



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

L'analisi d'impatto della regolamentazione in Banca d'Italia

di Francesco Cannata, Massimo Libertucci, Francesco Piersante
e Mario Quagliariello
Prefazione di Marco Onado

Dicembre 2010

Numero

78



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

L'analisi d'impatto della regolamentazione in Banca d'Italia

di Francesco Cannata, Massimo Libertucci,
Francesco Piersante e Mario Quagliariello
Prefazione di Marco Onado

Numero 78 - Dicembre 2010

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE IN BANCA D'ITALIA

Francesco Cannata, Massimo Libertucci, Francesco Piersante e Mario Quagliariello*

Prefazione di Marco Onado

Sommario

L'intensa attività normativa che ha caratterizzato il settore finanziario negli ultimi anni ha sollecitato un'attenzione crescente ai costi e ai benefici attesi della regolamentazione; le iniziative regolamentari di risposta alla crisi finanziaria hanno reso tali temi ancora più attuali. L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) è divenuta un pratica molto diffusa nelle istituzioni internazionali e, con diversi gradi di formalizzazione, nelle autorità dei principali paesi. Di recente è stata introdotta formalmente anche in Banca d'Italia, rivelandosi uno strumento utile non solo ad affinare le norme in corso di emanazione, ma anche a rafforzare l'interazione con l'esterno nella fase di consultazione. L'emanazione delle Linee Guida per l'AIR ha posto le basi per codificarne le modalità di svolgimento. Questo lavoro descrive, anche attraverso esempi concreti, la filosofia di fondo dell'approccio adottato e le ragioni sottostanti alle scelte metodologiche e organizzative assunte.

Classificazione JEL: G18, G28

Parole chiave: AIR, analisi d'impatto, regolamentazione, banche, proporzionalità, consultazione

* Banca d'Italia, Servizio Normativa e politiche di vigilanza.

Indice

Prefazione	5
1. Introduzione	7
2. AIR in ambito finanziario: una rassegna delle pratiche	8
2.1. Diffusione dell' AIR.....	9
2.2. Ambito di applicazione e principio di proporzionalità.....	10
2.3. Fasi dell' analisi.....	11
2.4. Profili metodologici.....	12
2.5. Interazione con gli <i>stakeholders</i>	12
2.6. Aspetti organizzativi.....	13
3. L' introduzione dell' AIR in Banca d' Italia	14
3.1. L' AIR in Italia e la legge sul risparmio.....	14
3.2. Il Regolamento di attuazione della legge sul risparmio	15
4. Le Linee Guida sull' AIR	18
4.1. L' AIR nel processo normativo	18
4.1.1. <i>Tempistica</i>	20
4.1.2. <i>Interazione con l' esterno</i>	21
4.1.3. <i>Proporzionalità</i>	22
4.2. La metodologia dell' AIR.....	23
4.2.1. <i>Individuazione e analisi del problema</i>	24
4.2.2. <i>Finalità di vigilanza e opzioni regolamentari</i>	28
4.2.3. <i>Analisi costi-benefici</i>	31
4.2.4. <i>Monitoraggio ex-post</i>	35
5. Conclusioni	36
Bibliografia	37

Prefazione

Marco Onado

L'analisi degli effetti economici della regolamentazione risponde non solo a principi di teoria economica, ma anche alle esigenze di accountability delle autorità di regolamentazione, che a sua volta è un elemento non secondario di ogni democrazia.

Di conseguenza, come ben si documenta in queste pagine, le analisi di questo tipo sono da tempo entrate nella prassi operativa di molte istituzioni, in particolare della Banca d'Italia, ben prima che diventassero obbligo di legge. Per una banca centrale come la nostra, che esercita congiuntamente politica monetaria e vigilanza, la tendenza della prima ad adottare prassi e modi di comunicazione sempre più trasparenti (come aveva notato Paolo Baffi già alla fine degli anni Settanta) ha quasi naturalmente portato ad adottare principi analoghi, pur se in tempi e con modalità diverse, nel rapporto di regolamentazione con i soggetti vigilati.

Nell'attività di vigilanza, l'esigenza generale di trasparenza ha potuto essere soddisfatta applicando in modo coerente e sistematico i principi generali dell'analisi costi-benefici. In Italia, la legge di riforma del risparmio ha reso le procedure ancora più formali e, quel che più conta, ragionevolmente uniformi fra le varie autorità coinvolte.

È stato così fatto un passo avanti importante nei rapporti fra regolatori e regolati, ma bisogna sempre avere chiaro due punti fondamentali. Il primo è che i costi (soprattutto quelli di compliance che, come si osserva giustamente in questo lavoro, sono la parte più visibile) crescono generalmente in modo più che proporzionale alla complessità delle norme e soprattutto si possono rivelare ex post superiori alle aspettative, anche degli stessi operatori.

Un caso interessante (che attiene peraltro al campo della protezione dell'investitore) è quello della Direttiva Mifid, che è partita per ottenere benefici sostanziali di miglior informazione e maggior correttezza, ma si è rivelata più costosa e meno efficace del previsto, tanto da essere immediatamente sottoposta ad un processo di revisione. Lo stesso può dirsi per molti aspetti relativi agli accordi di Basilea 2 e si è dovuto iniziare un complesso lavoro di revisione, giunto ormai alla sua fase conclusiva, per dotare le banche mondiali di un capitale maggiore per quantità e migliore per qualità.

Sia nel caso della Mifid che di molti aspetti cruciali di Basilea 2 siamo di fronte a regulatory failures che – e questo a mio parere è il punto da meditare – dipendevano da un'articolazione delle regole eccessiva e che nessuna analisi costi-benefici può ragionevolmente modellare *ex ante*. E poiché in entrambi i casi citati una parte notevole della complessità è stata determinata da richieste esplicite degli operatori, spesso riconciliabili fra loro solo per sovrapposizioni successive, ne viene come conseguenza che

la giusta preoccupazione di ascoltare la voce del mercato non deve portare a complicare più del necessario l'impianto della regolamentazione. E se questo accade, non si possono poi imputare i risultati deludenti ad un'insufficiente valutazione *ex ante* di costi e benefici.

Il secondo punto è ancora più generale e riguarda il cuore di ogni decisione economica, cioè a quale altezza si debba porre l'asticella che porta a ritenere conveniente o no una certa opzione, nella fattispecie una nuova regola in campo finanziario. In passato alcune autorità, come la britannica Financial Services Authority, hanno adottato con convinzione le tecniche di valutazione economica della regolamentazione, ma hanno adottato parametri che sistematicamente sottovalutavano i possibili vantaggi di carattere generale. Non si è trattato ovviamente di un banale errore tecnico, ma della deliberata intenzione di privilegiare quel "tocco leggero" della regolamentazione che era visto come elemento cruciale di competitività della piazza finanziaria londinese nello scenario globale. Come ha affermato l'attuale presidente dell'autorità, Adair Turner, quella definizione era poco più di una caricatura, ma certo rifletteva ipotesi molto restrittive sui costi della regolamentazione o, se si preferisce, sulla capacità dei mercati di raggiungere autonomamente condizioni di equilibrio. Testualmente egli ha affermato che, sia pure con il beneficio della retrospettiva, si è dovuto constatare che "l'incapacità di individuare i problemi che emergevano aveva la sua base nell'insufficiente analisi macro-prudenziale e sistemica", in altre parole molti benefici possibili della regolamentazione venivano sistematicamente sottovalutati.

La crisi ha dimostrato quanto fosse poco lungimirante quell'impostazione e ha costretto la FSA ad una non facile autocritica, oltre che a ripensamenti più ampi sull'efficacia del modello britannico di divisione delle responsabilità nel campo della regolamentazione finanziaria. È significativo che, a tre anni di distanza dall'inizio di una delle crisi più gravi della storia del sistema finanziario mondiale (e comunque di quella che ha richiesto il salvataggio più esteso e costoso) gli operatori abbiano ripreso a paventare un "rischio regolatorio", quasi a dimostrazione di poco celate nostalgie nei confronti di quel "tocco leggero" e di analisi costi-benefici che sistematicamente producevano i risultati più convenienti per l'industria nel breve termine, ma disastrosi per il sistema nel suo complesso nel medio termine. Mervyn King, governatore della Bank of England, parafrasando il tributo di Winston Churchill agli eroi della Battaglia di Inghilterra, ha detto che "mai nella storia così pochi hanno dovuto così tanto a così tanti". Poche banche devono cioè somme valutate in trilioni di dollari all'intera comunità dei contribuenti dei principali paesi. E, ha aggiunto, "finora senza apprezzabili cambiamenti nel quadro delle regole". È anche un modo per affermare che non è tollerabile rimpiangere chi ha condotto analisi costi-benefici in modo magari tecnicamente brillante, ma sostanzialmente inadeguato rispetto agli obiettivi ultimi della regolamentazione finanziaria.

1. Introduzione¹

Il dibattito sugli oneri che la regolamentazione impone ai soggetti economici, da sempre legato alla più ampia discussione sul ruolo che le autorità pubbliche devono giocare nel controllare l'attività economica, è stato particolarmente acceso negli ultimi anni.

L'attenzione per i costi della regolamentazione, soprattutto di quella bancaria, è stata anche la reazione naturale al numero e alla portata delle innovazioni regolamentari in campo finanziario, da quelle che in Europa hanno consentito il completamento del Piano d'azione per i servizi finanziari (*Financial Services Action Plan*, FSAP) ai nuovi principi contabili internazionali, sino alla profonda revisione della disciplina prudenziale delle banche e delle imprese di assicurazione (Basilea 2 e *Solvency 2*)².

La recente crisi finanziaria e, soprattutto, i numerosi interventi regolamentari realizzati in risposta ai “fallimenti” del vigente quadro regolamentare internazionale hanno reso il dibattito ancora più attuale.

Già nel 2002 una *survey* condotta tra i maggiori operatori bancari (*Banana Skins*)³ aveva posto in evidenza come il “*regulatory burden*” costituisse una delle principali preoccupazioni per l'industria della finanza. Tra il 2000 e il 2005, il rischio regolamentare è salito nella percezione dei partecipanti dal 27° al primo posto, per poi ridiscendere all'8° posto nel 2008 – nel pieno della crisi finanziaria – e tornare al terzo posto, preceduto dall'interferenza politica e dal rischio di credito, nel 2010.

Sebbene tali indagini possano risentire della tendenza degli operatori a sovrastimare i costi della regolamentazione⁴, è pur vero che in una fase di riforme complesse e articolate è opportuno chiedersi – innanzitutto da parte degli stessi regolatori – quali siano gli effetti che esse potrebbero determinare. L'impiego sistematico di procedure di valutazione delle politiche pubbliche può quindi fornire un contributo essenziale al processo decisionale, sia sul fronte internazionale sia su quello domestico. Non si tratta tanto di individuare le soluzioni in grado di minimizzare i costi per gli operatori, ma di fare in modo che la piena comprensione delle implicazioni delle possibili scelte di *policy* consenta un *design* accurato delle norme e contribuisca a prevenire effetti inattesi su tutti gli *stakeholders* interessati (soggetti regolati, risparmiatori, mercati e il sistema economico nel suo complesso).

¹ Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano l'Istituto di appartenenza.

² Cannata e Quagliariello (2007).

³ CSFI, anni vari.

⁴ In proposito, osserva Onado (2009) che “in questo intenso dibattito sull'assetto futuro della regolamentazione, il mondo bancario ha dato in generale solo un contributo critico, lamentando l'aumento dei costi e dunque la riduzione della redditività nel lungo periodo e/o paventando (meglio: minacciando) che le misure comporteranno un aumento del costo del credito e dunque una riduzione del volume di prestiti all'economia”.

L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) risponde proprio all'esigenza di indirizzare le autorità verso un'attenta valutazione delle opzioni disponibili per realizzare i propri obiettivi istituzionali, al fine di individuare quelle più efficienti dal punto di vista economico; al contempo, si rende più trasparente il processo regolamentare e si assicurano più elevati standard qualitativi delle norme.

In concreto, l'AIR è il complesso delle procedure e delle metodologie utilizzate per la valutazione, innanzitutto, dell'opportunità di un intervento normativo e, in secondo luogo, degli effetti che determinate scelte di *policy* possono determinare sui diversi portatori di interessi. L'AIR fornisce dunque al *policy maker* – al quale resta la responsabilità ultima delle scelte – indicazioni utili ad adottare decisioni più consapevoli, contribuendo attraverso l'analisi economica all'individuazione di soluzioni che garantiscano il raggiungimento delle proprie finalità senza introdurre inefficienze o conseguenze indesiderate.

In diversi organismi sovranazionali e, nel campo finanziario, in alcune autorità di vigilanza l'AIR è da tempo parte integrante del processo normativo (fra gli altri, la Commissione europea e la FSA del Regno Unito). In Italia, la legge n. 262 del 2005 richiede che le autorità di vigilanza sul settore finanziario conducano e rendano pubblica una valutazione dell'impatto economico di ogni nuovo atto regolamentare. In ottemperanza alla legge, nel marzo del 2010 la Banca d'Italia ha emanato il Regolamento di attuazione⁵ – che fissa i principi generali per l'adozione dei propri atti normativi – e nel settembre dello stesso anno ha pubblicato linee guida operative con le quali ha reso note le metodologie utilizzate per la valutazione degli effetti della regolamentazione⁶.

In questo lavoro, dopo aver brevemente richiamato le pratiche di AIR diffuse a livello internazionale, si analizzano i contenuti del Regolamento e delle linee guida della Banca d'Italia, descrivendo la filosofia di fondo dell'approccio utilizzato e le ragioni che hanno condotto ad adottare determinate soluzioni organizzative e metodologiche. Vengono inoltre presentati esempi, tratti dalle AIR sinora condotte e pubblicate dalla Banca d'Italia, delle principali problematiche che si possono incontrare nella valutazione d'impatto.

2. AIR in ambito finanziario: una rassegna delle pratiche

Il processo di diffusione dell'AIR come pratica di *better regulation* ha subito una forte accelerazione nell'ultimo decennio. Articolata evidenza è stata fornita dall'OCSE⁷, secondo cui le pratiche di analisi d'impatto sono state progressivamente adottate dalla maggior parte degli stati membri dell'Organizzazione nel corso degli ultimi trenta anni. Nel complesso, il numero di giurisdizioni che hanno adottato l'AIR è raddoppiato negli ultimi 10 anni.

⁵ Banca d'Italia (2010a).

⁶ Banca d'Italia (2010b).

⁷ OECD (2009).

L’AIR è utilizzata in misura crescente, in particolare, nell’ambito della regolamentazione finanziaria. Questa sezione fornisce una panoramica delle soluzioni adottate dalle autorità che – a livello internazionale e nazionale – esercitano potestà regolamentari per il settore finanziario. Piuttosto che procedere all’elencazione degli approcci adottati dalle diverse autorità, si è preferito organizzare la disamina per macro-argomenti, procedendo a una trattazione trasversale tra istituzioni.

Di seguito, si passano in rassegna le pratiche in uso presso le istituzioni che da più tempo utilizzano l’AIR nella predisposizione delle regolamentazione finanziaria – in primo luogo la Commissione Europea e la britannica *Financial Services Authority* – e alcune tra le autorità nazionali dei paesi UE⁸.

2.1. Diffusione dell’AIR

La Commissione europea utilizza l’analisi d’impatto come strumento di supporto alla predisposizione di provvedimenti legislativi e regolamentari. Con specifico riguardo al settore finanziario, l’attività svolta nell’ambito del *Financial Services Action Plan* (FSAP) è stata improntata a principi di trasparenza delle decisioni, consultazione con i diversi portatori di interesse e verifica dell’impatto delle opzioni regolamentari. Oltre a valutare gli interventi regolamentari prima della loro introduzione, la Commissione monitora annualmente lo stato complessivo del raggiungimento degli obiettivi.

L’AIR è svolta secondo linee guida definite per la prima volta nel 2005 e integrate e aggiornate nel 2008⁹. Le linee guida, oltre a descrivere le fasi dell’AIR e la metodologia da impiegare, sottolineano anche il ruolo che la pianificazione normativa deve svolgere per assicurare che le strutture incaricate della redazione delle norme e quelle che svolgono l’AIR organizzino per tempo la propria attività e le risorse da impiegare e interagiscano al meglio durante le varie fasi del processo normativo.

Più recentemente, l’AIR è divenuta parte integrante del processo decisionale anche dei Comitati europei di terzo livello per i settori bancario (*Committee of European Banking Supervisors*, CEBS), dell’intermediazione mobiliare (*Committee of European Securities Regulators*, CESR) e assicurativo (*Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*, CEIOPS). La necessità di sviluppare una metodologia condivisa per l’analisi d’impatto ha portato alla pubblicazione nel 2008 di apposite linee-guida, con contenuti coerenti con le pratiche della Commissione¹⁰.

⁸ Le informazioni sono tratte da una *survey* – promossa dalla Banca d’Italia e diffusa tra i membri del CEBS – cui hanno risposto le autorità di diciotto paesi: Regno Unito, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Belgio, Grecia, Portogallo, Norvegia, Finlandia, Polonia, Irlanda, Ungheria, Slovenia, Romania, Malta, Lituania, Lettonia, Repubblica Ceca.

⁹ Commissione europea (2008a); linee guida specifiche sono state emanate anche dalla DG Mercato Interno e Servizi, cfr. Commissione europea (2008b).

¹⁰ CEBS-CESR-CEIOPS (2008).

Presso le autorità di regolamentazione finanziaria dei paesi europei l'utilizzo dell'AIR è meno frequente: la FSA britannica, che ha iniziato a effettuare analisi d'impatto a seguito dell'obbligo di legge sancito nel *Financial Services and Markets Act* (FSMA) del 2000, è l'autorità maggiormente attiva¹¹. L'AIR si inserisce in maniera strutturata nel processo normativo anche presso la Banca di Spagna e la Banca d'Olanda; in Irlanda il suo utilizzo in via sistematica rientrava tra gli obiettivi del piano strategico per il 2009 della banca centrale. Nella maggior parte degli altri paesi (Romania, Polonia, Malta, Lituania, Lettonia, Ungheria, Grecia, Repubblica Ceca, Portogallo) è prevista qualche forma di analisi, raramente fondata su metodologie consolidate. Solo in pochi casi (Norvegia, Slovenia, Finlandia, Belgio) l'AIR è assente né la sua introduzione risulta prevista nel prossimo futuro.

2.2. Ambito di applicazione e principio di proporzionalità

Tutte le istituzioni che utilizzano l'AIR fanno riferimento, in modo più o meno esplicito, al principio di proporzionalità. L'ambito di applicazione dell'AIR è infatti normalmente definito tenendo conto sia della natura della norma che si intende introdurre – una sorta di criterio oggettivo che distingue gli atti che devono essere inclusi da quelli per i quali la valutazione non è richiesta – sia della sua rilevanza. In concreto, vengono individuate le fattispecie nelle quali l'AIR può essere omessa, perché gli effetti sono ipotizzati marginali, o si può svolgere in modo meno ampio e approfondito perché la rilevanza dell'intervento è minore. Si tratta di un modo pragmatico per evitare l'appesantimento del processo normativo quando ciò non sia giustificato da effetti significativi della proposta regolamentare.

La Commissione europea conduce l'AIR su tutte le proposte regolamentari presentate almeno nella forma di “libro bianco”. La prassi di effettuare AIR più snelle e di carattere prettamente qualitativo anche nelle prime fasi del processo regolamentare (ad esempio, sulle Comunicazioni) è indice sia dell'importanza che la Commissione attribuisce a tale strumento sia della flessibilità con cui esso può essere utilizzato.

Anche i Comitati europei di terzo livello fanno leva sul principio di proporzionalità: le linee-guida suggeriscono, infatti, lo svolgimento di un'analisi più “leggera” (*Screening Impact Assessment*), prettamente qualitativa, sulla base della quale può essere valutata in tempi rapidi l'opportunità di condurre eventualmente un'analisi più strutturata e profonda (*Full Impact Assessment*).

Per la FSA del Regno Unito, tutte le nuove misure regolamentari devono essere sottoposte a un'analisi dei costi e dei benefici prima di essere implementate, sebbene sia prevista una serie di esenzioni (ad esempio, quando l'incremento di costi è non significativo o quando i ritardi connessi con l'analisi arrechino pregiudizio ai consumatori); in ogni caso,

¹¹ FSA (2004), FSA (2005) e FSA (2006).

la FSA tende sempre a condurre almeno un'analisi costi-benefici preliminare. Si noti che la legge richiede che l'analisi sia condotta per ogni cambiamento della regolamentazione, anche nel caso – come quello del recepimento di alcune direttive comunitarie – in cui la FSA non ha alcuna discrezionalità. Inoltre, mentre è sempre richiesta una stima quantitativa dei costi, i benefici possono essere determinati anche solo qualitativamente.

Nelle altre autorità nazionali i provvedimenti da sottoporre ad analisi d'impatto sono tipicamente selezionati caso per caso, applicando il principio di proporzionalità in modo meno strutturato. Fanno eccezione i provvedimenti adottati d'urgenza, solitamente esentati dall'obbligo di AIR a prescindere dall'entità degli effetti che potrebbero determinare. Tuttavia, alcune autorità si impegnano comunque a valutare *a posteriori* le conseguenze di tali interventi¹².

2.3. Fasi dell'analisi

Anche l'articolazione dell'AIR tende a essere nel complesso piuttosto omogenea tra le autorità. La Commissione europea identifica innanzitutto le ragioni alla base dell'intervento regolamentare, individua le opzioni potenzialmente in grado di raggiungere gli obiettivi che il *policy maker* si pone e ne analizza gli effetti al fine di individuare quella più efficiente. In tale ultima fase, possono anche essere condotte analisi di sensitività al fine di verificare la robustezza dei risultati al cambiamento delle assunzioni su cui si basa l'AIR. La documentazione prodotta durante questo processo è sintetizzata in un rapporto – normalmente reso pubblico – che è utilizzato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel corso del processo legislativo.

Lo schema di analisi adottato dai Comitati Lamfalussy non è dissimile. La prima fase consiste nello stabilire se, dal punto di vista economico, vi siano ragioni che giustifichino un intervento regolamentare (*market failure analysis*). La presenza di un fallimento di mercato è condizione necessaria ma non sufficiente a giustificare un intervento regolamentare: occorre che essa abbia un impatto sugli obiettivi che l'ordinamento assegna al regolatore. Successivamente, i Comitati devono selezionare le diverse opzioni disponibili per rimuovere i fallimenti individuati: le linee guida suggeriscono di includere, tra le possibili opzioni, il mantenimento della situazione di partenza (cosiddetta “*do-nothing option*”), che funge anche da scenario di base per la valutazione dei vantaggi e degli svantaggi del cambiamento.

All'analisi costi-benefici e all'eventuale (ma non necessaria) individuazione dell'opzione preferita può seguire, in una fase solitamente lontana dal punto di vista temporale, la valutazione *ex post* degli effetti della normativa. Si tratta di un'attività

¹² Ad esempio, nel corso della recente crisi, la FSA ha introdotto senza analisi d'impatto le nuove regole sull'assicurazione sui depositi e sul divieto di vendita allo scoperto di strumenti finanziari. La FSA si è tuttavia impegnata a verificare *ex-post* l'effetto di tali modifiche.

riconducibile alla revisione periodica della normativa, esplicitamente prevista in alcune giurisdizioni. Attraverso la conferma o meno dei risultati delle valutazioni *ex ante*, l'*AIR ex post* consente, da un lato, di fornire indicazioni utili per l'eventuale modifica della regolamentazione al fine di rimuoverne eventuali effetti sgraditi, dall'altro, di verificare la qualità delle analisi condotte e rafforzare l'*accountability* delle autorità. Sul piano metodologico, non sono tuttavia pochi gli ostacoli, primo fra tutti l'individuazione della situazione controfattuale (al fine di stabilire l'effettivo nesso causale tra la normativa in questione e gli effetti osservati *ex post*). Il corollario di tali difficoltà è che l'*AIR ex post* è condotta con minore frequenza e, in gran parte dei casi, in modo non sistematico.

2.4. Profili metodologici

L'*AIR* può essere condotta con crescenti livelli di approfondimento. Dal punto di vista metodologico, la sfida maggiore consiste nella possibilità di giungere a una stima quantitativa – idealmente monetaria – dei costi e dei benefici che le diverse opzioni alternative comportano. La monetizzazione consente infatti di pervenire a una valutazione del beneficio netto e, quindi, di identificare immediatamente l'opzione preferibile sotto il profilo economico.

La maggioranza – se non la totalità – delle autorità utilizza informazioni di natura sia qualitativa sia quantitativa per individuare vantaggi e svantaggi delle varie opzioni in discussione. Molto diffusi sono gli approcci – quali le analisi costi-efficacia – che consentono di stimare i costi, ma non si curano di quantificare i benefici, di fatto assumendo che tutte le opzioni siano sotto questo profilo equivalenti. In ogni caso, l'effettiva quantificazione dei costi e dei benefici dipende dalla tipologia della regolamentazione e dalla disponibilità di dati.

La Commissione europea tende ad esempio a presentare un'ampia rassegna dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse opzioni, senza giungere necessariamente alla loro quantificazione; l'analisi si conclude normalmente con l'indicazione dell'opzione preferita, anche se la scelta finale è rimessa al *policy maker*. I Comitati europei di terzo livello svolgono dapprima un'analisi sommaria e procedono poi eventualmente alla vera e propria stima quantitativa. Anche in questo caso l'analisi d'impatto accompagna il documento di consultazione; l'iter si conclude con un flusso di ritorno finalizzato a illustrare le eventuali modifiche scaturite dalla consultazione e a rispondere alle critiche delle quali si è deciso di non tenere conto.

2.5. Interazione con gli *stakeholders*

L'interazione con i destinatari della regolamentazione e con gli altri portatori di interessi costituisce un momento centrale del processo normativo. Ai fini della conduzione

dell’AIR essa riveste un duplice ruolo, poiché è sia occasione di confronto sull’iniziativa regolamentare sia strumento per rafforzare la trasparenza e l’*accountability* del regolatore.

Nell’attività della Commissione Europea il coinvolgimento delle parti interessate riguarda tutte le fasi dell’AIR, in particolare quelle iniziali, nelle quali viene presa la decisione di procedere con l’intervento.

Alla FSA è fatto obbligo di pubblicare i risultati delle analisi condotte. Esse costituiscono parte integrante della documentazione predisposta per la procedura di consultazione. La consultazione formale – che avviene attraverso la pubblicazione della proposta normativa e la successiva raccolta di informazioni attraverso *survey*, incontri, discussioni informali – può essere preceduta da una o più fasi di preconsultazione informale, su proposte ancora allo stato embrionale. I *position papers* dei diversi soggetti che hanno partecipato alla consultazione sono resi pubblici, salvo diversa richiesta, e accompagnati da un “*feedback statement*” nel quale si dà conto di come i commenti siano stati recepiti nella normativa ovvero delle ragioni che hanno indotto a non considerarli. La FSA si avvale anche di due “panel” di esperti, che rappresentano gli operatori finanziari e i consumatori.

Procedure simili sono adottate dai Comitati di terzo livello. Anche in questo caso, il confronto con l’industria può avvenire in fasi molto preliminari di riflessione sull’opportunità di un intervento regolamentare. Il CESR, ad esempio, fa ampio ricorso ai “*call for evidence*”, attraverso cui il Comitato invita le parti interessate a esprimere il loro punto di vista sulla possibile revisione di determinate normative.

2.6. Aspetti organizzativi

Mentre per gli aspetti metodologici e procedurali si osserva una certa omogeneità, le scelte organizzative risultano molto diversificate tra autorità. Due aspetti sono di particolare rilievo: i) la presenza o meno di strutture dedicate all’AIR; ii) le responsabilità e i poteri attribuiti a tali strutture.

Nell’ambito della Direzione generale Mercato Interno e Servizi della Commissione europea – responsabile della regolamentazione in campo finanziario – opera una specifica unità (*Impact Assessment, Evaluation and Economic Analysis*) che fornisce consulenza nella programmazione dell’attività di analisi di impatto alle strutture responsabili della redazione della normativa, che sono al contempo responsabili anche della valutazione. L’unità dedicata fornisce il proprio supporto in termini di risorse, elaborazioni, assistenza metodologica, collaborazione nelle procedure di consultazione. Il controllo della qualità di tutte le AIR – non solo di quelle in campo finanziario – è condotto dall’*Impact Assessment Board*, un organismo di alto livello composto dal Segretario Generale della Commissione e da alcuni Direttori Generali. L’unità dedicata non ha dunque alcun potere di “*signing-off*”,

ma il suo contributo tende a garantire che l’AIR abbia una qualità sufficiente a superare il vaglio del *Board*, al quale è subordinata l’adozione della proposta di regolamentazione. A sua volta, un’analisi d’impatto che abbia conseguito un giudizio positivo da parte del *Board* contribuisce a rendere più agevole la discussione della proposta da parte del Consiglio e del Parlamento.

Nei Comitati europei di terzo livello l’AIR è di norma condotta direttamente dai gruppi di lavoro responsabili della predisposizione della regolamentazione; un *network* di esperti fornisce loro il necessario supporto, svolgendo una funzione analoga, ancorché meno sistematica e strutturata, dell’unità *Impact Assessment, Evaluation and Economic Analysis* della Commissione UE.

Diversa è la scelta organizzativa della FSA, dove opera una specifica unità (*Economics of Financial Regulation*), attivamente coinvolta nella vera e propria analisi costi-benefici, oltre che nella consulenza alle unità responsabili della regolamentazione, nello sviluppo delle metodologie di analisi e nella ricerca economica orientata alla regolamentazione finanziaria. Sebbene manchi un’esplicita e formalizzata ripartizione delle competenze, l’unità dedicata cura – unitamente alle stesse unità di *policy* – le valutazioni più complesse, mentre nei casi più semplici sono solo queste ultime a condurre l’analisi. In entrambi i casi, tuttavia, la responsabilità finale dell’analisi costi-benefici ricade sul *policy maker*. Rispetto alle analoghe strutture della Commissione, i poteri attribuiti all’unità *Economics of Financial Regulation* sono più penetranti. Essa è infatti chiamata anche a verificare che l’AIR predisposta dai *policy makers* sia adeguata, consigliando eventuali approfondimenti e convalidando l’analisi condotta. Il suo mancato “*sign-off*” può di fatto bloccare le proposte normative.

Nelle altre autorità, ad eccezione della Banca di Spagna, non sono previste strutture dedicate; l’analisi d’impatto è quindi frutto dello sforzo congiunto delle divisioni normative e di quelle di supervisione. Si tratta di una soluzione – tipica degli ordinamenti nei quali non esistono obblighi di legge a condurre AIR – sub-ottimale, in quanto non consente una valutazione indipendente delle opzioni regolamentari e riduce il potenziale contributo dell’AIR alla qualità del processo regolamentare.

3. L’introduzione dell’AIR in Banca d’Italia

3.1. L’AIR in Italia e la legge sul risparmio

Il finire degli anni ‘90 segna la comparsa in Italia dell’AIR, introdotta in via sperimentale nella forma tecnica di relazione allegata agli atti normativi di provenienza

governativa. Nel 2005 viene effettuato un tentativo di sistematizzarne l'utilizzo per tutte le amministrazioni centrali¹³.

L'introduzione dell'AIR nella Pubblica Amministrazione non è stata priva di difficoltà. Nel rapporto al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, la Presidenza del Consiglio (2007) evidenzia in particolare come le AIR condotte tendano a concentrarsi sugli aspetti descrittivi, “[...] meno sviluppata risulta, invece, la componente più propriamente valutativa, ovvero quella relativa all'impatto che la regolazione produce nei confronti della pubblica amministrazione, delle imprese e dei cittadini, che dovrebbe costituire l'essenza propria dell'AIR”. Il rapporto prosegue osservando come “raramente è possibile riscontrare anche un'analisi, puntuale e motivata, delle opzioni alternative allo strumento prescelto”. Nel 2009, con un nuovo regolamento, è stata anche disciplinata la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ossia l'attività di valutazione *ex post* degli effetti degli interventi normativi.

Per le autorità amministrative indipendenti, il primo intervento che prevede adempimenti in materia di analisi d'impatto è del 2003¹⁴. La legge 28 dicembre 2005, n. 262 (cosiddetta “legge sul risparmio”) ha introdotto specifici obblighi per le autorità di vigilanza nel settore finanziario (Banca d'Italia, Consob, Isvap e Covip). In particolare, l'art. 23 prevede che gli atti aventi natura regolamentare o di contenuto generale siano accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. La finalità ultima consiste nel garantire che il raggiungimento degli obiettivi della regolamentazione sia perseguito con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari.

La platea di portatori di interessi che occorre considerare nell'AIR è dunque piuttosto ampia: non solo i destinatari delle norme o i soggetti che ne sono direttamente influenzati – in primo luogo intermediari e risparmiatori – ma anche tutti coloro sui quali la regolamentazione può incidere, anche indirettamente. La scelta di estendere il campo di indagine – fino ad includere le conseguenze sul sistema economico – è ambiziosa e, come si vedrà, non priva di difficoltà in sede applicativa.

3.2. Il Regolamento di attuazione della legge sul risparmio

La Banca d'Italia ha dato attuazione ai principi dell'art. 23 della legge sul risparmio con il Regolamento 24 marzo 2010 recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di

¹³ Si veda la legge n. 246/2005; in particolare, le disposizioni sull'AIR erano contenute nell'art. 14, rubricato “*Semplificazione della legislazione*”.

¹⁴ Legge 229/2003.

vigilanza bancaria e finanziaria (“Regolamento”)¹⁵. Esso definisce l’ambito di applicazione del processo normativo e ne disegna le fasi, tra le quali anche l’analisi d’impatto.

La Banca d’Italia ha coniugato l’esigenza di dare attuazione ai principi della legge sul risparmio con le proprie prassi operative, che già includevano da tempo alcuni adempimenti previsti dal Regolamento, quali la motivazione delle scelte normative e la consultazione con l’industria. Il Regolamento ha rappresentato dunque un’opportunità per fissare e, in alcuni casi, migliorare prassi e modi di operare già in uso. Ad esempio, sono state introdotte previsioni aggiuntive rispetto a quanto richiesto dalla legge, quali la programmazione normativa e l’istituzione di panel consultivi, al fine di allineare il processo regolamentare della Banca d’Italia alle migliori prassi internazionali.

I dieci articoli del Regolamento definiscono le fasi del processo che conduce all’approvazione delle regole emanate dalla Banca d’Italia nel settore finanziario. I primi articoli sono dedicati all’ambito di applicazione e alla programmazione. L’art. 3 è interamente dedicato all’analisi d’impatto, mentre i due articoli successivi disciplinano le modalità di interazione con l’esterno (consultazione e panel). Alle fasi finali del processo normativo (la pubblicazione e la verifica *ex post*) sono riservati gli artt. 6 e 7. Il Regolamento si conclude con puntuali disposizioni sui casi di deroga e sui provvedimenti adottati congiuntamente con altre Autorità.

La prima scelta compiuta dal Regolamento riguarda dunque l’ambito di applicazione (art. 1), che ricomprende tutti i provvedimenti di natura regolamentare adottati nell’esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria; è esclusa la produzione normativa e regolamentare che non sia ad esse riconducibile. Questo aspetto assume una rilevanza particolare alla luce della natura della Banca d’Italia, che svolge la propria attività di autorità di vigilanza accanto ad altre funzioni istituzionali: sono pertanto escluse, ad esempio, tutte le previsioni regolamentari in tema di supervisione dei mercati e sui sistemi di pagamento ovvero quelle ascrivibili alle funzioni di banca centrale.

Alcune scelte vanno oltre quanto richiesto dalla legge. È il caso delle proposte di delibera formulate al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR). Sebbene la legge sul risparmio non le menzioni esplicitamente, il Regolamento stabilisce che esse rientrano nel campo di applicazione dell’analisi d’impatto, qualora le opzioni individuate abbiano un sufficiente livello di dettaglio.

Si tratta di una facoltà per la Banca d’Italia, non di un obbligo; il Regolamento chiarisce pertanto quali siano i fattori da considerare per decidere sulla conduzione o meno dell’AIR. Un primo criterio è legato alla capacità della delibera di vincolare le scelte di normativa secondaria che da essa discendono. È questo il caso di delibere CICR che forniscono criteri-guida vincolanti per la predisposizione della normativa di attuazione. Analogamente, viene sottolineata la necessità di una definizione molto anticipata degli effetti delle proposte al

¹⁵ Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 102 del 4 maggio 2010.

CICR laddove queste abbiano già la natura di norme immediatamente applicabili: tali provvedimenti infatti non necessitano di ulteriori interventi sostanziali in sede di regolamentazione secondaria.

Il Regolamento disciplina anche la relazione tra AIR e attività normativa svolta dalla Banca d'Italia in collaborazione con altre autorità. Tale rapporto può assumere più aspetti: accanto a quello più diretto – rappresentato dagli atti normativi adottati d'intesa con altre autorità – viene esaminata anche l'attività di consulenza effettuata sulla normativa primaria emanata da altre autorità. L'art. 1 esclude dall'ambito di applicazione le attività di consulenza a Parlamento e Governo. La mancanza di un obbligo non implica tuttavia che analisi d'impatto non possano essere comunque condotte per migliorare la qualità di tale attività.

In coerenza con il principio di proporzionalità, il Regolamento prevede la possibilità di non effettuare l'analisi per quei provvedimenti per i quali gli effetti sui vari portatori di interessi non siano rilevanti¹⁶. Più in generale, il Regolamento implicitamente afferma il principio che l'AIR debba essere condotta solo quando essa può fornire un reale supporto al processo decisionale. Ne discendono conseguenze rilevanti sull'effettivo ambito di applicazione. In proposito, una fattispecie particolare è rappresentata dagli interventi di mero recepimento di normative di rango sovraordinato. Il verificarsi di queste situazioni è frequente, alla luce del peso crescente assunto, ad esempio, dalla normativa dell'Unione Europea. Ciò che viene ribadito per queste circostanze è l'adozione di un approccio pragmatico: appare evidente come il valore aggiunto che deriva dalla conduzione di una analisi degli impatti derivanti da un pacchetto chiuso, privo di opzioni alternative da vagliare, sia minimo o ridondante. Inoltre, alcune norme sovraordinate sono a loro volta oggetto, in sede internazionale, di analisi di impatto. In sede di applicazione nazionale, la riproposizione di un analogo esercizio sarebbe probabilmente inutile. Molto più utile è invece sottoporre ad analisi le discrezionalità lasciate alle autorità nazionali.

Il Regolamento affronta anche il caso – speculare al precedente – dell'opportunità della conduzione di analisi in casi diversi da quelli esplicitamente previsti; l'esempio più significativo è rappresentato dalla partecipazione ai tavoli di negoziazione in sede internazionale. L'analisi di impatto sulle proposte regolamentari internazionali può garantire dei ritorni di doppia natura: da una prospettiva più ampia, migliorando la qualità globale della proposta in discussione; da un punto di vista nazionale, approfondendo l'analisi delle conseguenze derivanti dalle proposte sul sistema finanziario italiano. Il contributo dell'analisi economica alle proposte regolamentari rafforza le posizioni assunte dalla Banca d'Italia e ne accresce il peso negoziale.

¹⁶ Questo criterio generale si affianca alle previsioni specifiche che prevedono l'esclusione dell'applicazione dell'AIR per le lettere circolari di natura interpretativa e per gli atti organizzativi – in ragione della loro rilevanza interna. Inoltre, nei casi di necessità e urgenza e quando sussistono ragioni di riservatezza, l'applicazione di alcune previsioni del Regolamento, incluse quelle sull'AIR, può essere esclusa (art. 8).

Un'ulteriore e importante innovazione apportata al procedimento normativo, aggiuntiva rispetto a quanto previsto dall'art. 23 della legge sul risparmio, è costituita dall'introduzione di una fase di pianificazione. Il programma dei lavori normativi rappresenta il primo risultato di questa fase: il documento, redatto alla fine di ogni anno, presenta il piano degli interventi che la Banca d'Italia intende portare avanti nel corso dell'anno successivo. Oltre ad essere un veicolo per comunicare all'esterno l'avvio di approfondimenti su determinate materie, la pianificazione accresce l'*accountability* attraverso l'assunzione di un impegno ad intervenire in alcuni settori.

Anche la previsione di panel consultivi degli intermediari e dei consumatori è una novità rilevante. Tali organismi possono fornire un contributo importante, soprattutto nelle fasi che precedono l'avvio della produzione normativa. Offrendo una prospettiva differente, i panel possono svolgere un ruolo non solo nella definizione dell'agenda normativa, ma soprattutto fornendo un primo ritorno sugli effetti potenziali delle previsioni in discussione.

4. Le Linee Guida sull'AIR

Il Regolamento definisce nei tratti generali il ruolo dell'AIR nell'iter di produzione della normativa della Banca d'Italia. Le Linee Guida (Circolare n. 277, in vigore dal 30 settembre 2010) elaborano questi principi traducendoli in metodi e procedure per lo svolgimento dell'analisi d'impatto. Oltre a una valenza operativa, esse adempiono anche all'obbligo previsto dal Regolamento di rendere pubblici i criteri con i quali le analisi d'impatto sono condotte.

Le Linee Guida – che sono coerenti con le migliori pratiche internazionali e hanno beneficiato dell'esperienza maturata dalla Banca d'Italia attraverso alcuni “studi-pilota” di AIR – delimitano l'ambito di applicazione dell'AIR, ne definiscono il ruolo e la tempistica all'interno del processo regolamentare e individuano le modalità di interazione con i portatori di interesse. Inoltre, esse descrivono le metodologie di analisi da seguire nelle varie fasi della valutazione, affiancando indicazioni operative a esemplificazioni sugli aspetti più rilevanti.

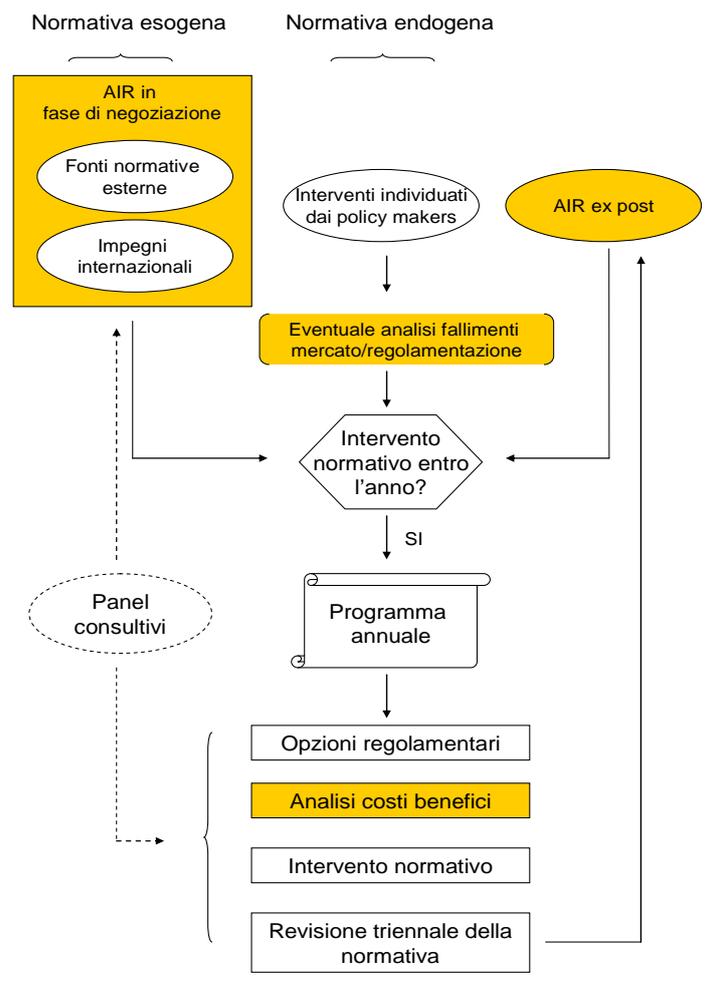
4.1. L'AIR nel processo normativo

L'AIR interviene nel processo normativo in tre diversi momenti: la decisione sulla necessità di un intervento regolamentare, l'analisi delle differenti opzioni tra le quali il *policy maker* è chiamato a scegliere e, infine, la valutazione *ex post* degli effetti prodotti dall'intervento stesso.

L'importanza dell'AIR nelle diverse fasi dipende in larga misura dal tipo di normativa che la Banca d'Italia è chiamata ad adottare. In proposito, le Linee Guida distinguono tra

una normativa – definita esogena – nella quale la scelta di intervenire non è presa dalla Banca d'Italia, ma deriva dalla necessità di recepire la legislazione comunitaria o di dare applicazione a norme di rango primario, e una normativa – endogena – la cui introduzione deriva dalle prerogative dell'autorità di regolamentazione ed è il frutto di sue autonome scelte (Fig. 1).

Fig. 1 – L'AIR nel processo normativo



Fonte: Banca d'Italia (2010b)

Nel primo caso il ruolo svolto dall'AIR non è di contribuire alla decisione circa la necessità di un intervento regolamentare – che è al di fuori della discrezionalità della Banca d'Italia – quanto piuttosto di effettuare la valutazione delle possibili conseguenze delle opzioni lasciate aperte¹⁷. L'assenza di discrezionalità – sia sulla possibilità/opportunità di intervenire sia sulle modalità dell'intervento – riduce fortemente il potenziale di un'analisi

¹⁷ D'altra parte, come si è visto, l'AIR può essere uno strumento utilizzato dalla Banca d'Italia sia nell'ambito dell'attività di consulenza a Parlamento e Governo sia per le negoziazioni sui tavoli regolamentari internazionali.

dei fallimenti del mercato e della regolamentazione, che infatti le Linee Guida consentono di omettere.

Nel secondo caso, invece, la funzione dell'AIR è molto più incisiva, in quanto – attraverso le analisi dei fallimenti del mercato o il monitoraggio *ex post* degli effetti della regolamentazione in vigore – può fornire indicazioni utili sull'opportunità di intervenire e contribuire a definire le priorità del *policy maker*. In questo caso, è fondamentale che l'AIR sia avviata tempestivamente e accompagni l'intero processo normativo. In tale contesto, essa svolge un ruolo attivo che va dall'identificazione di carenze della regolamentazione che potrebbero richiedere un intervento, alla valutazione delle diverse alternative, fino all'analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi regolamentari.

L'integrazione dell'AIR nel processo assume rilievo con riferimento a tre aspetti: la sua tempistica, l'interazione con l'esterno e l'applicazione del principio di proporzionalità.

4.1.1. Tempistica

La tempistica dell'AIR è strettamente connessa con l'avanzamento del processo normativo. La valutazione delle opzioni regolamentari non può infatti che essere avviata quando queste sono state individuate dal *policy maker*; il progressivo affinarsi del progetto normativo scandisce anche il procedere dell'AIR.

Nel riconoscere questa connessione, le Linee Guida definiscono due principi generali. Il primo riguarda la conduzione dell'analisi dei fallimenti del mercato e della regolamentazione che, nel caso di interventi endogeni, precede la definizione puntuale della normativa e, anzi, può contribuire a decretarne l'avvio. Lo svolgimento di tali analisi in una fase molto preliminare consente di raggiungere alcuni obiettivi desiderabili: l'identificazione dei fallimenti del mercato che sono alla base della necessità dell'intervento regolamentare, la valutazione della gravità degli stessi, l'individuazione di criticità della normativa esistente, la definizione delle priorità da perseguire. L'analisi dei fallimenti del mercato o della regolamentazione potrebbe anche portare alla decisione di non intervenire.

Il secondo riguarda invece l'analisi dei costi e dei benefici. Tale attività può essere avviata solo successivamente alla definizione puntuale delle opzioni regolamentari da parte del *policy maker*. Solo le opzioni effettivamente aperte sono di interesse per l'AIR; così nel caso del mero recepimento di direttive europee di massima armonizzazione, in cui non vi sono spazi per configurare opzioni alternative, l'analisi costi-benefici può essere omessa. Si tratta di una scelta non ovvia, diversa, ad esempio, da quella compiuta dal Regno Unito, dove il *Financial Services and Markets Act* richiede alla FSA di analizzare i fallimenti del mercato anche laddove non vi siano spazi di discrezionalità. Si tratta della conferma dell'approccio alla valutazione adottato dalla Banca d'Italia, nel quale l'AIR ambisce ad essere reale ausilio alle decisioni, non mero strumento conoscitivo o, peggio, giustificazione *ex post* di decisioni già prese.

Il caso dei dossier discussi sui tavoli internazionali rappresenta una sorta di *tertium genus*. In questo caso la tempistica è quella delle negoziazioni internazionali ed è difficilmente governabile dalla Banca d'Italia. Anche lo spazio di manovra per la definizione delle opzioni alternative è ridotto, poiché le scelte discendono dall'interazione tra autorità nazionali e sono spesso il risultato della ricerca di soluzioni di compromesso tra posizioni anche molto differenti. Un'AIR molto precoce può tuttavia aiutare a identificare gli aspetti più problematici per il nostro paese e rendere più robuste le posizioni sostenute dai rappresentanti della Banca d'Italia.

4.1.2. *Interazione con l'esterno*

Il confronto con i diversi portatori di interesse consente di effettuare sia una verifica della reale necessità di un intervento regolamentare sia un riscontro delle sue potenziali conseguenze. Le Linee Guida individuano nell'interazione con l'esterno due momenti chiave.

Il primo momento – che può essere anche molto informale – è quello della preconsultazione. Si tratta di una fase in cui il potenziale del confronto con l'industria e con le altre parti interessate è elevato, poiché la predisposizione della normativa è ancora in una fase iniziale e esistono dunque ampi spazi di cambiamento. L'attenzione si concentra quindi su aspetti più generali – quali la necessità stessa di porre in essere un intervento – piuttosto che sui dettagli tecnici. In questa fase appare ancora percorribile una rapida azione di reindirizzamento dell'azione normativa nel caso in cui ciò appaia necessario.

Il secondo momento di confronto con l'esterno – più formale – è rappresentato dalla consultazione. A differenza della fase precedente, le disposizioni oggetto di dialettica tra regolatore e soggetti esterni sono più strutturate e presentano un maggiore livello di dettaglio. A fronte di questa minore flessibilità nelle scelte normative, i contributi che i soggetti esterni possono fornire all'AIR sono più specifici. Ad esempio, è possibile raccogliere evidenze utili a effettuare le prime stime dei costi derivanti dall'implementazione delle diverse proposte regolamentari, valutando eventuali differenze tra le opzioni alternative.

Nel complesso, le forme di interazione tra la Banca d'Italia e le controparti sono varie, da semplici incontri informali, a feedback su documenti pubblicati attraverso il sito della Banca d'Italia, a *workshops*, a riunioni con i panel di esperti. Un tema importante nel definire le modalità di svolgimento della consultazione riguarda la sua obbligatorietà o meno. In tal proposito, le Linee Guida – nel prevedere che la fase di consultazione coinvolga tutti i soggetti potenzialmente interessati – non impongono a questi ultimi di prendere parte a tale processo, che resta dunque volontario. D'altra parte, le Linee Guida sottolineano come gli incentivi a partecipare al confronto siano funzione della percezione di poter effettivamente incidere sul disegno della norma ossia, in ultima istanza, del grado di

apertura delle proposte. Infatti, l'impegno profuso nella fase di consultazione è tanto maggiore quanto più il partecipante ritiene che il proprio contributo possa portare a modifiche in senso migliorativo della normativa; al contrario, l'incentivo a partecipare è nullo qualora la regolamentazione in consultazione sia percepita come definita e sostanzialmente immodificabile.

Sebbene l'interazione con l'esterno possa arrecare benefici significativi, le Linee Guida ne sottolineano anche alcuni limiti. I soggetti coinvolti nella consultazione hanno una struttura di incentivi che potrebbe indurli ad assumere comportamenti opportunistici, tipicamente sovrastimando i costi o sottostimando i benefici. Il potenziale vantaggio derivante da un atteggiamento opportunistico e dalla conseguente regolazione più lasca che ne deriverebbe è in grado di più che compensare l'eventuale costo – ad esempio di reputazione – da sostenere.

Il secondo aspetto che viene sottolineato, direttamente legato all'onerosità del processo di interazione e raccolta di informazioni, riguarda le differenze tra le varie categorie di operatori che prendono parte alla consultazione. Gli interessi di categorie disomogenee di soggetti regolati – ad esempio, intermediari di diversa dimensione – non sono necessariamente coincidenti; alcune categorie potrebbero inoltre non essere in grado di partecipare alla fase di consultazione, per mancanza di strutture adeguate o perché troppo costosa. Le Linee Guida sottolineano quindi come, nell'analizzare i risultati della consultazione, debba essere adeguatamente considerato questo effetto di autoselezione dei partecipanti, che potrebbe rendere le evidenze raccolte meno rappresentative.

4.1.3. Proporzionalità

L'applicazione del principio di proporzionalità determina conseguenze sull'ambito di applicazione dell'AIR, sulla profondità dell'analisi e sui ruoli e sulle responsabilità delle diverse strutture della Banca d'Italia coinvolte nel processo normativo.

Il primo fattore in base al quale viene declinato il principio di proporzionalità è dunque quello dell'ambito di applicazione, coerentemente con quanto avviene anche all'estero. Poiché l'analisi d'impatto è una attività onerosa, essa può essere omessa per quei provvedimenti la cui rilevanza appare scarsa. È chiaro peraltro che qualche forma di valutazione debba essere comunque compiuta prima di concludere sulla irrilevanza – dal punto di vista dei rischi per le finalità di vigilanza o dei presumibili effetti prodotti – di una determinata normativa.

Per gli altri dossier, il principio di proporzionalità si esplicita invece nella previsione di modulare l'analisi, limitandone l'ampiezza e/o la profondità a seconda delle esigenze. Da un lato, la profondità dell'analisi deve essere proporzionata alla rilevanza del problema e, dall'altro, la scelta del livello di approfondimento deve tenere conto dell'onerosità della sua realizzazione. Sulla base di tali due presupposti, le Linee guida prevedono due distinte

modalità di svolgimento delle AIR: una meno pervasiva (AIR Semplificata, AIRS) e una più strutturata (AIR Completa, AIRC).

Rispetto all'AIRC, l'AIRS presenta una maggiore flessibilità; infatti, sebbene essa comprenda le stesse fasi dell'AIRC, è possibile semplificare od omettere i passaggi che, per le caratteristiche del dossier, fornirebbero minore valore aggiunto.

Le Linee Guida non escludono il possibile utilizzo dell'AIRS con funzione di *screening*. In questa ipotesi, l'AIRS precede valutazioni più approfondite e i suoi risultati possono suggerire la prosecuzione dell'analisi in forma completa. L'adozione di una procedura in due stadi così strutturata è uno dei modi con i quali il principio di proporzionalità viene applicato anche dai Comitati Lamfalussy.

La distinzione tra AIRC e AIRS ha conseguenze anche dal punto di vista organizzativo e nella ripartizione di ruoli e responsabilità nello svolgimento dell'analisi. Mentre la conduzione delle AIRS è infatti di norma affidata alle stesse unità che si occupano della redazione della normativa, le AIRC ricadono invece sotto la responsabilità dell'unità dedicata all'analisi d'impatto.

Come regola generale, le Linee Guida prevedono che l'analisi debba assumere la forma dell'AIRC. Pur non definendo parametri rigidi per l'identificazione dei casi nei quali quest'ultima possa lasciare il passo all'AIRS, sono forniti alcuni criteri di carattere generale che possono essere utilizzati come punto di riferimento nella decisione. In primo luogo, l'AIRS è preferibile quando il livello di complessità della normativa e la relativa semplicità delle analisi da compiere sono tali da suggerire che chi ha curato la predisposizione della normativa sia nella migliore condizione per valutarne anche l'impatto. Una seconda ragione per optare per l'AIRS è l'elevata incertezza circa le reazioni dei diversi operatori all'introduzione della normativa, che potrebbe rendere ogni tentativo di ricostruzione controfattuale altamente speculativo e opinabile. Infine, l'AIRS può essere l'unica opzione quando la scarsa disponibilità di dati e di altre informazioni quantitative rendono di fatto impraticabile l'utilizzo di tecniche di tipo statistico.

4.2. La metodologia dell'AIR

La seconda parte delle Linee Guida è dedicata alle fasi dell'analisi di impatto e alle metodologie. Nei paragrafi che seguono si ripercorrono le principali fasi dell'analisi di impatto anche alla luce delle prime esperienze applicative in Banca d'Italia. Riferimenti ai primi studi-pilota e considerazioni di carattere metodologico sono presentati in appositi riquadri.

4.2.1. Individuazione e analisi del problema

La delimitazione dell'ambito di riferimento dell'analisi – ossia l'identificazione di intermediari, mercati, strumenti e operazioni potenzialmente interessati dalla normativa – è la prima fase dell'AIR. Operativamente, tale risultato può essere conseguito partendo dalle informazioni di carattere strutturale disponibili relative al mercato di riferimento.

Riquadro 1 - Informazioni di carattere strutturale

Nell'AIR in materia di partecipazioni detenibili¹⁸ un'analisi dell'entità degli investimenti delle banche è risultata funzionale alla migliore comprensione dei fenomeni oggetto di regolamentazione e, in particolare, alla valutazione di quanto fossero stringenti le regole già in essere.

È il caso, ad esempio, del “limite generale”, che impone alle banche di contenere la somma di partecipazioni e immobili entro un valore massimo pari al patrimonio di vigilanza, con l'obiettivo del contenimento dell'immobilizzo dell'attivo. La ricognizione effettuata ha messo in evidenza l'esistenza, in media, di ampi spazi per potenziali ulteriori investimenti in immobili e partecipazioni da parte del sistema bancario italiano.

La fase successiva prevede l'identificazione dei fallimenti del mercato. Infatti, ogni intervento regolamentare trova – o dovrebbe trovare – la sua giustificazione nella presenza di un problema cui si intende porre rimedio.

Il fondamento teorico da cui muovono le Linee Guida è mutuato dalla teoria economica classica: al verificarsi di determinate ipotesi, le forze di mercato consentono, in autonomia e senza l'intervento esterno, il raggiungimento del benessere collettivo¹⁹. L'azione regolamentare trova la propria giustificazione nel venir meno di alcune delle ipotesi di base, che determina l'insorgere di fallimenti del mercato (tav. 1).

Tav. 1 – I fallimenti del mercato

Fallimento del mercato	
il benessere di un soggetto è influenzato dai comportamenti di altri soggetti	esternalità
i prezzi non riflettono tutte le informazioni disponibili	asimmetrie informative
uno o più operatori sono in grado di influenzare il mercato (assenza di concorrenza)	potere di mercato
i beni prodotti non hanno le caratteristiche per poter essere scambiati su un mercato	bene pubblico

Fonte: Banca d'Italia (2010b)

¹⁸ Banca d'Italia (2009b).

¹⁹ Per approfondimenti si veda, tra gli altri, Varian (1994).

Riquadro 2 - I fallimenti del mercato nel settore finanziario

Nel settore finanziario, la presenza di esternalità e di asimmetrie informative costituisce la principale causa di intervento del regolatore. Molto spesso, dunque, le AIR muovono da questi fenomeni e danno conto della loro effettiva manifestazione.

Ad esempio, nel caso della disciplina delle partecipazioni detenibili dalle banche, il principale fallimento del mercato è stato ricondotto alle esternalità prodotte dall'eccessivo immobilizzo dell'attivo, le cui eventuali conseguenze negative non sarebbero sopportate solo dal singolo intermediario (e dal suo management), ma potrebbero ricadere anche sui depositanti e su altri intermediari, a causa delle interrelazioni che caratterizzano il sistema bancario.

Nel caso della disciplina secondaria sulla trasparenza²⁰, l'AIR ha evidenziato che il principale fallimento del mercato è rappresentato dalla presenza di asimmetrie informative nelle relazioni tra intermediario e cliente. Per quest'ultimo, in particolare, l'ampiezza del gap informativo cresce all'aumentare della complessità dei servizi/prodotti acquistati (è il caso di prodotti bancari più evoluti) o al diminuire della frequenza di acquisto (come nel caso del mutuo).

All'identificazione dei fallimenti del mercato si affianca la ricerca di eventuali fallimenti della regolamentazione esistente. In un settore – quale quello finanziario – già ampiamente regolamentato, non si può escludere che l'origine del problema sia infatti connesso con la regolamentazione in vigore.

Le Linee Guida individuano due categorie di fallimenti della regolamentazione, che non si escludono a vicenda: la prima comprende gli effetti negativi inattesi che hanno origine da cause non previste o sottovalutate nella fase di redazione delle norme; alla seconda categoria – probabilmente più frequente – fanno capo gli effetti negativi prodotti da norme originariamente efficaci e ben disegnate, ma rese obsolete da fenomeni esterni intervenuti successivamente.

I fallimenti della prima categoria possono assumere rilievo, ad esempio, nel caso in cui nel disegno della regolamentazione in vigore non si fosse tenuto conto, a suo tempo, del possibile cambiamento del comportamento degli operatori in risposta alla regolamentazione. Tali fallimenti possono anche essere la conseguenza dell'errata valutazione dei costi e/o dei benefici dell'intervento regolamentare; ancora più grave è il caso in cui l'errore abbia riguardato l'identificazione dei fallimenti del mercato cui occorreva porre rimedio, o la comprensione dello stesso fenomeno da regolare. In ultima analisi, la natura di tale categoria di fallimenti della regolamentazione è tale per cui essi dovrebbero essere minimizzati dalla presenza di ponderate analisi economiche in sede di introduzione della regolamentazione.

La seconda categoria di fallimenti della regolamentazione deriva invece dall'evoluzione dei mercati che: i) rimuove i fallimenti del mercato spontaneamente, rendendo superflue le norme esistenti; ii) introduce nuovi elementi di complessità, rendendo necessaria la revisione delle regole esistenti per tener conto, ad esempio dell'innovazione finanziaria,

²⁰ Banca d'Italia (2009a).

della nascita di nuovi strumenti o categorie di intermediari. Tali fallimenti della regolamentazione possono essere efficacemente individuati con il monitoraggio periodico della normativa esistente.

Riquadro 3 - I fallimenti della regolamentazione

Nel 2003 la Banca d'Italia aveva introdotto una disciplina in materia trasparenza dei prodotti bancari, con l'obiettivo di assicurare la piena conoscibilità da parte del cliente delle condizioni contrattuali. Pur contribuendo a determinare una maggiore chiarezza nell'ambito delle relazioni banca-cliente, tale disciplina ha mostrato successivamente dei limiti, causati da progressivi cambiamenti nel contesto esterno (il mutamento dell'offerta, la maggiore attenzione dei consumatori per i propri diritti, lo sviluppo dell'autoregolamentazione, l'evoluzione del quadro legislativo) e dalla prassi applicativa.

Le principali problematiche della regolamentazione esistente sono state messe in evidenza dall'AIR condotta nel 2009, che ha accompagnato la nuova regolamentazione. L'analisi si è avvalsa anche delle informazioni tratte dagli esposti presentati dagli utenti e dalle verifiche di trasparenza disposte presso le dipendenze bancarie. In particolare, dai 29.000 esposti ricevuti dalla Banca d'Italia tra il 2003 e il 2007 – dei quali poco meno di 3.000 relativi a presunte violazioni della disciplina sulla trasparenza – è emerso che l'informazione resa da banche e intermediari, anche se in linea con la normativa di trasparenza del 2003, risultava spesso non chiara, poco comprensibile e non sempre alla portata di tutte le fasce dell'utenza. Spesso veniva segnalata, infatti, la difficoltà nel comprendere le caratteristiche dei prodotti e dei servizi acquistati. Le verifiche di trasparenza condotte dalla Banca d'Italia presso le dipendenze degli intermediari hanno confermato tali evidenze.

Un altro caso di fallimento della regolamentazione, esaminato nell'AIR in materia di concentrazione dei rischi²¹, riguarda il trattamento di favore riservato dalla normativa previgente ai grandi rischi di natura bancaria. Tale trattamento (ponderazione più bassa), in particolare, è risultato poco coerente con il fallimento del mercato da correggere: quest'ultimo ha origine infatti nell'eventualità che un evento – il default di una singola controparte verso cui l'intermediario è molto esposto – possa avere effetti dirompenti per la sua stabilità. Proprio perché l'accento è posto sulla gravità degli effetti più che sulla probabilità di accadimento dell'evento, la regolamentazione dovrebbe risultare il più possibile indipendente dal merito di credito della controparte e fungere da presidio estremo. Per contro, il trattamento di favore riservato alle esposizioni interbancarie consentiva agli intermediari di detenere posizioni dal valore nominale anche molto rilevante, fra l'altro rafforzando il legame tra intermediari e dunque acuendo il rischio di trasmissione delle crisi.

L'analisi dei fallimenti della regolamentazione riconduce a una delle principali difficoltà dell'AIR, ossia l'identificazione dei rapporti causali tra regolamentazione in essere ed effetti prodotti. Il problema maggiore è costituito dall'assenza di un termine di paragone, di uno scenario di base in cui non vi sia stato alcun intervento regolamentare (la cosiddetta situazione controfattuale). L'identificazione di uno scenario alternativo non è un'operazione immediata; una delle strade suggerite dalle Linee Guida è quella del

²¹ Banca d'Italia (2010d).

confronto internazionale o con settori limitrofi, ma lavorare per analogia non è sempre possibile, soprattutto per un settore peculiare come quello finanziario.

Riquadro 4 - La ricerca del controfattuale

Nell’AIR in materia di partecipazioni detenibili dalle banche si è fatto ricorso a un confronto internazionale per ottenere indicazioni sulla fattibilità di un’ipotesi di deregolamentazione, osservando le caratteristiche del mercato in quei paesi caratterizzati dall’assenza di una determinata norma.

Nel caso specifico, la normativa in vigore nel nostro paese fino al 2009 prevedeva due categorie di limiti alla detenzione di partecipazioni in imprese non finanziarie: la prima legata al patrimonio di vigilanza dell’intermediario, la seconda (cosiddetto limite “di separatezza”), legata al capitale della società partecipata: quest’ultima non era presente nella normativa comunitaria.

Tale ultimo limite ha determinato un sostanziale grado di rigidità nell’assunzione di partecipazioni in imprese non finanziarie, al punto che, nel complesso, i limiti parametrati al patrimonio di vigilanza sono raramente risultati stringenti.

Dal confronto internazionale è emerso che anche in paesi come Francia, Germania, Spagna e Regno Unito, caratterizzati da normative sostanzialmente uniformi e allineate al dettato comunitario, la rilevanza delle partecipazioni non finanziarie delle banche è rimasta negli anni molto contenuta, anche in assenza di regole più restrittive.

L’indicazione che se ne è tratta è che l’introduzione anche in Italia di una normativa maggiormente allineata a quella comunitaria avrebbe potuto eliminare alcune restrizioni alle possibilità operative delle banche italiane, che le penalizzano rispetto ai concorrenti europei, senza introdurre elementi di rischio aggiuntivo.

È chiaro, tuttavia che considerazioni di questo tipo, pur offrendo spunti al dibattito regolamentare, non possono avere valenza empirica, per le oggettive difficoltà che si incontrano nel confrontare sistemi economici tra loro differenti: in altri termini non è detto che una regolamentazione che “funziona” bene in una giurisdizione si riveli ugualmente efficace in un’altra.

L’estrema difficoltà di ricostruire situazioni controfattuali affidabili rende anche difficile distinguere i fallimenti del mercato da quelli della regolamentazione. Se la linea di demarcazione tra le due fattispecie è chiara a livello teorico, nella realtà il confine appare assai meno netto: ogni struttura di mercato è infatti funzione non solo dell’autonomo comportamento dei soggetti che in esso operano, ma anche del grado di pressione regolamentare che li influenza; dunque, per una reale analisi dei fallimenti del mercato, occorrerebbe operare in condizioni “di laboratorio” in grado di replicare un mercato privo di regole²².

Le Linee Guida propongono una soluzione pragmatica, basata sulla prevalenza, per la classificazione dei suddetti fallimenti: un problema sarà inquadrato prevalentemente come fallimento del mercato se, anche in assenza di regolamentazione, si sarebbe ugualmente presentato; viceversa, esso sarà attribuito principalmente a un fallimento della

²² Martini (2006).

regolamentazione qualora sia sorto a seguito dell'introduzione della normativa, laddove invece il funzionamento del mercato non avrebbe fatto insorgere particolari problemi.

La distinzione tra fallimenti del mercato e della regolamentazione ha una valenza particolare perché consente di effettuare una prima valutazione degli strumenti da attivare per rimuovere il problema riscontrato. Qualora si identifichi un nesso causale tra insorgere di un problema e presenza di regolamentazione, è infatti d'obbligo considerare in primo luogo la rimozione della regolamentazione stessa come possibile soluzione. Nel caso di un autentico fallimento del mercato, invece, le opzioni sono diverse: la prima possibilità è di fare comunque affidamento alla *market solution*, assumendo che le dinamiche di mercato siano capaci, nel medio termine, di far emergere o promuovere atteggiamenti che eliminino il fallimento identificato; altre soluzioni da considerare sono la promozione di varie forme di autoregolamentazione o la proposta di un vero e proprio intervento regolamentare.

4.2.2. Finalità di vigilanza e opzioni regolamentari

La presenza di fallimenti del mercato e della regolamentazione assume rilevanza solo in quanto essi siano di ostacolo al perseguimento delle finalità di vigilanza della Banca d'Italia, individuate dai Testi Unici bancario e della finanza. Eventuali fallimenti che non incidono sulla capacità della Banca d'Italia di perseguire le finalità che l'ordinamento le attribuisce non sono pertanto rilevanti e non giustificano un intervento regolamentare.

Riquadro 5 - Le finalità di vigilanza della Banca d'Italia

Il TUB (art. 5) – con riferimento a banche, gruppi bancari, intermediari finanziari, istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento – attribuisce alla Banca d'Italia il compito di perseguire: i) la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati; ii) la stabilità complessiva; iii) l'efficienza e competitività del sistema finanziario; iv) l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia. Dal 2010, anche la tutela della trasparenza delle condizioni contrattuali e della correttezza dei rapporti con la clientela è stata inserita tra le finalità della Banca d'Italia (nuovo articolo 127 del TUB).

Il TUF (art. 5) – con riferimento agli intermediari attivi nei servizi di investimento e nella gestione collettiva del risparmio (prevalentemente banche, SGR, Sicav, SIM) – attribuisce alla Banca d'Italia e alla Consob il compito di perseguire: i) la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario; ii) la tutela degli investitori; iii) la stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario; iv) la competitività del sistema finanziario; v) l'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria. Nel perseguire tali finalità, in particolare la Banca d'Italia è competente in materia di contenimento del rischio, stabilità patrimoniale, sana e prudente gestione.

Le finalità di vigilanza costituiscono l'equivalente degli obiettivi finali di politica economica. Esse sono l'obiettivo ultimo da raggiungere, ma il carattere generale non permette di tradurre il loro perseguimento in indicazioni operative sulle caratteristiche e i contenuti dell'intervento. Pertanto, le Linee Guida suggeriscono l'identificazione di

obiettivi intermedi (o specifici), più direttamente legati all'intervento e, possibilmente, misurabili. Ad esempio, il perseguimento della finalità "stabilità complessiva" potrebbe avvenire fissando obiettivi in termini di rafforzamento patrimoniale, composizione dell'attivo e/o del passivo, standard nei sistemi di controllo interno; ognuno di questi è, a suo modo, collegato alla stabilità complessiva, ma a differenza di quest'ultima può essere misurato in maniera più diretta e dunque anche perseguito più efficacemente.

Riquadro 6 - Gli obiettivi specifici

In materia di partecipazioni detenibili, l'AIR ha identificato una serie di obiettivi specifici, a loro volta collegati al perseguimento delle finalità generali di vigilanza. Ad esempio, tra gli obiettivi che si proponeva la revisione regolamentare si annoverano: i) il contenimento del rischio di immobilizzo; ii) il mantenimento di un vaglio sull'acquisizione di partecipazioni finanziarie nei casi più rilevanti; iii) il contenimento dei conflitti d'interesse derivanti da partecipazioni non finanziarie, senza penalizzare eccessivamente, al contempo, le banche italiane nella competizione con gli intermediari esteri.

Parimenti, gli obiettivi specifici della normativa in materia di soggetti collegati²³, già esplicitati dalla delibera del CICR cui la Banca d'Italia ha dato attuazione, erano: i) il contenimento del rischio potenziale derivante dalle operazioni con soggetti collegati; ii) il potenziamento delle procedure e dei controlli sulle operazioni poste in essere dalle banche con tali soggetti.

Le Linee Guida tracciano dunque un percorso che, partendo dall'individuazione di fallimenti del mercato o della regolamentazione tali da mettere a repentaglio il perseguimento delle finalità assegnate dal TUB e del TUF alla Banca d'Italia, individua gli obiettivi operativi dell'intervento. Il passaggio successivo consiste nell'individuazione degli interventi da porre in essere per raggiungere tali obiettivi.

La definizione delle opzioni regolamentari non costituisce una fase dell'analisi d'impatto in senso stretto, quanto piuttosto il momento chiave dell'intero processo normativo. Ciò non implica che l'AIR non possa creare valore aggiunto anche in questa fase, ad esempio contribuendo a schematizzare le ipotesi regolamentari prese in esame e facendo emergere i passaggi logici e le riflessioni effettuati. Esplicitare il processo di selezione delle ipotesi da considerare rende più robuste le scelte effettuate. Ciò è utile per gli utenti esterni – destinatari diretti delle norme – ma anche per il decisore finale, che diviene più consapevole delle caratteristiche delle singole opzioni.

Riquadro 7 - La discrezionalità e le opzioni da sottoporre ad analisi

Nel rispetto di quanto stabilito nel Regolamento, e in ottemperanza a un generale principio di pragmatismo, le AIR sinora condotte si sono concentrate su quegli aspetti delle proposte regolamentari sui quali la Banca d'Italia aveva un reale potere discrezionale nella definizione

²³ Banca d'Italia (2010c).

dell'intervento, tralasciando o comunque trattando in via più generica le questioni già definite da normative sovraordinate.

È il caso, ad esempio, della revisione della normativa in materia di concentrazione dei rischi, che ha recepito norme contenute in una Direttiva comunitaria di armonizzazione massima (la CRD II) che lasciava ben pochi spazi alla discrezionalità della Banca. La scelta fatta nell'AIR è stata quella di analizzare innanzitutto quelle (poche) opzioni che la stessa Direttiva lasciava agli Stati membri. Allo stesso tempo si è ritenuto utile offrire al pubblico una valutazione delle scelte normative operate in sede europea, non modificabili in sede nazionale, che avrebbero però potuto produrre impatti particolarmente rilevanti sui destinatari delle norme.

Anche nel caso della normativa in materia di soggetti collegati, gran parte delle scelte normative erano state già effettuate dal CICR, che con la delibera n. 277 del 2008 aveva disegnato uno schema regolamentare basato su un sistema di limiti alle attività di rischio verso soggetti collegati e prospettato un rafforzamento delle procedure e dei controlli su tutti i rapporti di natura economica che l'intermediario intrattiene con essi. All'interno di tale cornice normativa la Banca d'Italia poteva esercitare alcune discrezionalità in materia di definizione dei soggetti collegati, modalità di calcolo dei limiti, precisazione delle procedure deliberative e dei controlli che gli intermediari avrebbero dovuto introdurre. In tal caso, dopo aver brevemente richiamato, in via generale, i principali impatti delle scelte operate dal CICR, l'AIR si è successivamente soffermata sulla valutazione dei punti rimasti ancora aperti.

Dal punto di vista operativo, le Linee Guida suggeriscono alcune opzioni che può essere utile considerare.

La prima è quella del non intervento ossia del mantenimento dello *status quo* (“*do nothing option*”). Si tratta non solo di una possibilità che non può – e non deve – essere scartata a priori, ma anche del termine di confronto per valutare le altre opzioni. Pertanto, anche quando non è una alternativa realmente percorribile, le sue caratteristiche dovranno essere sempre ben delineate. Lo *status quo* va inteso in senso dinamico e prospettico; occorre tener conto, infatti, degli effetti indotti da cambiamenti che potrebbero sopraggiungere pur in assenza di un intervento normativo e dell'eventualità che i problemi identificati nell'analisi dei fallimenti del mercato e della regolamentazione si risolvano autonomamente.

Altra ipotesi è quella della deregolamentazione, consistente nella rimozione – parziale o integrale – di una certa disciplina. Tale opzione merita di essere valutata soprattutto nei casi nei quali l'esigenza di un intervento regolamentare deriva dalla presenza di un fallimento regolamentare.

Lasciare spazio all'autoregolamentazione costituisce una ulteriore possibilità. Essa consente agli intermediari di ricercare le modalità di intervento che meglio si adattano alle singole realtà.

Oltre a presentare queste tre opzioni “tipo”, le Linee Guida descrivono più in generale le caratteristiche che un'opzione dovrebbe avere: fattibilità, eventuale complementarità e rilevanza.

Riquadro 8 - Deregolamentazione, “do nothing option” e autoregolamentazione

Nella revisione della normativa in materia di partecipazioni detenibili la presenza di fallimenti della regolamentazione ha conseguentemente indotto a prendere in considerazione opzioni di deregolamentazione, in particolare (ma non esclusivamente) con riferimento alla rimozione del limite “di separatezza”. La successiva analisi costi-benefici ha messo in evidenza che la rimozione di tale limite favorisce l’incremento della presenza bancaria nel settore industriale, comportando effetti positivi sia per le banche, principalmente sotto forma di vantaggi informativi nell’attività creditizia, sia per le imprese, rafforzando la propria capacità di sviluppo.

Nella medesima proposta regolamentare, a fianco alle ipotesi di rimozione dei diversi limiti esistenti, sono state vagliate anche le opzioni di mantenimento della situazione attuale: è il caso, ad esempio, del limite generale agli investimenti in immobili e partecipazioni, valutato positivamente dalla successiva analisi costi-benefici.

L’AIR in materia di trasparenza dei prodotti bancari, dopo aver riscontrato la presenza di fallimenti del mercato non adeguatamente affrontati dalla regolamentazione esistente, ha in alcuni casi preso in considerazione forme di autoregolamentazione, in particolare proponendo, tra le diverse opzioni, la possibilità di lasciare agli intermediari la determinazione delle modalità di calcolo di un indicatore sintetico di costo (ISC); soluzioni di autoregolamentazione in materia di trasparenza, del resto, erano già state sperimentate dal settore bancario.

Il requisito della fattibilità implica che ipotesi non realizzabili non devono essere prese in considerazione e richiede, pertanto, un attento esame dei vincoli esterni – ad esempio norme sovraordinate – che rendono non praticabile un determinato intervento. Le opzioni presentate non devono essere necessariamente alternative tra loro: le Linee Guida consentono al contrario di mantenere separate opzioni potenzialmente complementari. Se da un lato ciò può ostacolare la piena comprensione delle interdipendenze tra opzioni, dall’altro consente di inquadrare distintamente costi e benefici attribuibili a ciascuna di esse. Per interventi regolamentari complessi, è così possibile analizzare separatamente singoli aspetti della regolamentazione che fanno parte di un unico disegno normativo. Il requisito della rilevanza, infine, implica che l’analisi debba focalizzarsi sulle questioni fondamentali, trascurando gli elementi di dettaglio. Variazioni sul tema poco significative dovrebbero essere dunque escluse dal novero delle opzioni.

4.2.3. Analisi costi-benefici

L’analisi costi-benefici è lo strumento maggiormente utilizzato per la valutazione delle conseguenze economiche di opzioni regolamentari alternative fra loro²⁴.

²⁴ Mishan (1971), Momigliano e Giovanetti Nuti (2001).

Un primo aspetto da sottolineare è la scelta delle Linee Guida di non far coincidere l'analisi costi-benefici con la quantificazione degli effetti. Certamente un'analisi costi-benefici quantitativa rappresenta un *first best*: ove possibile, essa consente l'immediata comprensione dei risultati, assicura la robustezza della valutazione, pone la base per la riproducibilità dell'esercizio. Tuttavia, tale approccio si fonda sulla disponibilità di dati sufficienti a garantire stime affidabili: ciò rappresenta allo stesso tempo un presupposto essenziale e una debolezza sostanziale di questo tipo di analisi. L'assenza di input sufficientemente affidabili conduce inevitabilmente, anche nell'ipotesi dell'utilizzo di metodologie corrette, a risultati non affidabili: questo risultato è per il *policy maker* il peggiore tra gli scenari, poiché può indurre a scelte fondate su basi errate ma apparentemente robuste. Dunque, l'utilizzo di valutazioni qualitative rappresenta un compromesso necessario.

Nell'accezione proposta dalle Linee Guida, la valutazione degli impatti delle differenti opzioni si fonda su tre elementi: la definizione dei soggetti sui quali la normativa produrrà conseguenze (dirette e indirette), la valutazione dei costi e dei benefici, il confronto tra queste due grandezze.

Nella definizione dei soggetti interessati, la Banca d'Italia si è attenuta al dettato della legge sul risparmio. Quest'ultima, come si è visto, prevede che vengano valutate le conseguenze delle scelte regolamentari sugli intermediari vigilati, sugli utenti bancari e finanziari, sulla Banca d'Italia e sul sistema economico nel suo complesso.

Anche in questo caso, peraltro, le Linee Guida applicano il principio generale con pragmatismo, tenendo conto dell'effettiva rilevanza degli interessi effettivamente in gioco e della reale possibilità di pervenire a stime plausibili: ogni soggetto influenzato dalla regolamentazione dovrebbe – in linea di principio – essere considerato, ma in alcuni casi la valutazione sarebbe soggetta a un tale livello di incertezza da renderne i risultati una pura speculazione, priva di concreta utilità ai fini del processo decisionale. Inoltre, nei casi in cui la regolamentazione disciplina categorie di soggetti specifiche, è possibile scomporre le macro-categorie di soggetti indicati in precedenza, e identificare i gli *stakeholder* in maniera più puntuale. Ciò consente di allocare costi e benefici con maggiore dettaglio e chiarire meglio gli effetti delle norme in corso di introduzione.

Riquadro 9 - I soggetti interessati

Nell'AIR in materia di soggetti collegati, le categorie generali di soggetti interessati dall'azione regolamentare previste dalla legge sul risparmio sono state ulteriormente scomposte, in modo da sottolineare gli effetti che la regolamentazione avrebbe prodotto sui diversi operatori. In particolare, all'interno degli utenti dei servizi bancari, la categoria dei soggetti collegati è stata distinta dalla generalità dei risparmiatori e dei prenditori di fondi. Questi ultimi, infatti, grazie alla revisione normativa potrebbero beneficiare di una maggiore disponibilità di risorse (i prenditori di fondi) o di una limitazione delle perdite (i risparmiatori), mentre i soggetti collegati, le cui relazioni con gli intermediari sono oggetto diretto della disciplina, potrebbero sostenere costi connessi con

l'allungamento dei tempi delle operazioni, l'eventuale necessità di ricercare nuove controparti, la produzione di maggiori informazioni agli intermediari.

Le Linee Guida propongono una tassonomia dei costi della regolamentazione. In primo luogo, devono essere considerati i costi direttamente attribuibili alla regolamentazione, ossia i costi di *compliance* per i destinatari della normativa e quelli sostenuti dalla Banca d'Italia in relazione alla necessità di dare attuazione e di verificare il rispetto delle nuove regole. È poi necessario considerare anche gli eventuali costi indiretti, che potrebbero essere altrettanto rilevanti.

I costi di *compliance* sono quelli che i destinatari delle norme – intermediari o altri operatori – sostengono per realizzare tutte quelle attività che non si sarebbero rese necessarie in assenza della regolamentazione. Si tratta del costo connesso con l'adempimento delle prescrizioni normative. I costi legati ad attività che sarebbero state realizzate pur in assenza di regolamentazione sono esclusi dal computo. In tal senso, tali costi sono talvolta definiti come “incrementali”, ossia aggiuntivi rispetto a quelli che gli intermediari avrebbero comunque sostenuto.

Riquadro 10 - I costi di compliance

I costi di compliance, pur non rappresentando necessariamente la componente più rilevante dei costi introdotti da una regolamentazione, sono gli unici per i quali è possibile una stima in termini monetari.

Un esempio di stima è rappresentato dalla quantificazione dei costi dell'introduzione nel 2009 della nuova disciplina in materia di trasparenza. In base ai dati prodotti dagli intermediari nel corso della consultazione, l'onere relativo all'attuazione congiunta di tutte le disposizioni presentate, è stato stimato in circa 6.500 euro per sportello per i costi una tantum (pari in media allo 0,57% degli oneri operativi) e 3.300 euro per sportello per i costi ricorrenti (0,35% dei costi operativi). Per le banche di minore dimensione sono emersi costi medi per sportello, soprattutto quelli di adeguamento, mediamente più elevati.

I costi diretti per il regolatore sono rappresentati dai costi incrementali che la Banca d'Italia sostiene in conseguenza dell'introduzione della nuova disciplina. Se nella generalità dei casi il loro importo è limitato – poiché spesso le nuove discipline introdotte comportano obblighi che si integrano pienamente nel complesso dell'attività di vigilanza già posta in essere – è opportuno procedere a una loro quantificazione in occasione dell'introduzione di norme che comportano modifiche tali da determinare una significativa riorganizzazione delle attività svolte dalla Banca d'Italia²⁵.

²⁵ In questa fase, una possibile metodologia, illustrata da SCM Network (2004), è rappresentata dallo Standard Cost Model.

I costi indiretti sono l'insieme degli altri effetti negativi sui diversi portatori di interessi, cui solitamente è più difficile associare un valore monetario. Pur non essendo il più delle volte quantificabili, essi rappresentano una componente molto articolata e non trascurabile dei costi della regolamentazione. Tra i costi indiretti rivestono particolare importanza i costi-opportunità connessi con il divieto di svolgere determinate attività. Essi possono anche manifestarsi in termini di maggiori rischi per alcuni portatori di interessi, ad esempio a seguito di interventi di deregolamentazione.

Riquadro 11 - I costi diretti

In alcuni casi, la Banca d'Italia ha ritenuto utile tentare una stima anche dei (risparmi di) costi diretti. L'assorbimento di risorse prodotto da una determinata attività amministrativa ha indotto a valutare anche tale aspetto, pur nella consapevolezza che nella scelta finale dell'opzione preferita esso non può avere rilevanza autonoma, poiché è sempre necessario assicurare il pieno raggiungimento delle finalità di vigilanza.

In particolare, la disciplina in materia di partecipazioni detenibili in vigore sino al 2009 prevedeva una autorizzazione della Banca d'Italia per le acquisizioni di partecipazioni bancarie, finanziarie e assicurative di importo rilevante. L'AIR ha dimostrato che la rimozione totale del regime autorizzativo avrebbe comportato per l'Autorità di vigilanza una riduzione dei carichi di lavoro connessi con la mancata istruzione delle pratiche amministrative di autorizzazione quantificabile approssimativamente in oltre 6 mila ore/uomo all'anno. Il calcolo è stato effettuato considerando le ore/uomo mediamente necessarie per l'istruzione delle pratiche moltiplicate per il numero delle pratiche esaminate nel corso del 2008.

Tutte le categorie di costo sono poi ulteriormente distinte in *una tantum* e ricorrenti. I primi sono gli oneri sostenuti nella fase iniziale di adeguamento alla nuova normativa, mentre i costi ricorrenti sono sostenuti su base continuativa.

Le Linee Guida non forniscono invece una classificazione dei benefici, indubbiamente più difficili da incardinare in categorie predefinite e più complessi da valutare. Sono pertanto considerati benefici gli effetti positivi che derivano dall'attenuazione/eliminazione dei fallimenti del mercato o della regolamentazione. Il concretizzarsi e l'entità dei benefici dipendono dunque dal grado di raggiungimento degli obiettivi specifici della regolamentazione; ne sono esempio il contenimento di una tipologia di rischio da parte di un intermediario, il miglioramento delle caratteristiche di un mercato o l'aumento delle possibilità di scelta da parte dei clienti bancari.

L'ultima fase dell'analisi consiste nel confronto – anche solo qualitativo – tra costi e benefici. Le Linee Guida propongono di ricorrere a una scala valutativa basata sul confronto dei costi e benefici dell'opzione con quelli dello scenario “*do-nothing*” (Tav. 2). Nel caso di analisi qualitative la scala si limita ovviamente a riflettere i giudizi soggettivi dell'analista.

Tav. 2 – Una possibile scala valutativa di costi e benefici

	+++	++	+	≈
COSTI	molto più elevati	più elevati	poco più elevati	sostanzialmente invariati
BENEFICI	molto più elevati	più elevati	poco più elevati	sostanzialmente invariati

Fonte: Banca d'Italia (2010b)

La scala valutativa è utilizzata per riassumere i costi e i benefici che una data opzione regolamentare comporta per ciascuna categoria di soggetti interessati; in tal modo è possibile pervenire a una visione d'insieme degli effetti dell'opzione regolamentare ed è più facile procedere alla valutazione complessiva.

In linea teorica, il confronto tra le diverse opzioni dovrebbe avvenire determinando, per ciascuna opzione, il beneficio netto prodotto (ossia la differenza tra benefici e costi) e comparando fra loro i benefici netti generati dalle diverse opzioni. Solo un beneficio netto positivo giustificerebbe inoltre l'intervento regolamentare.

In pratica, le Linee Guida riconoscono l'estrema difficoltà di quantificare costi e benefici. La conseguenza è che, poiché non è quasi mai possibile misurare il beneficio netto, l'unica soluzione per ottenere un giudizio di sintesi e individuare un'opzione "preferita" sarebbe quello di ponderare in qualche modo i giudizi qualitativi. Si tratta di una strada che, comprensibilmente, le Linee Guida non suggeriscono di percorrere. Anche le valutazioni di merito nel caso di effetti redistributivi sono sconsigliate: si tratta di decisioni che spettano al policy maker, non a chi conduce l'AIR.

4.2.4. Monitoraggio ex-post

Le Linee Guida si chiudono con alcune indicazioni – non ancora sperimentate in pratica – circa l'attività di monitoraggio degli interventi regolamentari posti in essere. Questa fase, che risponde anche alla richiesta della legge sul risparmio di revisione triennale della normativa, svolge un ruolo determinante perché consente di valutare, a distanza di tempo, gli effetti realmente prodotti dalla regolamentazione. Si tratta di un'attività la cui importanza cresce all'aumentare del livello di incertezza *ex ante* sull'impatto dell'intervento.

La valutazione *ex post* rappresenta anche un fattore di *accountability* per la Banca d'Italia e, indirettamente, contribuisce ad elevare la qualità dell'azione regolamentare. Anche per queste ragioni, le Linee Guida sottolineano l'importanza che l'attività di monitoraggio sia, per quanto possibile, programmata già nella fase di introduzione della normativa, anche al fine di definire per tempo eventuali indicatori da utilizzare per la

rilevazione dei costi e dei benefici effettivamente registrati. Questa attività, tuttavia, non è priva di ostacoli. In particolare, l'attribuzione di un nesso causale tra l'introduzione della normativa e gli effetti osservabili in capo ai suoi destinatari non è sempre agevole, poiché occorre valutare attentamente l'eventuale influenza di fattori esterni che potrebbero indurre ad attribuire erroneamente meriti o demeriti alla regolamentazione sotto esame²⁶.

5. Conclusioni

Con l'emanazione del Regolamento di attuazione della legge sul risparmio e la pubblicazione delle Linee Guida sull'analisi d'impatto della regolamentazione, la Banca d'Italia ha posto le basi per la piena integrazione dell'AIR nel proprio processo regolamentare. Nel codificare prassi già utilizzate da tempo – quali la motivazione delle scelte normative, la valutazione dei loro effetti e la consultazione con l'industria – si è anche colta l'occasione per introdurre innovazioni – la pianificazione normativa e la costituzione di panel consultivi – che testimoniano la volontà di recepire in modo non solo formale le migliori pratiche per una efficiente organizzazione del processo normativo e la valutazione degli effetti della regolamentazione.

Si va dunque a consolidare un processo decisionale in cui l'analisi economica contribuisce a rendere il *policy maker* più consapevole delle conseguenze dei propri interventi e gli consente di meglio motivare – anche all'esterno – le proprie decisioni. Il raccordo tra considerazioni giuridiche e approfondimenti economici innalza la qualità della produzione normativa, concorre a perseguire gli obiettivi di proporzionalità, contenimento dei costi della regolazione, *accountability*.

Come sottolineato da Tarantola (2007), “[...] si tratta di un terreno innovativo, non privo di difficoltà metodologiche, con profonde implicazioni culturali e organizzative [...]”. I risultati di questo nuovo metodo di lavoro non sono quindi scontati e richiedono un salto culturale da parte non solo delle autorità regolamentari, ma anche di tutti i soggetti – soprattutto intermediari e consumatori – coinvolti a vario titolo nel processo normativo.

²⁶ Martini e Sisti (2009).

Bibliografia

Banca d'Italia (2009a), *Revisione della disciplina secondaria sulla trasparenza: Relazione sull'analisi di impatto*.

Banca d'Italia (2009b), *Documento per la Consultazione – Disposizioni di vigilanza sulle partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari – Relazione preliminare sull'analisi d'impatto* (Allegato 2).

Banca d'Italia (2010a), *Regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di “Procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali”*.

Banca d'Italia (2010b), *Linee Guida per l'analisi d'impatto della regolamentazione, Circolare n. 277*.

Banca d'Italia (2010c), *Documento per la consultazione – Attività di rischio e conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati – Relazione preliminare sull'analisi di impatto*.

Banca d'Italia (2010d), *Disposizioni di vigilanza prudenziale in materia di concentrazione dei rischi: Relazione preliminare sull'analisi di impatto*.

Cannata F. e Quagliariello M. (2007), *Analisi d'impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, Mercato Concorrenza Regole, n. 1.

CEBS-CESR-CEIOPS (2008), *Impact Assessment Guidelines for EU Lamfalussy Level 3 Committees*.

Centre for the Study of Financial Innovation (anni vari), *Banana Skins*.

Commissione Europea (2008a), *Impact Assessment Guidelines*.

Commissione Europea (2008b), *DG MARKT Guide to Evaluating Legislation*.

FSA (2004), *Review of Cost-Benefit Analysis: cultural issues*.

FSA (2005), *Better Regulation Action Plan*.

FSA (2006), *A Guide to Market Failure Analysis and High Level Cost Benefit Analysis*.

Martini A. (2006), *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, *Rassegna italiana di valutazione*, n. 34.

Martini A., Sisti M (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino.

Mishan E.J. (1971), *Cost-benefit Analysis*, George Allen and Unwin.

Momigliano S., Giovanetti Nuti F. (2001), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubbettino.

OECD (1995), *Improving the Quality of Government Regulation*.

OECD (2009), *Indicators of Regulatory Management Systems*.

Onado M. (2009), *Regole dopo la crisi? No, grazie*, Mercato Concorrenza Regole, n. 3.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2007), *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)*.

Standard Cost Model (SCM) Network (2004), *"The Standard Cost Model – a framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses"*.

Tarantola A. M. (2007), L'interazione tra Autorità e mercato nella produzione normative. Regole e prassi nella Banca d'Italia, intervento al Convegno ABI *"Better Regulation e processo legislativo"*.

Varian H.R. (1994), *Microeconomic Analysis*, (3rd Ed) New York, Norton.