

Convegno ABI
Better regulation e processo legislativo

**L'interazione tra Autorità e mercato nella produzione normativa.
Regole e prassi nella Banca d'Italia**

Intervento di Anna Maria Tarantola
Direttore Centrale per la Vigilanza Creditizia e Finanziaria

Roma, 14 marzo 2007

Sommario

1. Premessa	3
2. La convergenza della regolamentazione di vigilanza e la <i>better regulation</i>	4
3. I procedimenti normativi nella legge sul risparmio e la prassi della Banca d'Italia.....	4
3.1 <i>L'articolo 23 della legge sul risparmio</i>	4
3.2 <i>La prassi della regolamentazione in Banca d'Italia</i>	6
4. La tecnica normativa: qualità delle norme, semplificazione	10
5. Conseguenze della <i>better regulation</i> sull'organizzazione e sulle modalità dei controlli ..	11
6. Conclusioni	13

1. Premessa

L'esigenza di migliorare la regolamentazione, di produrre "buone regole", è oggi avvertita tanto dal mercato quanto dalle Autorità di regolazione e controllo. In un contesto di mercato globale e di crescente competizione gli operatori richiedono un più ampio coinvolgimento nei processi di formazione delle regole, riduzione dei costi, semplificazione; le Autorità, dal canto loro, avvertono l'esigenza di circoscrivere i rischi e nello stesso tempo di intensificare il confronto con gli operatori, di superare gli ostacoli al *level playing field*, di basare le proprie scelte su elementi di conoscenza sicuri e fondati.

Per corrispondere a queste esigenze, in diverse sedi nazionali e internazionali si vanno sviluppando principi e tecniche che, sotto il nome di *better regulation*, ricomprendono modalità di produzione normativa incentrate sulla consultazione dei destinatari, sulle analisi costi-benefici e di impatto, sulla motivazione trasparente delle scelte. Il tentativo di migliorare la regolamentazione si riflette nelle procedure e nei contenuti normativi, che si orientano sempre più verso una disciplina per principi anziché di regole dettagliate; sono parte di questa tendenza anche gli obiettivi di semplificazione e riduzione del quadro regolamentare, il contenimento degli oneri per gli operatori e per il sistema economico nel suo complesso. Tratterò brevemente tutti questi aspetti.

Significative applicazioni delle suddette tendenze si riscontrano nei processi normativi comunitari, che da tempo si giovano della consultazione e delle valutazioni d'impatto economico, sociale e ambientale. Il programma di *better regulation* recentemente avviato dall'Unione europea, che interessa anche la disciplina dei mercati finanziari, attribuisce rilievo centrale ai temi della semplificazione e del contenimento degli oneri. Significativo è il tentativo di definire metodologie comuni per la misurazione dei costi della burocrazia e degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

2. La convergenza della regolamentazione di vigilanza e la *better regulation*

Nelle scelte di *policy* dei regolatori del settore finanziario si riscontrano due linee di tendenza comuni: la convergenza internazionale della normativa di vigilanza e l'incorporazione in quest'ultima delle *best practices* espresse dagli operatori e dal mercato. All'origine di questa tendenza vi sono importanti fattori di mercato: la globalizzazione della finanza e l'internazionalizzazione degli intermediari sollecitano l'uniformità delle regole e il superamento degli ostacoli alla concorrenza; la complessità dei sistemi organizzativi e gestionali degli intermediari e la rapidità di cambiamento del contesto di mercato richiedono maggiore flessibilità e rapidità di adeguamento del quadro regolamentare.

Il tema del rapporto tra normativa di vigilanza e *best practices* involge l'ampio dibattito in corso, sia in ambito internazionale sia a livello nazionale, sul tipo di regolamentazione adottato dalle Autorità competenti.

Oggetto della riflessione sono i vantaggi e gli svantaggi di un approccio basato prevalentemente sull'indicazione di principi di carattere generale (*principles-based regulation*) rispetto a uno basato sulla formulazione di regole di carattere specifico (*rules-based regulation*). Il dibattito emerso in sede internazionale si è esteso anche alle conseguenze dei diversi approcci alla regolamentazione sul grado di competitività internazionale di mercati finanziari "concorrenti".

Un esempio di regolamentazione basata sui principi è stata, in ambito contabile, la recente adozione in Europa, per le società quotate, degli *standards* contabili internazionali (IAS/IFRS). Gli IAS, infatti, dettano per la redazione del bilancio principi generali (tra cui quello della valutazione al *fair value* di alcune tipologie di attività e passività finanziarie), il cui rispetto sostanziale è demandato direttamente alle società quotate. Non sono, ad esempio, previsti schemi di bilancio particolarmente dettagliati, come invece prevedevano le regole precedenti.

3. I procedimenti normativi nella legge sul risparmio e la prassi della Banca d'Italia

3.1 *L'articolo 23 della legge sul risparmio*

I temi della *better regulation* e della scelta del tipo di regolamentazione sono particolarmente attuali per il nostro Paese. L'articolo 23 della legge sul risparmio

prevede, per i procedimenti normativi delle Autorità di vigilanza, obblighi in punto di motivazione delle scelte, di analisi d'impatto, di consultazione dei destinatari delle norme e degli organismi rappresentativi dei consumatori. La norma richiama il principio di proporzionalità, inteso come "*criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari*"; inoltre, obbliga le Autorità alla periodica revisione delle normative emanate, per adeguarle all'evoluzione del mercato e degli interessi protetti. Infine, dispone che le Autorità emanino regolamenti per disciplinare le modalità con cui dare attuazione a detti principi.

La "codificazione" in una norma giuridica dei principi fondamentali della *better regulation* è un fatto positivo, che marca un progresso di civiltà giuridica. È apprezzabile l'impostazione della norma, che stabilisce principi e doveri di tipo generale, rimettendone l'attuazione ai comportamenti e alle norme proprie dei regolatori. Una disciplina legislativa maggiormente prescrittiva e dettagliata mal si adatterebbe alle differenze istituzionali e organizzative delle diverse Autorità di controllo e rischierebbe di ingessarne l'attività.

La legge sembra richiedere, anzitutto, trasparenza del processo normativo: le scelte devono essere motivate, devono formarsi in un processo che veda coinvolti i soggetti interessati, devono essere valutate sotto il profilo degli impatti sui destinatari e su altre categorie di soggetti. Tutto ciò costituisce, del resto, parte del generale dovere di *accountability* a cui le Autorità di vigilanza sono tenute nei confronti degli interlocutori istituzionali, del mercato, dell'opinione pubblica.

La legge, nell'imporre oneri formali di *disclosure*, delinea anche principi più sostanziali, quali la ponderazione delle scelte, la proporzionalità dei mezzi rispetto agli obiettivi, la minimizzazione degli oneri sui destinatari, la revisione della normativa alla luce dell'evoluzione del mercato. Occorre, cioè, che il processo decisionale sia razionale, documentato, per quanto possibile fondato sulla conoscenza dei fatti e sulla capacità di prevedere le conseguenze delle decisioni prese.

La concreta attuazione di questi principi deve, come detto, essere disciplinata con apposito regolamento di ciascuna Autorità. Per la Banca d'Italia, l'adozione del

regolamento costituisce strumento per dare maggiore evidenza a prassi e modi di operare cui già si ispira e che trovano ora più puntuale applicazione, specie nelle consultazioni e nelle analisi d'impatto. Nel contempo, essa potrà costituire l'occasione per organizzare in modo più strutturato sia la fase interna di analisi e preparazione delle scelte sia quella di interlocuzione con l'esterno.

3.2. *La prassi della regolamentazione in Banca d'Italia*

La traduzione nelle prassi e nei processi decisionali delle Autorità di vigilanza dei principi stabiliti in termini generali dall'articolo 23 della legge sul risparmio deve tenere presenti le specifiche finalità di interesse pubblico assegnate a ciascuna Autorità dalla legge.

Per quanto riguarda la Banca d'Italia, il T.U.B. assegna all'Istituto, quale Autorità di vigilanza, un insieme di finalità: stabilità complessiva; efficienza e competitività del sistema; sana e prudente gestione dei soggetti vigilati; osservanza della normativa. L'individuazione, nella normativa di vigilanza, di un soddisfacente equilibrio tra queste finalità si avvantaggia di una prassi consolidata di interlocuzione con gli operatori e non prescinde da un'analisi, anche quantitativa, degli impatti della regolamentazione. La Banca d'Italia fa ampio uso del patrimonio informativo e delle professionalità nel campo dell'analisi economica che le derivano dal suo essere anche Banca Centrale Nazionale, parte integrante del SEBC.

Nella prassi della Banca d'Italia, le regolamentazioni prudenziali più importanti sono normalmente supportate da studi quantitativi in ordine ai possibili impatti sui mercati rilevanti e sulla situazione tecnico-patrimoniale degli intermediari vigilati.

Il contributo dell'analisi economica consente di fondare su un ampio e coerente insieme di elementi informativi le principali opzioni di *policy*: regolamentare o meno (*do nothing option*) determinati ambiti di attività o categorie di intermediari; fino a che punto estendere l'intervento regolamentare e quale livello di prescrittività

dare alle norme di vigilanza; se, e come, rivedere la normativa alla luce dei mutamenti intervenuti nel mercato e nelle grandezze economiche.

Il raccordo tra analisi economica e processi normativi è significativamente reso evidente, sul piano organizzativo, dall'integrazione, all'interno della struttura preposta alla produzione della normativa di vigilanza bancaria, di una unità economico-statistica in grado di fornire, anche sulla base di un ampio sistema segnaletico, preziosi contributi di conoscenza dei mercati di riferimento e valutazioni di impatto delle ipotesi normative.

L'integrazione tra analisi economico-statistica e competenze giuridiche viene valorizzata se inserita in processi organizzativi strutturati. In Banca d'Italia i principali lavori normativi sono oggetto di una programmazione di non breve periodo nel cui ambito si conducono approfondimenti interdisciplinari che consentono di acquisire elementi di conoscenza e valutazione utili alla realizzazione dei previsti interventi regolamentari.

L'adozione di metodologie di analisi costi-benefici, necessaria per realizzare pienamente gli obiettivi di proporzionalità e di minimizzazione dei costi della regolazione, costituisce una evoluzione significativa dell'attuale approccio. Si è consapevoli, peraltro, che si tratta di un terreno innovativo, non privo di difficoltà metodologiche, con profonde implicazioni culturali e organizzative per le stesse Autorità di vigilanza. Si tratta di una sfida sulla quale la Banca d'Italia ha avviato le necessarie riflessioni, anche raccordandosi con le altre Autorità interessate.

L'esigenza di contemperare completezza e accuratezza dell'analisi con gli obiettivi di efficienza e tempestività è particolarmente avvertita nel caso del recepimento di direttive comunitarie. In tali ipotesi, infatti, gli obiettivi regolamentari e gli stessi contenuti normativi sono per la gran parte esogenamente dati, anche perché la regolazione adottata con le procedure *Lamfalussy* raggiunge livelli di estremo dettaglio; d'altro canto, non viene meno, anche in questi casi, l'esigenza per il regolatore nazionale di acquisire consapevolezza degli impatti della nuova normativa sul mercato, e devono comunque essere rispettati i doveri di trasparenza verso i soggetti vigilati. Occorre, pertanto, definire modalità di analisi e forme di pubblicità dei risultati.

A tale proposito è interessante la sperimentazione in corso presso la *Financial Services Authority* del Regno Unito sull'uso di metodologie per misurare, oltre ai costi, anche i benefici della regolamentazione. Si tratta di un compito non facile: mentre i costi della regolamentazione sono di solito definiti e comunque identificabili, i benefici sono spesso molto più difficili da quantificare, sia per mancanza di dati sia perché diffusi tra un numero molto elevato di soggetti. Inoltre, la loro identificazione e valutazione non può prescindere da considerazioni, di ordine squisitamente qualitativo, connesse alla gerarchia delle finalità di interesse pubblico attribuite dall'ordinamento alla responsabilità delle Autorità di vigilanza.

Venendo al tema dell'interlocuzione con i destinatari della normativa e con gli altri soggetti interessati, costituisce un nodo centrale l'individuazione di idonee modalità di consultazione. La via più consona è senz'altro quella della consultazione in forma pubblica, in modo da consentire la partecipazione di ogni soggetto potenzialmente interessato; l'esperienza fin qui maturata dalla Banca d'Italia dimostra, peraltro, che risposte significative e contributi propositivi possono essere sollecitati anche attraverso forme di interlocuzione diretta con le categorie e con i soggetti coinvolti nelle scelte normative.

L'interlocuzione in forma di consultazioni pubbliche è avvenuta, nel corso del 2006 e nei primi mesi di quest'anno, su tutte le principali innovazioni normative: sono stati resi pubblici, ad esempio, documenti relativi alla disciplina di vigilanza delle obbligazioni bancarie garantite, alla funzione di *compliance* nelle banche, alla disciplina dei Confidi. Con riferimento a tutte le consultazioni finora aperte la Banca d'Italia ha ricevuto ampi riscontri e interessanti commenti da parte dei destinatari della disciplina.

La consultazione più intensa, impegnativa e di ampia portata è stata senz'altro quella finalizzata al recepimento di Basilea II; il recepimento non si è risolto in una mera trasposizione della normativa comunitaria in lingua italiana ma ha comportato una significativa opera di adattamento e integrazione in relazione alle specifiche esigenze della realtà economica, giuridica e istituzionale del nostro Paese. In tale ambito, dalla fine del 2005 la Banca d'Italia ha diffuso 11 documenti pubblici,

che si sono susseguiti con la progressiva definizione delle scelte normative. È stata ampia la risposta dell'industria bancaria e finanziaria, così come da parte di altri operatori, di professionisti ed esperti; in termini quantitativi, i contributi più numerosi sono pervenuti da associazioni di categoria.

Al di là dei momenti di interlocuzione formale mediante documenti di consultazione e *position papers*, tutto il processo di definizione della normativa prudenziale si è caratterizzato per un confronto assiduo tra Vigilanza e industria, mediante contatti con i rappresentanti dell'ABI e delle altre associazioni, la partecipazione a tavoli di lavoro congiunti, l'intervento di rappresentanti della Banca d'Italia in convegni e iniziative promosse dalle categorie.

Le consultazioni effettuate si sono rivelate utili per meglio definire alcune soluzioni regolamentari proposte, per veicolare esigenze di parità concorrenziale particolarmente avvertite dai gruppi operanti *cross-border*, per incidere sui processi normativi sopranazionali.

Ha contribuito alla maturazione di scelte normative, ad esempio, il confronto con l'associazione bancaria sulla disciplina dei metodi avanzati per il calcolo del rischio di credito e del rischio operativo in merito alle scelte organizzative delle banche inerenti all'assetto dei controlli sui sistemi interni. A fronte di una impostazione inizialmente incentrata sulla netta separatezza tra i tre livelli in cui si articolano le funzioni organizzative (sviluppo, convalida e revisione interna), alla luce dei commenti degli intermediari sono stati introdotti margini di flessibilità, ad esempio prevedendo che la funzione di convalida interna possa essere coinvolta nel processo di sviluppo dei sistemi di rating a condizione che vengano adottate opportune cautele sul piano organizzativo e procedurale.

Le esigenze dei gruppi *cross-border* sono state tenute in conto nella disciplina delle condizioni in base alle quali le banche che intendono adottare il metodo dei rating interni possono estendere progressivamente tale metodo a tutte le componenti del gruppo (*roll-out*) ovvero utilizzare in via permanente il metodo standardizzato per alcuni portafogli (o porzioni di essi); disciplina suscettibile di determinare condizioni di disparità concorrenziale, qualora sussistano difformità normative o delle prassi di vigilanza tra i Paesi membri dell'Unione. Venendo incontro a esigenze rappresentate durante la consultazione, la normativa secondaria prevede che per i gruppi bancari con significativa operatività transfrontaliera la Banca d'Italia può tenere conto, di volta in volta, anche delle regole o dei vincoli di altra natura esistenti in altri Paesi dove tali gruppi operano.

La consultazione ha consentito di intervenire anche sulla definizione della stessa normativa prudenziale internazionale, con particolare riferimento al trattamento delle imprese medie e piccole e dei Confidi. Nel primo caso, il Comitato di Basilea ha tenuto conto della struttura produttiva dei principali paesi europei, nei quali è diffusa la presenza di operatori di piccole dimensioni. L'impostazione iniziale della normativa è stata modificata, anche su sollecitazione anche della Banca d'Italia, introducendo specifiche previsioni – sia nel metodo standardizzato sia in quello basato sui rating interni – per tener conto della maggiore diversificazione del rischio che caratterizza portafogli di crediti alle piccole imprese.

Per quanto riguarda i Confidi, una pronta interlocuzione con gli operatori ha consentito di intervenire sulla direttiva, inserendo una previsione che riconosce le specificità contrattuali delle garanzie mutualistiche, a condizione che agli intermediari che le rilasciano sia applicata una disciplina prudenziale e di vigilanza equivalente a quella delle banche.

4. La tecnica normativa: qualità delle norme, semplificazione

Anche la qualità della tecnica normativa costituisce elemento essenziale di una buona regolamentazione.

L'organizzazione del *corpus* normativo deve favorire la chiarezza e l'intelligibilità della disciplina da parte degli operatori, per consentire a questi di assumere in modo consapevole e responsabile le decisioni strategiche e di operare in un quadro giuridico certo.

Le esigenze di semplicità e chiarezza possono non essere del tutto compatibili con il dettaglio e l'analiticità inevitabili nella regolazione di fenomeni in sé complessi e dinamici. Soddisfacenti punti di equilibrio nel *trade-off* tra semplicità e dettaglio possono essere conseguiti, da un lato, utilizzando al meglio le richiamate tecniche di *better regulation* (in particolare, la consultazione), dall'altro adottando modalità redazionali ed espositive che favoriscano la leggibilità e la facilità di consultazione della normativa.

Un terreno sul quale si possono realizzare significativi progressi, sfruttando anche le opportunità offerte da *Internet*, è quello della definizione di modalità di presentazione della normativa che consentano alle diverse categorie di destinatari di individuare agevolmente e in modo completo le parti della regolamentazione che li interessano direttamente; tali possibilità tecniche si accompagnano, del resto, alle caratteristiche di modularità che la regolamentazione di vigilanza va assumendo, in aderenza al principio di proporzionalità.

La Banca d'Italia ha avviato l'anno scorso un'opera di revisione della normativa di vigilanza, finalizzata a rimuovere istituti prudenziali non armonizzati e altri vincoli operativi e strutturali non necessari (ad esempio, trasformazione delle

scadenze, informativa preventiva sulle acquisizioni di partecipazioni, collocamento fuori sede di prodotti); nella stessa direzione, nuove iniziative riguarderanno la disciplina degli sportelli bancari e quella delle partecipazioni a valle.

5. Conseguenze della *better regulation* sull'organizzazione e sulle modalità dei controlli

Prima di concludere il mio intervento, vorrei soffermarmi su un aspetto della *better regulation* tanto importante quanto, probabilmente, non sempre pienamente compreso e valorizzato. Mi riferisco alle significative implicazioni organizzative e operative sulle Autorità di controllo.

Gli strumenti della *better regulation* – in particolare, la consultazione e le analisi d'impatto – non assolvono soltanto alla funzione, pur importante, di conoscenza del contesto in cui la regolamentazione opera e dei prevedibili effetti delle innovazioni normative sul mercato, sugli operatori e sugli interessi protetti, ma contribuiscono anche alla formazione delle decisioni, specie laddove vi sia da scegliere sul “se” e sul “come” regolamentare. È, allora, necessario che quegli strumenti siano innestati, con il massimo sostegno organizzativo e con la massima credibilità, nei processi di formazione delle *policy* di vigilanza.

Per quanto riguarda il modo di operare della Vigilanza e le relazioni tra questa e i soggetti vigilati, appare chiaro che una regolamentazione ispirata al principio della proporzionalità dei mezzi rispetto all'obiettivo, al criterio dell'efficienza della regolamentazione, inteso anche come minimizzazione degli oneri a carico dei destinatari, trova il suo naturale complemento in un'attività di supervisione graduata in funzione dell'effettiva rischiosità dei soggetti vigilati (*risk-based supervision*). Una simile impostazione risulta, del resto, coerente con l'imprescindibile obiettivo di un uso efficiente delle risorse da parte delle Autorità.

Ha implicazioni sui rapporti tra Vigilanza e intermediari anche la tecnica normativa adottata, con riferimento alla scelta tra norme basate sulle regole e norme

basate sui principi che, come abbiamo già visto, è uno dei temi oggetto di ampio dibattito anche in ambito internazionale.

Un approccio basato sulle regole, al momento adottato di fatto in gran parte degli ordinamenti finanziari (tra cui il nostro), pone i soggetti vigilati di fronte a obblighi di vigilanza relativamente chiari, rispetto ai quali essi stessi sono nella gran parte dei casi capaci di valutare il grado di *compliance*. Compito dell’Autorità di vigilanza, in questo caso, è soprattutto quello di verificare il rispetto delle regole da parte dei soggetti vigilati.

Una regolamentazione basata su principi di carattere generale, invece, pone i soggetti vigilati di fronte a un obbligo (quello del rispetto del principio) nei confronti del quale non è detto, almeno non *a priori*, che gli stessi soggetti siano certi di valutare con precisione il grado di *compliance*. Le norme, infatti, lasciano relativamente liberi gli intermediari di organizzarsi in modo da rispettare il principio stabilito dalla regolamentazione. In quest’ambito, compito delle Autorità di vigilanza è quello di valutare, spesso attraverso un costante confronto con gli intermediari, se l’assetto organizzativo e il sistema dei controlli interni adottati dai soggetti vigilati siano effettivamente tali da configurare il sostanziale rispetto del principio stabilito dalle norme.

Nel caso della regolamentazione basata sui principi, il grado di discrezionalità dell’Autorità di controllo è relativamente più elevato rispetto a quello tipico di una disciplina basata sulle regole, ma a ciò si deve accompagnare una elevata trasparenza delle valutazioni dell’Autorità stessa sul rispetto del principio generale da parte dei soggetti vigilati.

Il recente orientamento verso l’adozione di *best* (o *generally accepted practices*) nella regolamentazione finanziaria, che si osserva ormai anche nel nostro ordinamento, rappresenta un “ragionevole” compromesso tra i due approcci. Le “regole” si basano proprio sulle prassi adottate spontaneamente dai soggetti vigilati; ne consegue che per il loro rispetto gli intermediari dovrebbero sostenere oneri relativamente contenuti.

Il compito più delicato è l'individuazione di un efficace bilanciamento tra l'autoregolamentazione, che, incentrandosi sulle migliori prassi gestionali valorizza l'autonomia degli intermediari, e l'eteroregolamentazione, ineliminabile laddove vengano in rilievo profili che coinvolgono interessi di pubblica rilevanza (tutela del risparmio e buon funzionamento dei mercati finanziari). Nuovi importanti campi di intervento dell'eteroregolamentazione attengono ai rapporti degli intermediari con la clientela.

6. Conclusioni

In conclusione, il compito della regolamentazione e dei controlli non è quello di sostituirsi al mercato ma di definire le condizioni per il suo corretto funzionamento e correggerne i fallimenti, ove occorra e nella misura necessaria; le Autorità nell'assolvere la loro funzione fanno leva su efficienti meccanismi di incentivo e controllo da parte del mercato stesso. Si tratta di un punto cruciale: una regolamentazione rispettosa della libertà economica deve poter confidare nella capacità del mercato di "autoregolarsi" attraverso sane prassi gestionali e corretti canoni di condotta degli affari. La *better regulation* favorisce la ricerca di soddisfacenti punti di equilibrio tra "auto" ed "etero" regolamentazione. Si tratta, comunque, di equilibri mai definitivi perché sempre esposti ai mutamenti di contesto e bisognosi di una costante "manutenzione".

La Banca d'Italia sta svolgendo, anche in raccordo con altre Autorità di controllo, approfondimenti finalizzati a dare piena applicazione ai principi stabiliti dall'articolo 23 della legge sul risparmio. Al di là della necessità di ottemperare a un obbligo di legge, l'attuazione della norma può costituire l'occasione per realizzare ulteriori passi in avanti lungo la direzione, già intrapresa, del dialogo con il mercato e dell'attenzione all'efficienza della regolamentazione e alla competitività e stabilità del sistema.