

RELAZIONE DI ANALISI DI IMPATTO
DELLA REGOLAMENTAZIONE

ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA DELL'AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA
SUI DISPOSITIVI DI *GOVERNANCE* E DI CONTROLLO SUI PRODOTTI
BANCARI AL DETTAGLIO

(Articolo 12, comma 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229)

Presentata dalla Banca d'Italia

Comunicata alla Presidenza il 9 febbraio 2018

Attuazione delle linee guida dell’Autorità Bancaria Europea sui dispositivi di *governance* e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio.

Relazione sull’analisi d’impatto

1. Introduzione

Gli Orientamenti dell’Autorità Bancaria Europea sui “Dispositivi di *governance* e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio” (*Product Oversight and Governance* – di seguito, gli “Orientamenti”), emanati per finalità di tutela dei consumatori nei rapporti con gli intermediari, prevedono che i prodotti bancari siano progettati e commercializzati in coerenza con gli interessi, gli obiettivi e le caratteristiche dei consumatori ai quali sono destinati (mercato di riferimento).

A tal fine ai “produttori” e ai “distributori” di prodotti bancari è richiesta l’adozione di procedure organizzative che definiscano: *i*) le modalità per l’identificazione del mercato di riferimento; *ii*) la fase di *product testing* (volta a valutare l’impatto dei nuovi prodotti sul mercato di riferimento in una pluralità di scenari); *iii*) la fase di monitoraggio (volta ad assicurare la coerenza nel continuo dei prodotti con il mercato di riferimento); *iv*) le azioni correttive (per porre rimedio a eventuali criticità riscontrate nei prodotti). Inoltre, i produttori dovranno selezionare canali di distribuzione adeguati agli specifici mercati di destinazione dei prodotti mentre i distributori dovranno disporre di conoscenze adeguate sui mercati di riferimento e fornire ai consumatori tutte le informazioni rilevanti (caratteristiche del prodotto, rischi e prezzo).

La Banca d’Italia dà attuazione agli Orientamenti modificando la Sezione XI del Provvedimento del 29 luglio 2009 in materia di “*Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*”(1).

Ai fini dell’attuazione nell’ordinamento nazionale rileva la presenza di un significativo grado di discrezionalità nell’identificazione dei beneficiari delle norme. Gli Orientamenti disciplinano il processo di confezionamento e commercializzazione dei prodotti bancari destinati ai soli *consumatori*. Tuttavia, consentono alle autorità nazionali competenti di estenderne l’applicazione anche al processo di confezionamento e commercializzazione dei prodotti bancari destinati a *soggetti diversi dai consumatori, che presentano le medesime esigenze di protezione* (come le microimprese).

(1) La sezione XI disciplina le procedure organizzative interne che gli intermediari sono tenuti ad adottare per la commercializzazione dei prodotti bancari e finanziari.

L'esistenza di rilevanti margini di discrezionalità nell'identificazione dei soggetti beneficiari delle procedure rende necessario effettuare un'analisi sugli impatti di opzioni alternative di attuazione delle nuove regole. In relazione a ciò la presente analisi – redatta in forma semplificata per la ridotta disponibilità di dati e altre informazioni quantitative, in conformità con le previsioni delle *Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione* ⁽²⁾ – accompagna la pubblicazione del documento di consultazione sulle disposizioni di attuazione.

2. Le disposizioni di attuazione degli Orientamenti: opzioni regolamentari e analisi costi-benefici

Nelle disposizioni di attuazione degli Orientamenti per “produttori” si intendono i soggetti che progettano o sviluppano prodotti bancari e finanziari e i soggetti che li offrono, se coinvolti anche nella fase di progettazione o sviluppo ⁽³⁾. Per “distributori” si intendono i soggetti che offrono i prodotti, comprese le unità di *business* dei produttori non coinvolte nella progettazione ⁽⁴⁾; se i distributori non sono soggetti alla vigilanza della Banca d'Italia, ai produttori è richiesto di garantire che i distributori di cui essi si avvalgono rispettino i requisiti previsti dalla nuova disciplina.

Ai fini della definizione dei soggetti beneficiari delle nuove disposizioni sono state valutate le seguenti due opzioni:

- **opzione H.1:** attuare gli Orientamenti con riferimento al confezionamento e alla commercializzazione dei prodotti destinati ai soli **consumatori**;
- **opzione H.2:** attuare le linee guida con riferimento al confezionamento e alla commercializzazione dei prodotti destinati all'intera “**clientela al dettaglio**”. Ne

⁽²⁾ L'analisi di impatto è prevista dall'art. 3 del “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”. Le condizioni per l'effettuazione di un'analisi in forma semplificata sono disciplinate dalla Circolare della Banca d'Italia n. 277 del 20 luglio 2010 (*Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione*).

⁽³⁾ I produttori comprendono le banche, gli intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 106 del Testo Unico Bancario (TUB), gli istituti di pagamento, gli istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.A. per le attività di bancoposta. I prodotti bancari e finanziari includono tutte le operazioni e tutti i servizi disciplinati dal Titolo VI del TUB aventi natura bancaria e finanziaria.

⁽⁴⁾ I distributori includono, oltre alle unità operative degli intermediari preposte all'offerta dei prodotti e non coinvolte nel processo di elaborazione degli stessi, tutti i soggetti terzi di cui gli intermediari si avvalgono per l'offerta dei prodotti, quali ad esempio gli agenti in attività finanziaria e altri intermediari del credito (*i.e.*, soggetti che, nell'esercizio della propria attività commerciale o professionale e nel rispetto delle riserve di attività previste dalla legge, concludono contratti di credito per conto di un intermediario o svolgono attività di presentazione o proposta di contratti di credito o altre attività preparatorie).

discende che nell'ambito di applicazione rientrerebbero oltre ai consumatori anche le persone fisiche che svolgono attività professionale o artigianale, gli enti senza finalità di lucro e le micro imprese ⁽⁵⁾.

- **Opzione H.1.** La predisposizione e l'applicazione di nuove procedure organizzative a beneficio dei consumatori, previste da questa opzione, genererebbero anzitutto **costi aggiuntivi** a carico degli intermediari coinvolti nelle attività di produzione e distribuzione dei prodotti bancari e finanziari. Inoltre, i maggiori costi sostenuti dagli intermediari potrebbero essere in tutto o in parte traslati sui consumatori, con l'effetto di accrescere per essi l'onerosità dei prodotti. Infine, per la Banca d'Italia, in qualità di autorità di supervisione competente, l'attuazione delle linee guida secondo questa opzione comporterebbe costi addizionali per l'esercizio dell'azione di controllo sul rispetto delle nuove disposizioni.

L'adozione dell'opzione H.1 produrrebbe anche rilevanti **benefici**. I consumatori beneficerebbero di un sistema di tutela rafforzato rispetto a quello previsto dalla normativa vigente ⁽⁶⁾. Per gli intermediari l'adozione delle nuove procedure comporterebbe un notevole rafforzamento dei presidi a fronte dei rischi legali e reputazionali nei rapporti con i consumatori, contribuendo a elevare il grado di soddisfazione della clientela e a contenere i rischi di contenzioso. Infine, la previsione di regole sulla *product governance* a beneficio dei consumatori renderebbe più efficace l'azione di controllo della Banca d'Italia.

- **Opzione H.2.** Nel confronto con l'opzione H.1, l'adozione dell'opzione H.2 **non dovrebbe comportare un significativo incremento dei costi** per gli intermediari. La normativa vigente già richiede l'adozione di procedure interne volte a presidiare i rischi connessi con la commercializzazione dei prodotti bancari e finanziari anche nei confronti dei clienti al dettaglio diversi dai consumatori (cfr. nota 6), sulla base della considerazione che il sistema beneficia di forme di tutela rafforzata estese anche ai clienti al dettaglio diversi dai consumatori. Considerato che già oggi le procedure organizzative si applicano per i rapporti con tutta la clientela al dettaglio, i costi che gli intermediari dovrebbero sostenere per adeguare le procedure in essere ai requisiti più stringenti previsti dalle linee guida e mantenerle in funzione non dovrebbero risultare sostanzialmente superiori a

⁽⁵⁾ Cfr. Sezione I, par. 3, delle Disposizioni.

⁽⁶⁾ La normativa vigente prevede che gli intermediari si dotino di procedure interne volte, tra l'altro, ad assicurare che la struttura e i rischi dei prodotti offerti siano comprensibili da parte dei clienti al dettaglio. Non sono invece previste disposizioni specifiche sul confezionamento dei prodotti, con particolare riferimento all'identificazione di un mercato di riferimento per i diversi prodotti, alla conduzione di test per verificarne l'impatto, al monitoraggio periodico, alle azioni correttive e alla selezione dei canali distributivi più idonei.

quelli da affrontare in presenza di presidi a tutela dei soli consumatori. Per i clienti al dettaglio diversi dai consumatori, l'introduzione di nuove procedure e i corrispondenti costi per gli intermediari potrebbero produrre un aumento degli oneri relativi ai prodotti offerti al pari di quelli ipotizzati per i consumatori. Ne discenderebbe quindi che – invariati i costi a carico dei consumatori – i costi a carico della clientela al dettaglio complessivamente considerata sarebbero superiori rispetto a quelli dell'opzione H.1. Per la Banca d'Italia i controlli sulla corretta applicazione delle procedure organizzative applicate ai rapporti con l'intera clientela al dettaglio non dovrebbero generare significativi costi aggiuntivi rispetto a quelli da sostenere per la verifica del rispetto delle procedure quando destinate alla tutela dei soli consumatori.

I **benefici** dell'opzione H.2 per la clientela al dettaglio, gli intermediari e l'autorità risulterebbero superiori a quelli attesi nell'opzione H.1. Questo effetto sarebbe determinato in primo luogo dall'estensione dei nuovi meccanismi di tutela rafforzata a un perimetro di soggetti più ampio di quello dei consumatori ma meritevoli delle medesime esigenze di protezione. Inoltre, la previsione di specifiche procedure organizzative a tutela di una più ampia fascia di clientela concorrerebbe a un'ulteriore riduzione dei rischi legali e reputazionali degli intermediari. Questi ultimi potrebbero anche beneficiare di maggiore certezza nell'individuazione della clientela alla quale si applicherebbero le nuove procedure, eliminando i rischi collegati all'attività preliminare di segmentazione della clientela tra consumatori e altri clienti al dettaglio. Rispetto all'opzione H.1, l'estensione delle regole di *product governance* ai rapporti degli intermediari con l'intera clientela al dettaglio comporterebbe la semplificazione del quadro normativo rilevante per clientela con le medesime esigenze di tutela; la Banca d'Italia potrebbe conseguentemente adottare metodologie di controllo più omogenee, a vantaggio di una più efficace azione di tutela dei clienti meno sofisticati e a fronte di costi marginali contenuti.

Il confronto tra le opzioni mostra come, a fronte di costi attesi solo di poco superiori a quelli connessi con l'opzione H.1, l'opzione H.2 è in grado di apportare benefici sensibilmente maggiori per i diversi portatori di interesse. Essa, dunque, appare preferibile.