

Le schede



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

SIRIANA SALVI

L'AIR nella Banca d'Italia

S 1/2015

gennaio 2015



L'AIR NELLA BANCA D'ITALIA

Variazioni e integrazioni
rispetto alla scheda precedente (marzo 2014)

Par.1 “Il contesto internazionale”: integrato in relazione all’evoluzione delle attività di AIR della European Banking Authority

Par. 5 “L’esperienza realizzata”: modificato a seguito della conduzione da parte dell’Istituto di nuovi casi di AIR.

Par. 6 “Le prospettive”: modificato sulla base dell’evoluzione dell’attività di analisi d’impatto dell’Istituto

INDICE

1. Il contesto internazionale	7
<i>Le istituzioni dell'UE</i>	7
<i>Gli organismi internazionali</i>	10
<i>Le esperienze condotte negli altri Paesi</i>	11
2. Gli aspetti normativi	13
3. Il processo di introduzione dell'AIR	14
4. Le caratteristiche dell'analisi	17
<i>Ambito di applicazione e fasi dell'AIR</i>	17
<i>Aspetti procedurali</i>	18
<i>Aspetti metodologici</i>	20
<i>Aspetti organizzativi</i>	21
<i>AIR e VIR</i>	22
5. L'esperienza realizzata	23
<i>Le AIR in materia di vigilanza non segnaletica</i>	27
<i>Le AIR in materia segnaletica</i>	29
<i>L'AIR sulla delibera CICR</i>	31
6. Le prospettive	32
ALLEGATO. Lista dei documenti contenenti le relazioni AIR della Banca d'Italia	36

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: S. Salvi, *L'AIR nella Banca d'Italia*, Osservatorio AIR, www.osservatorioair.it, S 1/2015, gennaio 2015.

1. Il contesto internazionale

Le istituzioni dell'UE

A partire dalla fine degli anni Novanta, nell'ambito dei lavori relativi al piano d'azione per il mercato unico dei servizi finanziari¹, le istituzioni comunitarie hanno svolto un ruolo decisivo nel promuovere l'utilizzo dell'AIR nell'Unione europea e nei singoli stati membri.

In particolare, il processo di formazione della normativa europea concernente il mercato dei servizi finanziari (c.d. modello Lamfalussy, approvato dal Consiglio di Stoccolma del 23 marzo 2001 e in seguito rivisto alla luce del Rapporto Larosière²), prevede un'applicazione estesa dei principi della *better regulation*, con particolare enfasi sulla fase di informazione e di consultazione degli *stakeholders* e sulla realizzazione di analisi di impatto sulle proposte regolative di maggior rilievo³.

Questi indirizzi sono stati recepiti dalla Commissione europea nel Libro bianco sulla politica dei servizi finanziari⁴, all'interno del quale l'impegno a "legiferare meglio" era stato posto tra le priorità strategiche per il quinquennio 2005-2010. In questo ambito, oltre a ribadire l'esigenza di un processo decisionale aperto e trasparente, la Commissione si è impegnata a fondarlo su "elementi probanti", accompagnando ogni nuova proposta di legislazione quadro (misure c.d. "di livello 1" del modello Lamfalussy) con una valutazione dell'impatto previsto in ambito economico, sociale e ambientale, oltre che, laddove opportuno, in termini di stabilità finanziaria, funzionamento dei mercati e protezione dei consumatori. Essa si è infine impegnata a valutare, caso per caso, l'esigenza di procedere ad analisi di impatto per i provvedimenti esecutivi (misure di "livello 2").

1 Comunicazione della Commissione, dell'11 maggio 1999, *Attuazione del quadro di azione per i servizi finanziari: Piano d'azione*, COM(1999) 232 def.

2 De Larosière Group, *The High-Level Group on financial supervision in the EU Report*, Brussels, febbraio 2009.

3 "The Lamfalussy process is fully consistent with better regulation principles. As such, it is a model for better regulation in the financial services sector, since it allows for principles-based regulation at Level 1, based on early, broad, systematic consultation of all stakeholders, with all technical details that do not imply political decisions left to properly prepared Level 2 decisions. Moreover, all major Level 1 measures will in future be subject to a regulatory impact assessment. The Council and the Parliament also need to consider in the future how better to assess the impact of, and duly justify, the amendments that they propose to legislative measures" (Commissione europea (2004), *The Application of the Lamfalussy Process to EU Securities Market Legislation, A preliminary assessment by the Commission services*, Commission Staff Working Document, SEC(2004) 1459, Brussels, p. 11).

4 Commissione europea, *Libro bianco - La politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010*, COM(2005) 629, dicembre 2005.

Gli orientamenti espressi nel Libro bianco sono stati recepiti anche al livello tecnico della cooperazione europea. Nel 2006, infatti, i tre comitati “Lamfalussy”⁵ (sostituiti dal 1 gennaio 2011 dalle tre Autorità europee di vigilanza) hanno avviato riflessioni sul *framework* metodologico e organizzativo necessario per effettuare analisi d’impatto sui principali dossier regolamentari. A seguito della conduzione di test pilota (tra i quali, ad esempio, quello sulla revisione della disciplina sui grandi fidi) e della realizzazione di una consultazione pubblica⁶, nel 2008 i tre comitati hanno pubblicato la versione finale delle proprie linee guida per la conduzione delle analisi d’impatto⁷. Il documento, che riprende e adatta alle specificità delle politiche relative ai servizi finanziari le linee guida sull’AIR prodotte dalla Commissione europea, descrive, in gran parte, prassi già in uso presso i tre organismi, garantendo tuttavia una maggiore strutturazione dei processi di valutazione e una maggiore trasparenza nelle decisioni.

In continuità rispetto a questo percorso, consultazione e analisi di impatto sono stati posti come elementi fondanti dell’attività regolatoria della European Banking Authority (EBA), la nuova autorità europea di vigilanza sul mercato bancario. In base al regolamento istitutivo⁸, infatti, l’EBA è tenuta, nel rispetto del principio di proporzionalità, a effettuare consultazioni pubbliche e a condurre analisi dei costi e dei benefici potenziali sulle proposte di norme tecniche di regolamentazione (art. 10) e di attuazione (art. 15) sottoposte alla Commissione, nonché sulle linee guida e raccomandazioni indirizzate alle autorità nazionali (art. 16).

Tali principi sono stati recepiti dall’EBA nel settembre 2012 con la Decisione relativa all’adozione di una procedura per l’elaborazione e lo sviluppo di norme tecniche, linee guida e raccomandazioni⁹. In materia di AIR, in particolare, la decisione ha stabilito l’applicazione, fino a revisione o sostituzione, delle Linee guida precedentemente elaborate dai comitati “Lamfalussy”. Già dal dicembre 2011,

5 Comitato di vigilanza bancaria (CEBS), Comitato di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e Comitato di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR).

6 La consultazione è stata realizzata dal 24 maggio al 24 agosto 2007 su una bozza di Linee guida per la realizzazione delle analisi di impatto (cfr. CESR, CEBS e CEIOPS, *Impact Assessment Guidelines for Eu Level 3 Committees*, maggio 2007).

7 CESR, CEBS e CEIOPS, *Impact Assessment Guidelines for Eu Level 3 Committees*, aprile 2008.

8 Regulation (EU) n. 1093/2010 of the European parliament and of the Council of 24 november 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision n. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC.

9 Decision of the European Banking Authority adopting a Procedure for developing and adopting Draft Technical Standards and Guidelines and Recommendations, EBA DC 030, 25 September 2012.

tuttavia, l’EBA aveva iniziato a pubblicare gli esiti degli “impact assessment” all’interno dei propri documenti di consultazione.

Nei primi mesi di attività, gli Impact assessment realizzati dall’EBA erano spesso costituiti da valutazioni estremamente sintetiche, in cui erano proposti un breve inquadramento del problema da risolvere e una descrizione, piuttosto generica, delle opzioni di intervento prescelte e delle eventuali opzioni alternative scartate¹⁰. In seguito¹¹, le analisi dell’EBA hanno iniziato a rappresentare valutazioni più analitiche, strutturate sulla base del framework proposto nelle linee guida dei tre comitati “Lamfalussy”. In particolare, dopo una descrizione del problema da risolvere e degli obiettivi da perseguire, è sviluppata un’analisi dello scenario base (opzione 0), e sono presentate più opzioni di intervento (eventualmente con riferimento a ciascuna regola tecnica oggetto di intervento). Queste ultime sono comparate sulla base di una valutazione di carattere qualitativo dei principali vantaggi e svantaggi potenziali, al fine di indicare l’opzione preferita; tale valutazione è talora sostenuta da informazioni reperite presso le autorità nazionali¹². Talvolta, la descrizione degli svantaggi è legata anche a considerazioni di carattere quantitativo¹³, in un numero ristretto di casi sviluppate e approfondite in un apposito allegato (“Quantitative Annex of the Impact Assessment”)¹⁴.

Un approccio analogo è stato seguito anche nelle AIR che l’EBA ha realizzato in modo congiunto, in aree di competenza condivisa, con le altre due autorità europee di vigilanza (EIOPA ed ESMA)¹⁵.

10 Cfr., ad esempio, i documenti di consultazione CP 50, CP 51, EBA/CP/2012/02, EBA/CP/2012/05, EBA/CP/2012/06, EBA/CP/2012/07, EBA/CP/2012/08, EBA/CP/2012/09, EBA/CP/2012/10, EBA/CP/2012/11, EBA/CP/2013/01, EBA/CP/2013/03, EBA/CP/2013/04 e EBA/CP/2013/05, disponibili sul sito internet dell’EBA (www.eba.europa.eu), alla sezione “Consultation Papers”.

11 Cfr., oltre ai documenti di consultazione EBA/Draft/RTS/2012/01, EBA/CP/2013/02 e il documento GL/2012/06, la maggior parte dei documenti dall’EBA/CP/2013/06 in poi (anch’essi disponibili sul sito internet dell’EBA (www.eba.europa.eu), alla sezione “Consultation Papers”).

12 Tra i documenti più recenti, cfr. ad esempio, EBA/CP/2014/32, EBA/CP/2014/35, EBA/CP/2014/36, EBA/CP/2014/42 e EBA/CP/2014/43

13 Cfr., ad esempio, i documenti di consultazione EBA/CP/2013/12, EBA/CP/2013/13, EBA/CP/2013/16, EBA/CP/2013/23, EBA/CP/2013/24, EBA/CP/2013/25 e EBA/CP/2013/26.

14 Cfr., in particolare, i documenti di consultazione EBA/Draft/RTS/2012/01 ed EBA/CP/2012/02. I documenti più recenti (cfr., in particolare, i documenti di consultazione EBA/Draft/RTS/2013/02 ed EBA/CP/2013/03) contengono un maggiore approfondimento degli aspetti quantitativi, grazie al supporto di indagini condotte presso le autorità nazionali.

15 Cfr. i documenti di consultazione congiunti JC/CP/2012/01, JC/CP/2012/02, JC/CP/2013/02 e JC/CP/2013/03, anch’essi disponibili sul sito internet dell’EBA (www.eba.europa.eu), alla sezione “Consultation Papers”.

Gli organismi internazionali

L'attenzione per i processi di valutazione delle scelte e, più in generale, per l'applicazione degli strumenti di *better regulation* si è sviluppata anche nelle sedi della cooperazione internazionale di vigilanza bancaria.

Nel 2006 il Financial Stability Forum, organismo istituito nel 1999 dai ministri delle finanze e dai governatori delle banche centrali dei Paesi del G7 al fine di promuovere la stabilità finanziaria a livello internazionale attraverso la cooperazione tra le autorità di vigilanza e i ministeri delle finanze¹⁶, ha richiesto ai responsabili della regolazione internazionale (*standard setter bodies*) di valutare le proprie attività in relazione a una serie di criteri di efficienza e trasparenza, tra i quali la conduzione di studi di impatto e di analisi costi-benefici¹⁷.

Il Comitato di Basilea, istituito nel 1974 per promuovere la qualità delle attività di vigilanza bancaria in tutto il mondo, ha previsto, nell'ambito dei principi elaborati nel 1997 (e successivamente rivisti nel 2006 e nel 2012) in funzione di un rafforzamento del sistema finanziario internazionale¹⁸, alcuni criteri di *better regulation* che si applicano ai regolatori nazionali: indipendenza operativa, trasparenza, *accountability*¹⁹ e conoscenza approfondita del sistema bancario²⁰. Lo stesso Comitato ha fatto ricorso in misura crescente alle analisi d'impatto. In particolare, in vista della revisione degli accordi sul capitale del 1988 (c.d. "Basilea 2"), ha condotto diverse fasi di consultazione con le autorità di vigilanza dei vari Paesi, largamente basate sui risultati di cinque studi sull'impatto quantitativo

16 Come stabilito al G10 di Londra dell'aprile 2009, la partecipazione al Financial Stability Forum è stata estesa a tutti i Paesi del G20, alla Spagna e all'Ue ed ha cambiato la propria denominazione in "Financial Stability Board".

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

18 Basle Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, settembre 2012. Il documento è disponibile alla pagina <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.

19 "Principle 2 – Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors: The supervisor possesses operational independence, transparent processes, sound governance, budgetary processes that do not undermine autonomy and adequate resources, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources. The legal framework for banking supervision includes legal protection for the supervisor" (Cfr. Basle Committee on Banking Supervision, *cit.*).

20 "Principle 8 – Supervisory approach: An effective system of banking supervision requires the supervisor to develop and maintain a forward-looking assessment of the risk profile of individual banks and banking groups, proportionate to their systemic importance; identify, assess and address risks emanating from banks and the banking system as a whole; have a framework in place for early intervention; and have plans in place, in partnership with other relevant authorities, to take action to resolve banks in an orderly manner if they become non-viable" (*Ibidem*).

delle nuove regole (*Quantitative Impact Study*, QIS)²¹. Un analogo studio di impatto quantitativo (*Comprehensive Quantitative Impact Study*) è condotto a partire dal 2010, con aggiornamenti di carattere semestrale²², ai fini di verificare gli effetti dei provvedimenti di riforma noti, nel complesso, come “Basilea 3”.

Analoghi principi di indipendenza, trasparenza e *accountability* sono stati stabiliti nel 1997 (successivamente rivisti nel 2002) dall’International organization of securities commissions (IOSCO), organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati finanziari, di cui fa parte, per l’Italia, la CONSOB²³.

Di recente, infine, anche l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha elaborato un *framework*²⁴ che identifica alcuni elementi necessari per una solida regolazione finanziaria. Le raccomandazioni dell’OCSE fanno esplicito riferimento all’esigenza di assicurare un’elevata qualità della regolazione nel settore, stabilendo inoltre una serie di indicazioni puntuali per le autorità nazionali, che includono:

- la conduzione di analisi che consentano una approfondita conoscenza delle caratteristiche del sistema finanziario prima dell’adozione degli interventi di regolazione;
- una chiara articolazione degli obiettivi, identificazione dei problemi e delle esigenze di intervento;
- l’identificazione, sulla base degli impatti attesi, degli strumenti di intervento più adeguati in funzione di ciascun obiettivo.

Le esperienze condotte negli altri Paesi

Nell’ultimo decennio, diversi Paesi hanno introdotto l’analisi d’impatto all’interno del processo di regolazione del settore finanziario. In alcuni casi (ad esempio, per quanto riguarda l’Unione europea, nel Regno Unito e in Spagna), l’attenzione per l’utilizzo degli strumenti di *better regulation*

21 Ad esempio, la simulazione condotta nel “Quantitative Impact Study 3” (QIS3), ha coinvolto banche appartenenti a ben 43 paesi. I cinque studi quantitativi sono pubblicati sul sito della Banca dei Regolamenti Internazionali alla pagina www.bis.org/bcbs/qis/index.htm.

22 I risultati del monitoraggio sono disponibili alla pagina <http://www.bis.org/bcbs/qis/index.htm>.

23 IOSCO, *Objectives and Principles for Securities Regulation*, 2003. Il documento è disponibile alla pagina www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf.

24 OCSE, *Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation - Oecd recommendation and principles*, dicembre 2009, disponibile alla pagina www.oecd.org/dataoecd/18/53/44187223.pdf.

si è trasfusa, a livello organizzativo, nella creazione di unità *ad hoc* presso gli organismi deputati alla regolamentazione dei relativi mercati²⁵.

In Europa, l'esperienza più consolidata, è quella della ex Financial Services Authority (FSA)²⁶ del Regno Unito. Nel settore della regolazione bancaria, essa risultava l'unica autorità europea, ad eccezione della Banca d'Italia, per la quale l'analisi d'impatto rappresentasse uno specifico obbligo di legge. Il provvedimento istitutivo (il Financial Services and Markets Act del 2000, FSMA) imponeva infatti alla FSA di realizzare e pubblicare un'analisi costi-benefici su ogni ipotesi di modifica della regolazione vigente, ad eccezione di casi esplicitamente previsti (ad esempio, nei casi di urgenza o quando l'aumento dei costi non fosse considerato rilevante). Tra i casi per i quali la conduzione delle valutazioni di impatto era obbligatoria rientravano anche i provvedimenti di recepimento di direttive comunitarie in cui la FSA non avesse margini decisionali; in questi casi, infatti, l'analisi era considerata comunque funzionale alla definizione delle posizioni della FSA nei negoziati internazionali.

Presso la FSA, la responsabilità dello sviluppo delle metodologie di analisi e della consulenza alle unità che progettano le riforme regolamentari era affidata ad una unità operativa *ad hoc* (Economics of Financial Regulation).

La metodologia per la realizzazione delle analisi costi-benefici è stata sviluppata e applicata dal FSA fin dal 2000. La procedura (che, va segnalato, prevede un ampio ricorso alla consultazione) è stata rivista nel 2004 grazie all'apporto di una società di consulenza e descritta in un apposito manuale²⁷.

Dal 1° aprile 2013 le funzioni della FSA sono state trasferite a due nuove autorità: la Financial Conduct Authority (FCA), la cui funzione è quella di regolare il mercato dei servizi finanziari al fine di proteggere i consumatori, garantire la stabilità del settore e promuovere la sana concorrenza tra i fornitori di servizi finanziari, e la Prudential Regulation Authority (PRA), costituita all'interno di

25 Cfr. F. Cannata, *Analisi d'impatto della regolamentazione: l'esperienza in Banca d'Italia*, relazione al relativo seminario tenuto l'11 maggio 2009 a Roma, presso la Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA).

26 Istituita nel 2000, la FSA aveva assorbito le funzioni di regolamentazione e controllo prima spettanti ad una pluralità di organismi di vigilanza (quali la Divisione Vigilanza della Bank of England, il Securities and Investment Board, le Self-regulating Organizations e il Department of Trade and Industry in materia assicurativa). Ad essa spettavano, quindi, le funzioni di vigilanza su tutti gli operatori del mercato finanziario, comprese le banche.

27 NERA Economic Consulting, *The FSA's Methodology for Cost-Benefit Analysis*, 2004.

Bank of England, la cui funzione è quella di garantire la regolamentazione e la vigilanza prudenziale di banche, società cooperative di credito, assicurazioni e grandi imprese di investimento. In base alle modifiche apportate al FSMA dal provvedimento istitutivo delle due nuove autorità (il Financial Services Act del 2012), prima dell’adozione di nuove regole FCA e PRA sono obbligate a porre in consultazione uno schema di provvedimento, accompagnandolo da un’analisi costi-benefici²⁸, che deve essere ripetuta, e allegata al provvedimento finale, in caso di modifiche (nuovi articoli 138I e 138J del FSMA).

2. Gli aspetti normativi

Stante la propria competenza in materia di vigilanza bancaria e finanziaria, la Banca d’Italia è ritenuta da parte della dottrina²⁹ tra i soggetti tenuti a realizzare l’AIR ai sensi della legge 29 luglio 2003, n. 229 (“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001”, G.U. n. 196 del 25 agosto 2003)³⁰.

L’obbligo di realizzare l’AIR, oltre a poter essere ricavato in via interpretativa dalla l. 299/03, è comunque esplicitamente previsto dalla legge di riforma del risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262, “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”), la quale prevede che Banca d’Italia, CONSOB, ISVAP (ora IVASS) e COVIP pubblicino, per ogni atto regolamentare o di contenuto generale, una relazione illustrativa degli impatti sui mercati, sull’attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori³¹.

28 Nei casi in cui i costi e i benefici non possano essere stimati, la FCA e la PRA possono sostituire alla quantificazione una valutazione di tipo qualitativo.

29 Cfr., ad esempio, N. Rangone, *La qualità della regolazione indipendente*, paper pubblicato nell’ambito del progetto “L’AIR nel quadro della regolazione” della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, 2005.

30 “Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione per l’emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione” (art. 12, c. I).

31 “I provvedimenti della Banca d’Italia, della CONSOB, dell’ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all’organizzazione interna [...] sono 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.

Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al

Il provvedimento prevede inoltre che la concreta applicazione dei principi relativi alla realizzazione e alla pubblicazione delle analisi d'impatto economico da parte delle autorità di regolazione del mercato dei servizi finanziari sia disciplinata con apposito regolamento attuativo³². La Banca d'Italia ha adottato il proprio regolamento di attuazione il 23 dicembre 2009³³, a seguito di una consultazione pubblica su uno schema di articolato realizzata in via telematica dal Servizio Normativa e Politiche di Vigilanza (Divisione Normativa prudenziale).

Il regolamento disciplina l'iter di formazione degli atti di natura normativa o di contenuto generale dell'Istituto, con particolare riferimento ai profili indicati dalla normativa primaria: consultazione dei soggetti interessati, analisi degli effetti, motivazione e pubblicazione, revisione periodica. In materia di AIR, il provvedimento, oltre a definire l'ambito di applicazione dello strumento, delinea il percorso dell'analisi, affidando a successivi documenti l'indicazione dei criteri da seguire per la sua concreta realizzazione (art. 3, c. IV). A tale previsione l'Istituto ha dato seguito nel settembre 2010 con la pubblicazione delle "Linee guida per l'analisi d'impatto della regolamentazione"³⁴.

3. Il processo di introduzione dell'AIR

Presso la Banca d'Italia, l'AIR è stata introdotta in modo formale nel 2008, con l'istituzione, nell'ambito della Divisione che svolge analisi macroprudenziali, del Settore Impatto della regolamentazione³⁵. Esso cura, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 262/05, la valutazione dell'impatto

raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori" (art. 23, cc. I e II).

32 "Le Autorità di cui al comma 1 disciplinano con propri regolamenti l'applicazione dei principi di cui al presente articolo, indicando altresì i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui è ammesso derogarvi" (art. 23, c. IV).

33 "Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262", attualmente in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

34 Banca d'Italia - Servizio Normativa e politiche di vigilanza, Circolare n. 277 del 20 luglio 2010 ("Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione").

35 L'istituzione del Servizio è legata all'assetto organizzativo dell'ex Area Vigilanza creditizia e finanziaria

dei nuovi atti regolamentari sull’attività degli intermediari, delle imprese e sugli interessi dei risparmiatori. Sotto il profilo organizzativo, il Settore si caratterizza per la terzietà rispetto alle Divisioni normative, incaricate della predisposizione della regolamentazione. Le analisi sono quindi sviluppate attraverso un’interazione tra l’unità di AIR e le unità di *policy*, con il fine ultimo di supportare le proposte regolamentari con adeguate valutazioni – qualitative e, ove possibile, quantitative – sui presumibili effetti delle stesse (cfr. par.4).

Per giungere all’effettiva integrazione dell’AIR nel processo di regolazione, il Settore ha adottato una logica graduale. Nella fase di avvio, le attività sono state concentrate sulla ricerca di metodologie di analisi economica da applicare all’attività normativa dell’Istituto e sulla conduzione di un numero molto ristretto di casi, in modo da sperimentare processi e metodi e provvedere a un loro adattamento prima di un’estensione a un ambito di attività più ampio. Tra il 2009 e il primo semestre 2010 sono stati realizzati i primi tre casi pilota relativi alla revisione della normativa sulla trasparenza bancaria e finanziaria, alla nuova disciplina di vigilanza in materia di partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari e alla nuova disciplina di vigilanza delle attività di rischio e dei conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati (cfr. par. 5).

Nel settembre del 2010 sono state pubblicate le “Linee guida per l’analisi d’impatto della regolamentazione”, dirette a disciplinare le procedure e i metodi delle valutazioni *ex ante* sugli atti dell’Istituto e a definirne le modalità di integrazione all’interno del processo di produzione normativa. Il documento si compone di due parti. La prima determina le modalità di svolgimento dell’AIR, declinando in indicazioni operative i principi contenuti nel regolamento di attuazione dell’art. 23 della legge sul risparmio, e definisce il modello organizzativo interno per la conduzione delle analisi. La seconda illustra, in coerenza con le indicazioni contenute nelle linee guida della Commissione europea e dei tre comitati “Lamfalussy” delle autorità europee di vigilanza³⁶, la metodologia da seguire nelle diverse fasi della valutazione.

Già in precedenza, tuttavia, erano in uso presso l’Istituto prassi e modi di operare che in qualche misura configuravano un percorso logico simile a quello tipico delle AIR. In genere, infatti, anche in passato le regolamentazioni più rilevanti sono state supportate da analisi sui possibili impatti sui

della Banca d’Italia (a partire dal 27 gennaio 2014 “Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria”), entrato in vigore il 1° agosto 2008. Presso l’Area (ora Dipartimento) è stato infatti creato il Servizio Normativa e politiche di vigilanza, che elabora, propone all’alta Direzione e realizza le linee strategiche dell’azione di vigilanza in materia di regolamentazione, metodi di supervisione, cooperazione internazionale, bilanci e segnalazioni statistiche. Esso è articolato in sei Divisioni, tra le quali quella dedicata alle analisi macroprudenziali.

36 Cfr. nota 7.

mercati rilevanti e sulla situazione tecnico-patrimoniale degli intermediari vigilati³⁷.

In particolare, la Banca d'Italia possiede una tradizione ormai consolidata nel campo dell'analisi economica della regolamentazione. Il contributo dell'analisi economica ai processi decisionali dell'Istituto riguarda la scelta dell'opzione di regolazione sotto diversi punti di vista: estensione dell'intervento (ambiti di attività o categorie di intermediari), livello di prescrittività, ecc.³⁸.

Un'altra prassi stabile nella formazione degli atti è costituita dalla consultazione degli *stakeholders*. Nella definizione dei principali interventi regolamentari, infatti, la Banca d'Italia fa ricorso sia a contatti preliminari con le associazioni di categoria e con i principali intermediari, di tipo formale (tavoli congiunti) o informale, sia a procedure di consultazione pubblica. Queste ultime, in particolare, sono dirette a coinvolgere i portatori d'interesse a valle della definizione delle ipotesi di intervento o di standard e regole tecniche, nonché alla raccolta di informazioni sul mercato di riferimento³⁹. Alle consultazioni pubbliche partecipano in genere, oltre ai soggetti coinvolti nelle consultazioni preliminari, anche singoli istituti bancari e associazioni di consumatori.

Nonostante l'iter procedurale tipico dell'Istituto prevedesse, dunque, anche in passato il ricorso a metodi e tecniche tipiche dell'AIR, l'individuazione di un percorso, di un modello organizzativo e di una metodologia comune alle diverse Divisioni garantisce una maggiore strutturazione e omogeneità del processo decisionale, oltre a un miglioramento complessivo della qualità delle analisi e della trasparenza verso i destinatari della regolazione.

4. Le caratteristiche dell'analisi

Ambito di applicazione e fasi dell'AIR

In base al regolamento di disciplina dell'adozione degli atti della Banca d'Italia (cfr. par. 2), l'AIR possiede un ambito di applicazione più ampio rispetto a quello imposto dalla legge sul risparmio (atti

37 A.M. Tarantola, *L'interazione tra Autorità e mercato nella produzione normativa. Regole e prassi nella Banca d'Italia*, intervento al convegno ABI "Better regulation e processo legislativo", 14 marzo 2007.

38 *Ibidem*.

39 Ci si riferisce, ad esempio, al questionario sui costi di compliance per gli intermediari allegato al documento di consultazione in materia di trasparenza bancaria e finanziaria (cfr. par. 5). Un altro esempio, in questo caso relativo a una consultazione "chiusa" (destinata cioè a un campione di banche individuato dall'Istituto), è costituito dall'indagine sulle informazioni dell'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi (Regolamento CE 1781/2006).

regolamentari e generali).

Due, in particolare, le disposizioni rilevanti in tal senso. La prima è quella che prevede la realizzazione dell'AIR per le proposte sottoposte al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) per le relative deliberazioni, sebbene limitatamente ai casi in cui “le opzioni regolamentari individuate risultino sufficientemente dettagliate” (art. 1, c. II). La seconda riguarda l'estensione dei principi di *better regulation* alle proposte in corso di definizione nell'ambito dell'attività di collaborazione e cooperazione svolta in materia di vigilanza bancaria e finanziaria “[...] anche in ambito internazionale” (art. 1, c. V). L'obiettivo è, in sostanza, quello di rafforzare il processo di definizione delle posizioni dell'Istituto presso le sedi della cooperazione di vigilanza bancaria, fondandolo sull'impiego di uno strumento di analisi, come l'AIR, ormai riconosciuto e condiviso a livello europeo ed extra-europeo.

Per quanto riguarda i casi di esclusione, nel rispetto del principio di proporzionalità stabilito dalla legge sul risparmio (art 23 c. II), il provvedimento individua, oltre a quelle definite in via generale (atti adottati nell'esercizio di funzioni diverse rispetto alla vigilanza bancaria e finanziaria, atti di organizzazione interna, ecc.), due ulteriori fattispecie di atti esclusi dal proprio ambito di applicazione: gli interventi che derivino dal recepimento di normative sovraordinate con ristretti margini di discrezionalità e quelli che comportino effetti irrilevanti sui destinatari (art. 3, c. III).

Il regolamento, inoltre, disciplina, nelle sue linee essenziali, il percorso di analisi d'impatto, affidando al successivo documento di linee guida l'indicazione dei criteri da seguire per la sua concreta realizzazione. In particolare, codificando l'iter già seguito dall'Istituto nella conduzione dei primi due casi pilota (normativa sulla trasparenza bancaria e finanziaria e disciplina di vigilanza in materia di partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari; cfr. par. 3), esso prevede lo svolgimento delle seguenti fasi:

- analisi dei fallimenti del mercato e della regolazione vigente;
- definizione delle opzioni di intervento, funzionali al raggiungimento delle finalità generali della vigilanza e degli obiettivi specifici della regolazione analizzata, incluse, laddove opportuno, l'opzione di non intervento e quella di deregolamentazione o di autoregolamentazione da parte del mercato;
- valutazione, per ciascuna opzione, dei costi e benefici per i soggetti vigilati e per gli utenti;
- valutazione comparativa delle opzioni.

Il regolamento disciplina inoltre l'adozione di strumenti di qualità della regolazione - anche aggiuntivi rispetto a quelli imposti dalla legge di riforma del risparmio - che presentano numerose connessioni con le procedure di analisi d'impatto, rafforzandone, in prospettiva, l'impianto complessivo. In particolare, l'articolo 2 prevede la stesura di un'agenda annuale dei lavori normativi

che espliciti l'oggetto degli atti da adottare e il relativo grado di priorità. In tema di consultazione, lo schema disciplina contenuti, destinatari, forme di pubblicità e durata dei processi di ascolto dell'Istituto, prevedendo inoltre l'istituzione di *panel* composti da rappresentanti dei soggetti vigilati e dei consumatori⁴⁰. Nell'ambito delle disposizioni sulla revisione periodica degli atti, è infine introdotta la valutazione *ex post* dei costi e dei benefici della regolazione vigente (articolo 7). Questa previsione, sebbene limitata alle regolazioni di maggiore rilevanza e per le quali gli esiti delle analisi *ex ante* abbiano "prodotto esiti caratterizzati da elevato grado di incertezza", costituisce un elemento degno di nota nel panorama nazionale, rappresentando, ad oggi, l'esempio più avanzato di introduzione della verifica di impatto della regolazione (VIR), già prevista "sulla carta" per le amministrazioni centrali⁴¹, da parte di un'autorità indipendente⁴².

Le linee guida del settembre 2010 hanno specificato queste indicazioni generali sotto il profilo sia procedurale che metodologico.

Aspetti procedurali

Le linee guida definiscono le modalità di integrazione dell'AIR nel più complessivo processo decisionale dell'Istituto. A tal fine, esse individuano quattro momenti fondamentali del ciclo normativo: la scelta di intervenire (ossia di introdurre, modificare o eliminare una regolamentazione); la comunicazione all'esterno di tale decisione; la pubblicazione di un documento di consultazione sulla proposta di intervento; l'adozione del provvedimento.

L'analisi *ex ante* può prendere avvio già nella prima fase (scelta di intervenire). Infatti, ad

40 Il ricorso ai panel consultivi, che trova un autorevole precedente in una prassi ormai consolidata presso la Financial Services Authority del Regno Unito (cfr. par. 1), mira a favorire il coinvolgimento degli stakeholders in tutte le fasi del processo decisionale e delle corrispondenti attività di analisi d'impatto, comprese quelle anteriori all'avvio del procedimento normativo.

41 DPCM 19 novembre 2009, n. 212 ("Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246") pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2010.

42 Un riferimento alla valutazione *ex post* è contenuto anche nello schema di regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge sul risparmio della Consob (cfr. Consob, *Norme regolamentari di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale*, Documento di consultazione, gennaio 2010), non ancora emanato in forma definitiva. Nel caso della Consob, inoltre, lo schema di regolamento non prevede, come per la Banca d'Italia, un esplicito riferimento alla valutazione dei costi e dei benefici realizzati dalla regolazione, limitandosi a stabilire che l'attività di revisione periodica venisse avviata "[...] con una consultazione pubblica, finalizzata a ottenere dati e valutazioni sull'esperienza di applicazione dell'atto nonché indicazioni sulle aree meritevoli di specifica attenzione" (art. 8 c. I).

eccezione degli atti di natura “esogena” (ossia derivanti dall’attuazione di norme di rango primario, della legislazione dell’UE o di impegni assunti nelle sedi della cooperazione internazionale), nella scelta di intervenire risultano decisivi gli esiti delle analisi dei fallimenti del mercato o della regolamentazione, le quali di fatto configurano il primo stadio dell’AIR (cfr. *supra*).

La seconda fase (comunicazione della scelta di intervenire) rappresenta il riferimento per la formalizzazione dell’avvio dell’analisi. Interpretando in modo estensivo il regolamento, le linee guida prevedono infatti che il programma di produzione normativa, con il quale l’Istituto comunica annualmente gli interventi previsti, individui i provvedimenti che saranno oggetto di analisi ex ante. Di conseguenza, oltre a garantire, come stabilito nel regolamento, maggiore trasparenza ai processi decisionali dell’Istituto e ad agevolare la partecipazione degli *stakeholders* al processo di regolazione, il programma costituisce uno strumento effettivo di coinvolgimento degli *stakeholders* nel processo di regolazione, rappresentando un punto di riferimento anche per la partecipazione ai percorsi di AIR. A questo proposito va rilevato che i primi due programmi normativi dell’Istituto⁴³, oltre a indicare i provvedimenti da sottoporre ad analisi d’impatto, indicano, per ciascun provvedimento, la motivazione dell’eventuale scelta di esclusione dell’analisi (ad esempio, la previsione di assenza di aggravii di costo per i destinatari).

Nel caso di conduzione dell’AIR, infine, il terzo e quarto momento del ciclo decisionale (documento di consultazione e provvedimento) coincidono con la pubblicazione della relazione, rispettivamente, preliminare e finale sull’analisi ex ante.

Le linee guida contengono inoltre alcune sintetiche indicazioni sui processi di consultazione nell’ambito dell’AIR. In particolare, esse prevedono due fasi di interazione con le parti interessate: la prima, soltanto eventuale, finalizzata a meglio definire le opzioni e ad avviare percorso di valutazione, identificando costi e benefici potenziali di ciascuna (“preconsultazione”); la seconda, obbligatoria e di carattere più formale, diretta a raccogliere le indicazioni dei portatori di interesse sulla proposta di intervento.

Aspetti metodologici

In applicazione del principio di proporzionalità, le linee guida introducono una distinzione tra due modelli di AIR: AIR Completa (AIRC) e AIR Semplificata (AIRS).

⁴³ Cfr. Banca d’Italia, *Programma dell’attività normativa dell’area vigilanza per l’anno 2011*, marzo 2011 e Banca d’Italia, *Progetti normativi per il 2012*, giugno 2012

La scelta del modello da applicare ai singoli casi dipende da una pluralità di fattori. In particolare, le linee guida indicano la preferibilità di un'analisi semplificata nei casi di relativa semplicità della analisi, elevato grado di incertezza sulle reazioni degli operatori o scarsa disponibilità di dati.

AIRC e AIRS non presentano differenze sotto il profilo procedurale. Per entrambe, infatti, il percorso di analisi segue le fasi già individuate nel regolamento (cfr. *supra*). Tuttavia, mentre le prime prevedono una valutazione completa ed approfondita di tutti i potenziali effetti dell'intervento di regolazione, le seconde si caratterizzano per un minor livello di profondità dell'analisi (escludendo, in particolare, il ricorso a tecniche di natura statistico-econometrica). Inoltre, i due modelli non sono necessariamente alternativi tra loro. In taluni casi, infatti, gli esiti dell'AIRS possono indicare l'opportunità di approfondire le valutazioni, procedendo a realizzare un'analisi completa.

Come stabilito dal regolamento, la prima fase dell'AIR (tanto nel caso di AIRS che di AIRC) consiste nell'esame del problema, ossia nell'analisi dei fallimenti del mercato e della regolamentazione rilevanti in relazione ai potenziali rischi per le finalità di vigilanza⁴⁴. In base alle linee guida, ciascuna finalità generale di vigilanza posta a rischio deve essere articolata in obiettivi specifici strettamente correlati alle modalità di intervento che si intendono perseguire. Tali obiettivi costituiranno il parametro per la costruzione delle opzioni e la loro successiva valutazione (cfr. *infra*).

Per la seconda fase, rappresentata dalla definizione delle opzioni, le linee guida definiscono un approccio di tipo modulare, diretto a facilitare la valutazione di interventi regolamentari complessi. In primo luogo, infatti, è prevista la possibilità di condurre un'analisi separata su aspetti della regolamentazione dotati di relativa autonomia reciproca, sebbene facenti parte di un disegno normativo unitario. In secondo luogo, nel caso in cui ciascuna opzione presenti più modalità di attuazione, viene suggerita la possibilità di operare la valutazione in due stadi: il primo prevede un'analisi preliminare, prevalentemente qualitativa, su "macro-opzioni" regolamentari; il secondo prevede, per le opzioni preferibili, un'analisi più approfondita di scenari alternativi associati alle possibili varianti ("sub-opzioni").

Per la conduzione della terza fase (valutazione dei costi e dei benefici associati alle opzioni formulate), le linee guida, seguendo l'approccio sperimentato con i primi casi pilota, prevedono un'analisi degli effetti della regolazione riferita a quattro tipologie di soggetti: gli intermediari vigilati, gli utenti dei servizi bancari e finanziari, l'autorità di vigilanza, il sistema economico nel

⁴⁴ Tali finalità, come esplicitato nelle linee guida, sono desumibili dalla legislazione di settore, e in particolare dalle disposizioni contenute nel Testo unico bancario (Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 38, "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia").

suo complesso. Per la valutazione dei costi, in particolare, per ciascuno dei soggetti interessati sono indicate tre tipologie rilevanti di costo: costi di *compliance* a carico degli operatori del mercato, costi di vigilanza per l’Istituto e costi indiretti (rappresentati dai possibili effetti negativi per tutti gli altri portatori di interesse). I benefici, viceversa, sono misurati in termini di attenuazione dei fallimenti del mercato e della regolamentazione e sono quindi direttamente collegati al raggiungimento degli obiettivi specifici dell’intervento.

Per la quarta e ultima fase (valutazione comparativa delle opzioni) le linee guida ribadiscono l’approccio prevalentemente qualitativo seguito dall’Istituto nella conduzione dei primi casi pilota. In particolare, esse prevedono il ricorso a una valutazione dell’impatto delle opzioni riferita a ciascuno dei costi e dei benefici individuati, espressa in termini incrementali rispetto all’opzione zero (mantenimento dello status quo) sulla base di quattro possibili valori (“molto più elevati”, “più elevati”, “poco più elevati”, “sostanzialmente invariati”)⁴⁵. Ai fini di garantire la comparabilità tra opzioni, per le eventuali stime quantitative è prevista un’attualizzazione sulla base di un orizzonte temporale coincidente con quello di revisione della normativa ai sensi della legge sul risparmio (tre anni).

Di fatto, quindi, la valutazione comparata si configura come un’analisi multicriteriale, in cui ciascuna dimensione di costo (o dello speculare beneficio) viene valutata mediante una scala di tipo ordinale. E’ evidente come, non essendo prevista una pesatura dei criteri di valutazione, tale tecnica non consenta in genere l’individuazione di un’opzione preferita. Ciò d’altra parte risulta coerente con l’obiettivo dell’AIR dichiarato dalle linee guida: “approfondire il più possibile la natura e l’entità degli effetti economici di ciascuna opzione, limitandosi a fornire elementi utili al policy maker per scartare, eventualmente, le opzioni inefficienti e far emergere quelle percorribili”⁴⁶.

Aspetti organizzativi

La scelta del modello di AIR ha implicazioni non soltanto sul versante metodologico, ma anche su quello organizzativo.

In particolare, mentre le AIRS sono condotte dalle divisioni interne che si occupano di predisporre gli atti, le AIRC presuppongono un assetto organizzativo più accentrato, rimettendo le valutazioni al

⁴⁵ Questa scala valutativa unidirezionale è giustificata dal fatto che, come chiarito nelle linee guida, costi e benefici sono individuati in modo speculare: una riduzione di un costo è rappresentata come un beneficio e, viceversa, eventuali riduzioni di benefici sono rappresentate come un costo.

⁴⁶ Banca d’Italia, Linee guida, *cit.* p. II. 23.

Settore Impatto della regolamentazione, “anche sulla base” delle informazioni fornite dalle divisioni competenti⁴⁷.

Questa distinzione risponde alla convinzione, espressa nelle linee guida, che nei casi in cui a normative complesse corrisponda tuttavia una relativa semplicità delle analisi da realizzare, la struttura che ha curato la predisposizione della normativa sia nella migliore condizione per valutarne anche l'impatto. Allo stesso modo, in caso di elevata incertezza circa le reazioni dei diversi operatori all'introduzione della normativa o di scarsa disponibilità di informazioni quantitative, non rendendosi di fatto possibile un'analisi approfondita, il ruolo dell'ufficio AIR può essere limitato a un intervento di tipo consulenziale.

AIR e VIR

Le linee guida si chiudono con alcune indicazioni sul monitoraggio ex post degli interventi normativi. Questa attività, introdotta, come detto, dal regolamento, rientra nella revisione periodica degli atti prevista dalla legge sul risparmio ed è raccomandata in particolare per le regolazioni di maggiore rilevanza e per le quali le analisi ex ante abbiano prodotto esiti caratterizzati da elevato grado di incertezza.

Per le valutazioni viene suggerito un approccio di tipo controfattuale. Data l'impossibilità di applicare metodi sperimentali e non-sperimentali (ossia di ricorrere all'osservazione diretta dei fenomeni in assenza dell'intervento) alla regolamentazione finanziaria, il metodo suggerito consiste essenzialmente nell'applicazione di metodi di tipo statistico, diretti a identificare il trend della variabile obiettivo prima dell'introduzione della regolamentazione e a estrapolarne il relativo valore al momento dell'analisi.

5. L'esperienza realizzata

La prima relazione finale sull'analisi d'impatto, relativa alla nuova disciplina sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari, è stata pubblicata nel luglio 2009⁴⁸. Questa era stata preceduta, nel marzo 2009, da una relazione preliminare sull'analisi di impatto, contenuta all'interno del

⁴⁷ *Ibidem*, p. I. 14.

⁴⁸ Banca d'Italia, *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari – Relazione sull'Analisi di Impatto*, luglio 2009.

documento di consultazione con il quale l'Istituto aveva reso nota al pubblico una bozza di testo normativo⁴⁹.

Tra il 2009 e il 2014 sono state svolte analisi ex ante su sedici ulteriori interventi regolatori in materia di vigilanza, Rispetto a tali interventi:

- in quindici casi è stata pubblicata la relazione preliminare sull'AIR, collegata alla bozza di testo normativo sottoposta a consultazione pubblica⁵⁰;
- in un caso è stata pubblicata direttamente la relazione finale (ossia di accompagnamento al provvedimento conclusivo).

Per quanto riguarda i primi (pubblicazione dell'AIR preliminare), per sette dei dieci interventi che hanno già concluso il proprio iter di approvazione, il provvedimento conclusivo non è stato accompagnato dalla relazione finale sull'AIR⁵¹. In un caso, tuttavia, al momento dell'emanazione della normativa (dicembre 2011) è stata pubblicata una relazione che, soffermandosi su alcuni aspetti relativi al campo di applicazione non esaminati in precedenza, integra l'analisi di impatto effettuata in occasione della prima consultazione⁵² (cfr. prospetto 1).

Nel corso del 2011, oltre alle già menzionate analisi in materia di vigilanza, è stata realizzata un'AIR riferita alle segnalazioni prudenziali delle attività di rischio⁵³ che ha costituito, di fatto, un'AIR pilota per le innovazioni segnaletiche; la specificità della materia ha richiesto infatti un approccio parzialmente differente rispetto a quello previsto per la regolamentazione di vigilanza e codificato all'interno delle linee guida. L'attività di AIR in questo ambito ha in seguito subito un'accelerazione: tra novembre 2012 e dicembre 2014 l'Istituto ha infatti svolto analisi ex ante su

49 Banca d'Italia, *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari - Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*, Documenti per la consultazione, marzo 2009.

50 Cfr. Allegato.

51 È stata invece pubblicata l'AIR finale per i casi "Partecipazioni" e "Controlli interni"; cfr. Banca d'Italia, *Revisione delle disposizioni di vigilanza in materia di partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari*, Relazione sull'analisi d'impatto, novembre 2011; *Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche in materia di sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa - Relazione sull'analisi d'impatto*, giugno 2013.

52 Banca d'Italia, *Disciplina delle attività di rischio delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati* - Relazione integrativa sull'analisi d'impatto, dicembre 2011.

53 Banca d'Italia, *Analisi d'impatto delle innovazioni segnaletiche*, ottobre 2011, allegato al documento *Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni prudenziali delle banche e delle SIM - Recepimento delle modifiche alle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE*, Documento per la consultazione, novembre 2011.

altri sette provvedimenti in materia segnaletica⁵⁴.

Anche in materia di segnalazioni, per gli interventi che hanno concluso il proprio iter (sei, ad oggi), il provvedimento non è stato accompagnato dalla relazione finale sull'AIR (cfr. prospetto 1). Per un provvedimento, in analogia al caso AIR in materia di vigilanza del dicembre 2011, è stata pubblicata, al momento dell'emanazione della normativa (marzo 2013), un'AIR integrativa⁵⁵, diretta ad approfondire, per alcune opzioni, la valutazione dei costi prodotta nell'AIR preliminare con un'analisi di carattere quantitativo, basata su dati forniti dagli operatori⁵⁶.

Infine, nel giugno 2012, l'Istituto ha prodotto un'analisi su una proposta di delibera in materia di remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti, dando così attuazione alla disposizione del regolamento che estende l'ambito di applicazione dell'AIR all'attività di istruttoria e di supporto all'attività normativa del CICR (cfr. par. 4).

54 Banca d'Italia, *Analisi d'impatto sulla proposta di schema segnaletico sull'operatività delle banche verso soggetti collegati* (Circ. n. 155 - 15° aggiornamento), novembre 2012; *Analisi d'impatto sull'archivio delle perdite storicamente registrate sulle posizioni in default*, novembre 2012 (allegato al documento Banca d'Italia, *Archivio delle perdite storicamente registrate sulle posizioni in default*, Documento per la consultazione); *Analisi d'impatto semplificata sull'estensione delle segnalazioni di vigilanza consolidate ai gruppi finanziari* (allegato 2 al documento Banca d'Italia, Circolare n. 115 del 7 agosto 1990, "Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza su base consolidata" 19° aggiornamento, Documento per la consultazione, dicembre 2012); *Analisi d'impatto semplificata sull'estensione della matrice dei conti agli intermediari finanziari* (allegato 4 al documento Banca d'Italia, Circolare n. 272 - Matrice dei conti 5° aggiornamento - Circolare n. 154 - Segnalazioni di vigilanza delle istituzioni creditizie e finanziarie. Schemi di rilevazione e istruzioni per l'inoltro dei flussi informativi 50° aggiornamento, Documento per la consultazione, dicembre 2012), *Analisi d'impatto semplificata sulle segnalazioni relative all'emissione e offerta di strumenti finanziari ex art. 129 TUB* (allegato al documento Banca d'Italia, *Segnalazione a carattere consuntivo di cui all'art. 129 del TUB relativa all'emissione e all'offerta in Italia di strumenti finanziari*, Documento per la consultazione, ottobre 2013).

55 Banca d'Italia, *Analisi d'impatto integrativa sulla proposta di schema segnaletico in materia di soggetti collegati - Quantificazione dei costi*, marzo 2013.

56 Alla rilevazione hanno partecipato, su base volontaria, cinque banche di grande e media dimensione, che rappresentano circa un terzo dell'attivo del sistema.

Prospetto 1 – Relazioni AIR pubblicate dalla Banca d'Italia (a dicembre 2014)

Tipo di normativa	Normativa oggetto di analisi	Tipo di AIR	Preliminare	Finale
Vigilanza	Trasparenza (Revisione della disciplina secondaria sulla trasparenza)	-	Marzo 2009	Luglio 2009
Vigilanza	Partecipazioni (Disposizioni di vigilanza sulle partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari)	-	Dicembre 2009	No
Vigilanza	Soggetti collegati (Attività di rischio e conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati)	-	Maggio 2010	No (AIR integrativa dicembre 2011)
Vigilanza	Concentrazione dei rischi (Disposizioni di vigilanza prudenziale in materia di concentrazione dei rischi)	-	Agosto 2010	No
Vigilanza	Cartolarizzazione (Disposizioni di vigilanza prudenziale in materia di cartolarizzazione)	AIRS	Ottobre 2010	No
Segnaletica	Segnalazioni attività di rischio (Segnalazioni prudenziali delle attività di rischio)	-	Ottobre 2011	No
Vigilanza	Esposizioni deteriorate (Esposizioni scadute e/o sconfinanti: modifica del termine dei 180 giorni)	-	Dicembre 2011	No
Vigilanza	Vigilanza intermediari (Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari)	-	Gennaio 2012	_*
Delibera CICR	Sconfinamenti (Proposta di deliberazione del CICR in attuazione dell'art.117-bis del TUB in materia di remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti)	-	Giugno 2012	No
Vigilanza	Controlli interni (Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche: sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa)	-	Settembre 2012	Giugno 2013
Segnaletica	Segnalazioni soggetti collegati (Segnalazioni di vigilanza in materia di attività di rischio e conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati)	-	Novembre 2012	No (AIR integrativa marzo 2013)

Tipo di normativa	Normativa oggetto di analisi	Tipo di AIR	Preliminare	Finale
Vigilanza	Autorizzazione attività bancaria (Capitale iniziale per l'attività bancaria)	-	Novembre 2012	No
Segnaletica	Archivio perdite (Segnalazione relativa all'archivio delle perdite registrate storicamente sulle posizioni in default)	-	Novembre 2012	No
Segnaletica	Matrice conti (Matrice dei conti: estensione agli intermediari finanziari ⁵⁵)	AIRS	Dicembre 2012	No
Segnaletica	Segnalazioni su base consolidata (Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni su base consolidata: proposta di estensione ai gruppi di intermediari finanziari ⁵⁶)	AIRS	Febbraio 2013	No
Vigilanza	Aggiornamento trasparenza (Aggiornamento delle Disposizioni della Banca d'Italia su trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti)	-	Giugno 2013	-**
Segnaletica	Segnalazioni strumenti finanziari (Segnalazioni relative all'emissione e offerta di strumenti finanziari ex art 129 TUB)	AIRS	Ottobre 2013	-**
Vigilanza	Norme sul capitale (Applicazione in Italia del Regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE - Scelte normative relative al regime transitorio)	-	Ottobre 2013	No
Vigilanza	Governance (Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche)	-	No	Aprile 2014
Vigilanza	Obbligazioni garantite (Obbligazioni bancarie garantite – Disposizioni di vigilanza per le banche)	-	Aprile 2014	No
Segnaletica	Aggiornamento circolari (Aggiornamenti Circolari segnaletiche nn. 272, 189, 217, 248, 154 e 140)	-	Giugno 2014	No

Tipo di normativa	Normativa oggetto di analisi	Tipo di AIR	Preliminare	Finale
Vigilanza	Gestione risparmio (Gestione collettiva del risparmio. Recepimento della direttiva 2011/61/UE (AIFMD) e ulteriori interventi di modifica)	-	Giugno 2014	-**
Vigilanza	Vigilanza intermediari II (Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari – Seconda consultazione)	-	Luglio 2014	-**
Vigilanza	Centrale Rischi (Obbligo di partecipazione degli intermediari finanziari al servizio di centralizzazione dei rischi gestito dalla Banca d'Italia)	AIRS	Luglio 2014	-**
Segnaletica	Estensione segnalazioni prudenziali (Intermediari finanziari. Segnalazioni prudenziali su base COREP-EBA. 3° agg.to Circolare n. 286)	AIRS	Novembre 2014	-**
Vigilanza	Remunerazioni (Revisione delle disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione)	-	Novembre 2014	No

* Avviata una seconda consultazione nel luglio 2014 (cfr. più avanti nel prospetto)

**Normativa non ancora emanata

Le AIR in materia di vigilanza non segnaletica

Per quanto riguarda la normativa di vigilanza in senso stretto, come emerge dal precedente prospetto, oltre quella del 2009 sulla disciplina relativa alla trasparenza, altre tre AIR sono state avviate prima o subito a ridosso della pubblicazione delle linee guida (luglio 2010). Le ultime tredici AIR sono state viceversa pubblicate ad alcuni mesi di distanza dalla definizione della metodologia. Come già evidenziato, tuttavia, le prime esperienze condotte dall'Istituto hanno di fatto anticipato molte previsioni sullo svolgimento dell'AIR contenute nelle linee guida e, in qualche misura, nello stesso regolamento di attuazione della legge sul risparmio (cfr. par. 4). È anzi in queste prime esperienze che le linee guida hanno trovato una attuazione più coerente.

Ciò riguarda, ad esempio, la prima fase dell'AIR, costituita dall'esame dei fallimenti del mercato e della regolamentazione (cfr. par. 4), svolta come analisi a se stante soltanto per i primi tre casi (casi Trasparenza, Partecipazioni e Soggetti collegati) e per i due successivi (casi Concentrazione dei

rischi e Cartolarizzazione), nei quali però, trattandosi di provvedimenti di recepimento di direttive comunitarie, essa è stata svolta in forma semplificata. L'esame dei fallimenti del mercato e della regolamentazione non ha trovato viceversa spazio come analisi autonoma nelle successive relazioni AIR⁵⁷, ad eccezione del caso Aggiornamento trasparenza e del caso Vigilanza intermediari II.

Analogamente, soltanto nei primi cinque casi⁵⁸ gli obiettivi specifici cui riferire l'efficacia dell'intervento normativo⁵⁹ sono stati puntualmente definiti (quattro nel caso relativo alla trasparenza, cinque negli altri casi) e collegati alle finalità generali della regolazione di settore⁶⁰. Negli altri casi è comunque in genere stata prevista una descrizione, sebbene più generica, degli obiettivi complessivi dell'intervento.

Maggiore omogeneità è viceversa rinvenibile nella seconda fase, rappresentata dalla definizione delle opzioni (cfr. par. 4). Nella maggior parte dei casi, infatti, per ciascun aspetto della regolazione (ad esempio, nel caso relativo alla trasparenza per ciascuno degli strumenti di pubblicità previsti dalla normativa vigente⁶¹) sono state definite e valutate in modo autonomo diverse opzioni di regolazione (da un minimo di due a un massimo di quattro, inclusa l'ipotesi di non intervento)⁶².

La valutazione delle opzioni ha avuto un carattere prevalentemente qualitativo, sebbene spesso

57 Diverse relazioni AIR contengono tuttavia alcuni riferimenti alle criticità della situazione attuale nella parte introduttiva o in quella descrittiva degli obiettivi del regolatore.

58 Ad eccezione dell'AIR integrativa sui Soggetti collegati.

59 Nei casi Soggetti collegati e Concentrazione dei rischi, gli obiettivi specifici sono stati desunti, rispettivamente, dalla direttiva CICR e dalla direttiva comunitaria in attuazione delle quali è stata formulata l'ipotesi di intervento.

60 A titolo esemplificativo, nel caso Partecipazioni sono stati individuati i seguenti obiettivi specifici: contenere il rischio di immobilizzo; mantenere un vaglio sull'acquisizione di partecipazioni di natura finanziaria nei casi più rilevanti; contenere i rischi derivanti da partecipazioni bancarie in imprese non finanziarie; estendere la regolamentazione alle forme innovative di partecipazione al capitale d'impresa; favorire assetti organizzativi e di governance in grado di ridurre al minimo i rischi di conflitti d'interesse. Tali obiettivi risultano collegati a tre finalità generali di vigilanza definite nel Testo unico (sana e prudente gestione; efficienza e competitività del sistema finanziario; stabilità del sistema finanziario).

61 È stata considerata, in particolare, la disciplina relativa ai seguenti strumenti: il documento sui diritti, i fogli informativi, la copia del contratto, il documento di sintesi iniziale, il rendiconto, il documento di sintesi periodico, l'indicatore sintetico di costo per i conti correnti, il conto corrente (standardizzazione) e l'organizzazione, le procedure e i controlli interni.

62 Nel caso Soggetti collegati, viceversa, la combinazione delle opzioni considerate per i diversi aspetti della regolazione ha portato alla definizione di cinque scenari alternativi, valutati e confrontati nel loro insieme. Neanche il caso Autorizzazione attività bancaria ha seguito un approccio di tipo modulare, che non era tuttavia in questo caso applicabile, essendo soltanto uno l'aspetto della regolazione in discussione (la fissazione del capitale minimo per l'avvio dell'attività bancaria).

sostenuta da informazioni quantitative di contesto e, in alcuni casi, da stime elaborate per determinate categorie di costo⁶³ o, più raramente, di beneficio⁶⁴, talora basate sulle informazioni acquisite con le segnalazioni di vigilanza o, più di rado, su dati rilevati presso gli stakeholders in fase di consultazione sull'AIR preliminare⁶⁵. In generale, quindi, la tendenza dell'Istituto è stata quella di introdurre nella valutazione elementi quanto più possibile oggettivi e fondati su una quantificazione puntuale degli effetti (sebbene, almeno per ora, quasi sempre in relazione ai soli costi potenziali degli interventi), ma non anche su una loro monetizzazione, come richiederebbe la conduzione di un'analisi costi-benefici in senso stretto.

Infine, mentre in passato la tendenza era quella di realizzare la comparazione tra le opzioni sulla base modello multicriteriale definito nelle linee guida (cfr. par. 4)⁶⁶, a partire dal caso Norme sul capitale (ottobre 2013), tale schema è stato di fatto abbandonato.

Non si rilevano, infine, differenze rilevanti di impostazione nella valutazione delle opzioni e le altre analisi d'impatto, se non per il carattere sintetico delle considerazioni svolte.

Le AIR in materia segnaletica

Anche le AIR relative alla normativa segnaletica sono caratterizzate da un approccio di natura prettamente qualitativa. Come già accennato, tuttavia, il percorso di analisi si è in parte differenziato da quello previsto dalle linee guida, soprattutto nelle prime fasi dell'analisi. In primo luogo, infatti, le AIR in materia segnaletica non hanno mai previsto, come le prime AIR in materia di vigilanza in senso stretto, un'analisi dei fallimenti del mercato e della regolazione. In secondo luogo, gli obiettivi dell'intervento non sono mai stati definiti, come previsto all'interno delle linee guida,

63 Ad esempio, nel caso Partecipazioni è stata prodotta una stima quantitativa dei costi diretti dell'intervento per la Banca d'Italia; nel caso Concentrazione dei rischi l'Istituto si è avvalso di una simulazione basata sulle segnalazioni di vigilanza relative ai grandi rischi inviate dagli intermediari; il caso Esposizioni deteriorate si è fondato su una simulazione degli effetti delle opzioni alternative che ha fatto ricorso a informazioni contenute nella Centrale dei rischi.

64 Nel caso Autorizzazione attività bancaria, i benefici, individuati nella riduzione delle probabilità di uscita dal mercato delle banche neocostituite, sono stati quantificati sulla base di una ricerca condotta sulla relazione, ricostruita a livello storico, tra patrimonializzazione delle banche e tasso di default.

65 Nel caso Trasparenza, in particolare, l'analisi finale ha beneficiato dei risultati di un'indagine sui costi di compliance legati alla normativa vigente e alle ipotesi di revisione, condotta su 28 soggetti tra gruppi bancari, società finanziarie e banche individuali, partecipanti su base volontaria.

66 Fino al giugno 2013, infatti, esso era stato utilizzato in tutte le relazioni AIR, ad eccezione dei casi Concentrazione dei rischi, Esposizioni deteriorate, Vigilanza intermediari, e della relazione integrativa sui Soggetti collegati.

in collegamento con le finalità generali della vigilanza. Tali adattamenti discendono dalla natura stessa dei provvedimenti in materia di segnalazione, i quali riguardano l'introduzione o la modifica di obblighi di natura informativa a carico degli intermediari, ossia di obblighi legati agli obiettivi dell'intervento pubblico in modo soltanto indiretto, in funzione delle esigenze conoscitive interne all'Istituto collegate al loro conseguimento.

Il percorso seguito per la definizione e per la comparazione delle opzioni nelle AIR svolte in forma completa (Segnalazioni attività di rischio, Segnalazioni soggetti collegati, Archivio perdite e Aggiornamento circolari) è stato viceversa piuttosto simile a quelli seguiti per la normativa di vigilanza in senso stretto e già codificato all'interno delle linee guida. Anche per le AIRC in materia segnaletica, ad esempio, è stato adottato un approccio di tipo modulare, considerando separatamente gli aspetti della regolamentazione dotati di relativa autonomia reciproca (cfr. par. 4). Come nelle AIR in materia di vigilanza, inoltre, la comparazione delle opzioni (costruite variando, per ciascun segmento della normativa, i caratteri essenziali degli obblighi di segnalazione⁶⁷) è avvenuta sulla base di una valutazione dei costi e dei benefici incrementali rispetto all'opzione nulla, espressa sulla base di una scala di tipo ordinale.

Peculiare alle AIR in materia di segnalazioni è stato, viceversa, il sistema utilizzato nella raccolta delle informazioni. In tutti e quattro i casi di AIRC in materia segnaletica, infatti, le analisi sono state supportate da un'indagine finalizzata alla rilevazione dei costi delle opzioni alternative. Le indagini sono state condotte somministrando a un campione di intermediari⁶⁸ un questionario volto a indagare, attraverso la rilevazione di giudizi distribuiti su una scala ordinale, i costi di impianto e i costi ricorrenti associati alle diverse opzioni segnaletiche. Soltanto nel caso AIR Segnalazioni soggetti collegati, in relazione alle aree di maggiore criticità del provvedimento, le valutazioni qualitative sui costi sono state integrate con informazioni di tipo quantitativo, che le banche sono state invitate a fornire nel corso della consultazione sulla bozza di provvedimento. Gli esiti di tali valutazioni sono stati oggetto, come accennato in precedenza, di un'AIR integrativa. Negli ultimi tre

⁶⁷ Ad esempio la platea dei destinatari, la tipologia degli obblighi informativi richiesti dall'Istituto e il dettaglio degli stessi.

⁶⁸ Nei primi tre casi, l'Istituto ha fatto ricorso, in particolare, al gruppo interbancario PUMA2, composto dai rappresentanti di oltre 15 banche e delle relative associazioni di categoria e finalizzato, tra l'altro, proprio a fornire elementi utili per la valutazione dei costi delle nuove richieste informative e, più in generale, dell'impatto complessivo che le stesse hanno sugli enti segnalanti. Nell'ultimo caso (Aggiornamento circolari), viceversa, la relazione AIR si limita a riportare che le informazioni sui costi delle modifiche segnaletiche sono state acquisite inviando un questionario "a un campione eterogeneo di intermediari".

casi AIR in ordine cronologico (Segnalazioni soggetti collegati, Archivio perdite e Aggiornamento circolari) tramite lo stesso questionario sono stati inoltre rilevati i tempi medi necessari, nei diversi scenari ipotizzati, all'implementazione della segnalazione.

Nei primi tre casi di AIRC, inoltre, è stata condotta anche una seconda indagine, relativa ai benefici delle segnalazioni. Le indagini sui benefici (valutati in termini di rilevanza, grado utilizzo e adeguatezza del grado di dettaglio delle informazioni), sono state basate su questionari somministrati alle unità interne dell'Istituto potenzialmente interessate alle segnalazioni, con quesiti anch'essi articolati su giudizi di natura qualitativa.

I casi di AIR svolti in forma semplificata (Matrice conti, Segnalazioni su base consolidata, Segnalazioni strumenti finanziari ed Estensione segnalazioni prudenziali) sono stati oggetto di un percorso analitico abbreviato. La considerazione di opzioni alternative è stata estesa a un ventaglio assai contenuto di variazioni, che sono state comunque scartate in via preliminare sulla base di elementi di carattere qualitativo. La valutazione dell'unica opzione considerata è stata svolta sulla base degli stessi criteri seguiti nei casi di AIR completa (costi dal punto di vista dei regolati e benefici dal punto di vista del regolatore⁶⁹), ma, in genere, senza il supporto di indagini *ad hoc*⁷⁰.

L'AIR sulla delibera CICR

Per quanto riguarda, infine, l'AIR sulla proposta di delibera CICR in materia di remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti, l'analisi si è concentrata sugli aspetti della proposta caratterizzati dalla presenza di maggiori margini di discrezionalità rispetto alle previsioni del legislatore e suscettibili di produrre effetti significativi sugli operatori. Per ciascuno di questi aspetti, è stata condotta un'analisi delle principali criticità della situazione attuale, supportata da informazioni di carattere quantitativo, e sono state esaminate una o più proposte di intervento, motivando la scelta sulla base di argomentazioni di carattere qualitativo e, per uno degli aspetti considerati (estensione del tasso di interesse extra-fido agli utilizzi entro il fido), di simulazioni volte

69 Nel caso Segnalazioni strumenti finanziari sono tuttavia considerati anche i benefici per gli intermediari.

70 Nei casi Matrice conti e Segnalazioni su base consolidata i costi sono stati rimessi a valutazioni dello stesso Istituto, cui si è aggiunta, nel provvedimento sull'estensione della matrice dei conti, la considerazione del contributo di alcuni operatori e associazioni di categoria. L'analisi dei benefici è stata derivata da una discussione svolta tra i potenziali utenti interni. Nel caso Segnalazioni strumenti finanziari, alcune indicazioni sulla dimensione dei costi sono stati derivate da informazioni raccolte nel corso di una consultazione effettuata nel 2008, confermate da informazioni più recenti, raccolte informalmente presso alcuni intermediari. Soltanto nel caso Estensione segnalazioni prudenziali, è stata realizzata un'indagine presso le associazioni di categoria analoga, nei contenuti, a quelle condotte nei casi di AIRC (costi delle modifiche e relativi tempi di attuazione).

a misurare gli effetti economici collegati alle diverse ipotesi formulate.

6. Le prospettive

La Banca d'Italia è una delle le autorità indipendenti più attive in materia di analisi d'impatto. Pur avendo prodotto le prime analisi soltanto nel 2009, ossia diversi mesi più tardi rispetto alle altre autorità che hanno concretamente sperimentato questo strumento, essa ha già prodotto AIR su ventisei provvedimenti, concentrati soprattutto nel periodo più recente. L'attività di analisi ex ante dell'Istituto appare quindi definitivamente entrata nella fase a regime. Ciò non riguarda più soltanto la normativa di vigilanza non segnaletica, ambito cui si riferiscono le linee guida dell'Istituto e che ha impegnato in modo esclusivo il Settore Impatto della regolamentazione nei primi tre anni di attività. E' infatti oramai consolidato, sebbene - almeno per ora - non codificato, l'adattamento del framework definito dalle linee guida alla normativa segnaletica. Tale evoluzione deriva dall'esigenza, da parte dell'Istituto, di provvedere a un'analisi più strutturata dei costi e dei benefici derivanti dall'attività di reporting a fronte dell'incremento dei costi delle segnalazioni a carico degli intermediari registrato negli ultimi anni, anche in connessione all'evoluzione del contesto internazionale di riferimento⁷¹.

Oltre alla formalizzazione di questo secondo modello di AIR, in prospettiva potrebbe rendersi necessaria una revisione, alla luce dell'esperienza fin qui realizzata, di quello già codificato all'interno delle linee guida. Come evidenziato nel precedente paragrafo, infatti, le relazioni AIR mostrano uno scollamento sempre più marcato rispetto allo schema teorico di riferimento. Ciò riguarda sia gli aspetti procedurali che quelli metodologici. Rispetto al primo profilo, è possibile in particolare notare come, a fronte della iniziale previsione di un'AIR realizzata in due step (preliminare e finale; cfr. par. 4), la prassi che si è di fatto affermata è quella della predisposizione di una sola relazione AIR (pubblicata al momento dell'avvio della consultazione sulla bozza di provvedimento), eventualmente completata da un'AIR "integrativa" (pubblicata al momento dell'emanazione del provvedimento finale), relativa ad aspetti di particolare rilievo e per i quali le prime analisi non abbiano consentito di realizzare una valutazione esaustiva del problema. Rispetto al secondo profilo (aspetti metodologici), emerge un progressivo abbandono degli strumenti di analisi definiti nelle linee guida, a partire dall'esame dei fallimenti del mercato, passando per la fase di definizione degli obiettivi e fino a quella di comparazione delle opzioni (nell'ambito della quale appare significativo

71 Banca d'Italia, *Relazione al Parlamento e al Governo – Anno 2010*, giugno 2011.

che il modello multicriteriale originariamente previsto non sia stato utilizzato nelle ultime nove AIR condotte dall’Istituto).

Al di là dell’attività regolatoria di stretta competenza della Banca d’Italia, una prospettiva di più lungo termine in tema di AIR riguarda un aspetto da tempo all’attenzione dell’Istituto, rappresentato dalla necessità di realizzare un coordinamento tra le diverse sedi in cui si realizza il processo di regolazione dei mercati finanziari.

A livello domestico, questa esigenza di raccordo si pone sia a livello verticale, ossia tra le diverse fonti (normativa primaria e secondaria), sia a livello orizzontale, ossia tra i diversi ambiti di regolazione.

In merito al primo aspetto, una prima esperienza di indubbio interesse è rappresentato dall’AIR prodotta dall’Istituto sulla proposta di delibera CICR in materia di remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti.

In merito al secondo, le inevitabili interconnessioni tra il settore bancario e gli altri settori del mercato finanziario richiederanno probabilmente una riflessione sulle possibili forme di integrazione con le analisi sviluppate da altre autorità di regolazione (in particolare, CONSOB, IVASS e COVIP). L’assenza, allo stato attuale, di un coordinamento orizzontale è risultato di recente evidente nell’ambito della consultazione sulla disciplina in materia di gestione collettiva del risparmio (in recepimento della direttiva 2011/61/UE) realizzata nel giugno 2014. Gli schemi normativi sottoposti a consultazione⁷² sono stati infatti accompagnati da due relazioni AIR, redatte una dalla Consob e l’altra dalla Banca d’Italia (caso Gestione risparmio; cfr. par. 5) in modo autonomo, ciascuna sulle parti di propria competenza.

Una esigenza di coordinamento emerge anche, e con sempre maggiore intensità, a livello internazionale. La crescente interdipendenza dei mercati finanziari e il conseguente rafforzamento del sistema di regolazione sovranazionale suggeriscono infatti sia la necessità di evitare duplicazioni nelle analisi realizzate sia l’opportunità di supportare la costruzione di un linguaggio e di una base conoscitiva comune da utilizzare nel corso dei negoziati, rafforzando ove necessario le posizioni sostenute a livello nazionale. In questa direzione muove, come già sottolineato, la norma del regolamento di attuazione dell’art. 23 della legge sul risparmio che estende l’ambito di applicazione dell’AIR alle attività di cooperazione internazionale svolte dall’Istituto (cfr. par. 4).

⁷² Regolamento congiunto Banca d’Italia – Consob in materia di organizzazione e controlli degli intermediari che prestano servizi di investimento e di gestione collettiva; “Regolamento Intermediari” e “Regolamento Emittenti” della Consob; “Regolamento sulla gestione collettiva del risparmio” della Banca d’Italia.

In aderenza a questo orientamento, l'Istituto ricorre alla metodologia AIR in funzione di supporto ai dossier regolamentari discussi presso l'EBA, la Commissione europea e il Comitato di Basilea⁷³.

In particolare, nel corso del 2010, in relazione allo studio di impatto condotto dal Comitato di Basilea e dall'EBA sulle nuove regole di Basilea 3 (cfr. par. 1), la Banca d'Italia, oltre a coordinare la partecipazione delle banche italiane coinvolte, ha realizzato proprie simulazioni sulle ipotesi di modifica delle proposte rese note in consultazione⁷⁴. A partire dai primi mesi del 2011, essa è inoltre attivamente coinvolta nella attività di monitoraggio avviate dal Comitato di Basilea sulle principali misure prudenziali previste dal nuovo *framework*. Più di recente, inoltre, l'Istituto ha svolto analisi a supporto dei lavori di negoziazione in sede europea in relazione al recepimento delle regole di Basilea 3 in sede europea con il pacchetto "CRD IV/CRR"⁷⁵.

In ambito internazionale, la metodologia AIR, oltre a concorrere a definire la posizione nazionale, potrebbe rivelarsi utile anche in funzione di una verifica delle analisi condotte a livello europeo. Da questo punto di vista, permangono tuttavia alcune difficoltà, legate essenzialmente alla confidenzialità dei dati e alla scarsa conciliabilità dei tempi dell'AIR con quelli, spesso repentini e discontinui, dei tavoli negoziali⁷⁶.

Già da ora, comunque, alle attività internazionali si affianca il supporto all'orientamento delle scelte normative connesse all'esercizio delle discrezionalità nazionali. In questo contesto si inserisce, ad esempio, l'AIR sulle Esposizioni deteriorate del dicembre 2011 (cfr. par. 5), la quale rappresenta, al contempo, un esercizio riferito al contesto nazionale e una simulazione dell'impatto, per il sistema bancario italiano, delle modifiche regolamentari previste dal pacchetto CRD IV⁷⁷. Più di recente, l'attività di analisi d'impatto ha sostenuto l'orientamento delle scelte normative connesse all'esercizio delle discrezionalità previste nel periodo transitorio (*phasing-in*) dalla nuova disciplina europea (caso Norme sul capitale; cfr. par. 5).

Infine, una sfida rilevante per l'Istituto è costituita dall'applicazione delle previsioni sulla VIR

73 Cfr. V. Miscia e V. Mirra, L'AIR delle autorità indipendenti: Banca d'Italia e Consob, *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2, dicembre 2013.

74 Banca d'Italia, *Relazione al Parlamento e al Governo*, cit.

75 Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2012)*, trasmessa Presidenza del Consiglio dei ministri al Parlamento il 26 luglio 2013 (Camera dei deputati, Atti parlamentari XVII legislatura, Doc. LXXXIII n. 1).

76 Cfr. V. Miscia e V. Mirra, *cit.*

77 In sostanza, l'analisi valuta l'ipotesi di anticipare a livello nazionale le disposizioni previste dalla Commissione europea nell'ambito della CRD IV.

contenute nel regolamento di attuazione della legge sul risparmio. Le indicazioni fornite all'interno delle linee guida possiedono ancora un carattere molto generale e disegnano un approccio ambizioso, la cui fattibilità potrà essere verificata soltanto a valle delle prime concrete realizzazioni. In ogni caso, l'attività di valutazione ex post prevista dalla Banca d'Italia rivestirà notevole importanza anche per le altre autorità, non soltanto in virtù delle prescrizioni - per quanto "oscure e lacunose"⁷⁸ - dettate in questo senso dalla normativa vigente, ma anche perché la VIR costituisce di fatto un corollario dell'Air e, più in generale, uno strumento irrinunciabile per garantire la qualità dell'intero processo regolatorio.

⁷⁸ Cfr. N. Rangone, *Autorità indipendenti e Air*, 2009, disponibile sul sito dell'Osservatorio alla pagina www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/Rangone_AI-Air-Astrid.pdf.

ALLEGATO

LISTA DEI DOCUMENTI CONTENENTI LE RELAZIONI AIR DELLA BANCA D'ITALIA

(per materia e in ordine cronologico)

VIGILANZA

AIR preliminari

- *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari - Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*, Documenti per la consultazione, marzo 2009.
- *Disposizioni di vigilanza sulle partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari*, Documento per la consultazione, dicembre 2009.
- *Attività di rischio e conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati*, Documento per la consultazione, maggio 2010.
- *Disposizioni di vigilanza prudenziale in materia di concentrazione dei rischi*, Relazione preliminare sull'analisi di impatto, agosto 2010.
- *Recepimento delle modifiche alla direttiva 2006/48/CE - Disposizioni di vigilanza prudenziale in materia di cartolarizzazione*, Relazione preliminare sull'analisi di impatto, ottobre 2010.
- *Esposizioni scadute e/o sconfinanti: modifica del termine dei 180 giorni*, Relazione sull'analisi d'impatto, 2011.
- *Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari*, Relazione sull'analisi d'impatto, gennaio 2012.
- *Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche in materia di sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa*, Relazione preliminare sull'analisi d'impatto, settembre 2012.
- *Capitale iniziale per l'attività bancaria*, Relazione sull'analisi d'impatto, novembre 2012.
- *Revisione della disciplina secondaria sulla trasparenza*, Relazione sull'analisi d'impatto, giugno 2013.
- *Le nuove norme sul capitale nel periodo transitorio*. Relazione sull'analisi d'impatto, ottobre 2013.
- *La nuova disciplina delle obbligazioni bancarie garantite*, Relazione sull'analisi d'impatto,

aprile 2014.

- *Recepimento della direttiva AIFM*, Relazione sull'analisi d'impatto, giugno 2014 (allegato al documento Banca d'Italia - Consob, *Disciplina in materia di gestione collettiva del risparmio. Recepimento della direttiva 2011/61/UE (AIFMD) e ulteriori interventi di modifica*, Documento per la consultazione, giugno 2014).
- *Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari*, Relazione sull'analisi d'impatto, luglio 2014.
- *Obbligo di partecipazione degli intermediari finanziari al servizio di centralizzazione dei rischi gestito dalla Banca d'Italia*, Documento per la consultazione e analisi d'impatto semplificata, luglio 2014.
- *Disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari*, Relazione sull'analisi d'impatto, novembre 2014.

AIR finali

- *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari*, Relazione sull'Analisi di Impatto, luglio 2009.
- *Revisione delle disposizioni di vigilanza in materia di partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari*, Relazione sull'analisi d'impatto, novembre 2011.
- *Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche in materia di sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa*, Relazione sull'analisi d'impatto, giugno 2013.
- *Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche*, Relazione sull'analisi d'impatto, aprile 2014.

AIR integrative

- *Disciplina delle attività di rischio delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati*, Relazione integrativa sull'analisi d'impatto, dicembre 2011.

SEGNALETICA

AIR preliminari

- *Analisi d'impatto delle innovazioni segnaletiche*, ottobre 2011 (allegato al documento *Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni prudenziali delle banche e delle SIM* -

Recepimento delle modifiche alle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, Documento per la consultazione, novembre 2011).

- *Analisi d'impatto sulla proposta di schema segnaletico sull'operatività delle banche verso soggetti collegati (Circ. n. 155 - 15° aggiornamento), novembre 2012.*
- *Analisi d'impatto sull'archivio delle perdite storicamente registrate sulle posizioni in default, novembre 2012 (allegato al documento Banca d'Italia, *Archivio delle perdite storicamente registrate sulle posizioni in default*, Documento per la consultazione).*
- *Analisi d'impatto semplificata sull'estensione della matrice dei conti agli intermediari finanziari (allegato 4 al documento Banca d'Italia, *Circolare n. 272 - Matrice dei conti 5° aggiornamento - Circolare n. 154 - Segnalazioni di vigilanza delle istituzioni creditizie e finanziarie. Schemi di rilevazione e istruzioni per l'inoltro dei flussi informativi 50° aggiornamento*, Documento per la consultazione, dicembre 2012).*
- *Analisi d'impatto semplificata sull'estensione delle segnalazioni di vigilanza consolidate ai gruppi finanziari (allegato 2 al documento Banca d'Italia, *Circolare n. 115 del 7 agosto 1990, "Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza su base consolidata" 19° aggiornamento*, Documento per la consultazione, febbraio 2013).*
- *Analisi d'impatto semplificata sulle segnalazioni relative all'emissione e offerta di strumenti finanziari ex art 129 TUB (allegato al documento Banca d'Italia, *Segnalazione a carattere consuntivo di cui all'art. 129 del TUB relativa all'emissione e all'offerta in Italia di strumenti finanziari*, Documento per la consultazione, ottobre 2013).*
- *Modifiche alla disciplina segnaletica di banche, fondi di investimento e intermediari finanziari, Relazione sull'analisi di impatto (allegato al documento Banca d'Italia, *Circolare n. 272 del 30 luglio 2008 "Matrice dei conti" 6° aggiornamento - Circolare n. 189 del 21 ottobre 1993 "Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza per gli organismi di investimento collettivo del risparmio" 15° aggiornamento - Circolare n. 217 del 5 agosto 1996 "Manuale per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza per gli intermediari finanziari, per gli istituti di pagamento e per gli Imel" 12° aggiornamento; Circolare n. 248 del 26 giugno 2002 "Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni statistiche relative ai tassi di interesse attivi e passivi" 2° aggiornamento; Circolare n. 154 del 22 novembre 1991 "Segnalazioni di vigilanza delle istituzioni creditizie e finanziarie. schemi di rilevazione e istruzioni per l'inoltro dei flussi informativi" - Schemi di segnalazione 55° aggiornamento; Circolare n. 140 dell'11 febbraio 1991 "Istruzioni relative alla classificazione della clientela" 4° aggiornamento*, Documento per la consultazione, giugno 2014.*

- *Intermediari finanziari: istruzioni per la compilazione delle segnalazioni prudenziali*, Documento per la consultazione, novembre 2014.

AIR integrative

- *Analisi d'impatto integrativa sulla proposta di schema segnaletico in materia di soggetti collegati - Quantificazione dei costi*, marzo 2013.

DELIBERE CICR

- *Proposta di delibera CICR in materia di remunerazione onnicomprensiva degli affidamenti e degli sconfinamenti nei contratti di conto corrente e apertura di credito*, Relazione sull'analisi d'impatto, giugno 2012.