

Commissione parlamentare per la semplificazione

*Indagine conoscitiva sulla semplificazione
legislativa ed amministrativa*

Contributo di Salvatore Rossi

Direttore Generale della Banca d'Italia

Presidente dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)

12 marzo 2014

Indice

1. La regolamentazione in campo bancario e assicurativo: le esperienze della Banca d'Italia e dell'IVASS

- *La semplificazione normativa e amministrativa*

- *Le "analisi di impatto della regolamentazione"*

2. Regole semplici e chiare, fatte rispettare: la chiave del progresso economico e civile

Ringrazio questa Commissione parlamentare per avermi invitato, in qualità di Direttore generale della Banca d'Italia e di Presidente dell'IVASS, a illustrare le esperienze di entrambi gli Istituti nella ricerca di una migliore qualità della regolamentazione e di ogni possibile semplificazione normativa e amministrativa nei rispettivi campi d'attività. Sono temi delicati e cruciali, non solo per la realizzazione degli specifici compiti dei due Istituti che rappresento; più in generale, vi si gioca il futuro stesso del Paese, come accennerò nella seconda parte del mio intervento.

Rammento che il mio doppio ruolo discende dalla legge istitutiva del nuovo Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, succeduto dall'inizio del 2013 al cessato Isvap. La legge ha voluto ricondurre la vigilanza assicurativa sotto l'egida della Banca d'Italia, ponendo a capo del nuovo IVASS il Direttorio della Banca integrato da due consiglieri esperti nella specifica materia assicurativa, e statuendo che il Direttore Generale *pro tempore* della Banca d'Italia sia *ex officio* il Presidente dell'IVASS .

L'IVASS è tuttora impegnato in un difficile sforzo di ristrutturazione e riconversione. Molti passi sono stati già compiuti, nella organizzazione interna, nelle prassi di scrittura delle regole e di supervisione; cerchiamo di stare al passo con i mutamenti delle norme internazionali, della struttura e del funzionamento del mercato assicurativo. La Banca d'Italia sta trasfondendo nel nuovo Istituto i frutti della sua lunga esperienza di vigilanza, al tempo stesso valorizzando specificità e risorse presenti nell'Istituto.

Molte delle considerazioni che svolgerò nella prima parte del mio intervento si riferiranno a entrambe le sfere di vigilanza. In alcuni casi le distinguerò.

1. La regolamentazione in campo bancario e assicurativo: le esperienze della Banca d'Italia e dell'IVASS

Gli intermediari bancari e finanziari e le compagnie assicurative sono assoggettati a un complesso insieme di norme, che possono distribuirsi su tre livelli: la normativa europea, le leggi nazionali, le disposizioni emanate dalle autorità nazionali di vigilanza. Le norme riflettono le indicazioni degli organismi tecnici sovranazionali.

Per le autorità il tema della buona qualità delle regole, la cosiddetta *better regulation* (migliore regolamentazione), è da tempo oggetto di discussione e di azione su scala internazionale, in particolare nelle sedi europee. Banca d'Italia e IVASS prendono parte attiva al dibattito internazionale, ispirano la propria azione alle linee guida che ne promanano. Gli obiettivi sono: a) rendere il processo regolamentare quanto più possibile razionale, robusto, fondato sulla conoscenza degli elementi di fatto e degli effetti dell'azione regolatoria; b) promuovere la trasparenza del processo normativo, attraverso il confronto critico con i soggetti interessati: interlocutori istituzionali, l'industria bancaria e quella assicurativa, i cittadini-consumatori; c) adottare un principio di proporzionalità: l'esercizio del potere regolamentare deve essere di intensità proporzionale all'obiettivo di interesse pubblico da raggiungere, in modo da bilanciare benefici e oneri.

La crisi finanziaria globale divampata sei anni fa, da cui il mondo sta faticosamente uscendo, ha fortemente mutato gli orientamenti dell'opinione

pubblica in tema di regolamentazione della finanza, in direzioni altalenanti. Prima della crisi, in particolare nei paesi di cultura anglo-americana, egemoni in campo finanziario, la preoccupazione diffusa era che le regole non fossero intrusive, che non intralciassero mercati e intermediari ritenuti in grado di autodisciplinarsi. Si trattava di una pericolosa illusione, spazzata via dalla crisi. Sopravvenne, nei primi due o tre anni di crisi, la preoccupazione contraria: imbrigliare quegli stessi mercati e intermediari in un reticolo di regole che ne abbattesse la rischiosità intrinseca. Più di recente sono riemerse istanze volte ad alleviare il peso della regolamentazione.

La Banca d'Italia non è vittima di mode culturali. La vigilanza che ha condotto si è sempre sforzata di tenere fede alla massima secondo cui il mercato meglio funzionante è il mercato ben regolato; soprattutto in un settore, come quello *lato sensu* finanziario, in cui l'ingrediente principale è la fiducia dei partecipanti. Questo atteggiamento prudente ha consentito al sistema finanziario italiano di porsi al riparo da quegli eccessi che hanno infine portato alla bancarotta o al salvataggio pubblico tanti grandi intermediari di altri paesi, anche europei. Continuiamo a credere nella esigenza di avere un quadro regolamentare ben definito e completo. Naturalmente, nell'interesse stesso della sua piena efficacia, deve trattarsi di un assetto non ridondante, non pletorico, non oppressivo.

Abbiamo fatto notevoli progressi in questa direzione negli ultimi anni, anche grazie a mutamenti nella legislazione primaria. La "legge sul risparmio" della fine del 2005, coeva di questa Commissione, obbliga le Autorità di vigilanza del settore a motivare le proprie scelte regolamentari, a valutarne gli effetti e i costi per i soggetti vigilati, a consultare questi ultimi e gli organismi rappresentativi dei consumatori. La legge prescrive il rispetto del principio di proporzionalità e l'obbligo di revisione periodica delle normative emanate, per adeguarle all'evoluzione del mercato e degli interessi protetti.

La Banca d'Italia si è prontamente adeguata a questi precetti, che in parte già osservava. Ha emanato un regolamento che disciplina organicamente la propria attività normativa, facendo esplicitamente propri tutti i principi della "migliore regolamentazione".

Sono particolarmente importanti le pubbliche consultazioni preventive sui nuovi progetti di regolamentazione. Esse sono aperte ai rappresentanti dell'industria bancaria e finanziaria, ma anche a professionisti, esperti, associazioni di categoria e singoli cittadini. Viene pubblicato un resoconto delle consultazioni, con le osservazioni ricevute, le indicazioni accolte e, per quelle non accolte, i motivi.

L'IVASS ha pure costantemente applicato i principi della legge del 2005, in particolare quello di pubblica consultazione degli schemi regolamentari e di motivazione delle opzioni regolatorie; ha approvato lo scorso anno un sistematico regolamento sull'adozione degli atti regolamentari, con l'obiettivo di semplificarli e razionalizzarli. Si prevedono, come nel caso bancario, programmazione degli atti normativi, motivazione delle decisioni, consultazioni pubbliche, revisione periodica della normativa, proporzionalità degli interventi regolatori.

La semplificazione normativa e amministrativa

Per rendere chiare e intelligibili le regole, servono tecniche di consolidamento normativo, coerenza interna del *corpus* regolatorio. Far sì che gli operatori possano muoversi entro un quadro giuridico certo e accessibile è un principio di civiltà giuridica.

Anche per questo motivo, la normativa di vigilanza della Banca d'Italia è solitamente compendiata in circolari o provvedimenti suddivisi per aree tematiche o per tipi di intermediari; l'obiettivo è rendere più razionale e

organica la disciplina e agevolare la consultazione dei testi. L'IVASS ha, dal canto suo, condotto un lavoro di ricognizione della normativa regolamentare vigente al fine di semplificare le procedure e gli adempimenti burocratici nei confronti delle imprese d'assicurazione e degli intermediari, anche favorendo l'utilizzo di strumenti digitali.

La prossima entrata in vigore, in Europa, del Meccanismo di vigilanza unico sulle banche pone nuove sfide. Nella sua attività di supervisione la BCE sarà chiamata ad applicare gli atti dell'Unione, costituiti da regolamenti, dalla normativa nazionale di recepimento delle direttive e dalle altre leggi nazionali rilevanti. Da tempo sosteniamo, anche in chiave di semplificazione normativa, che si debba creare in Europa un *single rulebook* per la vigilanza bancaria: un compendio normativo uniforme, armonizzato, aderente ai principi della *better regulation*. È ora in via di realizzazione.

Nella loro azione di supervisione la Banca d'Italia e l'IVASS si conformano ai principi e alle garanzie stabiliti dalla legge sul procedimento amministrativo: sono fissati i termini di conclusione e le unità responsabili dei procedimenti; è disciplinato il diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

L'obiettivo della semplificazione è per noi centrale. Ci sforziamo di snellire i procedimenti, nel rispetto dei vincoli derivanti dal quadro normativo primario. Abbiamo eliminato autorizzazioni non necessarie, ridotti alcuni adempimenti amministrativi, razionalizzata la struttura di procedimenti che non potevano essere abrogati.

Possiamo e dobbiamo fare di più. Teniamo tuttavia presente che la disciplina della finanza è sempre più di derivazione europea e internazionale. Va compiuta nell'Unione europea una riflessione sull'efficacia dell'architettura complessiva delle norme contenute nelle direttive e nei regolamenti, eliminando stratificazioni, incongruenze, dettagli tecnici eccessivi. Si valorizzerebbe il ruolo delle autorità europee come l'EBA e l'EIOPA, si permetterebbe ai

regolatori nazionali – a cui spetta in molti casi dare attuazione a quelle norme – di migliorare la qualità della propria disciplina e di semplificarla.

La "analisi di impatto della regolamentazione"

L'analisi preventiva volta a valutare gli effetti e i costi di una nuova regola, detta di "impatto della regolamentazione" (AIR), è un elemento centrale della *better regulation*. Banca d'Italia e IVASS vi annettono molta importanza.

La Banca d'Italia ha inserito dal 2008 negli uffici della Vigilanza uno specifico settore, concentrandovi risorse specializzate. L'unità di AIR è separata dalle strutture incaricate di scrivere le regole, ma sono previsti con esse raccordi funzionali. Nel 2010 è stata emanata una circolare contenente le linee guida per l'AIR e il ruolo della funzione nel processo normativo.

Primo compito dell'AIR è, per ogni nuova regola di cui si ipotizzi l'introduzione, accertare il "fallimento del mercato" o la carenza regolamentare a cui essa intende ovviare. Fatto ciò, si esaminano le varie opzioni regolamentari, anche confrontandosi con l'esterno, e se ne valutano costi e benefici. Si fa molta attenzione al principio di proporzionalità: per provvedimenti di minima importanza l'AIR si omette e in ogni caso la profondità dell'analisi dipende dalla complessità del problema.

Viene a volte contestata dalla dottrina l'utilità dell'analisi costi-benefici, con l'argomento che il regolatore non ha quasi mai a disposizione il *set* informativo necessario, che può valutare i benefici solo qualitativamente. L'obiezione è seria ma non decisiva. Non si possono dettare regole alla cieca, senza avere almeno un'idea dei vantaggi e degli svantaggi.

L'AIR è da noi una funzione in crescita.

Abbiamo affrontato temi di primo piano in ambito internazionale, quali la definizione del nuovo *framework* prudenziale di Basilea 3, i nuovi strumenti per la risoluzione delle banche, le misure strutturali per il sistema bancario. L'AIR ha anche interessato disposizioni nazionali, come il regime autorizzativo per l'accesso all'attività bancaria, la trasparenza e la correttezza nelle relazioni banca-cliente, l'intermediazione finanziaria non bancaria, il trattamento prudenziale delle esposizioni verso le piccole e medie imprese, gli strumenti macro-prudenziali e i controlli interni delle banche. La Banca partecipa all'*Impact Assessment Network* delle Autorità europee di vigilanza, come mezzo di condivisione delle *best practices* a livello internazionale. È cresciuta la partecipazione degli esperti di analisi d'impatto ai gruppi di lavoro tecnici a livello internazionale.

Anche l'IVASS dedica crescente attenzione all'AIR. Il regolamento del 2013 che prima citavo è stato allineato con gli orientamenti internazionali in materia e con le analoghe disposizioni di altre autorità di vigilanza. Intendiamo rendere note le modalità con cui l'Istituto individuerà costi e benefici connessi con le diverse opzioni regolamentari. I regolamenti emanati ai sensi del Codice delle assicurazioni sono sottoposti a revisione periodica per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi di investitori e risparmiatori.

2. Regole semplici e chiare, fatte rispettare: la chiave del progresso economico e civile

Fin qui ho fornito una breve panoramica di ciò che la Banca d'Italia e l'IVASS concretamente fanno, e intendono fare, per accrescere chiarezza e semplicità delle regole che esse emanano o che contribuiscono a disegnare. Vorrei ora dedicare qualche considerazione al tema generale della

semplificazione in Italia. Mi baserò anche sulle riflessioni svolte poco meno di un anno fa dal Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea (noto come “comitato dei saggi”) istituito dal Presidente della Repubblica e di cui ho avuto l’onore di fare parte¹.

È stato fatto negli ultimi anni qualche progresso lungo la strada della semplificazione amministrativa e normativa. Cito, fra gli altri, tre esempi ben noti: la segnalazione certificata d’inizio attività (SCIA); i programmi di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese (MOA); gli sportelli unici. I progressi sono tuttavia insufficienti. Non si è modificata in profondità la percezione negativa che gli imprenditori italiani e stranieri hanno del funzionamento dell’apparato amministrativo. A radicarla contribuiscono la tortuosità e la lentezza dei processi di riforma: si pensi proprio al caso dello sportello unico per le attività produttive, istituito nel 1998 e non ancora pienamente efficace. Non basta la regola, prevista dal decreto “Semplifica Italia”, secondo cui per ogni nuovo onere amministrativo che si ritenga di introdurre occorre eliminarne uno esistente. Bisognerebbe che le amministrazioni fossero obbligate a una drastica semplificazione degli oneri vigenti, programmata in tempi certi e trasparenti, verificata periodicamente in modi accessibili al pubblico.

Soprattutto, va cambiato in profondità il modo di produrre nuove norme. Mi limito a toccare due temi. Quando si progetta una nuova norma bisogna porsi immediatamente due interrogativi: se possa produrre effetti indesiderati sul funzionamento dell’economia e dei mercati; se possa essere facilmente e rapidamente applicata.

Alla prima domanda dovrebbe rispondere l’analisi d’impatto della regolazione, prima menzionata. Ma essa è ancora poco utilizzata nella generalità

¹ http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_agenda_possibile.pdf.

degli enti pubblici italiani. L'obbligo per i normatori, sia centrali sia locali, di farvi ricorso va rafforzato. Alla valutazione *ex ante* deve aggiungersi quella *ex post*, a scadenze prefissate.

La seconda domanda, sulla pronta attuabilità delle nuove norme, apre un vaso di Pandora. Molto spesso i provvedimenti di legge nel nostro paese non trovano concreta applicazione, a causa della mancata, o molto tardiva e incompleta, emanazione dei regolamenti attuativi. La legge in genere rinvia ad atti normativi secondari; fintantoché questi non vengono adottati la disciplina è incerta, inefficace. Il fenomeno deriva a volte dalla difficoltà di comporre i conflitti in sede politica, sicché si rinvia la soluzione alla sede tecnica; altre volte dalla complessità della materia, tale da richiedere l'intervento delle amministrazioni competenti; in tutti i casi, dalla tortuosità della procedura, che prevede spesso numerosi "concerti" fra ministeri e passaggi dalla Corte dei Conti e dal Consiglio di Stato.

L'avvio nel 2012 di un'attività sistematica di monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi da parte della Presidenza del Consiglio e la pubblicazione *on-line* dei risultati rappresenta un importante elemento di novità. Occorrerebbe rafforzare la verifica sull'efficacia dell'azione di Governo fornendo una completa pubblicità dell'iter di approvazione degli atti normativi secondari e delle eventuali cause di blocco, con l'obbligo di rendere note le ragioni che rallentano o impediscono l'adozione degli atti nei termini stabiliti, in modo da favorire il controllo diffuso e le sanzioni reputazionali; andrebbe previsto un collegamento fra il rispetto dei termini e i premi alle amministrazioni e ai dirigenti.

Il sistema di norme e istituzioni di un paese influenza costi e competitività delle imprese, le loro decisioni d'investimento, le modalità di allocazione delle risorse, l'entrata e l'uscita delle imprese dal mercato.

Se le norme sono farraginose e instabili, i cittadini, le imprese non possono prevedere le conseguenze delle loro azioni e le loro iniziative economiche sono frenate; si diffondono la corruzione e l'economia sommersa, a vantaggio dei disonesti. Una legislazione troppo complessa induce incertezze interpretative, favorisce le liti, ingolfa l'amministrazione della giustizia.

Queste sono purtroppo le condizioni in cui il nostro paese versa da molti anni, secondo ogni indagine o graduatoria internazionale. Ridurre gli oneri amministrativi e realizzare una reale semplificazione della normativa sono obiettivi prioritari. La semplicità è la prima garanzia di efficacia dell'intervento pubblico nell'economia. Dovrebbe essere il criterio fondamentale per sceglierne le forme.