale la consultazione e l'AIR sarà comunque motivata dalla Banca d'Italia.</p> <p>Con riferimento alla richiesta di inserire la precisazione sul fatto che la trasposizione avviene senza integrazione o modifica delle norme da trasporre, si fa presente che già l'attuale testo del Regolamento, nell'individuare i casi di esclusione della consultazione e dell'AIR, fa riferimento ai soli atti che attuano o recepiscono conformemente il contenuto di quelli europei o che sono di mero adeguamento.</p>

<p>Si chiede di eliminare dai casi di mancata applicazione dell’AIR il riferimento all’assenza di impatti significativi sui destinatari o sul sistema economico e finanziario nel suo complesso e che comunque la selezione delle ipotesi di atti di regolazione da sottoporre ad AIR avvenga sulla base di criteri oggettivi e predeterminati e della programmazione strategica.</p>	<p>No</p>	<p>Non si ritiene di eliminare o modificare la disposizione in esame. I principi della “<i>better regulation</i>” e le prassi delle altre Autorità raccomandano un utilizzo mirato dello strumento dell’AIR: in mancanza di impatti significativi sui destinatari o sul sistema economico e finanziario nel suo complesso, l’AIR non sarebbe in grado di apportare contributi utili all’arricchimento dell’ipotesi regolamentare.</p> <p>In ogni caso il Regolamento richiede comunque alla Banca d’Italia di motivare l’eventuale esclusione dell’AIR.</p>
<p>Si propone, nei casi in cui è prevista una deroga all’obbligo di svolgimento della consultazione (es. eccezionali mutamenti delle condizioni di mercato), di sospendere l’efficacia dell’atto emanato per un dato lasso temporale, e di consentire la trasmissione di osservazioni “successive” da parte dei soggetti interessati.</p>	<p>No</p>	<p>La richiesta riguarda un punto del Regolamento del 2010 che non viene, volutamente, modificato. I casi di deroga allo svolgimento della consultazione e dell’AIR dovuti a situazioni di necessità e urgenza previste dal Regolamento (articolo 8, comma 1) rappresentano infatti situazioni eccezionali, caratterizzate da particolari esigenze che richiedono un tempestivo aggiornamento della normativa; differirne l’entrata in vigore, come proposto, sarebbe – di norma – non compatibile con questo scenario</p>
<p><b>(ART. 9)</b> Si chiede di mantenere la partecipazione ai <i>panel</i> consultivi da parte degli intermediari e dei consumatori in luogo della partecipazione delle sole associazioni rappresentative degli intermediari e dei loro clienti.</p>	<p>Sì</p>	<p>Il testo è stato modificato nel senso auspicato.</p>

<b>(ART. 11)</b>	Si auspica l'applicazione della consultazione anche alle ipotesi regolamentari contenute nelle proposte di deliberazione del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio.	Chiarimento a lato	Il Regolamento prevede la possibilità per la Banca d'Italia di sottoporre a consultazione le proposte di delibera per il CICR.
------------------	---	--------------------	--