

LA BANCA D'ITALIA
FUNZIONI E OBIETTIVI



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

LA BANCA D'ITALIA
FUNZIONI E OBIETTIVI



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Prima edizione, maggio 2018

Seconda edizione, dicembre 2019

Terza edizione, dicembre 2022

Sul sito internet viene pubblicata ogni anno la *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, che descrive le attività svolte dalla Banca nel periodo di riferimento.

Dal 2018 è disponibile anche una brochure informativa con i principali dati quantitativi di tali attività.

Le pubblicazioni sono raggiungibili inquadrando questo QR Code



© Banca d'Italia, 2022

Indirizzo Via Nazionale, 91
00184 Roma, Italia

Telefono +39 0647921

Sito Internet www.bancaditalia.it

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte

1^a edizione: progetto grafico e impaginazione a cura di Studio Ruggieri Poggi, Roma

2^a edizione e 3^a edizione: aggiornamento grafico, impaginazione e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

Stampato nel mese di dicembre 2022

Premessa

La Banca d'Italia influenza con la sua azione la vita quotidiana dei cittadini in molti modi, ma lo fa per lo più in maniera indiretta, attraverso gli effetti che esercita sul comportamento degli intermediari bancari e finanziari e sul funzionamento dei mercati. Pertanto, nonostante abbia maturato più di 125 anni di storia, il ruolo che svolge nei numerosi settori di impegno non è generalmente percepito con chiarezza. Questo volume, che intende descriverne le attività cercando di conciliare il più possibile l'accuratezza delle informazioni

con la semplicità del linguaggio, si aggiunge agli altri strumenti utilizzati per dare conto dell'operato dell'Istituto: il [sito internet](#), la partecipazione a eventi in cui la Banca è chiamata a esprimere il proprio punto di vista, le pubblicazioni, gli incontri con i cittadini sul territorio.

Le informazioni qui raccolte, in parte presenti nelle ultime edizioni della *Relazione sulla gestione e sulle attività*, vengono periodicamente aggiornate per tener conto delle modifiche nei compiti dell'Istituto.

Indice



MONETA

- 8 1 Una visione di insieme**
- 10 L'assetto di governo
- 11 **Riquadro: La riforma dello Statuto del 2006 e le modifiche più recenti**
- 12 La Banca d'Italia e l'Europa
- 13 **Riquadro: La nuova Autorità europea per l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo**
- 14 Il contributo alla cooperazione internazionale
- 16 Il dialogo con le istituzioni e le autorità finanziarie nazionali
- 16 Il contributo in tema di finanza sostenibile
- 18 La presenza sul territorio nazionale e all'estero
- 18 I valori istituzionali
- 20 Le risorse finanziarie
- 20 **Riquadro: La riserva aurea**
- 21 Le persone e l'organizzazione del lavoro
- 22 **Riquadro: Il modello di lavoro ibrido**

- 26 2 La politica monetaria**
- 27 La politica monetaria dell'Eurosistema
- 30 **Riquadro: L'integrazione del cambiamento climatico nella politica monetaria dell'Eurosistema**
- 30 L'attuazione della politica monetaria
- 32 **Riquadro: Le operazioni non convenzionali dell'Eurosistema**
- 32 Le controparti e le garanzie
- 34 Le operazioni di *emergency liquidity assistance* (ELA)

- 35 3 Le banconote**
- 36 Il ruolo della Banca d'Italia
- 36 Le caratteristiche delle banconote in euro
- 37 **Riquadro: Il processo per ridisegnare le banconote in euro**
- 37 La produzione delle banconote
- 38 La stamperia della Banca d'Italia
- 39 **Riquadro: Le fasi di realizzazione di una banconota**
- 40 La distribuzione delle banconote e i controlli sulla qualità della circolazione
- 43 La lotta alla contraffazione
- 43 Le monete

SISTEMA FINANZIARIO



44 4 I sistemi di pagamento

- 45 La Banca d'Italia e i sistemi di pagamento
- 46 Le infrastrutture di pagamento dell'Eurosistema
- 46 **Riquadro: Da TARGET a TARGET2**
- 49 I sistemi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia
- 50 L'evoluzione delle infrastrutture di pagamento
- 50 Il progetto per un euro digitale

52 5 La supervisione sui mercati e la sorveglianza sul sistema dei pagamenti

- 53 Il ruolo della banca centrale nell'ambito dei mercati finanziari e nel sistema dei pagamenti
- 54 La supervisione sui mercati e sulle relative infrastrutture
- 57 La sorveglianza su sistemi, servizi e strumenti di pagamento
- 58 Le iniziative a supporto dell'innovazione finanziaria e il dialogo con il mercato
- 58 **Riquadro: Le tecnologie decentralizzate nella finanza e nelle cryptoattività: le iniziative europee e nazionali**
- 60 La continuità di servizio e il presidio del rischio cibernetico per il sistema finanziario italiano

64 6 La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari

- 65 L'esercizio della vigilanza in Italia: un sistema integrato nazionale ed europeo
- 66 L'attività di vigilanza
- 68 La definizione delle regole
- 71 **Riquadro: L'evoluzione degli standard prudenziali del Comitato di Basilea**
- 72 I controlli di vigilanza sulle banche
- 74 I controlli di vigilanza sugli altri intermediari
- 75 Le sanzioni e i rapporti con l'Autorità giudiziaria
- 76 Il coordinamento con le altre autorità

78 7 La gestione delle crisi

- 79 La regolamentazione in Europa
- 82 Il quadro normativo applicabile in Italia
- 83 **Riquadro: La revisione del quadro normativo europeo in materia di gestione delle crisi**
- 84 La gestione delle crisi e il ruolo della Banca d'Italia
- 86 Il Fondo nazionale di risoluzione
- 87 Le attività connesse con il Fondo di risoluzione unico
- 87 La supervisione sui sistemi di garanzia dei depositi

RICERCA E STATISTICA



- 88 8 La stabilità finanziaria e le politiche macroprudenziali**
- 90 Il quadro di riferimento
 - 90 Obiettivi, strumenti e indicatori per le analisi di stabilità finanziaria
 - 92 Il contributo ai lavori in materia di stabilità finanziaria a livello internazionale
 - 92 Gli strumenti delle politiche macroprudenziali
- 94 9 La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo**
- 95 Il sistema antiriciclaggio in Italia: il ruolo della Banca d'Italia
 - 95 La definizione delle regole
 - 96 L'attività AML/CFT della Banca d'Italia
 - 97 Sanzioni e coordinamento con altre autorità
- 98 10 La prevenzione del riciclaggio e l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia**
- 99 Il ruolo dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia
 - 99 L'analisi delle operazioni sospette
 - 101 Poteri di regolazione e controllo e altri flussi informativi
 - 102 La collaborazione istituzionale
 - 103 Il ruolo della UIF nell'attuazione delle sanzioni finanziarie internazionali
- 106 11 La ricerca e l'analisi economica**
- 106 L'analisi e la ricerca in campo economico
 - 107 **Riquadro: I modelli econometrici per la previsione e la politica macroeconomica**
 - 111 L'analisi in materia di vigilanza
 - 112 La ricerca su temi giuridici e sulla fiscalità
 - 113 L'analisi in materia di mercati, infrastrutture e sistemi di pagamento
- 114 12 Le statistiche**
- 115 La collaborazione con altre istituzioni
 - 115 La raccolta e l'elaborazione dei dati per le statistiche monetarie, bancarie e finanziarie
 - 116 La Centrale dei rischi
 - 117 Le statistiche sulle Amministrazioni pubbliche e quelle sulla bilancia dei pagamenti
 - 118 Le statistiche su famiglie e imprese non finanziarie
 - 118 **Riquadro: Le indagini campionarie su famiglie e imprese non finanziarie**
 - 119 L'utilizzo a fini statistici dei dati di bilancio della Banca

SERVIZI AL PUBBLICO



124 13 I servizi per lo Stato

- 125 L'analisi e le previsioni della liquidità del Tesoro e del fabbisogno del settore statale
- 125 I sistemi informativi
- 126 **Riquadro: La remunerazione del conto disponibilità del Tesoro**
- 127 La gestione del debito pubblico
- 127 **Riquadro: Lo svolgimento delle aste dei titoli di Stato**

128 14 La tutela dei clienti, l'educazione finanziaria e altri servizi per il pubblico

- 129 Le regole e i controlli sui comportamenti degli intermediari
- 130 Il dialogo con la clientela e gli strumenti di risoluzione delle controversie
- 131 L'educazione finanziaria
- 133 I servizi informativi
- 133 I canali di comunicazione
- 134 Altri servizi per il pubblico

135 15 Gli investimenti sostenibili, l'impegno per l'ambiente, la cultura e la società

- 136 Gli investimenti sostenibili
- 137 L'impegno per l'ambiente
- 138 **Riquadro: Gli indicatori climatici prospettici**
- 140 **Riquadro: La sostenibilità ambientale delle banconote in euro**
- 140 Il contributo alla ricerca e al dibattito scientifico
- 141 L'investimento in conoscenza
- 141 Le biblioteche e l'archivio storico
- 142 La valorizzazione del patrimonio artistico e la promozione della cultura
- 143 Il sostegno alle iniziative sociali
- 144 Le iniziative di accessibilità per gli utenti con disabilità

145 Siglario

1 Una visione di insieme

Le azioni e le decisioni della [Banca d'Italia](#) sono finalizzate al perseguimento di due obiettivi: la stabilità della moneta e la stabilità finanziaria. Più in concreto, le attività svolte e gli ambiti di azione della Banca possono essere ricondotti a quattro aree: la moneta, il sistema finanziario, la ricerca e la statistica, i servizi al pubblico (fig. 1.1). A queste si fa riferimento quando si parla di funzioni istituzionali della Banca.

Dal 1893, anno della sua costituzione, molte cose sono peraltro cambiate. Nei decenni scorsi il passaggio più significativo è stato l'integrazione economica europea: con l'introduzione

dell'euro e, successivamente, con l'avvio dell'Unione bancaria, l'Istituto condivide parte delle proprie responsabilità – per molti versi estese all'intera area dell'euro – con le altre banche centrali e autorità europee¹.

La Banca d'Italia si occupa della moneta sotto diversi aspetti: dalle scelte e dagli interventi di politica monetaria alla produzione di banconote, dalla gestione dei sistemi attraverso cui vengono regolati i pagamenti alla sorveglianza sui mercati e sul sistema dei pagamenti. Questi compiti – tipici di un istituto di emissione e di una banca centrale – sono trattati nei capitoli 2 (*La politica monetaria*),

1 Sul sito internet della Banca d'Italia è disponibile un'ampia rassegna sulla sua [storia](#). Documenti, statistiche e analisi che testimoniano l'evoluzione del contesto economico, sociale, istituzionale sono raccolti nella [Collana storica](#).

Figura 1.1

Le attività della Banca d'Italia



3 (*Le banconote*), 4 (*I sistemi di pagamento*) e 5 (*La supervisione sui mercati e la sorveglianza sul sistema dei pagamenti*).

La Banca d'Italia è anche un'autorità di vigilanza: svolge attività di regolamentazione, analisi e controllo sugli intermediari bancari e finanziari e ne gestisce le situazioni di crisi; esercita la vigilanza sul sistema finanziario nel suo complesso e ne definisce politiche macroprudenziali, per conoscere, prevenire o attenuare i rischi di instabilità sistemica; vigila inoltre sugli intermediari bancari e finanziari in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; partecipa alla rete delle istituzioni che in Italia si occupano di prevenzione del riciclaggio e di

contrasto al finanziamento del terrorismo. Si parla di queste attività nei capitoli 6 (*La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*), 7 (*La gestione delle crisi*), 8 (*La stabilità finanziaria e le politiche macroprudenziali*), 9 (*La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo*) e 10 (*La prevenzione del riciclaggio e l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia*).

Perseguire gli obiettivi di stabilità monetaria e finanziaria richiede solide competenze e un patrimonio informativo ricco e costantemente aggiornato. La Banca svolge un'ampia attività di ricerca e analisi in campo economico, giuridico e statistico, raccoglie dati

ed elabora statistiche in materia bancaria e finanziaria, sul debito pubblico e sulla bilancia dei pagamenti. I risultati della ricerca, i dati raccolti e le elaborazioni effettuate sono alla base delle decisioni assunte e delle affermazioni contenute nelle pubblicazioni ufficiali. Gli esiti delle analisi, che si estendono a considerare tutti gli ambiti del sistema economico e delle politiche pubbliche, vengono messi a disposizione del pubblico, della comunità scientifica, del Parlamento e del Governo, anche attraverso la consulenza nella formulazione e nella valutazione di proposte di politica economica. A queste attività sono dedicati i capitoli 11 (*La ricerca e l'analisi economica*) e 12 (*Le statistiche*).

Oltre a queste funzioni, che influenzano la vita dei cittadini attraverso le banche, i mercati e le istituzioni pubbliche, l'Istituto offre anche servizi rivolti direttamente al pubblico: cura incassi e pagamenti per conto dello Stato, svolge attività di educazione finanziaria e di tutela dei clienti dei servizi bancari e finanziari, mette a disposizione dei cittadini l'accesso a diverse basi dati, tra cui la Centrale dei rischi. Questi temi sono illustrati nei capitoli 13 (*I servizi per lo Stato*) e 14 (*La tutela dei clienti, l'educazione finanziaria e altri servizi per il pubblico*).

La Banca d'Italia dedica una crescente attenzione al tema dei cambiamenti climatici, da cui possono derivare rischi per la stabilità finanziaria ed effetti macroeconomici molto rilevanti, tali da compromettere il perseguimento dei propri obiettivi istituzionali.

L'Istituto fornisce il proprio contributo allo sviluppo di una finanza sostenibile in vari modi (cfr. il paragrafo: *Il contributo in tema di finanza sostenibile*), tra cui l'adozione dei principi della sostenibilità ambientale, sociale e di governo societario nella gestione dei propri investimenti. La Banca è inoltre impegnata a ridurre progressivamente l'impronta ecologica delle proprie attività, soprattutto nei settori che possono produrre impatti non trascurabili sull'ambiente (cfr. il capitolo 15: *Gli investimenti sostenibili, l'impegno per l'ambiente, la cultura e la società*).

L'assetto di governo

L'assetto di governo della Banca è disciplinato da diverse fonti – alcune di rango europeo (in particolare il [Trattato sull'Unione europea](#) e il [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#)), altre nazionali² – integrate nello [Statuto](#) e nel [Regolamento generale](#).

La Banca d'Italia è un istituto di diritto pubblico perché svolge funzioni di interesse generale. È tale dal 1936, pur essendo nata con una struttura associativa di tipo privatistico simile a quella di una società per azioni.

Nel tempo la struttura istituzionale è stata integrata da meccanismi in grado di garantire che le funzioni pubbliche assegnate alla Banca

fossero svolte senza condizionamenti esterni. Tra questi meccanismi, il principale è senz'altro quello che preclude ai Partecipanti al capitale di intervenire sulle decisioni relative alle attività istituzionali, che sono prerogativa del [Governatore](#) e del [Direttorio](#).

Il Governatore ha le competenze e i poteri riservati ai membri degli organismi decisionali della Banca centrale europea (BCE) previsti dal Trattato e dallo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC); in particolare, in qualità di componente del Consiglio direttivo della BCE, contribuisce a formulare la politica monetaria per l'area dell'euro e partecipa alle decisioni in materia di vigilanza bancaria nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM).

Al Direttorio – composto dal Governatore, dal Direttore generale e dai tre Vice Direttori generali – spetta l'assunzione dei provvedimenti a rilevanza esterna nell'esercizio delle funzioni pubbliche della Banca, salvi i citati poteri e le competenze riservati esclusivamente al Governatore.

Il [Direttore generale](#) coadiuva il Governatore nell'esercizio delle sue attribuzioni e attua le decisioni del Consiglio superiore; è affiancato dai tre Vice Direttori generali, che possono anche sostituirlo.

Sia il Governatore sia gli altri membri del Direttorio sono nominati

con decreto del Presidente della Repubblica dopo un iter di approvazione governativa³.

Gli altri organi di governo della Banca – l'Assemblea dei Partecipanti, il Consiglio superiore, il Collegio sindacale – non dispongono di poteri decisionali nell'ambito delle funzioni istituzionali della Banca.

[L'Assemblea dei Partecipanti](#):

(a) nomina i membri del Consiglio superiore, il Presidente e i componenti del Collegio sindacale; (b) approva il bilancio e la ripartizione degli utili; (c) conferisce l'incarico di audit alla società di revisione contabile. All'Assemblea intervengono i Partecipanti al capitale dell'Istituto, che per legge possono essere soltanto: (a) banche; (b) imprese di assicurazione e riassicurazione; (c) fondazioni di matrice bancaria; (d) enti e istituti di previdenza; (e) fondi pensione. Sempre per legge, ciascuno di essi deve avere sede legale e amministrazione centrale in Italia e può detenere non oltre il 5 per cento del capitale (cfr. il riquadro: *La riforma dello Statuto del 2006 e le modifiche più recenti*).

Il [Consiglio superiore](#) esercita le funzioni di amministrazione generale e controlla l'andamento della gestione. È composto dal Governatore, che lo presiede, e da 13 Consiglieri, eletti dai Partecipanti tra personalità con significativa esperienza

² La L. 262/2005 e il DL 133/2013, convertito con modifiche dalla L. 5/2014.

³ La nomina del Governatore è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia. Gli altri membri del Direttorio sono nominati dal Consiglio superiore, su proposta del Governatore; le nomine devono essere approvate con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri.

La riforma dello Statuto del 2006 e le modifiche più recenti

Tra il 2006 e il 2022 lo Statuto della Banca d'Italia è stato oggetto di diverse modifiche con cui sono state, tra l'altro, rafforzate la trasparenza e l'indipendenza dell'Istituto.

Con la riforma del 2006, in attuazione delle previsioni della L. 262/2005, sono state in particolare ridefinite le procedure di nomina e revoca del Governatore e dei membri del Direttorio, introducendo per i relativi mandati un termine di sei anni con un solo possibile rinnovo.

La competenza ad adottare i provvedimenti a rilevanza esterna, in precedenza assegnata al solo Governatore, è stata inoltre attribuita, con l'affermazione del principio di collegialità delle decisioni, al Direttorio; quest'ultimo

è composto dal Governatore, dal Direttore generale e dai Vice Direttori generali, il cui numero nell'occasione è stato elevato da due a tre. Sono di competenza esclusiva del Governatore gli atti direttamente discendenti dalla qualità di membro degli organi decisionali della BCE e del SEBC.

Le modifiche più recenti, del 2013, del 2016 e del 2022, hanno interessato il capitale e i meccanismi di partecipazione e trasferimento delle quote, nonché

aggiornato – a far tempo dal 1° gennaio 2022, come previsto dalla legge di bilancio per il 2022 – il limite massimo di quote detenibili da un singolo partecipante, elevandolo dal 3 al 5 per cento.

Il valore del capitale – che era stato fissato nel 1936 a 300 milioni di lire – è stato portato nel 2014 a 7,5 miliardi di euro, attingendo alle riserve statutarie e lasciando invariato il numero delle quote (300.000); la rivalutazione è stata effettuata in modo da mantenere inalterato il valore economico delle quote di partecipazione, come più ampiamente descritto sul sito internet della Banca, nella sezione [Approfondimenti](#). La platea di potenziali Partecipanti, tradizionalmente composta da banche, assicurazioni e istituti di previdenza con sede legale e amministrazione centrale in Italia, già estesa nel 1999 alle fondazioni di matrice bancaria, nel 2014 è stata ulteriormente ampliata ai fondi pensione e agli enti previdenziali rappresentativi delle categorie professionali.

Ciascun Partecipante non può attualmente detenere, a livello individuale o di gruppo, più del 5 per cento del capitale; le quote oltre questa soglia non danno diritto al dividendo (i relativi dividendi sono attribuiti alle riserve della Banca), né consentono di esercitare diritti di voto. Per facilitarne la circolazione, le quote sono state dematerializzate e sono state adottate ulteriori iniziative delle quali si dà conto sul sito internet, nella sezione dedicata ai [Partecipanti al capitale](#).

Il processo di riallocazione delle quote, verificatosi a seguito delle riforme statutarie, ha determinato un consistente incremento del numero dei Partecipanti, divenuti oltre 170, dai 60 precedenti le riforme; nessuno di essi supera la nuova soglia partecipativa del 5 per cento.

I diritti patrimoniali dei Partecipanti sono limitati al valore del capitale (7,5 miliardi) e ai dividendi annuali, che non possono complessivamente superare i 450 milioni di euro, pari al 6 per cento del capitale stesso. La politica di distribuzione degli utili adottata nell'aprile del 2015 prevede che i dividendi siano compresi di norma tra 340 e 380 milioni annui, purché lo consentano l'ammontare dell'utile netto e le esigenze di patrimonializzazione della Banca.

nel settore imprenditoriale, nell'attività libero-professionale, nell'insegnamento universitario o nell'alta dirigenza della Pubblica amministrazione, in possesso di

requisiti di onorabilità e indipendenza puntualmente definiti. I Consiglieri, ad esempio, non possono ricoprire alcun incarico in soggetti vigilati.

Il [Collegio sindacale](#), composto da cinque membri in possesso di requisiti di indipendenza e onorabilità analoghi a quelli dei Consiglieri, svolge funzioni di

controllo sull'amministrazione della Banca per garantire l'osservanza della legge, dello Statuto e del Regolamento generale, vigila sull'adeguatezza dell'assetto contabile, esamina il bilancio ed esprime il proprio parere sulla destinazione degli utili.

La Banca d'Italia e l'Europa

La Banca d'Italia è parte integrante del SEBC e dell'Eurosistema⁴. È inoltre autorità designata per l'attivazione delle misure macroprudenziali orientate al complesso del sistema bancario, autorità nazionale competente nell'ambito del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision, ESFS) e dell'SSM, autorità nazionale di risoluzione nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM) delle banche e delle società di intermediazione mobiliare nell'area dell'euro.

Il SEBC, l'Eurosistema, l'SSM e l'SRM sono istituzioni create in tempi relativamente recenti, in parallelo con il progredire dell'integrazione economica europea. Le principali tappe nella storia di questo processo, tuttora in corso, sono riportate nella tavola 1.1.

Il [Parlamento](#), il [Consiglio dell'Unione](#) e la [Commissione](#) sono i cardini dell'architettura istituzionale europea e i principali attori della regolamentazione.

In questo sistema operano a livello europeo le istituzioni tecniche, analogamente a come la Banca d'Italia agisce a livello nazionale nel quadro delle leggi italiane. Tuttavia, mentre nel nostro paese – come in altri – le responsabilità di regolamentazione bancaria, di vigilanza micro e macroprudenziale, di gestione delle crisi e di politica monetaria sono concentrate in un'unica autorità (la Banca d'Italia), a livello sovranazionale è stato adottato in Europa un approccio più articolato, con una molteplicità di istituzioni e di sistemi, competenti su materie diverse ma interdipendenti. Lo scenario è reso più complesso dal fatto che queste istituzioni fanno riferimento ad ambiti territoriali differenziati: l'Unione europea, con i suoi 27 paesi; l'Unione economica e monetaria, con i 20 paesi⁵ che hanno adottato l'euro; l'Unione bancaria, che si fonda sull'SSM e sull'SRM, comprende tutti i paesi dell'area dell'euro e, in prospettiva, gli altri paesi della UE che sceglieranno di aderirvi⁶.

I poteri decisionali relativi alle politiche comuni dell'Unione e dell'area dell'euro vengono esercitati collettivamente nell'ambito di organi in cui sono rappresentate le istituzioni dei singoli Stati membri, che discutono e decidono a maggioranza. La Banca d'Italia contribuisce quindi a decisioni che hanno un impatto diretto anche su altri paesi.

Le principali istituzioni a cui la

Banca partecipa sono:

- la BCE, che dal 1999 ha assunto la responsabilità della conduzione della politica monetaria per l'area dell'euro e, dal 2014, le funzioni e le competenze di vigilanza per le banche degli Stati membri dell'SSM;
- il [Comitato europeo per il rischio sistemico](#) (European Systemic Risk Board, ESRB), che dal 2010 ha il compito di sorvegliare i rischi nel sistema finanziario della UE;
- l'[Autorità bancaria europea](#) (European Banking Authority, EBA), che opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo. L'EBA, insieme alle altre due autorità europee incaricate rispettivamente del coordinamento della vigilanza nel settore assicurativo e delle pensioni aziendali e professionali (European Insurance and Occupational Pensions Authority, [EIOPA](#)) e degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority, [ESMA](#)), nonché alle autorità di vigilanza nazionali e all'ESRB, costituisce il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision, [ESFS](#)). Rientrano tra i compiti dell'EBA anche quelli di garantire l'integrità, la trasparenza e il corretto funzionamento dei mercati finanziari. Nell'ambito di questo

4 L'Eurosistema è composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali (BCN) dell'area dell'euro; l'Eurosistema e le banche centrali degli Stati membri dell'Unione europea che non hanno adottato l'euro compongono il SEBC.

5 Il dato include anche la Croazia, che a partire dal 1° gennaio 2023 adotterà l'euro.

6 Bulgaria e Croazia sono entrate a far parte dell'SSM mediante cooperazione stretta nell'ottobre 2020.

mandato, l'EBA agisce per impedire l'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, mediante poteri che si sono rafforzati a partire dal 2020 e che in particolare mirano a: (a) accrescere l'uniformità della normativa europea; (b) promuovere la cooperazione, lo scambio informativo e la convergenza delle prassi di supervisione tra le autorità nazionali competenti, così da assicurare un approccio omogeneo nel fronteggiare i rischi emergenti;

- l'**SSM**, il sistema integrato per la vigilanza bancaria, che comprende la BCE e le autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti;
- l'**SRM**, il sistema per la risoluzione delle banche in dissesto. All'SRM, formato dalle autorità

nazionali di risoluzione e da un'autorità europea, il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB), concorrono anche, con specifiche funzioni, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea;

- la nuova **Autorità europea per l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo** (Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, AMLA), da costituire nel 2023, anche con funzioni di coordinamento e supporto alle autorità di vigilanza nazionali e alle unità di informazione finanziaria (*financial intelligence units*, FIU; cfr. il riquadro: *La nuova Autorità europea per l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo*).

La Banca d'Italia partecipa attraverso propri rappresentanti agli organi decisionali di queste istituzioni: il Governatore è membro del Consiglio direttivo e del Consiglio generale della BCE, oltre che del Consiglio generale dell'ESRB; un membro del Direttorio partecipa al Consiglio di vigilanza dell'SSM e un altro al Consiglio delle autorità di vigilanza dell'EBA; il Direttore dell'Unità di risoluzione e gestione delle crisi partecipa all'SRB.

La distribuzione dei compiti tra le autorità nazionali ed europee è ispirata a criteri che intendono bilanciare due esigenze diverse: da un lato garantire l'unitarietà e l'efficacia delle decisioni adottate; dall'altro utilizzare al meglio le conoscenze disponibili presso le autorità nazionali, anche in relazione alle peculiarità dei diversi paesi.

Nel luglio 2021 è stato avviato l'iter legislativo che porterà all'approvazione di un complesso pacchetto di norme per un'ampia revisione del quadro normativo e istituzionale in materia di antiriciclaggio (*AML package*); tra le proposte è incluso un regolamento che istituirà dal 2023 l'Autorità europea per l'antiriciclaggio e il

contrasto al finanziamento del terrorismo (Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, AMLA).

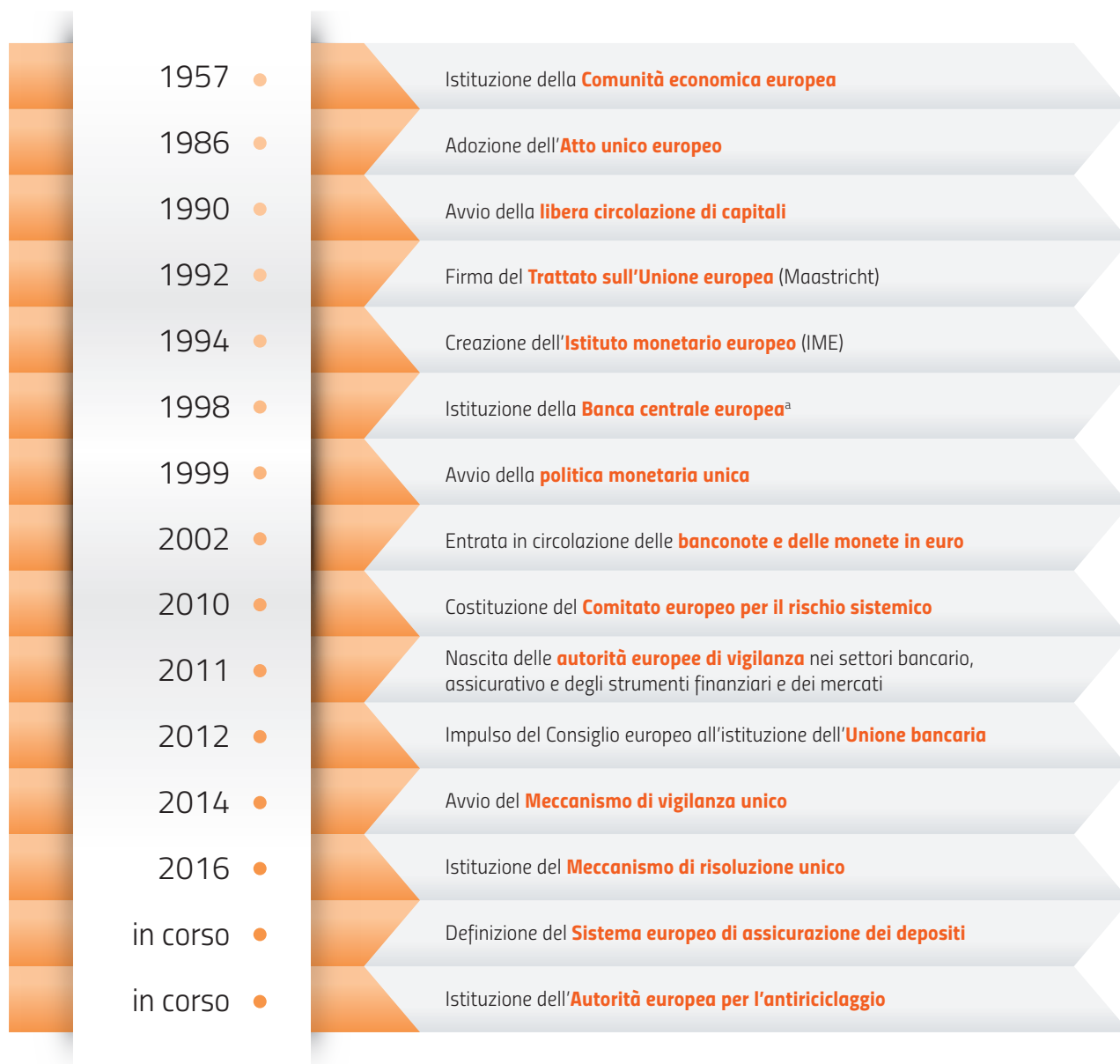
L'AMLA – alla cui governance parteciperanno sia le autorità di supervisione nazionali sia le unità di informazione finanziaria nazionali (*financial intelligence units*, FIU) – erediterà le attuali competenze dell'EBA e avrà: (a) poteri di vigilanza diretta su un numero ristretto di intermediari finanziari dell'Unione considerati maggiormente rischiosi; (b) compiti di supervisione indiretta, coordinamento e assistenza delle autorità nazionali nei confronti dei soggetti obbligati da queste vigilati, al fine di assicurare standard omogenei di supervisione e metodologie di valutazione comuni dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; (c) funzioni di coordinamento e supporto delle FIU nazionali. L'avvio della vigilanza indiretta è stimato nel 2024, la vigilanza diretta dovrebbe invece avere inizio nel 2026.

Nel ruolo di coordinamento e supporto delle FIU, che dovrebbe essere assunto a partire dalla seconda metà del 2023, l'AMLA svolgerà una funzione centrale sia nel potenziamento degli strumenti informatici a disposizione delle unità stesse, sia nella convergenza dei metodi per la rilevazione, l'analisi e la disseminazione di operazioni sospette, per la valutazione dei rischi e per la conduzione di analisi strategiche.

La nuova Autorità europea per l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo

Tavola 1.1

Le principali tappe del percorso di integrazione economica europea



^a Contestualmente l'IME termina il suo mandato e viene posto in liquidazione.

Le decisioni sono assunte sulla base del lavoro di preparazione condotto dagli esperti delle autorità nazionali, che collaborano quotidianamente nell'ambito di gruppi di lavoro dedicati all'approfondimento di temi specifici e all'elaborazione di proposte. L'impegno in ambito europeo è testimoniato anche dall'intensa attività di analisi

che precede l'assunzione delle decisioni della BCE e dell'SSM. Le autorità nazionali partecipano non solo alle decisioni, ma anche alla loro attuazione. Per la politica monetaria ogni banca centrale è responsabile dell'attuazione in ambito nazionale delle decisioni assunte dal Consiglio direttivo della BCE; nel caso della vigilanza

sulle banche di maggiore dimensione, il personale della BCE e quello delle autorità nazionali operano congiuntamente.

Il contributo alla cooperazione internazionale

Le banche centrali hanno una

lunga tradizione di cooperazione, affermatasi già nella prima metà del Novecento con la creazione di organismi internazionali per realizzare interventi coordinati in materia monetaria, sui tassi di interesse e sui mercati valutari.

Negli ultimi decenni lo sviluppo di grandi banche e di investitori attivi su scala mondiale, i progressi nelle telecomunicazioni e la rivoluzione digitale hanno rimosso gran parte delle barriere fra i sistemi bancari e finanziari nazionali; l'accresciuta integrazione ha pertanto imposto un rafforzamento del coordinamento e della cooperazione tra le banche centrali e le altre autorità nazionali.

A livello globale gli organismi internazionali promuovono la definizione di standard regolamentari, l'armonizzazione delle metodologie di analisi e di controllo, la condivisione delle esperienze e delle migliori pratiche. La cooperazione internazionale è diventata tanto più importante quanto più il sistema finanziario si è fatto globale: la crisi finanziaria internazionale ha infatti dimostrato quanto facilmente le turbolenze che nascono in un mercato si possono diffondere. Il primo obiettivo della cooperazione è dunque quello di difendere la stabilità finanziaria a livello internazionale, rafforzando i sistemi di vigilanza in tutto il mondo, riducendo il rischio di crisi soprattutto degli intermediari che hanno una proiezione internazionale, migliorando la gestione delle crisi quando si verificano. Un ulteriore obiettivo è quello di garantire l'effettiva parità concorrenziale

Tavola 1.2

Principali collaborazioni a organismi e gruppi internazionali

| | |
|--|---|
| Gruppo dei Sette (G7) | dialogo e cooperazione in materia economica e finanziaria, di sviluppo e sicurezza globali |
| Gruppo dei Venti (G20) | rafforzamento dell'economia globale, dell'architettura finanziaria internazionale, miglioramento della regolamentazione finanziaria |
| Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) | promozione di politiche di regolamentazione e vigilanza su mercati e intermediari, coordinamento tra autorità nazionali per prevenire e ridurre i rischi per la stabilità finanziaria |
| Banca dei regolamenti internazionali (BRI) | promozione della cooperazione monetaria e finanziaria tra le banche centrali, analisi economica e finanziaria, statistiche sul sistema bancario e finanziario internazionale |
| Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) | definizione di standard di vigilanza internazionali, scambio di informazioni sugli sviluppi del settore bancario e del mercato finanziario, condivisione di metodologie di vigilanza |
| Fondo monetario internazionale (FMI) | sorveglianza del sistema economico globale e di quello dei singoli paesi, gestione delle crisi finanziarie globali |
| Banca Mondiale | sostegno allo sviluppo e per la riduzione della povertà |
| Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) | promozione della crescita economica |
| Network for greening the Financial System (NGFS) | promozione della condivisione di esperienze e migliori pratiche in tema di gestione dei rischi ambientali nel settore finanziario |

tra intermediari bancari e finanziari che svolgono attività simili in paesi diversi e con leggi differenti, nonché di favorire l'efficienza e l'innovazione nell'erogazione dei servizi degli intermediari.

In qualità di banca centrale, di autorità di vigilanza, supervisione e sorveglianza, la Banca d'Italia partecipa a numerosi organismi e gruppi internazionali in campo economico, finanziario e statistico (i principali sono rappresentati nella tavola 1.2), svolgendo un ruolo di rappresentanza dell'Italia e di collaborazione tecnica con il Governo.

L'Istituto realizza inoltre interventi di formazione e consulenza tecnica a favore di banche

centrali e autorità di vigilanza dei paesi emergenti, allo scopo di contribuire al rafforzamento delle loro capacità istituzionali e di promuovere la stabilità finanziaria internazionale. In questo ambito l'Istituto realizza webinar e seminari su tematiche istituzionali e gestionali, organizza incontri e consultazioni bilaterali su richiesta di altre banche centrali, collabora con propri esperti a programmi di rafforzamento istituzionale finanziati da organismi sovranazionali come l'FMI e, soprattutto, la UE; infine partecipa alle sedi di coordinamento della cooperazione tecnica tra banche centrali e autorità di vigilanza bancaria,

a livello europeo (International Relations Committee della BCE) e internazionale.

Il dialogo con le istituzioni e le autorità finanziarie nazionali

La Banca d'Italia coopera con le istituzioni e le autorità nazionali in diverse forme: fornisce consulenza tecnica, supporto nell'elaborazione delle norme e collaborazione nello svolgimento delle attività, promuove studi e convegni.

Il Parlamento e il Governo, attraverso audizioni o nell'ambito di indagini conoscitive, richiedono alla Banca d'Italia consulenza tecnica per l'elaborazione delle norme e l'approfondimento di temi specifici relativi al funzionamento e allo stato del sistema economico e delle politiche pubbliche.

L'interazione è particolarmente intensa con il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) nelle diverse funzioni di: vigilanza bancaria e finanziaria, gestione delle crisi bancarie, servizi di tesoreria dello Stato, gestione del debito pubblico e supporto nella partecipazione ai negoziati sulle proposte normative comunitarie.

Un rilievo significativo assume la collaborazione con l'Autorità giudiziaria: la Banca segnala alle procure fatti riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza che possano costituire reato e trasmette ai magistrati inquirenti informazioni e documenti; riceve a sua volta

informazioni che contribuiscono ad accrescere la tempestività degli interventi di vigilanza.

La Banca collabora anche con altre autorità e istituzioni, nazionali e locali, ad esempio per contrastare comportamenti illeciti in campo economico e finanziario o per promuovere l'educazione finanziaria.

L'interazione con le altre autorità nazionali di vigilanza su intermediari e mercati, quali la [Commissione nazionale per le società e la borsa](#) (Consob), la [Commissione di vigilanza sui fondi pensione](#) (Covip), l'[Autorità garante della concorrenza e del mercato](#) (AGCM), è continua e strutturata, per favorire l'efficacia dell'azione di ciascuna istituzione evitando duplicazioni di controlli che possano rappresentare un costo per gli intermediari.

Nel settore assicurativo la Banca d'Italia opera in stretto raccordo con l'[Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni](#) (Ivass), con il quale condivide, in parte, gli organi di governo: il Direttorio della Banca d'Italia, presieduto dal Governatore e integrato da due Consiglieri esterni⁷, esercita le attività di indirizzo e direzione strategica dell'Ivass e ne emana i provvedimenti a rilevanza esterna; il Direttore generale della Banca d'Italia è il Presidente dell'Ivass e, insieme con i due Consiglieri, si occupa dell'amministrazione generale.

Anche per assicurare un più stretto coordinamento tra la vigilanza bancaria e assicurativa, la Banca d'Italia e l'Ivass realizzano collaborazioni e sinergie nell'utilizzo delle

risorse che prevedono, tra l'altro, il distacco di personale tra le due istituzioni e la messa a disposizione dell'Ivass di tecnologie informatiche da parte della Banca.

Il contributo in tema di finanza sostenibile

I rischi derivanti dal cambiamento climatico, dalla perdita di biodiversità, dal degrado delle condizioni sociali e dalla qualità della gestione delle imprese – i cosiddetti rischi ambientali, sociali e di governo societario (*environmental, social and governance*, ESG) – influiscono sulla crescita effettiva e potenziale dell'economia. In particolare, ai cambiamenti climatici possono associarsi aumenti dell'intensità e della frequenza di fenomeni naturali e meteorologici estremi, tali da riflettersi sull'attività economica (rischio fisico). Al contempo politiche climatiche più ambiziose possono indurre una riduzione significativa del valore delle attività connesse con lo sfruttamento, la trasformazione e il trasporto dei combustibili fossili (rischio di transizione). Entrambi i rischi sono rilevanti per il sistema finanziario poiché possono ridurre la capacità di famiglie e imprese di fare fronte alle proprie obbligazioni, anche a seguito di una diminuzione del valore delle attività poste a garanzia dei prestiti.

Il ruolo principale nel contrastare il cambiamento climatico e i rischi ESG spetta ai governi. Questi rischi sono tuttavia importanti

⁷ I Consiglieri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, a iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico (ora Ministro delle Imprese e del made in Italy).

anche per le banche centrali e per le autorità di vigilanza, in quanto possono condizionare la loro capacità di conseguire gli obiettivi istituzionali relativi alla stabilità dei prezzi, del sistema finanziario e dei singoli intermediari.

La Banca d'Italia fornisce un contributo attivo alla finanza sostenibile attraverso le diverse funzioni che svolge, ossia quella di **investitore**, di autorità **monetaria**, **macroprudenziale** e di **supervisione degli intermediari finanziari**, nonché quella di **istituto di ricerca**. In questi ambiti pubblica discorsi e ricerche basati sulle analisi condotte internamente per contribuire a migliorare la conoscenza e la consapevolezza dell'importanza di misurare e gestire i profili di sostenibilità nelle scelte finanziarie di intermediari, investitori e policy maker.

Gli investimenti sostenibili. – Per le banche centrali i rischi climatici e ambientali rilevano anche ai fini della loro attività di investitori istituzionali. Dal 2019 la Banca d'Italia ha adottato i **principi di sostenibilità ambientale, sociale e di governo societario** nella gestione dei propri portafogli di investimento aventi finalità diverse dalla politica monetaria. Nella **Carta degli investimenti sostenibili**, pubblicata nel 2021, la Banca ha definito le proprie linee di azione strategica; nel 2022 ha inoltre pubblicato il primo **Rapporto sugli investimenti sostenibili e sui rischi climatici**.

Politica monetaria. – L'Eurosistema riconosce e analizza⁸ (con il

contributo di ricercatori della Banca) l'importanza dei fattori climatici e l'influenza della transizione verso un'economia più sostenibile tra gli elementi che possono incidere sulla stabilità dei prezzi e sul livello di attività economica, studiando l'evoluzione di importanti variabili macroeconomiche. La Banca d'Italia contribuisce, nell'ambito dell'Eurosistema, alla definizione delle linee di azione per includere il cambiamento climatico tra gli elementi costitutivi del quadro per l'attuazione della politica monetaria.

Stabilità finanziaria. – Il sistema finanziario, dati gli stretti legami con tutti i settori dell'economia, è particolarmente esposto ai rischi climatici; a causa della sua funzione di intermediazione può inoltre divenire un veicolo di propagazione e amplificazione degli shock climatici. È quindi di importanza cruciale essere in grado di valutare come questi rischi si traducano in rischi finanziari e come gli effetti economici avversi possano diffondersi all'interno del sistema finanziario e rappresentare un rischio per la sua stabilità. La valutazione dell'esposizione del sistema finanziario ai rischi climatici è complessa. Per quantificare l'ammontare di attività finanziarie a rischio per i singoli intermediari sono necessari dati dettagliati – in larga parte mancanti – riguardo alla localizzazione geografica o al contenuto carbonico delle singole esposizioni. La stima del rischio per l'intero

sistema finanziario presuppone inoltre la conoscenza dei meccanismi di propagazione, per la cui valutazione non esistono tendenze climatiche o ambientali del recente passato comparabili con quelle previste attualmente.

Vigilanza bancaria e finanziaria. – La Banca d'Italia è inoltre consapevole che i rischi climatici e ambientali comportano implicazioni per le banche e gli intermediari finanziari non bancari posti sotto la sua diretta supervisione. L'azione di vigilanza ha il compito di accrescere la consapevolezza degli intermediari, bancari e non bancari, circa sfide e opportunità che possono derivare dai fattori ESG per i rispettivi modelli di business, nonché quello di assicurare la valutazione e l'integrazione dei rischi climatici e ambientali nelle strategie aziendali, nei sistemi di governo e controllo, nel quadro di gestione dei rischi e nella rendicontazione degli intermediari bancari e finanziari vigilati. A livello internazionale la Banca contribuisce ai lavori sul tema nelle principali sedi della cooperazione di vigilanza, quali il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS), l'EBA, l'SSM.

Attività internazionali. – Dal 2021 è stato definito in ambito G20 il **Sustainable Finance Working Group**, SFWG, con il compito di individuare gli ostacoli e le soluzioni per lo sviluppo di un sistema finanziario sostenibile. Dal 2022

8 BCE, *Climate change and monetary policy in the euro area*, European Central Bank, Occasional Paper Series. ECB Strategy Review, 271, 2021.

la Banca partecipa allo Steering Committee della rete globale di banche centrali e autorità di supervisione (Network for Greening the Financial System, NGFS). Un membro del Direttorio copresiede il gruppo di lavoro Net Zero for Central Banks, dedicato ad accelerare gli sforzi delle banche centrali e dei supervisor verso la riduzione delle emissioni per la lotta al cambiamento climatico.

La presenza sul territorio nazionale e all'estero

La Banca d'Italia svolge le proprie funzioni sul territorio nazionale anche attraverso una propria struttura di Filiali presenti in tutte le regioni, e all'estero mediante una rete di Delegati e Addetti finanziari.

Le Filiali, in maniera differenziata e articolata sul territorio e in raccordo con gli uffici dell'Amministrazione centrale, si occupano della vigilanza su gruppi, banche e intermediari non bancari attivi in ambito prevalentemente locale; curano la distribuzione e il ritiro delle banconote, ne verificano la qualità e svolgono controlli sugli operatori professionali che operano nel circuito del contante; eseguono alcune operazioni di incasso e pagamento per conto dello Stato non ancora dematerializzate e tengono i contatti con le amministrazioni e gli enti locali; si occupano della tutela dei clienti

dei servizi bancari e finanziari e dell'educazione finanziaria; sono impegnate nell'analisi economica e nella rilevazione statistica a livello locale; contribuiscono alla valutazione della qualità e al controllo dei prestiti utilizzati a garanzia delle operazioni di politica monetaria; offrono infine i servizi al pubblico (cfr. il capitolo 14: *La tutela dei clienti, l'educazione finanziaria e altri servizi per il pubblico*).

A seguito dell'evoluzione del contesto istituzionale europeo e delle innovazioni tecnologiche utilizzate dalla Banca per migliorare la qualità dei servizi offerti e per ridurre i costi, la rete territoriale tra il 2006 e il 2022 è passata da 97 a 38 Filiali, con assetti interni differenziati in funzione sia della domanda di servizi espressa dall'utenza istituzionale e privata, sia delle caratteristiche delle aree servite. Fra queste strutture, 6 sono specializzate nella raccolta, nel trattamento e nella distribuzione delle banconote e non offrono servizi diretti al pubblico.

Le principali attività di cui si occupa la rete di Delegati e Addetti finanziari presenti all'estero⁹ sono: analizzare gli sviluppi economici e finanziari nelle aree geografiche di rispettiva competenza (vengono seguite circa 50 economie); svolgere funzioni di consulenza per le rappresentanze diplomatiche italiane; promuovere il "sistema paese" attraverso relazioni con operatori e istituzioni locali e la

fornitura di informazioni aggiornate sul sistema economico-finanziario italiano.

I valori istituzionali

Per svolgere con efficacia le proprie funzioni istituzionali, le banche centrali devono essere indipendenti e questa indipendenza deve essere chiaramente percepita dai cittadini.

L'indipendenza della Banca d'Italia si articola in vari aspetti:

- indipendenza istituzionale: sia il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sia lo Statuto della Banca sanciscono il divieto per l'Istituto e per i membri dei suoi organi decisionali di sollecitare o accettare istruzioni da istituzioni, governi o altri organismi, nazionali o europei;
- indipendenza personale: le regole, i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca dei membri del Direttorio e degli altri organi di governo ne proteggono l'indipendenza, garantendo l'imparzialità delle loro decisioni. Il [Codice di comportamento per i membri del Direttorio](#) prevede inoltre regole specifiche in tema di conflitto di interessi, riservatezza, incarichi esterni, accettazione di doni o altre utilità, investimenti finanziari;
- indipendenza funzionale e operativa: la Banca ha responsabilità, competenze tecniche e

⁹ Le Delegazioni sono presenti a Londra, New York e Tokyo; gli Addetti finanziari sono insediati ad Abu Dhabi, Berlino, Il Cairo, Istanbul, Mosca, New Delhi, Parigi, Pechino, Pretoria, San Paolo del Brasile, Singapore, Washington e alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea. Il personale della Banca presente in quest'ultima Rappresentanza è responsabile dei negoziati nei gruppi di lavoro del Consiglio della UE sulle misure legislative in materia di servizi finanziari; promuove inoltre le posizioni italiane nei confronti del Parlamento europeo e della Commissione europea.

strumenti adeguati per conseguire i propri obiettivi. La correttezza del personale è presidiata attraverso una [strategia unitaria di prevenzione delle condotte illecite](#), coerente con le migliori prassi internazionali, nonché con il [quadro etico definito per l'Eurosistema](#) e per l'SSM. Sono previste regole stringenti in materia di abuso di informazioni privilegiate e di investimenti finanziari privati dei dipendenti. Il tema del conflitto di interessi è oggetto di particolare attenzione, anche per i dipendenti che non lavorano più per la Banca d'Italia¹⁰;

- **indipendenza organizzativa:** la Banca definisce in autonomia il proprio assetto organizzativo – nel rispetto delle norme che ne disciplinano l'azione amministrativa e le diverse funzioni, nonché della [missione](#), degli [intenti strategici](#) e dei [principi organizzativi](#) adottati dall'Eurosistema e dall'SSM – per assicurare servizi di qualità e per agire in maniera efficiente, trasparente, responsabile e imparziale;
- **indipendenza finanziaria:** la Banca dispone di risorse finanziarie adeguate a svolgere i compiti connessi con l'appartenenza al SEBC e quelli attribuiti

dall'ordinamento nazionale. Le risorse sono gestite con l'obiettivo di contribuire alla copertura dei costi e di preservare la solidità patrimoniale a fronte dei rischi legati allo svolgimento delle attività istituzionali.

L'indipendenza riconosciuta alla Banca d'Italia è assistita da un sistema di controlli interni che promuove il perseguimento degli obiettivi aziendali, la qualità dei servizi e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, presidiando nel contempo la molteplicità dei rischi aziendali, nonché il rispetto della normativa interna ed esterna. Questo sistema si ispira al modello delle tre linee di difesa, internazionalmente riconosciuto. La prima linea è costituita dalle unità responsabili dei processi operativi e dell'identificazione, misurazione e gestione dei relativi rischi. Alla seconda linea di difesa appartengono funzioni, organizzativamente separate dalle unità responsabili dei processi, che monitorano specifici profili di rischio (finanziario, operativo, contabile, fiscale, informatico, legale, di salute e sicurezza sul lavoro, di sicurezza anticrimine, di corruzione, di privacy) per l'intera Banca, con una visione trasversale delle

attività e con linee di riporto agli organi di vertice. La terza linea di difesa è rappresentata dalla revisione interna, collocata in una posizione funzionale e organizzativa di piena indipendenza e a cui è affidato il compito di verificare la costante adeguatezza del sistema dei controlli.

I controlli di compliance in materia di conflitto di interesse e investimenti finanziari del personale sono attribuiti al Revisore generale¹¹ che, operando in qualità di Responsabile per l'etica e la prevenzione della corruzione, si avvale del supporto di una struttura indipendente e riferisce direttamente al Direttorio.

I controlli interni si aggiungono a quelli esercitati dal Consiglio superiore, dal Collegio sindacale e da un revisore esterno, che verifica la contabilità ed esprime un giudizio sul bilancio di esercizio, secondo quanto stabilito dallo Statuto della Banca e da quello del SEBC.

Dall'indipendenza discende per la Banca la necessità di rendere conto del proprio operato: quanto più un'istituzione pubblica è autonoma, tanto maggiore è la sua responsabilità nei confronti dello Stato e dei cittadini.

La Banca rende conto del proprio

10 Il [Codice etico per il personale della Banca d'Italia](#) stabilisce in via generale che il dipendente, nel primo anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, debba evitare situazioni di conflitto di interesse che possano derivare da una nuova attività privata o professionale. La L. 190/2012 ha previsto il divieto per i dipendenti pubblici di svolgere, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di impiego, attività lavorativa presso i soggetti privati nei confronti dei quali abbiano esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali per conto della Pubblica amministrazione. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2015 ha previsto, per i componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Banca d'Italia cui sono attribuite competenze amministrative di vigilanza o supervisione, il divieto di intrattenere, nei due anni successivi alla cessazione dall'impiego, rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con i soggetti regolati o vigilati.

11 Il Revisore generale è anche Responsabile della protezione dei dati (RPD) e in tale veste sovrintende all'applicazione del regolamento UE/2016/679 sulla protezione dei dati (General Data Protection Regulation, GDPR). Le sue funzioni comprendono: (a) il monitoraggio del Registro delle attività di trattamento dei dati personali; (b) la consulenza alle strutture sugli obblighi in tema di normativa sulla privacy; (c) il confronto con i responsabili della protezione dei dati delle banche centrali del SEBC e delle altre autorità nazionali. Il RPD si avvale di un nucleo dedicato e riferisce annualmente al Direttorio con una relazione sull'attività svolta.

operato illustrando pubblicamente le attività svolte, sia nell'azione istituzionale sia nella gestione delle risorse. Gli strumenti utilizzati sono vari e tengono conto dei diversi destinatari cui sono rivolti: la *Relazione annuale*, la *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, il *bilancio*, le audizioni parlamentari, i comunicati stampa, gli studi e le statistiche, i convegni e i seminari, le iniziative di informazione pubblica. Il principale strumento di

comunicazione con il pubblico è costituito dal sito internet (www.bancaditalia.it), dove vengono pubblicati i documenti e le notizie rilevanti e che assolve anche agli obblighi di trasparenza e pubblicità previsti dalla legge.

Le risorse finanziarie

Le principali fonti di reddito della Banca sono rappresentate dal reddito monetario¹², determinato dai proventi connessi con

l'esercizio della politica monetaria, nonché dai rendimenti derivanti dalla gestione delle riserve ufficiali del Paese e del portafoglio di investimento. Più contenuti, ma con un rilievo crescente, sono poi i ricavi rappresentati dalle tariffe per i servizi offerti, in particolare, nella gestione dei sistemi di pagamento. Questi redditi, al netto dei costi e dell'accantonamento al fondo rischi generali¹³, concorrono a formare l'utile dell'Istituto¹⁴. Dedotte le imposte da riconoscere allo Stato, l'utile è distribuito

La Banca d'Italia è il quarto detentore di riserve auree al mondo, dopo la Federal Reserve statunitense, la Deutsche Bundesbank e il Fondo monetario internazionale. Il quantitativo totale di oro detenuto dall'Istituto è di 2.452 tonnellate.

La riserva aurea

Le riserve auree sono parte integrante delle riserve ufficiali del Paese e rappresentano un presidio di sicurezza per lo svolgimento delle funzioni pubbliche attribuite alla Banca d'Italia. Costituiscono il frutto di vicende susseguitesi negli oltre 125 anni di storia della Banca: una parte significativa è stata accumulata nel secondo dopoguerra, quando l'Italia divenne un paese esportatore, beneficiando così di cospicui afflussi di valuta estera, soprattutto in dollari, che vennero in parte convertiti in oro.

L'oro è custodito nei caveau della Banca d'Italia e presso alcune banche centrali, tra le quali principalmente la Federal Reserve di New York.

Le riserve auree hanno la funzione di rafforzare la fiducia nella stabilità del sistema finanziario italiano e della moneta unica. Questa funzione diviene più importante quando le condizioni geopolitiche o la congiuntura economica internazionale possono generare rischi aggiuntivi per i mercati finanziari (ad es. crisi valutarie o finanziarie). L'oro rappresenta anche un fattore di diversificazione degli investimenti.

- 12 La definizione di reddito monetario adottata nell'Eurosistema è riconducibile concettualmente a quella di *signoraggio*; si tratta dell'insieme dei redditi che le banche centrali conseguono dall'emissione della moneta, in pratica il reddito netto che le BCN ricavano dagli attivi detenuti a fronte delle passività monetarie (principalmente banconote e depositi delle banche). Il reddito monetario prodotto da ogni BCN viene prima accentrato, contribuendo a determinare il reddito complessivo dell'Eurosistema, e successivamente ripartito tra le BCN stesse in base alla quota di partecipazione al capitale della BCE. Nel reddito monetario sono generalmente concentrati i redditi effettivi generati dalle attività detenute. Sussistono tuttavia attività a rischio non condiviso tra le BCN, per le quali si concentra un reddito convenzionale al tasso marginale delle operazioni di rifinanziamento principale; si tratta ad esempio dei titoli governativi acquistati nell'ambito del programma di acquisto di attività del settore pubblico (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP) e del programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP).
- 13 Il fondo rischi generali, come previsto dallo Statuto della Banca d'Italia, è posto a presidio dei rischi derivanti dalla complessiva attività della Banca.
- 14 Per maggiori dettagli, cfr. *Il bilancio della Banca d'Italia*, approvato dall'Assemblea dei Partecipanti entro la fine di marzo di ogni anno.

secondo le regole statutarie: alla riserva ordinaria fino al 20 per cento; ai Partecipanti nella misura massima del 6 per cento del capitale; alla riserva straordinaria e a eventuali fondi speciali entro il 20 per cento dell'utile; l'ammontare residuo è devoluto allo Stato.

Le riserve ufficiali, che includono anche l'oro (cfr. il riquadro: *La riserva aurea*), sono detenute dalla Banca d'Italia ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dello Statuto del SEBC e della BCE. Come altre BCN dell'Eurosistema, l'Istituto amministra anche una parte delle riserve valutarie della BCE. Gli investimenti sono effettuati nel rispetto dei vincoli concordati nell'Eurosistema, con l'obiettivo del mantenimento del valore, della pronta liquidabilità e del conseguimento di un rendimento adeguato.

La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario si basa su un approccio di gestione integrata di attività e passività e persegue obiettivi di lungo periodo, mirando a preservare la consistenza patrimoniale dell'Istituto anche in presenza di scenari avversi.

La gestione dei rischi finanziari tiene infatti conto dell'intero complesso di attività e passività patrimoniali della Banca, considerando congiuntamente i rischi connessi con le attività di investimento (portafoglio finanziario, riserve valutarie e oro) e quelli derivanti dallo svolgimento

delle attività istituzionali (politica monetaria e salvaguardia della stabilità finanziaria), e si avvale di un sistema di monitoraggio che pone in relazione il capitale con i rischi finanziari a cui questo deve fare fronte. Per il controllo dei rischi e la mitigazione degli impatti sono previsti presidi ex ante e controlli ex post¹⁵. Per le attività istituzionali, decise e coordinate in sede di Eurosistema, il controllo dei rischi è garantito da misure che limitano la probabilità di incorrere in perdite patrimoniali nelle operazioni di rifinanziamento e nei programmi di acquisto di titoli. Le riserve valutarie sono investite principalmente in titoli di Stato in valuta estera, di cui i dollari americani rappresentano la quota più rilevante, seguiti dagli yen giapponesi e dalle sterline inglesi; per quote ancor più circoscritte e a maggior diversificazione dei rischi, da dollari australiani, dollari canadesi e – in misura ancor più ridotta – da renminbi cinesi.

Il portafoglio finanziario in euro è costituito in gran parte da titoli obbligazionari, principalmente titoli di Stato italiani e di altri paesi dell'area dell'euro. In conformità con il divieto di finanziamento monetario agli Stati membri, alle istituzioni e alle imprese pubbliche, non vengono acquistati titoli di questi emittenti sul mercato primario. Per la parte residua il portafoglio è composto da azioni, quote di organismi di investimento collettivo del risparmio,

exchange-traded funds (ETF) di natura azionaria e obbligazioni societarie e sovrane. Sono esclusi investimenti in azioni di banche e assicurazioni e di soggetti che operano nel settore delle comunicazioni. Più di recente sono stati effettuati anche investimenti indiretti in piccole e medie imprese italiane, mediante la sottoscrizione di quote di fondi di fondi¹⁶.

Il portafoglio finanziario e le riserve valutarie sono sottoposti a revisione annuale per determinarne la migliore composizione nel rispetto dei vincoli operativi e del budget di rischio.

Le persone e l'organizzazione del lavoro

La qualità dell'azione istituzionale e dei servizi resi dalla Banca d'Italia alla collettività dipende dalla preparazione, dalla motivazione e dal senso di responsabilità delle persone che vi lavorano. È per questo che l'Istituto seleziona il proprio personale in base alle competenze attraverso concorsi pubblici aperti a tutti i cittadini dell'Unione europea¹⁷, promuove percorsi individuali di crescita professionale e manageriale e attua un'intensa attività di formazione. Le attività di ascolto, consulenza e supporto favoriscono la comprensione delle aspettative individuali in modo da coniugarle il più possibile con gli

15 Ad esempio per l'attività di gestione dei portafogli valutari sono previsti limiti ex ante specifici di concentrazione geografica, di esposizione massima per comparto e verso singoli emittenti e controparti; i controlli ex post comprendono misurazioni aggregate sull'andamento dei portafogli e sui rischi complessivi, valutandone l'impatto sul patrimonio.

16 Si tratta di quote emesse da fondi che investono in altri fondi, specializzati in piccole e medie imprese.

17 Sul [sito internet](#) della Banca sono pubblicate informazioni sulle professionalità ricercate e si possono consultare tutti i bandi di concorso.

Il modello di lavoro ibrido

Dal 1° aprile 2022 ha preso avvio un nuovo modello ibrido di organizzazione del lavoro, in cui la modalità a distanza coesiste e si integra con quella in presenza.

Il modello è il risultato di un progetto avviato nel 2020 e basato su: un'analisi del funzionamento dell'organizzazione nell'emergenza; una sperimentazione condotta presso alcune unità; l'esame delle esperienze di altre istituzioni; l'ascolto del personale.

Il disegno del modello, definito a conclusione di un confronto costruttivo con le organizzazioni sindacali, si basa sui seguenti principi: (a) la volontarietà della scelta del lavoro a distanza da parte del personale; (b) la neutralità delle scelte gestionali rispetto alla modalità di lavoro; (c) l'adattabilità

del modello ai livelli di lavorabilità da remoto delle attività svolte e alle esigenze delle persone; (d) l'inclusività; (e) l'autonomia, la responsabilità e la fiducia tra capi e collaboratori. Per la maggior parte delle unità organizzative il modello prevede che la prestazione lavorativa possa essere resa a distanza, di norma per un massimo di 100 giorni all'anno, entro un limite mensile di 10 giorni.

Il modello di lavoro ibrido costituisce un'opportunità strategica di trasformazione organizzativa per continuare ad assicurare servizi di elevata qualità al Paese e garantire un efficace presidio dei rischi. Contribuisce a rendere la Banca un'organizzazione flessibile, resiliente, sempre più orientata a obiettivi e risultati, capace di innovare e attrarre talenti, attenta al benessere delle persone e ai benefici per la collettività e per l'ambiente.

obiettivi strategico-organizzativi. Le persone che lavorano in Banca sono poco meno di 7.000; erano 10.000 all'inizio degli anni novanta, da allora si sono ridotte per effetto dell'innovazione tecnologica, della razionalizzazione degli assetti organizzativi, della semplificazione dei processi di lavoro e delle norme interne. La riduzione si è in particolare concentrata nelle attività di amministrazione interna e specularmente è aumentato l'impegno nei compiti istituzionali, che nell'ultimo ventennio è passato a occupare dal 60 a quasi il 70 per cento del totale degli addetti. In relazione alla maggiore complessità dei compiti e alla digitalizzazione di molte attività a elevato contenuto operativo, è cresciuto il peso dei ruoli ad alta specializzazione professionale e

manageriale; i laureati costituiscono attualmente il 62 per cento del totale del personale (erano il 34 per cento vent'anni fa); sul piano geografico, dal 2000 ad oggi gli addetti alle Filiali si sono ridotti da più della metà a circa il 30 per cento.

In ragione della significativa proiezione internazionale del lavoro, in media ogni anno circa il 40 per cento dei dipendenti svolge attività condivise nell'Eurosistema e nell'SSM; circa 170 persone sono distaccate a tempo pieno presso altre istituzioni internazionali, soprattutto la BCE.

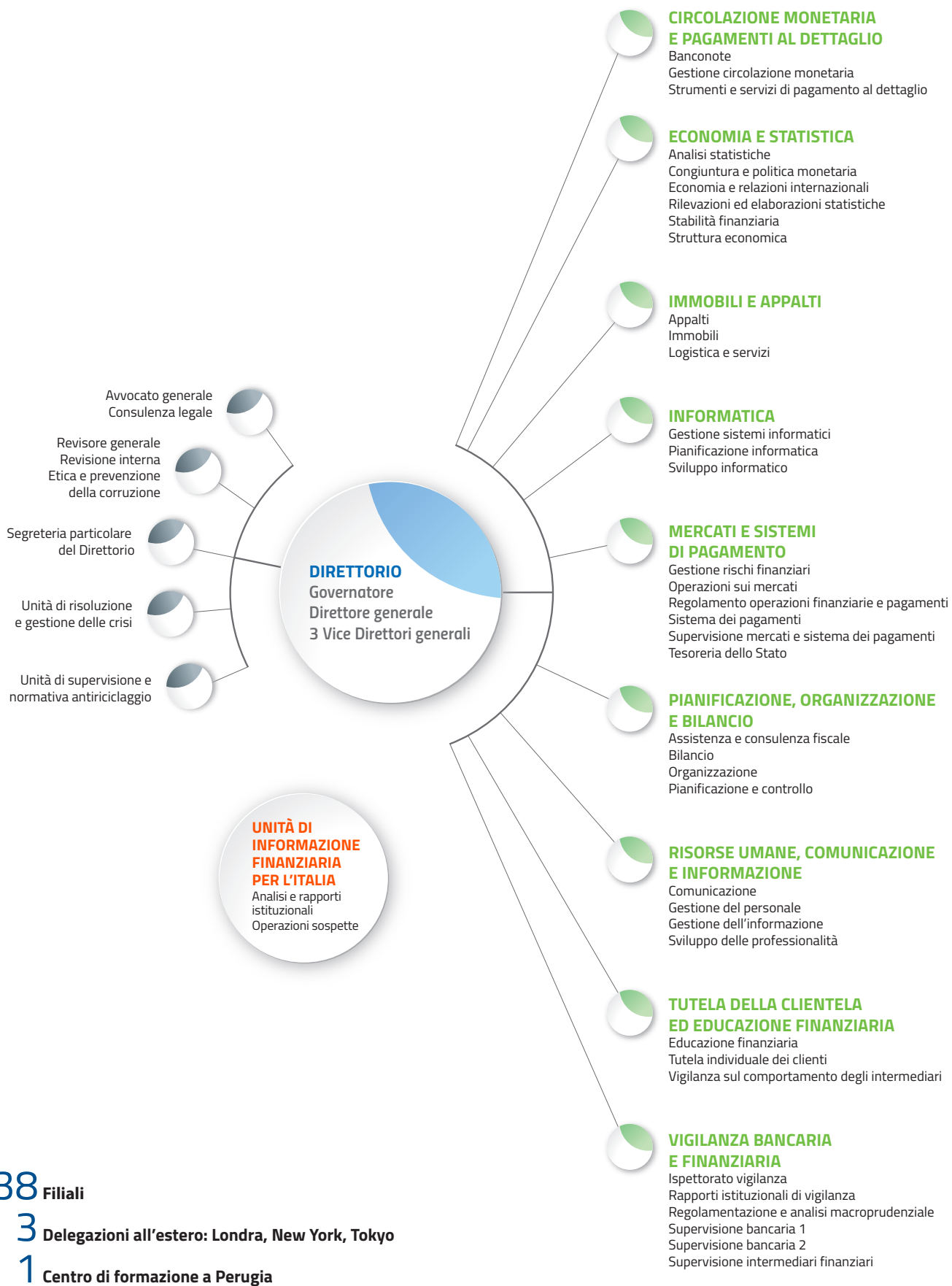
La Banca d'Italia rispetta e valorizza le diversità dei propri dipendenti attraverso interventi specifici per stimolare una cultura organizzativa incentrata sull'unicità della persona e pone in essere

azioni mirate, ad esempio per il riequilibrio di genere e a favore di gruppi minoritari o comunque svantaggiati.

La [struttura organizzativa](#) della Banca d'Italia, descritta nella figura 1.2, riflette le tre dimensioni della sua attività: internazionale, nazionale e locale.

L'[Amministrazione centrale](#) è articolata in Dipartimenti che si compongono di Servizi; all'interno di questi, le Divisioni curano le attività specialistiche in ambito istituzionale, amministrativo e tecnico. Alcune funzioni (ad es. la revisione interna, la consulenza legale, la risoluzione e gestione delle crisi, la vigilanza antiriciclaggio) sono alle dirette dipendenze del Direttorio.

Figura 1.2
Organigramma generale della Banca d'Italia







MONETA

Politica monetaria

Banconote

Sistemi di pagamento

Supervisione sui mercati e sorveglianza sul sistema
dei pagamenti

2 La politica monetaria

La politica monetaria è l'insieme di decisioni, strumenti e procedure operative con cui l'autorità monetaria di un paese o di un'area economica opera per assicurare nel tempo il valore della moneta, misurato dal livello generale dei prezzi.

La moneta è utilizzata come mezzo di pagamento, funziona da unità di conto per confrontare i prezzi di quanto scambiato e funge da riserva di valore, tramite cui accumulare e trasferire risorse da un periodo all'altro. Per ciascuna di queste funzioni è necessario poter fare affidamento su un valore stabile della moneta. Nelle economie moderne, caratterizzate

dalla circolazione di moneta fiduciaria¹⁸, il valore di questa risiede esclusivamente nella fiducia di chi la riceve a fronte di un bene o servizio o di un'attività reale o finanziaria. In ultima analisi il valore della moneta dipende quindi dalla fiducia nella capacità dell'emittente di preservarne nel tempo il valore stesso.

La banca centrale è la sola istituzione autorizzata a emettere moneta con corso legale (quella che per legge non può essere rifiutata in pagamento). La banca centrale ne regola il volume e la circolazione, in modo che sia disponibile in quantità adeguata rispetto alle richieste dei soggetti economici

18 In epoche passate le monete erano coniate in metalli preziosi (ad es. oro o argento): il loro valore era intrinsecamente legato a quello del metallo in esse contenuto e fluttuava in funzione del valore di quest'ultimo.

(famiglie, imprese, Amministrazioni pubbliche). Questi ultimi per procurarsi il contante prelevano da un conto bancario o postale e solo in alcuni casi hanno occasione di rivolgersi direttamente alla banca centrale; a loro volta le banche commerciali si riforniscono presso la banca centrale, l'istituzione che immette le banconote in circolazione.

La maggior parte dei pagamenti viene peraltro effettuata non con la "moneta di banca centrale" (le banconote)¹⁹ ma con la "moneta bancaria", costituita dalla liquidità presente sui conti di deposito detenuti dalla clientela presso il sistema bancario; l'utilizzo può avvenire attraverso strumenti cartacei (tipicamente gli assegni), in forma telematica mediante ordini di pagamento inviati direttamente alle banche (bonifici e giroconti) o infine attraverso le carte di pagamento.

La banca centrale, pur non avendo il controllo diretto sulla moneta bancaria, è in grado di influenzare – comprando o vendendo titoli, prestando o raccogliendo liquidità dalle banche o imponendo loro obblighi di riserva – sia la quantità di moneta bancaria che può essere creata dalle banche commerciali sia il suo costo, ovvero il tasso di interesse.

Avendo la moneta carattere fiduciario, per mantenere il suo valore nel tempo sono molto

importanti le aspettative degli operatori – consumatori, produttori, commercianti, risparmiatori, investitori finanziari – sull'andamento dell'economia e dei prezzi e, soprattutto, sui comportamenti della banca centrale. L'azione di quest'ultima è tanto più efficace quanto più è chiara e credibile; la sua indipendenza da pressioni esterne, di natura politica o commerciale, la sua capacità di comunicazione e l'autorevolezza sono requisiti essenziali.

La politica monetaria dell'Eurosistema

La Banca d'Italia, in quanto banca centrale della Repubblica italiana, concorre alle decisioni di politica monetaria dell'Eurosistema, che comprende la Banca centrale europea (BCE) e le banche centrali nazionali (BCN) dei paesi che hanno adottato l'euro come moneta comune. Questo ruolo viene svolto attraverso la partecipazione del Governatore al Consiglio direttivo, il principale organo della BCE. Il processo decisionale si avvale delle analisi economiche e finanziarie elaborate nelle sedi tecniche dai comitati e dai gruppi di lavoro dell'Eurosistema, ai quali partecipano regolarmente rappresentanti della Banca d'Italia.

Il Consiglio direttivo è formato dai sei membri del Comitato ese-

cutivo della BCE (il Presidente, il Vicepresidente e altri quattro membri, tutti nominati dal Consiglio europeo) e dai Governatori delle BCN. Le decisioni vengono prese su base consensuale oppure a votazione²⁰. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e lo Statuto del SEBC e della BCE ne assicurano l'indipendenza da ogni altro potere e stabiliscono precise garanzie per i componenti del Consiglio direttivo. L'indipendenza è bilanciata dall'obbligo di dar conto del proprio operato, attraverso una comunicazione finalizzata a spiegare adeguatamente al Parlamento e ai cittadini europei le decisioni che sono state assunte e quelle che lo saranno, alla luce degli obiettivi assegnati alla banca centrale.

Gli obiettivi della politica monetaria unica sono stabiliti dal Trattato: «l'obiettivo principale è il mantenimento della stabilità dei prezzi»; fatto salvo il suo raggiungimento, la politica monetaria deve sostenere «le politiche economiche generali nella Comunità», finalizzate a perseguire «un elevato livello di occupazione (...), una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici».

Per l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il Consiglio direttivo ha adottato una definizione operativa che consiste nel perseguire

19 Oltre alle banconote, la moneta di banca centrale comprende anche i depositi detenuti dalle banche presso l'autorità monetaria, che però non sono direttamente utilizzati per i pagamenti al dettaglio.

20 Dal 1° gennaio 2015 è stato adottato un sistema in base al quale in ogni seduta complessivamente 4 diritti di voto sono attribuiti a rotazione ai Governatori delle BCN dei 5 maggiori paesi dell'area dell'euro (Germania, Francia, Italia, Spagna e Paesi Bassi), mentre 11 diritti di voto vengono assegnati a rotazione a tutti gli altri Governatori (14 nel 2022). Tutti partecipano comunque alle riunioni e al dibattito del Consiglio direttivo.

un livello dell'inflazione nell'area dell'euro, misurata da un indice "armonizzato" dei prezzi dei beni e servizi consumati, del 2 per cento nel medio termine. Questa formulazione dell'obiettivo, adottata nel 2021 a seguito del riesame della strategia di politica monetaria dell'Eurosistema, rende più trasparente l'azione dell'Eurosistema stesso e ne accresce la credibilità²¹. Il Consiglio direttivo decide l'orientamento (*stance*) della politica monetaria per contrastare in modo simmetrico un'inflazione al di sopra e al di sotto di tale valore, sulla base delle informazioni più utili per valutare le condizioni economiche e i fattori che possono allontanare la dinamica dei prezzi da quella coerente con l'obiettivo. Non ci si affida a un solo indicatore: il Consiglio prende in considerazione sia l'analisi e la previsione delle principali grandezze macroeconomiche (prezzi, PIL²², occupazione), sia le condizioni monetarie, creditizie e finanziarie (crescita dei depositi e dei prestiti bancari, andamento dei mercati finanziari).

L'orizzonte di medio termine consente di rispondere in modo flessibile agli shock economici, in considerazione dell'incertezza del processo inflazionistico e dei ritardi nella trasmissione degli impulsi monetari.

Quando l'inflazione corrente e quella attesa si discostano dall'obiettivo in misura significativa e

in maniera giudicata non temporanea, la banca centrale reagisce con gli strumenti di cui dispone, in primo luogo modificando i tassi di interesse ufficiali. Questi ultimi costituiscono, da un lato, il costo delle diverse forme di finanziamento con cui la banca centrale fornisce liquidità al sistema bancario, dall'altro, il rendimento che le banche ricevono sui loro depositi presso la banca centrale stessa.

Semplificando al massimo, se l'inflazione supera l'obiettivo (o si prevede che in assenza di un intervento sia destinata a superarlo in un orizzonte di medio termine) i tassi di interesse ufficiali vengono aumentati; al contrario, vengono ridotti quando l'inflazione scende (o si prevede che sia destinata a scendere in assenza di contromisure) su valori eccessivamente contenuti.

In condizioni normali i tassi di interesse ufficiali costituiscono lo strumento principale per segnalare l'orientamento della politica monetaria, mentre le operazioni di rifinanziamento delle banche rappresentano lo strumento primario per la sua attuazione. La variazione dei tassi ufficiali si trasmette ai tassi di interesse sui mercati monetari, finanziari e del credito attraverso l'attività delle banche e di altri operatori. Poiché le banche possono rifinanziarsi e detenere depositi presso la banca centrale oppure chiedere (o concedere) prestiti ad altre banche sul

mercato interbancario, si realizza una riallocazione della liquidità all'interno del sistema bancario, che pone le singole banche in condizione di poter svolgere al meglio la loro attività con una struttura dei tassi di mercato a breve allineata a quelli ufficiali.

Man mano che, tenendo conto delle aspettative sull'evoluzione futura dei tassi e dell'economia, gli effetti della variazione dei tassi ufficiali si estendono anche ai tassi di interesse su scadenze più lunghe di quelle tipicamente negoziate nel mercato interbancario, l'impulso della banca centrale si trasmette gradualmente sulla disponibilità e sul costo dei finanziamenti per famiglie e imprese. Ne conseguono effetti (di segno negativo quando i tassi aumentano, positivo nel caso contrario) sulle decisioni di consumo delle famiglie e di investimento delle imprese, e quindi sui prezzi di beni e servizi, le cui variazioni tendono a riportare l'inflazione verso l'obiettivo.

Come altre banche centrali, per contrastare gli effetti della crisi finanziaria globale del 2007-08 e di quella successiva dei debiti sovrani nell'area dell'euro, il Consiglio direttivo della BCE ha introdotto misure straordinarie di politica monetaria, definite "non convenzionali". Questi interventi si sono resi necessari per contrastare le forti tensioni nei mercati finanziari e del credito innescate dalla

21 La precedente definizione prevedeva un obiettivo di inflazione inferiore, ma prossimo al 2 per cento nel medio periodo. Il nuovo obiettivo, esplicitamente simmetrico e di facile interpretazione, dovrebbe contribuire a un più solido ancoraggio delle aspettative di inflazione, essenziale per mantenere la stabilità dei prezzi.

22 Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato: corrisponde alla produzione totale di beni e servizi finali dell'economia, diminuita del valore dei beni intermedi usati nella produzione, e aumentata dell'IVA e delle imposte indirette sulle importazioni.

crisi di fiducia e per ristabilire il buon funzionamento dei mercati. Grazie al meccanismo dell'assegnazione piena dei fondi richiesti, sono state immesse quantità crescenti di liquidità per ovviare alle difficoltà incontrate da molte banche nell'ottenere prestiti nel mercato interbancario. Inoltre è aumentata la durata delle operazioni di rifinanziamento per soddisfare il fabbisogno di liquidità delle banche anche sulle scadenze più lunghe. In un contesto di crescita ancora molto debole dell'attività economica, dopo che i tassi di interesse ufficiali erano stati ridotti a livelli intorno allo zero, a partire dal 2014²³ il rischio di un periodo prolungato di inflazione troppo bassa, o addirittura di deflazione, è stato contrastato ricorrendo anche a nuove misure di acquisto di titoli pubblici (il cosiddetto *quantitative easing*). Sono stati inoltre condotti programmi di acquisto anche di titoli emessi dal settore privato, allo scopo di rendere più favorevoli le condizioni di finanziamento per banche e imprese (*credit easing*). Nel marzo del 2020 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di incrementare significativamente gli acquisti di titoli, avviando un nuovo programma, a carattere temporaneo, denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP; cfr. il riquadro: *Le operazioni non convenzionali dell'Eurosistema*).

Gli acquisti di titoli da parte della banca centrale influenzano l'attività economica e l'inflazione attraverso diversi canali²⁴, in primo luogo causando un aumento dei prezzi degli stessi titoli acquistati e quindi una diminuzione dei loro rendimenti (tassi di interesse). Chi ha venduto titoli alla banca centrale può utilizzare la liquidità aggiuntiva così ottenuta per acquistare altre attività finanziarie, non direttamente oggetto delle operazioni di politica monetaria: in questo modo l'impulso monetario viene trasmesso a un'ampia gamma di strumenti di finanziamento del settore privato. Ne discende un miglioramento delle condizioni generali di offerta di finanziamenti (quantità maggiore, tassi di interesse più convenienti), che stimola gli investimenti e i consumi. L'aumento dei prezzi delle attività finanziarie e di quelle reali induce inoltre un incremento del valore della ricchezza delle famiglie, che può ulteriormente favorire i consumi.

Grazie alle misure adottate dall'Eurosistema per contrastare gli effetti di varie crisi, le condizioni di raccolta di liquidità delle banche commerciali sono diventate meno eterogenee tra i vari paesi dell'area dell'euro, i costi di finanziamento per famiglie, imprese e Stati si sono ridotti ed è stato contrastato il rischio di deflazione, evitando scenari macroeconomi-

ci molto avversi. Più di recente, considerato il mutamento delle spinte inflazionistiche conseguente alle restrizioni dell'offerta legate all'uscita dalla crisi pandemica e all'invasione dell'Ucraina, l'Eurosistema ha intrapreso un graduale percorso di "normalizzazione" della politica monetaria (ossia di uscita dall'orientamento fortemente accomodante), attraverso l'interruzione degli acquisti netti di titoli dalla fine di giugno del 2022 e l'aumento dei tassi di interesse di riferimento alla fine di luglio del 2022.

Inoltre, a fronte di bruschi rialzi degli spread di alcuni titoli sovrani e dei connessi rischi per il funzionamento del meccanismo di trasmissione monetaria, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di operare con flessibilità – tra classi di attività, tra paesi e nel tempo – nei reinvestimenti dei titoli in scadenza nel programma di acquisto attuato per l'emergenza pandemica (PEPP) e ha approvato un nuovo strumento per contrastare ingiustificate e disordinate dinamiche di mercato, il *Transmission Protection Instrument* (TPI). L'istituzione del TPI serve ad assicurare che l'orientamento di politica monetaria sia trasmesso in modo ordinato in tutti i paesi dell'area dell'euro, mediante acquisti di titoli; la portata dipenderà dalla gravità dei rischi per la trasmissione dell'impulso monetario²⁵.

23 Anno in cui il tasso di interesse sui depositi presso la BCE è stato portato al di sotto della soglia dello zero per cento, dove è rimasto fino a luglio del 2022.

24 Gli acquisti di titoli pubblici per scopi di politica monetaria, essendo attuati sul mercato secondario, non contrastano né con il divieto (sancito nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) di acquisto sul mercato primario, né con quello di finanziamento diretto del Tesoro. Entrambi i divieti perseguono la finalità di evitare il finanziamento monetario del bilancio pubblico.

25 Per maggiori dettagli sul TPI, cfr. BCE, *Decisioni di politica monetaria*, comunicato stampa del 21 luglio 2022.

Di recente l'Eurosistema ha deciso di tenere in considerazione anche i rischi derivanti dal cambiamento climatico nel proprio assetto di politica monetaria (cfr. il riquadro: *L'integrazione del cambiamento climatico nella politica monetaria dell'Eurosistema*).

L'attuazione della politica monetaria

La Banca d'Italia contribuisce non solo alla definizione della politica monetaria per l'area dell'euro, ma anche, insieme alle altre BCN, alla sua attuazione. In virtù del princi-

pio di decentramento operativo, la Banca d'Italia conduce le operazioni di politica monetaria con le banche operanti in Italia, accertandone i requisiti di idoneità e verificando l'adeguatezza dei titoli e dei crediti che esse forniscono in garanzia a fronte dei finanziamenti ricevuti.

L'Eurosistema si è fermamente impegnato a integrare il cambiamento climatico nel proprio assetto di politica monetaria. I rischi climatici, fisici e di transizione^a, oltre ad avere implicazioni per la stabilità dei prezzi e per la stabilità finanziaria, influiscono anche sul valore e sul profilo di rischio delle attività detenute dall'Eurosistema (cfr. il paragrafo: *Il contributo in tema di finanza sostenibile* del capitolo 1). I canali sono molteplici: ad

esempio eventi estremi possono danneggiare infrastrutture produttive e distruggere i raccolti, facendo aumentare i prezzi di beni e di generi alimentari; le banche possono subire perdite se le imprese cui hanno concesso i prestiti vengono danneggiate da eventi climatici avversi o dalla transizione verso una struttura economica con minore impatto ambientale, e non sono più in grado di restituire i fondi, compromettendo il meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di realizzare un ambizioso piano di azione riguardante il clima^b; in linea con questo, nel luglio 2022 sono state adottate misure per integrare il cambiamento climatico nelle operazioni di politica monetaria.

Nello specifico, si persegue una riduzione dei rischi finanziari climatici nel bilancio dell'Eurosistema e, "premiando" taluni emittenti rispetto ad altri, si incentivano le imprese a ridurre le emissioni di carbonio e ad accrescere la loro trasparenza nei confronti del mercato circa le ripercussioni delle proprie scelte sull'ambiente. Nel complesso ciò contribuirà a indirizzare capitali verso la transizione verde.

Le misure riguardano tre ambiti: (a) gli acquisti di obbligazioni societarie per finalità di politica monetaria; (b) il sistema delle garanzie; (c) la valutazione e la gestione dei rischi.

Di seguito sono riportati i principali interventi in ciascun ambito:

(a) gli acquisti di obbligazioni societarie per finalità di politica monetaria saranno gradualmente orientati verso emittenti con migliori "punteggi climatici"^c, aumentando il loro peso nel portafoglio dell'Eurosistema e riducendo quello di emittenti meno virtuosi^d. Le misure sono state adottate a ottobre del 2022 e sarà fornita una prima informativa nel primo trimestre del 2023;

a I rischi fisici sono quelli connessi con il mutamento del clima, tra cui una maggiore frequenza o gravità di fenomeni meteorologici quali inondazioni, siccità e tempeste. I rischi di transizione sono invece inerenti al passaggio verso un'economia neutra in termini di emissioni di carbonio (ad es. adozione di normative per ridurre le emissioni o per sviluppare energie rinnovabili; mutamento delle preferenze dei consumatori; sviluppo di nuove tecnologie).

b Per maggiori dettagli, cfr. il riquadro: *L'impegno della Banca d'Italia per l'attuazione del piano di azione dell'Eurosistema sul clima* del capitolo 2 nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2021.

c Il punteggio climatico è un indicatore interno costruito dall'Eurosistema per valutare i risultati climatici degli emittenti in termini di emissioni carboniche passate, obiettivi di decarbonizzazione e trasparenza sulle proprie emissioni.

d A partire dal 1° gennaio 2021 la BCE ha reso idonee, sia per i programmi di acquisto sia per l'utilizzo in garanzia nelle operazioni di rifinanziamento, le obbligazioni con struttura cedolare indicizzata al raggiungimento di specifici obiettivi di sostenibilità ambientale da parte degli emittenti (*sustainability linked bonds*, SLB).

L'integrazione del cambiamento climatico nella politica monetaria dell'Eurosistema

- (b) entro il 2024 per le imprese a elevate emissioni di carbonio – e quindi potenzialmente più rischiose – saranno introdotti limiti alla quota di attività che possono essere stanziare in garanzia dalle banche nelle operazioni di politica monetaria. Inoltre saranno accettate in garanzia soltanto attività emesse da imprese conformi alla normativa europea relativa alla comunicazione societaria sulla sostenibilità (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD), quando questa entrerà in vigore; ciò costituisce un incentivo al rispetto della normativa e all'aumento della trasparenza su aspetti ambientali;
- (c) l'Eurosistema affinerà ulteriormente i propri strumenti e la propria capacità di valutazione e gestione dei rischi, tenendo in considerazione anche i fattori connessi con il cambiamento climatico. Sarà valutata l'integrazione dei rischi climatici nelle valutazioni di merito creditizio emesse da soggetti esterni e le agenzie di rating saranno stimolate a essere più trasparenti sulle metodologie adottate. Sono stati definiti standard minimi comuni a tutte le banche centrali nazionali che dovranno integrare i fattori climatici nei loro sistemi di valutazione creditizia interni (*In-house Credit Assessment System, ICAS*). Il Consiglio direttivo della BCE si è anche impegnato a riesaminare periodicamente tutte le misure adottate, per valutarne gli effetti e adeguarle se necessario.

L'attuazione della politica monetaria costituisce un processo complesso. In condizioni normali, come quelle prevalenti fino al 2007, il primo passaggio è rappresentato dalla stima del fabbisogno di liquidità del sistema bancario, che la Banca d'Italia aggiorna regolarmente per l'insieme delle banche italiane, contribuendo alla definizione del fabbisogno complessivo per l'intera area dell'euro. Tale fabbisogno, denominato deficit strutturale di liquidità, si determina prevalentemente come somma di tre componenti: le banconote in circolazione, i depositi della Pubblica amministrazione e i depositi che le banche commerciali devono detenere presso la banca centrale, la cosiddetta riserva obbligatoria. Dal 2012 tale riserva è definita in proporzione

pari all'1 per cento delle passività a breve termine delle banche, inclusi i depositi e i titoli di debito, con una scadenza fino a due anni. La banca centrale soddisfa il fabbisogno di liquidità delle banche mediante le operazioni di immissione o drenaggio di fondi nel sistema bancario, concedendo – ai tassi ufficiali – credito alle banche commerciali (immissione) o ricevendo depositi dalle stesse (drenaggio); può inoltre effettuare acquisti o vendite di attività finanziarie (determinando rispettivamente immissione e drenaggio di liquidità). Convenzionalmente si fa riferimento al primo tipo di attività con l'espressione "operazioni temporanee di rifinanziamento o di impiego"²⁶ e al secondo con l'espressione "operazioni a carattere definitivo". Entrambe le tipologie

di operazioni, svolte su iniziativa della banca centrale nei confronti di tutte le banche abilitate, a scadenze e condizioni prestabilite, si definiscono "operazioni di mercato aperto".

Diversamente dalle operazioni di mercato aperto, che influenzano su iniziativa della banca centrale il livello di liquidità dell'intero sistema, nelle "operazioni su iniziativa delle controparti" è la singola banca che richiede alla banca centrale di effettuare la transazione per fronteggiare sue esigenze specifiche: può chiedere un prestito ("rifinanziamento marginale") o depositare riserve in eccesso ("deposito overnight")²⁷. Per queste operazioni i tassi sono prefissati e la scadenza è a un giorno, eventualmente rinnovabile.

La banca centrale, stabilendo i

26 Le operazioni temporanee di rifinanziamento si distinguono ulteriormente, in funzione della durata, tra "operazioni di rifinanziamento principali", con scadenza settimanale, e "operazioni a più lungo termine"; queste ultime, generalmente a scadenza trimestrale, nel corso del tempo hanno assunto durate maggiori.

27 Non sono previsti limiti né all'ammontare ottenibile del rifinanziamento marginale, fatto salvo l'obbligo di costituire in garanzia una quantità sufficiente di attività idonee, né a quello del deposito overnight.

tassi ufficiali, ossia le condizioni per le operazioni di rifinanziamento principali e per quelle su iniziativa delle controparti, guida i tassi di interesse di mercato verso livelli coerenti con il proprio orientamento di politica monetaria.

Il regime di politica monetaria che ha fatto seguito alla crisi finanziaria del 2007-08 e alle misure non convenzionali adottate successivamente è stato invece caratterizzato da un surplus di liquidità, la cui offerta ha determinato l'espansione dell'attivo della banca centrale

(cfr. il riquadro: *Le operazioni non convenzionali dell'Eurosistema*).

Le controparti e le garanzie

Come qualsiasi creditore anche la banca centrale si espone al rischio di mancato rimborso quando eroga fondi a una banca commerciale attraverso un'operazione di politica monetaria. Per mitigare questo rischio, viene verificata l'idoneità tanto delle controparti, cioè delle banche che richiedono la liquidità,

quanto delle attività poste a garanzia delle operazioni di rifinanziamento.

La Banca d'Italia cura i rapporti con le banche operanti in Italia ai fini della loro partecipazione alle operazioni di politica monetaria. Per essere riconosciuta come controparte idonea, una banca deve essere solida sul piano patrimoniale, soddisfare alcuni requisiti amministrativi e tecnico-operativi ed essere assoggettata al regime di riserva obbligatoria.

Durante la crisi finanziaria globale e quella dei debiti sovrani nell'area dell'euro, l'Eurosistema ha introdotto una serie di misure non convenzionali di politica monetaria, che sono state ulteriormente ampliate nel 2020 per far fronte alla crisi pandemica.

Le operazioni non convenzionali dell'Eurosistema

In passato il volume dei fondi offerti dalla banca centrale per il rifinanziamento era stabilito in anticipo e poi ripartito tra le banche con un'asta competitiva in funzione del tasso di aggiudicazione determinato per ciascuna. Dalla fine del 2008 le operazioni di rifinanziamento sono invece condotte a tasso fisso e consentono l'assegnazione alle banche di tutti i fondi da queste richiesti. La durata delle operazioni a più lungo termine, in precedenza fino a tre mesi, è stata aumentata a più riprese: nel 2009 con operazioni

a un anno; successivamente, tra la fine del 2011 e i primi mesi del 2012, con operazioni a tre anni (*Very Long Term Refinancing Operations, VLTRO*); infine, tra il 2014 e il 2019, con tre programmi di operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations, TLTRO*) di durata compresa tra due e quattro anni, l'ultimo ha scadenza nel 2024. Nelle TLTRO sono stati previsti incentivi alle banche partecipanti in modo da favorire l'erogazione di credito a imprese non finanziarie e famiglie^a. Dal 2020, in risposta alla crisi provocata dalla pandemia, l'Eurosistema ha introdotto operazioni aggiuntive di rifinanziamento a più lungo termine (*Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations, PELTRO*) e reso più vantaggiose per i partecipanti le condizioni della terza serie delle TLTRO.

Tra il 2014 e il 2015 è stato avviato un articolato programma di acquisto definitivo di titoli (*Asset Purchase Programme, APP*), la cui attuazione è stata affidata alle singole BCN e alla BCE. Nel 2020 ha avuto inizio un nuovo e temporaneo programma legato all'emergenza sanitaria, il *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, che prevedeva acquisti di titoli pubblici e privati entro una dotazione massima, per contrastare i rischi per la politica monetaria e l'economia derivanti dalla pandemia.

a In base all'erogazione dei prestiti netti a famiglie e a imprese non finanziarie le banche hanno potuto ottenere: (a) ulteriori fondi dalla banca centrale, nella prima serie del programma; (b) una riduzione del tasso di interesse applicato al finanziamento, a partire dalla seconda serie.

La Banca d'Italia, nell'ambito dei vari programmi, ha acquistato titoli di Stato italiani, obbligazioni bancarie garantite e obbligazioni di imprese e attività cartolarizzate (*asset-backed securities*, ABS)^b. Il Consiglio direttivo ha deciso di terminare gli acquisti netti di titoli del PEPP e dell'APP rispettivamente a marzo e a giugno del 2022; attualmente è previsto il solo reinvestimento dei titoli che arriveranno a scadenza. Tra il 2006 e il 2021, per effetto di tutte queste misure, la dimensione del bilancio dell'Eurosistema è cresciuta di oltre sei volte; il bilancio della Banca d'Italia è aumentato da circa 200 a oltre 1.500 miliardi di euro. Dal 2011 al 2014 l'aumento era stato dovuto principalmente alle operazioni di rifinanziamento, mentre negli anni successivi è stato preponderante l'effetto dei programmi di acquisto. Nel periodo complessivo la quota sul totale del bilancio di attività detenute in relazione a operazioni di politica monetaria è aumentata dal 10 a oltre il 70 per cento.

b Gli acquisti di ABS sono effettuati da sei banche centrali nazionali e trovano evidenza contabile nel solo bilancio della BCE.

Nel caso in cui una controparte non soddisfi i requisiti regolamentari sul capitale o risulti, in base a elementi concreti, in una situazione che ne metta a rischio la capacità di ripagare il prestito ricevuto, la Banca d'Italia e la BCE seguono le procedure previste dall'Eurosistema che, a seconda dei casi, possono portare alla decisione di limitare, sospendere o escludere per motivi prudenziali l'accesso della controparte alle operazioni di politica monetaria. Per fronteggiare le conseguenze che deriverebbero da un eventuale mancato rimborso, i finanziamenti sono erogati solo a fronte di garanzie di adeguata qualità, nella forma di titoli o di prestiti concessi dalle banche alle imprese non finanziarie dell'area dell'euro. L'Eurosistema stabilisce le caratteristiche – definite in base al tipo di strumento, alla sua valuta di denominazione e all'affidabilità creditizia dell'emittente – che

le attività devono soddisfare per essere considerate garanzie valide. I titoli devono inoltre essere quotati sui mercati ufficiali o su altri mercati con determinate caratteristiche di volume e liquidità degli scambi. La Banca d'Italia controlla nel continuo le garanzie depositate dalle banche italiane – e lo stesso fanno le altre BCN per i rispettivi sistemi bancari – verificando il costante rispetto dei requisiti di idoneità e la capienza totale in relazione al finanziamento accordato. L'importo che può essere erogato è pari al valore delle attività portate in garanzia diminuito di uno scarto di garanzia percentuale (*haircut*). Questo margine protegge la banca centrale nel caso in cui la controparte non rimborsi il finanziamento e, contemporaneamente, il prezzo di eventuale vendita della garanzia risulti inferiore al valore attribuito al momento della concessione del

finanziamento.

Nel corso degli anni l'ammontare di garanzie che le banche italiane hanno depositato presso la Banca d'Italia è cresciuto progressivamente, in parallelo all'aumento del ricorso al rifinanziamento presso l'Eurosistema. Per facilitare tale maggiore ricorso, la BCE ha allentato a più riprese i requisiti di idoneità delle attività stanziabili e le regole di controllo dei rischi.

Nel settembre 2014 la Banca d'Italia, in attuazione di un indirizzo dell'Eurosistema, ha deciso di ammettere a garanzia anche portafogli di prestiti a imprese non finanziarie e portafogli di mutui residenziali. Nell'aprile 2020, in risposta all'emergenza sanitaria, la BCE ha consentito l'utilizzo anche di portafogli di prestiti composti da crediti al consumo²⁸. Più di recente è stato approvato un piano di dismissione graduale delle misure temporanee sulle garanzie

28 P. Antilici, G. Gariano, A. Picone e L. Russo, *Gli effetti delle misure di ampliamento delle garanzie adottate dalla BCE e dalla Banca d'Italia in risposta all'emergenza pandemica*, Banca d'Italia, "Note Covid-19", 2 marzo 2021.

adottate in risposta all'emergenza pandemica, che si concluderà a marzo del 2024²⁹.

Lo stanziamento in garanzia dei prestiti è facilitato dalla possibilità, offerta alle controparti, di fare ricorso al sistema interno della Banca d'Italia per la valutazione del merito di credito delle imprese non finanziarie (*In-house Credit Assessment System*, ICAS). Questa opzione consente alle banche – per lo più quelle di minore dimensione e sprovviste di sistemi di valutazione alternativi – di utilizzare i prestiti come garanzia nelle operazioni di politica monetaria. Al pari di analoghi sistemi attivi presso altre banche centrali dell'area dell'euro, l'ICAS della Banca d'Italia opera nel rispetto delle regole stabilite dall'Eurosistema ed è sottoposto alla sua azione di monitoraggio.

La valutazione svolta dall'ICAS si articola in due fasi. Durante la prima l'impresa è valutata mediante un modello statistico basato su dati di bilancio e creditizi, ricavati dalle segnalazioni della Centrale dei rischi; nella seconda fase gli analisti, avvalendosi di un ampio ventaglio di informazioni finanziarie e societarie, integrano la valutazione statistica con elementi

qualitativi e quantitativi e assegnano l'impresa a una classe di merito creditizio. Per ogni impresa è prevista una valutazione indipendente da parte di almeno due analisti; in alcuni casi è richiesto anche un ulteriore livello di valutazione. Nel corso del primo anno di emergenza da Covid-19 l'ICAS della Banca d'Italia ha ampliato il proprio ambito di applicazione, ricorrendo a modelli ad hoc per la valutazione del merito di credito sia per le società di persone, sia per le famiglie consumatrici e produttrici.

Le operazioni di *emergency liquidity assistance* (ELA)

La Banca d'Italia, come tutte le BCN per le banche dei rispettivi paesi, svolge operazioni di credito di ultima istanza (*emergency liquidity assistance*, ELA) nei confronti di banche italiane. Si tratta di finanziamenti a carattere straordinario concessi a intermediari solvibili ma in crisi di liquidità e che non dispongono di altri canali di accesso al mercato³⁰. Attraverso queste operazioni le banche centrali contrastano il cosiddetto rischio sistemico, ossia l'eventua-

lità che la crisi di un singolo intermediario abbia effetti di contagio sul resto del sistema bancario.

Per la sua natura straordinaria la durata dell'ELA è commisurata al tempo necessario affinché l'intermediario superi la crisi. Per incentivare la banca in difficoltà a cercare soluzioni alternative, generalmente a questo tipo di prestiti si applica un tasso di interesse più alto rispetto a quello delle operazioni di politica monetaria.

La decisione di concedere il prestito è presa al termine di un'istruttoria in cui si valuta l'effettiva necessità dell'erogazione, la disponibilità di garanzie, la possibilità di soluzioni alternative e il rischio sistemico.

Sulle richieste di ELA ciascuna BCN decide in autonomia, assumendo direttamente sul proprio bilancio i rischi del finanziamento straordinario. Ferma restando questa autonomia, nell'area dell'euro le ELA sono condotte secondo criteri armonizzati, in quanto il finanziamento, al pari di un'operazione di politica monetaria, comporta una variazione dell'offerta di liquidità nell'area stessa.

29 Per maggiori dettagli, cfr. Banca d'Italia, *Attività a garanzia delle operazioni di finanziamento con l'Eurosistema: revoca graduale delle misure adottate in occasione della pandemia*, comunicato stampa del 25 marzo 2022.

30 Si usa in questo caso l'espressione "credito di ultima istanza", per rimarcare che il finanziamento è erogato dopo aver verificato che la banca non dispone di alternative nel procurarsi i fondi necessari.

3 Le banconote

Carte di debito, carte di credito, carte prepagate, smartphone, bonifici, assegni: oggi i pagamenti possono essere effettuati in molti modi. Secondo uno studio sulle abitudini di pagamento dei consumatori nell'area dell'euro condotto dalla Banca centrale europea, il contante resta tuttavia lo strumento di pagamento predominante per i pagamenti presso gli esercizi commerciali e per quelli fra privati³¹.

Alla base del permanere della centralità del contante tra i mezzi di pagamento vi sono diverse ragioni. Innanzitutto è l'unico strumento di pagamento ad avere corso legale. Inoltre il suo trasferimento

è facile e immediato, specie nel caso di transazioni di importo limitato. Non richiede alcun dispositivo e può essere utilizzato a prescindere dal funzionamento delle infrastrutture tecnologiche dei mezzi di pagamento elettronici. La sua anonimità consente di garantire la riservatezza delle parti coinvolte nella transazione. Infine, oltre a essere uno strumento di pagamento, il contante è riserva di valore.

Perché il contante funzioni come strumento di pagamento è però fondamentale che ne sia assicurata la disponibilità e la qualità, quest'ultima intesa come autenticità e buono stato di

31 BCE, *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, dicembre 2020.

conservazione delle banconote. Garantire la disponibilità e la qualità dei biglietti in circolazione è l'obiettivo principale della funzione di emissione che nel nostro paese è esercitata dalla Banca d'Italia in base ai principi e alle regole fissati nell'Eurosistema.

Il ruolo della Banca d'Italia

Dal 1° gennaio 2002 la BCE e le banche centrali nazionali (BCN) dei paesi che hanno adottato l'euro esercitano la funzione di emissione in maniera congiunta: utilizzare una moneta comune vuol dire infatti prendere insieme le decisioni e agire in modo coordinato, distribuendo il lavoro tra le autorità coinvolte.

La Banca contribuisce a tali decisioni comuni e produce annualmente la quantità di banconote definita nell'ambito dell'Eurosistema. Immette in circolazione i biglietti attraverso le banche e Poste Italiane che si avvalgono, per il trasporto e per il trattamento, anche dei servizi forniti da operatori non finanziari iscritti in un apposito elenco tenuto dalla

Banca d'Italia³². L'Istituto provvede inoltre alla verifica delle banconote riconsegnate, occupandosi del ritiro e della distruzione di quelle che vengono ritenute deteriorate.

A supporto di queste attività la Banca si occupa dello studio e della sperimentazione di nuove caratteristiche di sicurezza dei biglietti, svolgendo anche il ruolo di centro principale di ricerca e sviluppo per test di stampa nonché di centro per la gestione degli strumenti di controllo della qualità per l'intero Eurosistema. Inoltre partecipa alla definizione di indirizzi comuni circa la qualità della circolazione, concorre all'azione di contrasto della contraffazione ed esercita sui gestori del contante (banche, Poste Italiane e operatori non finanziari) poteri di regolamentazione e controllo, adottando anche eventuali provvedimenti.

Le caratteristiche delle banconote in euro

Le banconote sono prodotti industriali universalmente diffusi a elevato contenuto tecnologico.

Devono essere difficili da riprodurre per i falsari, ma semplici da controllare per gli operatori e per i cittadini³³; devono essere sicure per la salute delle persone, resistenti all'uso e ai più comuni "incidenti" legati a un utilizzo quotidiano, ad esempio possono essere dimenticate in indumenti messi in lavatrice.

Le attività di ricerca e sviluppo sono essenziali affinché i biglietti mantengano tali caratteristiche. Quelle relative alla sicurezza³⁴, in particolare, perdono progressivamente efficacia: assicurano una protezione massima quando i biglietti sono nuovi ma con il tempo la capacità di imitazione dei falsari progredisce. Il principale obiettivo delle attività di ricerca e sviluppo è far sì che il divario tra le caratteristiche di sicurezza di una banconota autentica e quelle imitate dai falsari resti elevato, in modo da porre il maggior numero possibile di ostacoli alla contraffazione. A questo scopo ci si basa anche sull'analisi dei biglietti falsificati e sulla continua valutazione dei rischi associati all'evoluzione tecnologica.

- 32 Con il provvedimento del 23 aprile 2019 la Banca d'Italia ha fissato le condizioni per l'iscrizione nell'elenco di questi soggetti (possesto della licenza prefettizia per il trasporto e la custodia di contante, requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali, requisiti organizzativi in materia di trattamento del contante e di antiriciclaggio). Il provvedimento detta anche disposizioni sull'assetto organizzativo e sui controlli interni che gli operatori devono adottare per prevenire il coinvolgimento in possibili casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, secondo il principio di proporzionalità e in coerenza con le loro dimensioni e complessità operativa. Con il successivo provvedimento del 4 febbraio 2020 in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati l'Istituto ha integrato il quadro normativo di riferimento.
- 33 Il controllo dell'autenticità della banconota da parte dei singoli cittadini può essere effettuato con tre semplici gesti: toccare un biglietto per percepirne gli elementi in rilievo, guardarlo per osservare i segni in controluce e muoverlo per individuare gli elementi che cambiano colore. Sono poche azioni, ma tutte importanti perché i falsari tendono a concentrarsi solo su alcuni requisiti di sicurezza della banconota.
- 34 Le caratteristiche di sicurezza delle banconote sono queglii elementi che consentono di verificare la loro autenticità a più livelli: da parte del pubblico, degli operatori di mercato, degli addetti agli sportelli delle banche e di Poste Italiane, delle banche centrali. Per i biglietti della seconda serie dell'euro, ad esempio, i principali elementi sono la filigrana incorporata nella carta, il filo di sicurezza, il numero verde smeraldo che indica il valore del biglietto, la finestra con il ritratto di Europa. Nelle banconote da 100 e 200 euro, nella parte superiore della striscia argentata, è stato aggiunto un ologramma con satellite: muovendo una banconota appare il simbolo "€" che ruota attorno al numero.

La BCE sta valutando la possibilità di dare una nuova veste grafica alle banconote in euro, anche attraverso la collaborazione dei cittadini europei.

Il processo ha avuto inizio con la costituzione di focus group incaricati di raccogliere le idee dei cittadini riguardo a possibili temi per le future banconote. Un gruppo di consultazione, composto da un esperto per ciascun paese designato su proposta della rispettiva banca centrale, ha poi preselezionato una serie di nuovi temi da presentare al Consiglio direttivo della BCE. I membri del gruppo di consultazione sono specialisti di diverse discipline, dalla storia alle scienze fisiche, naturali e sociali, dalle arti visive alla tecnologia.

In una fase successiva il pubblico potrà essere chiamato a esprimersi sui temi presentati al Consiglio, in vista di un concorso sul disegno delle nuove banconote. Prima di adottare la decisione la BCE potrà nuovamente rivolgersi alla collettività.

Con questo processo il Consiglio direttivo tiene fede all'impegno di garantire banconote innovative e sicure, che al tempo stesso mantengano un legame con i cittadini europei.

Il processo per ridisegnare le banconote in euro

Oltre alle caratteristiche di sicurezza, è molto importante anche l'aspetto grafico, che deve aiutare a riconoscere con immediatezza il valore del biglietto. Inoltre, come tradizionalmente avvenuto, le banconote devono trasmettere l'idea di appartenenza a una comunità. Per questo motivo sui biglietti in euro sono raffigurati elementi e stili che hanno segnato la storia dell'architettura europea. Le immagini non si riferiscono a singoli paesi e non riproducono opere realmente esistenti, ma richiamano una produzione artistica e culturale europea comune: le finestre e i portali simboleggiano lo spirito di apertura e di cooperazione tra i paesi, mentre i ponti sono una metafora del dialogo tra i popoli europei, nonché tra l'Europa e il resto del mondo. Le

12 stelle dell'Unione europea ne rappresentano il dinamismo e l'armonia.

Attualmente hanno corso legale nell'area dell'euro due serie di banconote. La prima, entrata in circolazione nel 2002, ha sette tagli (da 5, 10, 20, 50, 100, 200 e 500 euro). La seconda, nota come serie Europa, è più avanzata dal punto di vista tecnologico e ha gradualmente sostituito la prima. Prevede gli stessi tagli ad eccezione del biglietto da 500 euro, non più emesso dal 2019³⁵.

La BCE vuole progettare le banconote in euro in modo che i cittadini europei possano identificarsi e utilizzarle sentendosi orgogliosi della loro moneta (cfr. il riquadro: *Il processo per ridisegnare le banconote in euro*).

La produzione delle banconote

Produrre biglietti in eccesso sarebbe costoso, produrne meno del necessario sarebbe rischioso, perché potrebbero derivarne difficoltà nello svolgimento delle transazioni economiche.

La BCE e le BCN individuano ogni anno l'ammontare di biglietti necessari tenendo conto di un insieme di fattori: l'evoluzione della domanda, la quantità di banconote in circolazione ancora in buono stato, di quelle che presumibilmente andranno distrutte perché rovinare, di quelle da tenere come riserva per far fronte a situazioni di emergenza.

A ciascuna banca centrale nazionale è assegnata annualmente una quota di produzione, proporzionale

35 La decisione della BCE di sospendere l'emissione del biglietto da 500 euro tiene conto dei timori riguardo alla possibilità che questo taglio possa agevolare lo svolgimento di attività illecite. I biglietti già circolanti tuttavia continueranno ad avere corso legale; potranno quindi essere utilizzati come mezzo di pagamento e riserva di valore e cambiati a tempo indeterminato presso le BCN.

alla propria partecipazione al capitale della BCE. Ciascuna peraltro stampa un numero limitato di tagli (da uno a tre), così da ottenere guadagni complessivi di efficienza dalla specializzazione produttiva. Ogni BCN consegna all'Eurosistema la quantità di banconote assegnate, nei tempi e secondo parametri di qualità predefiniti, sostenendone i costi di fabbricazione.

Ciascuna BCN decide autonomamente se fornire la quota di competenza avvalendosi di una propria stamperia oppure rivolgendosi a produttori privati, autorizzati dalla BCE. La prima opzione (polo pubblico) è quella praticata dalle banche dotate di stamperie interne (definite in-house), la seconda (polo privato) da quelle che si rivolgono a stamperie presenti sul mercato.

Il polo pubblico (di cui fa parte la Banca d'Italia) assicura il mantenimento presso le banche centrali del know-how necessario e garantisce la continuità nella fornitura di banconote, agevolando eventuali interventi in situazioni di emergenza. Le stamperie del polo pubblico sono inoltre incaricate in via esclusiva dello sviluppo delle nuove serie di biglietti e cooperano tra loro per migliorare continuamente l'efficienza del processo di produzione, attraverso la specializzazione nelle attività

della filiera produttiva, lo scambio di esperienze e conoscenze e la promozione di iniziative di ricerca e sviluppo.

Qualunque sia la stamperia che le abbia prodotte, le banconote devono possedere caratteristiche uniformi. Questo risultato viene conseguito attraverso diverse attività: la validazione del processo produttivo, il controllo dei fornitori³⁶, l'adozione di un sistema comune di gestione della qualità, l'esecuzione di specifici test da eseguire in ogni fase del processo di lavorazione. Sia le stamperie del polo pubblico sia quelle private devono rispettare adempimenti e requisiti definiti dalla BCE in materia di sicurezza anticrimine, qualità, ambiente, etica e salute e sicurezza sul lavoro. Il rispetto di tali requisiti è sottoposto periodicamente a verifica da parte della BCE.

La stamperia della Banca d'Italia

Presso lo stabilimento di via Tuscolana, a Roma³⁷, si realizza l'intero processo di produzione, che si articola in due principali fasi di lavorazione: la stampa e numerazione dei fogli di carta filigranata e le attività di taglio e di confezionamento. Sono presenti più linee di stampa e una pluralità di sistemi

di taglio, selezione e confezionamento (cfr. il riquadro: *Le fasi di realizzazione di una banconota*).

Gli impianti e i macchinari utilizzati consentono un'elevata automazione dei processi di lavorazione, per i quali viene assicurato un allineamento continuo all'innovazione tecnologica.

Da marzo del 2018 la stamperia ha adottato un nuovo assetto, basato su modalità di organizzazione del lavoro più flessibili; questo intervento è stato accompagnato da un ridimensionamento della compagine e da una graduale azione di ricambio generazionale.

Grazie alle capacità di sviluppo maturate all'interno della propria stamperia, dal 2012 è stato assegnato alla Banca il ruolo di *Main R&D Test Print Centre* per l'Eurosistema, ossia di centro principale per la ricerca, lo sviluppo e la stampa pilota, con il compito di sperimentare soluzioni tecniche innovative nella produzione di banconote e di sviluppare i tagli della seconda serie dell'euro. Sulla base dei risultati ottenuti, la BCE ha confermato nel tempo l'attribuzione di tale ruolo alla Banca d'Italia. Nel 2018 è stato assegnato all'Istituto anche il ruolo di *Eurosystem Quality Tools Test Centre* – come centro di riferimento dell'Eurosistema –

36 Questi forniscono le materie prime necessarie alla fabbricazione dei biglietti: carta, inchiostri, fili di sicurezza, lamine olografiche e altri elementi di sicurezza.

37 La stamperia occupa la sede attuale dal 1968. Nei sette piani dell'edificio, progettato da Pierluigi e Antonio Nervi, si trovano i macchinari per la stampa e il taglio, i laboratori, i locali di sicurezza e gli uffici. La stamperia ha avuto diverse sedi: a Roma, nel 1893, in via dei Barbieri nell'edificio storico di palazzo Lazzaroni; dalla fine del 1894 in via dei Serpenti; durante la seconda guerra mondiale venne trasferita a L'Aquila per ragioni di sicurezza. Nel 1943, a seguito di bombardamenti nei quali persero la vita 19 dipendenti, lo stabilimento subì danni ingenti. Dopo la Liberazione, i macchinari non andati distrutti furono riportati a Roma per il riavvio della produzione.

per la gestione degli strumenti di controllo della qualità. L'incarico prevede la verifica e la validazione

degli strumenti di misurazione utilizzati dai produttori di banconote e di materie prime per

il controllo delle caratteristiche di sicurezza inserite nei biglietti. L'Istituto è anche centro

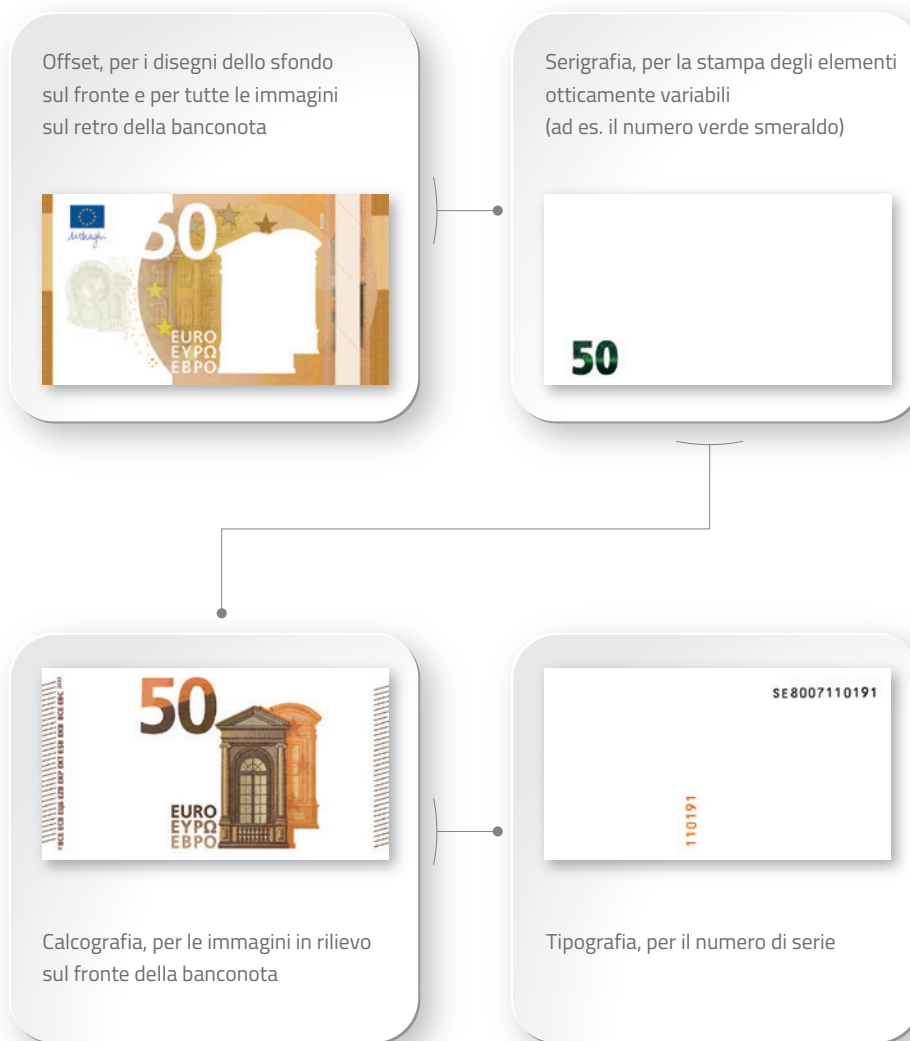
La realizzazione di una banconota inizia con la definizione del disegno artistico o bozzetto. Successivamente vengono definite le porzioni del disegno che saranno realizzate con le diverse tecniche di stampa (offset, serigrafia, calcografia e tipografia), illustrate schematicamente con riferimento al biglietto da 50 euro.

Segue poi la fase della flessografia, per l'applicazione dello strato di vernice trasparente sulle banconote dei tagli più bassi della serie Europa, al fine di allungare il loro ciclo di vita.

I prototipi sono sottoposti a test per valutare la fattibilità della produzione su larga scala.

Una curiosità: se il primo carattere del numero di serie è una S, la banconota è stata stampata dalla Banca d'Italia.

Le fasi di realizzazione di una banconota



di stoccaggio e di distribuzione (*Storage and Distribution Centre*) per l'Eurosistema dei materiali di supporto alla produzione.

La Banca d'Italia è coinvolta in diverse iniziative di cooperazione con altre BCN del polo pubblico. Nel 2018 ha sottoscritto un accordo con il Banco de España in materia di produzione e circolazione delle banconote e nel 2021 un accordo analogo con la Banque de France.

Per migliorare i profili economici e ridurre i rischi insiti nel processo di approvvigionamento di materie prime per la produzione di banconote, l'Istituto partecipa al capitale di due cartiere in-house: (a) insieme con altre BCN del polo pubblico, alla società Europafis sas³⁸, fornitore in ambito europeo

di carta filigranata per le stamperie del polo pubblico dell'Eurosistema; (b) alla cartiera Valordicarta spa, che cura la fabbricazione sia di carta filigranata sia di elementi e prodotti di sicurezza e anticontraffazione. Quest'ultima partecipazione è detenuta insieme all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

La distribuzione delle banconote e i controlli sulla qualità della circolazione

Tutte le banche centrali nazionali hanno bisogno dell'intera gamma dei tagli per rifornire il proprio paese, ma ciascuna stamperia produce solo alcuni di essi. Dopo la produzione le banconote devono

pertanto essere distribuite, prima tra le BCN, poi capillarmente all'interno di ciascuno Stato. Il processo di distribuzione e di controllo dei biglietti è articolato e coinvolge anche soggetti privati. I trasporti delle banconote tra paesi diversi sono pianificati a livello centralizzato dalla BCE e avvengono nel rispetto di norme comuni che garantiscono i necessari livelli di sicurezza (fig. 3.1).

La Banca d'Italia stima il fabbisogno di banconote delle varie aree geografiche del nostro paese e, tenendo conto della capacità di stoccaggio dei locali dove le banconote sono custodite e dei tempi di trasporto per i rifornimenti, distribuisce i biglietti alle proprie Filiali. Queste, a loro volta, riforniscono le banche e Poste Italiane,

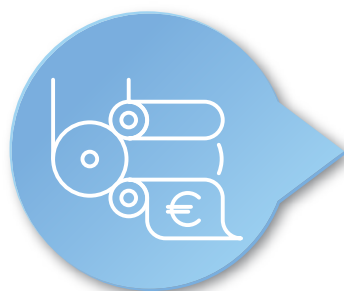
Figura 3.1

Il viaggio della banconota – Il tragitto europeo



STIMA DELLA QUANTITÀ DI BANCONOTE DA STAMPARE

La BCE e le BCN annualmente stimano le quantità di banconote necessarie al sistema economico



STAMPA DELLE BANCONOTE

Ciascuna BCN stampa o compra da una stamperia autorizzata la quota di banconote assegnata dalla BCE per un certo numero di tagli



DISTRIBUZIONE DELLE BANCONOTE TRA LE BCN

Le BCN si scambiano le banconote per avere a disposizione tutti i tagli

38 La società, costituita nel 2015, era inizialmente partecipata al 100 per cento dalla Banque de France.

che consegnano poi i biglietti al pubblico mediante i loro sportelli e i distributori automatici. Le banconote utilizzate dai cittadini per i pagamenti riaffluiscono agli sportelli bancari, agli uffici postali e agli ATM principalmente attraverso le reti di distribuzione commerciale presso cui sono state spese. Le banche e Poste Italiane provvedono – anche avvalendosi degli operatori non finanziari³⁹ – a controllarle e rimettere in circolazione quelle idonee; i biglietti logori

e quelli in esubero rispetto alla domanda da soddisfare vengono invece riversati alla Banca d'Italia. Pertanto le banconote compiono un percorso circolare all'interno del quale sono coinvolti diversi attori (circuito del contante; fig. 3.2). Le banconote che circolano sono quindi in parte di nuova emissione, cioè appena stampate, ma in prevalenza sono quelle già messe in circolazione e riutilizzate; sarebbe infatti troppo costoso far circolare solo biglietti nuovi.

Per garantire che le banconote "riciclate" siano in buono stato e autentiche, le stesse devono essere preventivamente sottoposte a controlli da parte della Banca d'Italia e dei gestori del contante. La Banca d'Italia svolge in via diretta attività di controllo della qualità delle banconote, verificando i biglietti riversati presso le proprie Filiali dai gestori del contante. Tutte le banconote introitate vengono processate attraverso apparecchiature molto

Figura 3.2
Il viaggio della banconota – Il tragitto nazionale

LE BANCONOTE SONO DISTRIBUITE SUL TERRITORIO NAZIONALE

La Banca d'Italia distribuisce le banconote alle proprie Filiali, dove si approvvigionano le banche e Poste Italiane



LE BANCONOTE SONO PRELEVATE DAI CITTADINI AGLI SPORTELLI BANCARI O POSTALI E AGLI ATM E UTILIZZATE PER I PAGAMENTI

LE BANCONOTE VERSATE IN BANCA D'ITALIA DAI GESTORI DEL CONTANTE VENGONO CONTROLLATE

La Banca d'Italia rimette in circolazione le banconote in buono stato e distrugge quelle logore. Solo le banche centrali sono autorizzate alla distruzione delle banconote



LE BANCONOTE RITORNANO ALLE BANCHE E AGLI ALTRI GESTORI DEL CONTANTE, CHE LE CONTROLLANO

I gestori del contante rimettono in circolazione le banconote in buono stato e portano in Banca d'Italia quelle logore e quelle in eccesso

39 Questi operatori verificano presso proprie strutture (sale conta) i biglietti ritirati e rimettono in circolazione quelli idonei, alimentando gli sportelli bancari e la grande distribuzione organizzata. Possono inoltre essere incaricati dalle banche di versare alla Banca d'Italia le banconote logore e quelle in eccesso, nonché di prelevare sempre dalla Banca d'Italia i biglietti necessari a soddisfare la domanda del pubblico.

s sofisticate (in dotazione alle sole BCN) in grado di selezionare i biglietti autentici e in buono stato, che possono essere rimessi in circolazione, e di triturare automaticamente tutti quelli non più idonei⁴⁰. Il processo per il trattamento e la gestione del contante della Banca è stato fortemente automatizzato per renderlo più efficiente e sicuro.

L'Istituto svolge inoltre un'azione di monitoraggio sull'attività di trattamento e ricircolo delle banconote effettuata dai singoli gestori del contante (fig. 3.3). Questi ultimi sono, tra l'altro, tenuti a utilizzare unicamente apparecchiature dichiarate conformi dalla BCE⁴¹.

In presenza di situazioni irregolari riscontrate nell'attività di

monitoraggio sui gestori, la Banca d'Italia adotta provvedimenti e, nei casi più gravi, vieta all'operatore di ricircolare le banconote e/o irroga sanzioni.

La Banca coinvolge i gestori del contante in una costante azione di sensibilizzazione, attraverso incontri e iniziative di formazione. L'Istituto è autorità di vigilanza di settore in materia di

Figura 3.3

I controlli sul ciclo del contante



SULLE BANCONOTE

La Banca d'Italia controlla le banconote riversate dai gestori del contante. I gestori del contante verificano i biglietti ricevuti dal pubblico, utilizzando specifiche apparecchiature. Anche operatori commerciali e cittadini possono controllare le banconote che ricevono. È bene farlo, perché la perdita economica resta a carico di chi accetta il biglietto falso.



SUI GESTORI DEL CONTANTE

La Banca d'Italia verifica che i gestori del contante rispettino le regole europee e nazionali sulla circolazione delle banconote.



SULLE APPARECCHIATURE PER IL TRATTAMENTO DELLE BANCONOTE

La Banca d'Italia controlla che i gestori del contante utilizzino apparecchiature per la selezione delle banconote conformi alle regole europee. Su richiesta dei produttori la Banca d'Italia effettua test sulle apparecchiature affinché queste possano essere incluse nella lista di quelle conformi, utilizzabili dai gestori del contante.

⁴⁰ Anche in quest'ultima fase di trattamento dei biglietti viene riservata attenzione agli impatti ambientali. La Banca si è impegnata allo smaltimento delle banconote triturate attraverso impianti di termovalorizzazione, anche seguendo le indicazioni BCE (cfr. il capitolo 15: *Gli investimenti sostenibili, l'impegno per l'ambiente, la cultura e la società*).

⁴¹ I produttori, per poter far dichiarare conformi le proprie apparecchiature devono preventivamente sottoporle a test presso una BCN dell'Eurosistema; le apparecchiature che superano la prova vengono inserite in una lista pubblicata sul sito della BCE.

antiriciclaggio, con poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti degli operatori non finanziari, limitatamente all'attività di trattamento delle banconote in euro⁴².

La lotta alla contraffazione

La contraffazione monetaria danneggia sia il singolo cittadino, che viene in possesso di una banconota falsa e non può essere rimborsato, sia la collettività, che potrebbe perdere la fiducia nel contante come mezzo di pagamento sicuro. Per questi motivi l'Eurosistema è fortemente impegnato ad assicurare l'autenticità e la buona qualità dei biglietti in circolazione.

L'azione di contrasto alla contraffazione richiede innanzitutto che la banconota falsa sia ritirata prima possibile dalla circolazione. Pertanto i gestori del contante che vengano in possesso di una banconota di dubbia autenticità devono inviarla alla Banca d'Italia, unica autorità competente in Italia a dichiarare se è autentica o contraffatta. La banconota "sospetta di falsità" deve quindi essere analizzata dagli esperti dell'Istituto, che si avvalgono anche di strumenti per rilevare le caratteristiche di sicurezza non percepibili alla vista, al tatto o mediante le

comuni apparecchiature commerciali. Un'accurata analisi è importante sia per sviluppare caratteristiche di sicurezza più difficili da imitare, sia per dare alle Forze dell'ordine informazioni utili a individuare i luoghi e le tecniche di produzione dei falsi.

A questo fine le informazioni sono registrate in una base dati condivisa a livello di Eurosistema, il *Counterfeit Monitoring System* (CMS), che raccoglie i dati tecnici sulle contraffazioni e informazioni sulla diffusione delle varie tipologie di falso. Dopo avere alimentato l'archivio sulle banconote false, la Banca d'Italia invia i biglietti alla Guardia di finanza per le indagini.

Poiché l'euro è una valuta internazionale, seconda al mondo per diffusione dopo il dollaro statunitense, l'azione di contrasto alla contraffazione coinvolge più paesi – a partire da quelli che hanno adottato l'euro come valuta ufficiale – e più autorità e soggetti pubblici, come ad esempio la BCE, le BCN, Europol, le Forze dell'ordine dei diversi Stati.

La contraffazione monetaria è sottoposta a severe norme penali; la Banca d'Italia collabora con le competenti autorità ai lavori per il recepimento nel nostro paese della normativa europea di riferimento, che negli ultimi anni ha condotto a un rafforzamento

degli strumenti a disposizione delle autorità per lo svolgimento delle indagini e per contrastare il reiterarsi del fenomeno⁴³.

Le monete

L'emissione delle monete metalliche è rimasta una competenza degli Stati membri dell'area dell'euro, a differenza di quanto avvenuto per le banconote. Il volume di monete che i paesi possono emettere è tuttavia approvato annualmente dalla BCE e i tagli e le caratteristiche delle monete devono rispettare i requisiti stabiliti dalla Commissione europea. In Italia le monete sono coniate dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze. La Banca d'Italia le distribuisce sul territorio nazionale attraverso le proprie Filiali, alcune delle quali sono specializzate per ricevere i versamenti di grandi quantità di monete dai gestori del contante, per renderne più fluido il circuito a livello nazionale. Anche per le monete è previsto un quadro normativo che tutela i cittadini dalla contraffazione; i compiti in tale ambito spettano all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

42 D.lgs. 90/2017, di recepimento della direttiva UE/2015/849.

43 Direttiva UE/2014/62 sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione, recepita nel nostro paese con D.lgs. 125/2016 e direttiva UE/2014/42 sul congelamento e la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, recepita con il D.lgs. 202/2016. Le nuove norme hanno ampliato gli strumenti investigativi a disposizione, estendendo ai reati di falso nummario sia la possibilità di utilizzare "agenti sotto copertura" (prima prevista solo per reati come il traffico di droga o di armi), sia di applicare alcuni tipi di confisca di beni.

4 I sistemi di pagamento

Il sistema dei pagamenti è quell'insieme di strumenti, operatori, procedure, circuiti di regolamento e norme che permettono di trasferire la moneta da un soggetto a un altro.

Nel corso della storia per regolare gli scambi si è passati dal baratto all'uso di monete metalliche e poi di biglietti di carta. Anche se le banconote conservano un ruolo importante (cfr. il capitolo 3: *Le banconote*), i pagamenti sono realizzati sempre più con strumenti e tecnologie non disponibili fino a pochi decenni fa. Molti acquisti sono effettuati usando il bancomat e la carta di credito; si è diffuso l'home banking, che dà

la possibilità di effettuare bonifici, ricaricare cellulari e pagare imposte senza rivolgersi fisicamente a una banca o a un istituto di pagamento⁴⁴.

Trasferire moneta, per un privato cittadino così come per un'impresa o per la Pubblica amministrazione, è un processo delicato da svolgere nel modo più rapido possibile, con livelli di sicurezza elevatissimi, con continuità ed efficienza e a costi accessibili per tutti gli operatori. Garantire che ogni singola transazione vada a buon fine richiede la messa a punto di procedure operative e informatiche efficienti, affidabili e sicure. La possibilità di effettuare operazioni

44 Nel loro complesso queste nuove forme di pagamento sono chiamate "moneta elettronica".

a basso costo, ovunque, con diversi dispositivi, velocemente e in modo sicuro è ciò che i cittadini si aspettano.

Il sistema dei pagamenti e l'insieme dei servizi a supporto del funzionamento dei mercati finanziari sono tra le componenti principali delle infrastrutture finanziarie di ogni paese. Benché poco visibili agli utenti finali, queste infrastrutture sono necessarie per eseguire qualsiasi transazione economica, come il pagamento con una carta di credito, il ritiro di contanti dagli sportelli automatici, la vendita di un titolo di Stato o di un'azione. Dal loro buon funzionamento dipende non solo l'esito di tutte le transazioni di mercato, ma anche lo stesso funzionamento dei meccanismi che consentono di accumulare risparmi e di investire su progetti per il futuro. Queste infrastrutture sono costituite dalle reti in cui transita ogni pagamento o si esegue una disposizione finanziaria tra un cliente e la sua banca, tra banche o tra queste e la banca centrale. Un modo per comprenderne il ruolo è paragonarle alla rete idrica di un paese, che permette l'accesso e la distribuzione di un bene primario a ogni cittadino. Tuttavia, mentre il verificarsi di piccole perdite da un acquedotto è poco efficiente ma entro certi limiti tollerabile, nella rete dei pagamenti nulla, neppure un centesimo di euro può essere perso: ogni singola transazione deve essere regolata secondo gli

importi e i tempi previsti. Ciò rende il funzionamento della rete dei pagamenti essenziale anche in condizioni di tensione o in caso di crisi.

L'innovazione tecnologica ha trasformato e continuerà a trasformare l'industria dei pagamenti, offrendo opportunità per diminuire i costi e aumentare la qualità dei servizi offerti dagli intermediari alla clientela. Allo stesso tempo però le innovazioni comportano rischi nuovi, a partire dalla sicurezza e dalla non manipolabilità delle transazioni e dei dati trasmessi in rete.

In Europa e nel mondo l'evoluzione verso nuove infrastrutture finanziarie affidabili, resilienti e sostenibili economicamente, che assicurino facilità di comunicazione e di accesso ai servizi, si caratterizza per un accentuato processo di consolidamento, che sta portando a riduzioni di costi grazie a economie di scala e innovazione tecnologica, pur accrescendo i rischi di monopolio.

La Banca d'Italia e i sistemi di pagamento

Promuovere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti è tra i compiti fondamentali del Sistema europeo di banche centrali (SEBC)⁴⁵. La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali (BCN)⁴⁶ operano insieme per l'efficienza, la stabilità e la

sicurezza del sistema dei pagamenti, con modalità di azione che vanno dall'offerta diretta di alcuni servizi di pagamento allo stimolo della cooperazione tra gli operatori, fino alle attività di indirizzo, regolamentazione e controllo proprie della funzione di sorveglianza. In questo quadro la Banca d'Italia svolge, insieme a un numero ristretto di altre BCN, un ruolo fondamentale nell'offerta dei servizi di pagamento in Europa, realizzando e gestendo le infrastrutture di pagamento all'ingrosso e al dettaglio, e di regolamento delle transazioni in titoli, al servizio di tutta la comunità finanziaria europea.

I sistemi di pagamento all'ingrosso riguardano transazioni di importo generalmente elevato, realizzate dalle istituzioni finanziarie: dal trasferimento di fondi tra banche alle operazioni di politica monetaria (che vedono protagoniste da un lato le banche commerciali e dall'altro la banca centrale). Quelli al dettaglio trattano pagamenti di importo generalmente contenuto, effettuati dalle persone, dalle imprese e dalla Pubblica amministrazione. I sistemi di regolamento delle transazioni in titoli consentono di finalizzare lo scambio degli strumenti finanziari e del loro controvalore monetario tra gli operatori.

Inoltre, per facilitare e promuovere l'accesso ai mercati e ai sistemi di regolamento dell'area dell'euro da parte di organismi internazionali

45 Art. 127.2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e artt. 3 e 22 del Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

46 In Italia l'art. 146 del D.lgs. 385/1993 (Testo unico bancario, TUB) riconosce alla Banca d'Italia specifiche competenze in materia di sistemi di pagamento.

e banche centrali esterne all'area, la Banca d'Italia offre un'ampia gamma di servizi per la gestione delle riserve in euro, nel rispetto di termini e condizioni standardizzati definiti dal Consiglio direttivo della BCE.

Per questi servizi l'Istituto

percepisce dagli operatori un compenso basato su tariffe e canoni i cui importi sono calcolati applicando il principio del pieno recupero dei costi, come previsto dall'Eurosistema.

Le infrastrutture di pagamento dell'Eurosistema

La Banca d'Italia ha sviluppato e gestisce, insieme ad altre BCN⁴⁷, la piattaforma TARGET2, per il regolamento in "moneta di banca centrale"⁴⁸ dei pagamenti

L'adozione della moneta unica ha richiesto la costituzione di un sistema di pagamento per le transazioni tra banche in grado di distribuire adeguatamente la liquidità necessaria in tutti i paesi dell'Eurosistema: nel 1999 è nato quindi il sistema TARGET (Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System), realizzato in tempi molto stretti per consentire l'avvio della politica monetaria unica nell'area dell'euro sin dall'introduzione della valuta comune.

TARGET non costituiva un vero e proprio sistema di pagamento unico europeo, in quanto si basava sul collegamento tra i sistemi nazionali di regolamento lordo preesistenti, sottoposti a un intervento di armonizzazione minima^a.

In seguito, l'esigenza di assicurare da un lato la piena armonizzazione di servizi e costi (ad es. le tariffe applicate alle

transazioni tra operatori dello stesso paese), dall'altro una maggiore flessibilità per far fronte all'allargamento dell'Unione europea e dell'Eurozona, ha portato alla realizzazione di TARGET2.

Il nuovo sistema, operativo dal 2007, si basa dal punto di vista tecnologico su una piattaforma unica condivisa (*single shared platform, SSP*) sviluppata dalle banche centrali di Francia, Germania e Italia, che regola gli ordini di pagamento provenienti dagli intermediari bancari e finanziari europei.

Dal punto di vista giuridico, invece, il sistema TARGET2 si articola in singole componenti nazionali; sulla base del principio del decentramento, ciascuna BCN mantiene rapporti amministrativi e operativi con i partecipanti alla piattaforma operanti nel proprio paese.

L'avvio di TARGET2 ha consentito anche un rafforzamento delle misure di sicurezza, reso possibile dalla configurazione accentrata del sistema. Le sale operative della Banca d'Italia e della Banca centrale tedesca (Deutsche Bundesbank), pur distanti fisicamente, si alternano nella gestione della piattaforma lavorando in contatto continuo, anche visivo. Se si verifica un problema nel sito in quel momento operativo, l'altro gruppo subentra immediatamente. Inoltre le due banche centrali dispongono ognuna di un sito primario e di un sito secondario, da utilizzare in caso di necessità: la struttura "due regioni quattro siti" favorisce il recupero delle informazioni di pagamento anche in caso di eventi catastrofici eccezionali, come attacchi terroristici o terremoti.

a L'armonizzazione riguardava: (a) le condizioni di offerta (gratuita e potenzialmente illimitata) della liquidità infragiornaliera da parte delle banche centrali nazionali; (b) la tariffa da applicare alle transazioni tra operatori residenti in paesi differenti (*cross-border*); (c) gli orari operativi dei sistemi nazionali.

47 Per TARGET2, le BCN di Francia e Germania; per T2S, le BCN di Francia, Germania e Spagna.

48 Si parla di regolamento in "moneta di banca centrale" per i pagamenti che comportano una variazione sui conti che le banche commerciali detengono presso la banca centrale. È un tipo di transazione intrinsecamente più sicuro rispetto a quelle che prevedono solo la variazione su conti detenuti presso una o più banche commerciali (in questo caso si parla di regolamento con "moneta bancaria").

interbancari e delle operazioni di politica monetaria, e la piattaforma TARGET2-Securities (T2S), dedicata al regolamento delle transazioni in titoli. Entrambe offrono servizi di pagamento in Europa e sono di proprietà dell'Eurosistema. Inoltre la sola Banca d'Italia ha sviluppato e gestisce, per conto dell'Eurosistema, il servizio TARGET Instant Payment Settlement (TIPS), per il regolamento dei pagamenti istantanei (*instant payments*).

TARGET2

TARGET2 è la piattaforma europea per il regolamento in tempo reale di pagamenti di importo rilevante di proprietà dell'Eurosistema ed è uno dei maggiori sistemi di pagamento al mondo. Consente di effettuare pagamenti in tempo reale in moneta di banca centrale su base lorda: in altre parole i pagamenti sono regolati singolarmente e integralmente, senza effettuare compensazioni tra diverse operazioni, su conti aperti presso le banche centrali e vengono definitivamente perfezionati nel momento stesso in cui sono regolati. Le caratteristiche tecniche e operative di TARGET2 contribuiscono a ridurre il rischio sistemico nell'intera Eurozona, cioè il rischio che l'eventuale incapacità di una singola banca di ripagare i propri debiti verso altri intermediari finanziari si propaghi

a catena ad altre banche. Grazie alla possibilità per gli operatori di scambiare fondi in tempo reale, TARGET2 fa sì che i tassi di interesse sul mercato interbancario siano uniformi nei diversi paesi e rende possibile la trasmissione omogenea degli impulsi di politica monetaria.

Hanno diritto a partecipare a TARGET2 le banche con sede o succursali all'interno dello Spazio economico europeo (SEE)⁴⁹. Alla piattaforma partecipano le 19 banche centrali degli Stati dell'area dell'euro, la BCE, le banche centrali di Bulgaria, Croazia⁵⁰, Danimarca, Polonia e Romania, quasi 4.000 banche commerciali, nonché alcune decine di altri sistemi connessi, detti ancillari⁵¹. Alla componente italiana TARGET2-Banca d'Italia partecipano direttamente o indirettamente circa 200 tra banche e sistemi ancillari.

I livelli di servizio del sistema sono molto elevati: il 99,99 per cento delle transazioni è regolato in meno di cinque minuti.

TARGET2-Securities (T2S)

Un'area valutaria può dirsi pienamente integrata solo quando vi è la possibilità di investire alle stesse condizioni, in termini di tempi e costi, indipendentemente dal luogo di residenza di chi effettua una transazione e di chi riceve il pagamento. In linea con

questo obiettivo, l'Eurosistema ha realizzato T2S, una piattaforma paneuropea multivalutaria per il regolamento delle transazioni in titoli e del relativo controvalore in moneta di banca centrale. Prima dell'avvio di T2S, nell'area dell'euro le attività successive alla negoziazione dei titoli (post-trading)⁵² erano svolte con procedure, prassi operative e costi che variavano da paese a paese. Attualmente con T2S le transazioni in titoli – concluse in borsa, in un altro mercato finanziario europeo o su base bilaterale – sono invece regolate con gli stessi costi e le medesime modalità in tutti i mercati nazionali dell'Unione europea, indipendentemente dalla residenza degli intermediari.

T2S risponde a tre principali finalità: ridurre il costo di regolamento delle transazioni che coinvolgono operatori di paesi diversi, uniformandolo tra paesi e all'interno di questi in tutta Europa; contribuire al processo di integrazione delle attività di post-trading attraverso l'armonizzazione tecnica e delle prassi operative, per costruire mercati più efficienti; consentire agli intermediari di regolare tutte le transazioni in titoli concluse sui mercati europei utilizzando un unico conto di regolamento, con benefici significativi in termini di gestione della loro liquidità. T2S è anche il "luogo virtuale" in cui i depositari centrali detengono i conti

49 Il SEE è costituito dai paesi dell'Unione europea, dall'Islanda, dal Liechtenstein e dalla Norvegia.

50 Dal 1° gennaio 2023 la Croazia entrerà a far parte degli Stati dell'area dell'euro.

51 Sistemi nei quali si effettuano lo scambio e/o la compensazione di pagamenti e di strumenti finanziari, mentre le relative obbligazioni monetarie sono regolate in TARGET2.

52 Il termine "post-trading" comprende tutte le attività che consentono la finalizzazione degli accordi presi tra le parti dopo che una transazione è stata eseguita sul mercato, e che conducono al trasferimento definitivo della proprietà dei titoli scambiati.

titoli dei propri aderenti (banche e altri operatori finanziari) e dove sono presenti i conti delle banche in moneta di banca centrale: ciò consente di svolgere il regolamento delle transazioni in modo integrato.

I depositari centrali sono soggetti – in genere uno per paese – che detengono conti in titoli a nome e per conto dei propri clienti (per lo più istituti finanziari); registrano le nuove emissioni di titoli nei propri libri contabili; offrono alla propria clientela servizi quali, ad esempio, la custodia degli strumenti finanziari e il pagamento di cedole e dividendi.

Si realizza così una catena che coinvolge T2S, il depositario centrale, la banca intermediaria e il cliente finale: il cittadino europeo si rivolge alla propria banca per comprare un titolo, la banca esegue l'operazione su titoli detenuti presso un depositario centrale che, a sua volta, regola lo scambio dei titoli e del controvalore in T2S. La singola persona fisica può quindi acquistare o vendere un titolo avendo come controparte un soggetto residente in qualsiasi altro paese europeo, con tempi e costi di esecuzione uniformi. Ciò permette di aumentare la concorrenza nel mercato finanziario europeo.

Come avviene per TARGET2, la gestione operativa della piattaforma T2S è affidata alla Banca d'Italia e alla Deutsche Bundesbank.

La disponibilità di infrastrutture di dimensione europea, come

TARGET2 e T2S, è un elemento cruciale per la realizzazione di un mercato finanziario unico a livello europeo. È altrettanto importante superare le differenze nelle prassi operative delle diverse piazze finanziarie. Con questo obiettivo l'Eurosistema ha cooperato con la Commissione europea nella definizione di norme che, armonizzando le prassi, facilitino il processo di unificazione del mercato, con benefici in termini di competitività e riduzione dei costi a vantaggio dell'investitore finale. Un primo risultato ottenuto è costituito dalle regole comuni che i singoli depositari centrali devono rispettare per operare nel mercato europeo⁵³.

La Banca d'Italia interviene nell'assetto di governo delle due piattaforme di regolamento anche grazie alla propria presenza nel Market Infrastructure Board, l'organismo competente costituito presso la BCE. Fornisce inoltre assistenza al depositario italiano e alle banche italiane che partecipano a TARGET2 e T2S.

TARGET Instant Payment Settlement (TIPS)

TIPS è un servizio per il regolamento istantaneo in moneta di banca centrale dei pagamenti al dettaglio; è stato avviato il 30 novembre 2018.

Disponibile 24 ore al giorno, 365 giorni l'anno in ogni paese dell'area dell'euro, TIPS è in grado di regolare i pagamenti elettronici al dettaglio con accredito immediato

dei fondi sul conto del beneficiario. I costi del servizio sono molto contenuti e le relative caratteristiche tecniche ne permetteranno l'utilizzo anche attraverso smartphone. Con TIPS non c'è differenza tra pagamenti effettuati all'interno del proprio paese e verso l'estero: i beneficiari, siano essi cittadini, imprese o attività commerciali, ricevono immediatamente la somma sul proprio conto, contestualmente all'addebito del conto di chi lo effettua. Il servizio opera in euro, ma è in grado di gestire anche pagamenti in altre valute.

Al fine di promuovere la diffusione dei pagamenti istantanei in euro, il Consiglio direttivo della BCE ha stabilito che i prestatori di servizi di pagamento (banche e istituti di moneta elettronica) che in Europa offrono ai propri clienti la possibilità di eseguire i bonifici istantanei devono poter ricevere pagamenti in TIPS. Le misure adottate, che hanno avuto il supporto della Commissione europea, consentono ai cittadini e alle imprese di raggiungere tutti i soggetti che offrono servizi di pagamento istantaneo in euro⁵⁴.

L'interesse verso TIPS è stato manifestato anche da quei paesi dove i pagamenti istantanei stanno progressivamente sostituendo l'uso del contante, come la Svezia – che dal 2023 lo utilizzerà per i pagamenti istantanei regolati sui conti con la banca centrale – e, in prospettiva, anche la Norvegia.

53 Queste norme sono compendiate nel regolamento UE/2014/909 sull'operatività dei depositari centrali in titoli (Central Securities Depositories Regulation, CSDR).

54 Per maggiori dettagli, cfr. il riquadro: *La raggiungibilità paneuropea dei pagamenti istantanei* del capitolo 4 nella [Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia](#) sul 2020.

I sistemi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia

Nel comparto dei pagamenti al dettaglio la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in euro, chiamata *Single Euro Payments Area* (SEPA), è stata avviata nel 2008 e ultimata nel 2014. All'interno della SEPA alcune tipologie di pagamento in euro con strumenti diversi dal contante, quali bonifici e addebiti diretti, sono eseguite secondo standard comuni, che ne riducono in misura significativa i tempi di

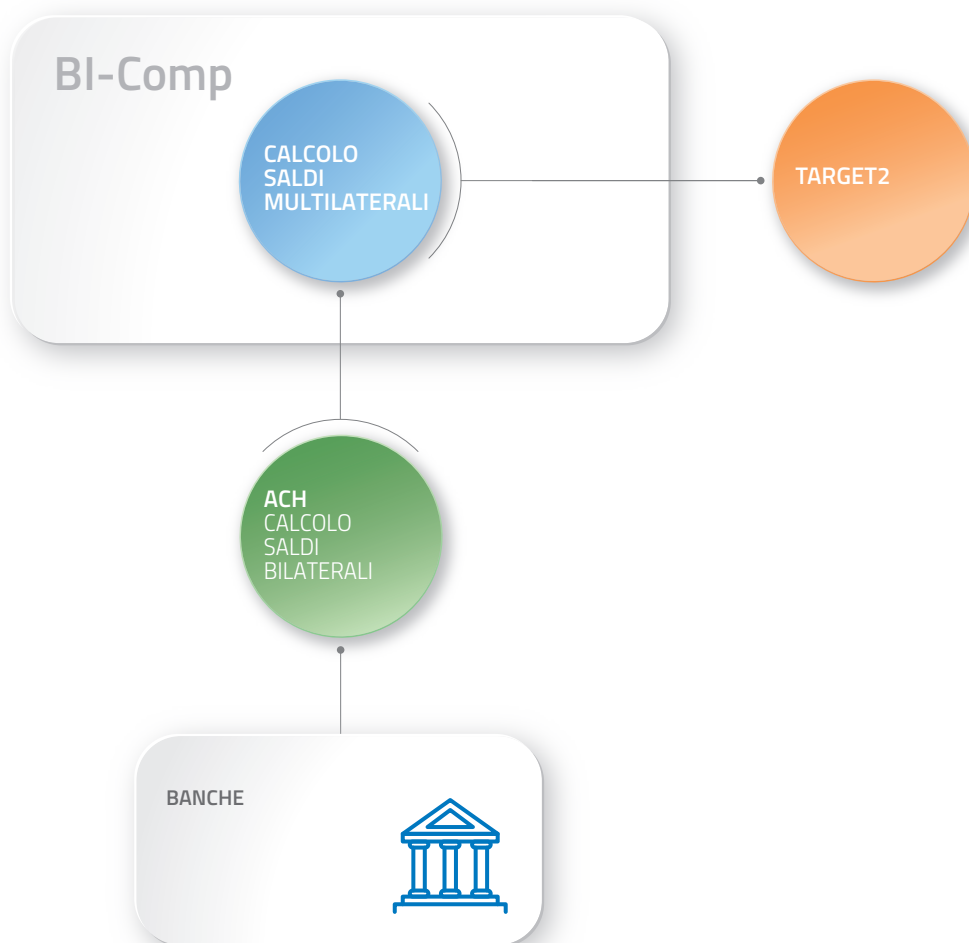
esecuzione e i costi per la clientela, con conseguente aumento dell'efficienza del sistema. La realizzazione della SEPA ha consentito una maggiore armonizzazione tra i pagamenti nazionali e quelli effettuati tra paesi dell'area dell'euro: un bonifico a favore di un destinatario che vive in un paese europeo viene oggi accreditato negli stessi tempi e con gli stessi costi di un bonifico verso un destinatario residente in Italia. La Banca d'Italia gestisce due sistemi di pagamento al dettaglio: BI-Comp e il Centro applicativo

della Banca d'Italia (CABI). Il primo tratta le operazioni effettuate sia con strumenti di pagamento nazionali, come bancomat e assegni, sia con strumenti armonizzati secondo gli standard SEPA, come gli addebiti diretti e i bonifici. Questa armonizzazione agevola i collegamenti tra i sistemi di pagamento al dettaglio dei diversi paesi europei.

Le banche che partecipano direttamente a BI-Comp per immettere e per ricevere gli ordini di pagamento nel sistema si avvalgono di società che offrono servizi di

Figura 4.1

Il sistema BI-Comp



pagamento elettronici al dettaglio in Europa (*automated clearing houses*, ACH). La procedura gestita dalla Banca d'Italia determina, più volte al giorno, il saldo netto dei debiti e dei crediti di ciascun partecipante nei confronti degli altri (compensazione multilaterale). Questo saldo è quindi inviato al regolamento in TARGET2 (fig. 4.1). In CABI transitano le operazioni di pertinenza della Pubblica amministrazione, come il pagamento di stipendi e pensioni, e della stessa Banca d'Italia.

L'evoluzione delle infrastrutture di pagamento

Nel 2017 l'Eurosistema ha approvato la realizzazione di tre progetti che, nel loro insieme, rappresentano la strategia di evoluzione delle infrastrutture di mercato (chiamata *Vision 2020*). Questa strategia è finalizzata a rendere ancora più integrato ed efficiente il sistema economico e finanziario europeo ed è coerente con l'iniziativa di *Unione del mercato dei capitali* portata avanti dalla Commissione europea.

Il primo dei tre progetti è TIPS. Riguardo agli altri due – ancora in corso di sviluppo – uno, che sarà avviato in produzione nel marzo 2023, riguarda il consolidamento tecnico e funzionale di TARGET2 e di T2S, per ridurre i costi, offrire nuovi servizi alle banche partecipanti e rafforzare la sicurezza⁵⁵;

l'altro progetto è relativo alla realizzazione di un sistema unico di gestione delle garanzie stanziate dalle banche a fronte dei crediti dell'Eurosistema, che sostituirà, da aprile 2024, i sistemi di gestione decentrati presso le BCN dell'area dell'euro.

Lo sviluppo dei due progetti è stato affidato alle maggiori banche centrali dell'area dell'euro, cioè Banca d'Italia, Deutsche Bundesbank, Banque de France e Banco de España. In particolare alla Banca d'Italia e alla Deutsche Bundesbank è stata assegnata congiuntamente la realizzazione del consolidamento di TARGET2 e T2S.

Il progetto per un euro digitale

Lo scorso decennio l'avvento di nuove tecnologie ha cambiato radicalmente l'ecosistema bancario e finanziario. Sono emersi operatori che offrono i loro servizi utilizzando nuovi strumenti finanziari la cui diffusione, sebbene al momento limitata, sta aumentando; al tempo stesso, grazie alle innovazioni digitali, le abitudini di pagamento delle famiglie stanno cambiando rapidamente. In questo contesto, molte banche centrali hanno iniziato a esaminare la fattibilità dell'introduzione di una valuta digitale (Central Bank Digital Currency, CBDC) che possa rappresentare un'alternativa

efficiente e priva di rischi ai mezzi di pagamento del settore privato, quali le *criptoattività* e gli *stablecoins*, affiancandosi al contante.

Sebbene al momento non vi siano definizioni univoche di una CBDC, questa si caratterizza per tre elementi essenziali: la forma digitale, l'emissione da parte di una banca centrale e l'utilizzo nelle transazioni al dettaglio da parte della popolazione.

La fase di analisi del progetto è in corso nell'ambito dell'Eurosistema⁵⁶ e ha preso le mosse da una consultazione pubblica rivolta a cittadini e professionisti; da quest'ultima sono emersi quali aspetti di particolare rilievo per un eventuale euro digitale la privacy, la sicurezza e l'ampia fruibilità⁵⁷.

L'adozione di una CBDC ha l'obiettivo di consentire a famiglie e imprese di effettuare pagamenti utilizzando direttamente la moneta di banca centrale, in modo sicuro, semplice ed economico, al pari del contante, e senza rischi per l'attività di intermediazione finanziaria. A tal fine l'Eurosistema sta valutando di introdurre limiti all'ammontare che i singoli potranno detenere e una remunerazione a più livelli, per scoraggiare la detenzione oltre un certo valore. L'euro digitale costituirebbe quindi un'ancora per la fiducia del pubblico nella moneta e si integrerebbe al contante, agli strumenti di pagamento elettronici esistenti, nonché allo sviluppo di strumenti digitali privati affidabili.

55 Le banche potranno accedere a tutti i servizi TARGET attraverso un'unica interfaccia denominata ESMIG (Eurosystem Single Market Infrastructure Gateway).

56 BCE, *Report on a digital euro*, ottobre 2020.

57 BCE, *Eurosystem report on the public consultation on a digital euro*, aprile 2021.

La soluzione tecnica dovrà offrire la protezione delle informazioni sensibili del possessore e utilizzatore, attraverso l'adesione agli standard di sicurezza più elevati contro gli attacchi cibernetici; allo stesso tempo, dovrà garantire il rispetto della legislazione in tema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Sulla base dei risultati di queste analisi, a ottobre del 2023 il Consiglio direttivo della BCE deciderà se dare avvio alla fase realizzativa dell'euro digitale, che richiederà circa tre anni. Il successo dell'euro digitale dipenderà dalla sua adozione su larga scala da parte degli utenti; a sua volta ciò richiede la partecipazione dell'industria dei pagamenti alla definizione delle modalità per il suo utilizzo. Le soluzioni individuate

dovranno coesistere con le soluzioni di pagamento private e consentire ai prestatori di servizi di pagamento di offrire servizi a valore aggiunto ai propri clienti. Per questo la BCE ha avviato il dialogo con gli intermediari finanziari, i consumatori, i commercianti e le autorità (Parlamento europeo, Commissione europea, Ministri finanziari dei paesi dell'area euro). Grazie alle analisi svolte con le principali banche centrali dei paesi dell'area dell'euro⁵⁸ e all'esperienza maturata nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture di pagamento dell'Eurosistema, la Banca d'Italia contribuisce alla definizione delle caratteristiche tecniche da adottare nel caso in cui si decida di realizzare l'euro digitale⁵⁹.

L'Eurosistema ha inoltre avviato

una riflessione sulle prospettive future dell'euro digitale all'ingrosso (vale a dire per i pagamenti di importo rilevante) in un ambiente che potrebbe caratterizzarsi per un uso estensivo delle tecnologie a registro distribuito (*distributed ledger technologies, DLT*)⁶⁰. La Banca d'Italia sta sperimentando soluzioni tecnologiche che consentono di effettuare il regolamento di transazioni che avvengono su DLT in moneta di banca centrale, facendo ricorso alle infrastrutture TARGET e in particolare a TIPS. Questo impiego renderebbe possibile soddisfare le esigenze del mercato in tempi rapidi e con costi contenuti sfruttando infrastrutture già esistenti, consolidate e sicure⁶¹.

58 E. Urbinati, A. Belsito, D. Cani, A. Caporini, M. Capotosto, S. Folino, G. Galano, G. Goretti, G. Marcelli, P. Tiberi e A. Vita, *A digital euro: a contribution to the discussion on technical design choices*, Banca d'Italia, Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento, 10, 2021.

59 La Banca d'Italia sta lavorando a una proposta tecnica che riprenda gli elementi qualificanti dell'architettura di TIPS, combinati con elementi tipici della tecnologia *blockchain*.

60 Tecnologia di registro distribuito in cui tutti i nodi di un sistema condividono una banca dati comune e contribuiscono alla sua tenuta e al suo aggiornamento in modalità non centralizzata, ricorrendo alla crittografia per l'autenticazione delle transazioni. La tipologia di DLT più conosciuta è la *blockchain*.

61 Per maggiori informazioni, cfr. il riquadro: *Le iniziative per l'utilizzo dell'euro digitale nel regolamento di pagamenti all'ingrosso mediante tecnologie DLT* del capitolo 4 nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2021 e il lavoro di R. La Rocca, R. Mancini, M. Benedetti, M. Caruso, S. Cossu, G. Galano, S. Mancini, G. Marcelli, P. Martella, M. Nardelli e C. Oliviero, *Integrating DLTs with market infrastructures: analysis and proof-of-concept for secure DvP between TIPS and DLT platforms*, Banca d'Italia, Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento, 26, 2022.

5

La supervisione sui mercati e la sorveglianza sul sistema dei pagamenti

La Banca d'Italia vigila sulle infrastrutture del sistema finanziario italiano – esercitando la supervisione sui mercati e sulle infrastrutture di post-trading, nonché la sorveglianza sui sistemi, sui servizi e sugli strumenti di pagamento – e a livello europeo coopera con le altre

banche centrali dell'Eurosistema⁶². L'Istituto partecipa inoltre alla definizione del quadro normativo nazionale ed europeo.

La crescente complessità della filiera dei pagamenti ha reso necessario estendere la sorveglianza anche ai fornitori di servizi

62 La funzione di supervisione si fonda sul D.lgs. 58/1998 (Testo unico della finanza, TUF), parte terza, Disciplina sui mercati; si basa prevalentemente su atti normativi e amministrativi che attribuiscono all'autorità il potere, ad esempio, di autorizzare le società che gestiscono mercati e relative infrastrutture o di imporre requisiti patrimoniali. La funzione di sorveglianza si fonda sull'art.146 del D.lgs. 385/1993 (Testo unico bancario, TUB); fa ampio ricorso a principi guida e raccomandazioni rivolte ai soggetti sorvegliati e relative ai comportamenti ritenuti più corretti.

critici, strumentali, tecnologici o di rete. L'Istituto promuove peraltro l'innovazione tecnologica, sia attraverso le infrastrutture di regolamento che gestisce direttamente (cfr. il capitolo 4: *Il sistema dei pagamenti*), sia dialogando con i fornitori di servizi finanziari e di pagamento nelle sedi di collaborazione (il Comitato Pagamenti Italia, CPI), nonché nei consessi e negli organismi che ha contribuito a creare proprio allo scopo di facilitare l'innovazione (il Canale FinTech, il centro di innovazione Milano Hub, la *sandbox* regolamentare). La Banca d'Italia ha fra i suoi obiettivi prioritari quello di assicurare la continuità di servizio del sistema finanziario, a livello di infrastrutture, servizi e singoli operatori, a fronte dei crescenti rischi tecnico-operativi, principalmente cibernetici, legati alla diffusione delle tecnologie digitali⁶³. I mercati, le infrastrutture e gli stessi operatori sono chiamati a rafforzare la propria resilienza operativa; a tal fine la Banca opera in coordinamento con altri soggetti pubblici e privati, a livello nazionale e internazionale.

In Europa l'Istituto vigila congiuntamente alle altre autorità sulle infrastrutture di rilevanza sistemica e contribuisce alle attività dei comitati e dei tavoli di lavoro

di varie istituzioni comunitarie⁶⁴. La Banca opera in diversi ambiti internazionali, per la definizione delle linee di indirizzo globali e degli standard di controllo⁶⁵.

Il ruolo della banca centrale nell'ambito dei mercati finanziari e nel sistema dei pagamenti

La supervisione sui mercati e la sorveglianza sul sistema dei pagamenti mirano ad assicurare la stabilità monetaria e finanziaria, il corretto funzionamento del sistema finanziario e l'offerta di servizi e strumenti di pagamento efficienti, affidabili, sicuri e innovativi.

Il funzionamento delle infrastrutture finanziarie, intese come reti, è esposto principalmente a due tipi di rischio: quello generato dalle interdipendenze nelle reti (il cosiddetto effetto domino) e quello derivante da un insufficiente coordinamento tra gli attori in gioco. Il primo dipende dalla possibilità che problemi in una parte della rete – quali il blocco operativo di un circuito o l'insolvenza di un singolo operatore – si propaghino a catena in altre parti. Gli effetti negativi possono essere accentuati da fattori di tipo tecnologico, in particolare nei casi in

cui la dipendenza dei prestatori di servizi finanziari e di pagamento dai fornitori esterni è maggiore e concentrata verso pochi soggetti. La presenza di un elevato contenuto di tecnologia digitale (FinTech), pur comportando benefici per gli utenti in termini di efficienza e costi, non necessariamente attenua questi rischi; la più elevata velocità di trasmissione e le più fitte interazioni insite nel digitale possono addirittura aumentare l'effetto domino.

Il secondo rischio è legato al coordinamento tra la pluralità di operatori e in particolare alla difficoltà di definire accordi equi e trasparenti tra tutti i soggetti coinvolti, ognuno portatore di un interesse diverso: dai clienti che pagano con una carta di credito ai commercianti che l'accettano, dai produttori di applicazioni per utilizzi di natura finanziaria alle banche che vendono servizi finanziari in rete. Per contenere i potenziali effetti negativi di questi rischi le autorità definiscono principi e regole in base ai quali ogni infrastruttura deve individuare, gestire e mitigare i rischi cui è esposta. Come in una rete la sicurezza globale dipende dalla difesa delle vulnerabilità dell'anello più debole, così dall'efficacia delle azioni intraprese dalle singole infrastrutture dipende la

63 Per continuità di servizio si intende la capacità di un sistema di proseguire nell'erogazione di prodotti e servizi, a livelli considerati accettabili, anche in caso di eventi avversi.

64 Tra le altre, la Commissione europea, il Consiglio, la Banca centrale europea, l'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority, ESMA), il Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB) e lo European Forum of Innovation Facilitators (EFIF).

65 Partecipa, tra gli altri: (a) al Comitato sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture di mercato (Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI) della Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e al gruppo congiunto CPMI-Iosco (International Organization of Securities Commissions) per la definizione degli standard sulle infrastrutture dei mercati finanziari; (b) a diversi gruppi di lavoro costituiti in ambito G7, G20 e Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) per l'elaborazione di principi e politiche sulle stesse materie, comprese quelle relative alla sicurezza cibernetica e ai pagamenti transfrontalieri.

capacità del sistema nel suo complesso di resistere a shock avversi e garantire la continuità dei servizi.

I rischi che derivano dalle difficoltà di coordinamento tra i vari operatori sono generalmente maggiori nei sistemi di pagamento dove si regolano anche operazioni tra intermediari con sede in Stati diversi, governati da norme, prassi e standard differenti (relativi, ad es., ai costi, ai tempi di esecuzione e alla messaggistica delle singole operazioni)⁶⁶.

La difficoltà di raggiungere accordi tra gli operatori attivi nelle infrastrutture finanziarie e nell'offerta di servizi e strumenti di pagamento è particolarmente rilevante nello sviluppo e nella diffusione delle innovazioni tecnologiche. Il conflitto di interessi tra imprese tradizionali, imprese innovative e utenti può ritardare l'adozione delle soluzioni più funzionali e sicure per il sistema. Nel rispetto delle dinamiche di mercato, le autorità intervengono per promuovere e agevolare il dialogo tra operatori, favorendo lo scambio informativo, l'adozione di standard e un governo condiviso dei processi di cambiamento.

Nell'area dei servizi e degli strumenti di pagamento l'azione della Banca mira a rafforzare la competitività del mercato favorendo

l'offerta di soluzioni affidabili, innovative e sostenibili sotto il profilo economico e sociale. In questa prospettiva l'Istituto stimola la cooperazione tra operatori di mercato per favorire la condivisione di standard, principi e prassi, così da garantire l'interoperabilità delle soluzioni adottate.

A supporto delle attività di controllo, l'Istituto raccoglie presso i prestatori di servizi di pagamento informazioni statistiche sulle infrastrutture finanziarie e sui sistemi, i servizi e gli strumenti di pagamento. Le informazioni vengono integrate con i dati provenienti dalle piattaforme tecnologiche gestite dalla stessa Banca, come i servizi TARGET, nonché con apposite rilevazioni. L'insieme delle informazioni raccolte consente di monitorare gli sviluppi dei mercati, di valutare l'impatto di modifiche regolamentari, di promuovere l'attività di ricerca e di agevolare iniziative innovative riguardo i modelli operativi e l'offerta dei servizi.

La supervisione sui mercati sulle relative infrastrutture

L'Istituto supervisiona l'efficienza e l'ordinato funzionamento del mercato regolamentato all'ingrosso dei titoli di Stato (MTS

Italy), nel segmento a pronti⁶⁷ e in quello pronti contro termine⁶⁸, e del sistema multilaterale di scambi di depositi monetari in euro (MTS depo), entrambi gestiti dalla società [MTS spa](#). La Banca inoltre vigila sulle infrastrutture che, nell'ambito delle transazioni finanziarie, intervengono a supporto degli scambi dopo la stipula della compravendita tra intermediari: il depositario centrale Monte Titoli, presso cui sono detenute le attività finanziarie e che ne consente la movimentazione; la controparte centrale Cassa di compensazione e garanzia (CCG), che si occupa di gestire il rischio di inadempienza dei soggetti che si scambiano le attività finanziarie, nonché di garantire il buon esito delle operazioni⁶⁹.

I poteri di supervisione sono ripartiti tra la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), secondo un criterio di vigilanza per finalità (fig. 5.1): la Consob è responsabile della trasparenza e della tutela degli investitori, la Banca d'Italia della stabilità del sistema finanziario e del contenimento dei rischi.

Entrambe le autorità contribuiscono alla definizione delle regole e ne verificano il rispetto su base continuativa, anche utilizzando le informazioni che i gestori

66 Nei paesi dell'area dell'euro nel settore dei pagamenti questi problemi sono stati superati con la realizzazione della *Single Euro Payments Area* (SEPA), avviata nel 2014; al suo interno tutte le comunità bancarie nazionali condividono gli stessi standard.

67 In un mercato a pronti lo scambio dei prodotti trattati (merci, titoli, valute) avviene con liquidazione (consegna dei titoli e pagamento del controvalore) immediata.

68 In un mercato pronti contro termine (o repo) i contratti prevedono che il venditore ceda a pronti in cambio di denaro uno o più titoli, e contemporaneamente si impegni a riacquistarli in data futura dallo stesso acquirente a un prezzo prestabilito.

69 Monte Titoli e Cassa di compensazione e garanzia, in seguito all'acquisizione del loro gruppo di appartenenza (Borsa Italiana) da parte di Euronext, hanno modificato la rispettiva denominazione, ai soli fini commerciali, in Euronext Securities Milan e Euronext Clearing.

Figura 5.1

Autorità titolari dei poteri di vigilanza sui mercati e fonte normativa

| | TRADING | | | POST-TRADING | |
|--|---|---------------|-----------------------------------|--|--|
| | Mercato all'ingrosso dei titoli di Stato | Altri mercati | Mercato depositi monetari in euro | Depositari centrali | Controparti centrali |
| Autorizzazione all'esercizio dell'attività e sua revoca | MEF ^a Banca d'Italia Consob ✔ | Consob ✔ | Banca d'Italia ✔ | Consob Banca d'Italia ^b ✔ | Banca d'Italia ^c Consob ✔ |
| Approvazione/ valutazione delle regole di funzionamento | MEF ^a Banca d'Italia Consob ✔ | Consob ✔ | Banca d'Italia ✔ | Consob Banca d'Italia ^b ✔ | Banca d'Italia ^c Consob ✔ |
| Supervisione | | | | | |
| Tutela investitori | Consob ✔ | Consob ✔ | | Consob ✔ | Consob ✔ |
| Ordinato funzionamento | Banca d'Italia Consob ✔ | Consob ✔ | Banca d'Italia ✔ | | |
| Trasparenza | Consob ✔ | Consob ✔ | | Consob ✔ | Consob ✔ |
| Efficienza, stabilità e rischi sistemici | Banca d'Italia ✔ | Consob ✔ | Banca d'Italia ✔ | Banca d'Italia ✔ | Banca d'Italia ✔ |
| Ispezioni^d | Banca d'Italia Consob ✔ | Consob ✔ | Banca d'Italia ✔ | Banca d'Italia Consob ✔ | Banca d'Italia Consob ✔ |
| Sanzioni^e | Banca d'Italia Consob ✔ | Consob ✔ | Banca d'Italia ✔ | Banca d'Italia Consob ✔ | Banca d'Italia Consob ✔ |



Norme europee direttamente applicabili



Norme italiane di recepimento di norme europee



Norme italiane

^a I provvedimenti sono assunti dal MEF, sentite la Banca d'Italia e la Consob.

^b I provvedimenti rilevanti sono assunti dalla Consob, ottenuto l'assenso da parte della Banca d'Italia.

^c È previsto il coinvolgimento del collegio di supervisione sulla controparte centrale.

^d Banca d'Italia e Consob hanno il potere di eseguire ispezioni nell'ambito delle rispettive competenze.

^e Le sanzioni sono comminate dalla Banca d'Italia o dalla Consob sulla base delle rispettive attribuzioni di vigilanza.

dei mercati e delle infrastrutture sono tenuti a fornire sia al momento della loro costituzione sia successivamente con cadenza periodica. A questa attività svolta a distanza sulla documentazione ricevuta, si affiancano i poteri di condurre ispezioni, applicare sanzioni e intervenire direttamente in caso di crisi.

Più in dettaglio, per svolgere le proprie funzioni di indirizzo, regolamentazione e controllo dei mercati e delle relative infrastrutture, la Banca valuta le società che li gestiscono (con riferimento ad assetti proprietari, governance, organizzazione e controlli, equilibrio economico-finanziario, struttura tecnologica) e analizza i rischi di

sistema (dimensione del mercato, concentrazione degli operatori, dinamica dei prezzi e dei tassi di interesse, condizioni di liquidità, regole di funzionamento dei sistemi, continuità operativa, integrità e sicurezza dei dati e dei sistemi informativi).

L'Istituto collabora con il Ministero dell'Economia e delle finanze

(MEF) per valutare il contributo che gli operatori specialisti in titoli di Stato⁷⁰ apportano alla liquidità e all'efficienza complessiva del mercato secondario dei titoli di Stato. Insieme con la Consob e con il MEF la Banca è anche responsabile della verifica del rispetto delle disposizioni europee in materia di vendite allo scoperto di titoli di Stato e di credit default swap (CDS) sovrani. Dal 2019 è tra le autorità competenti in materia di benchmark finanziari,

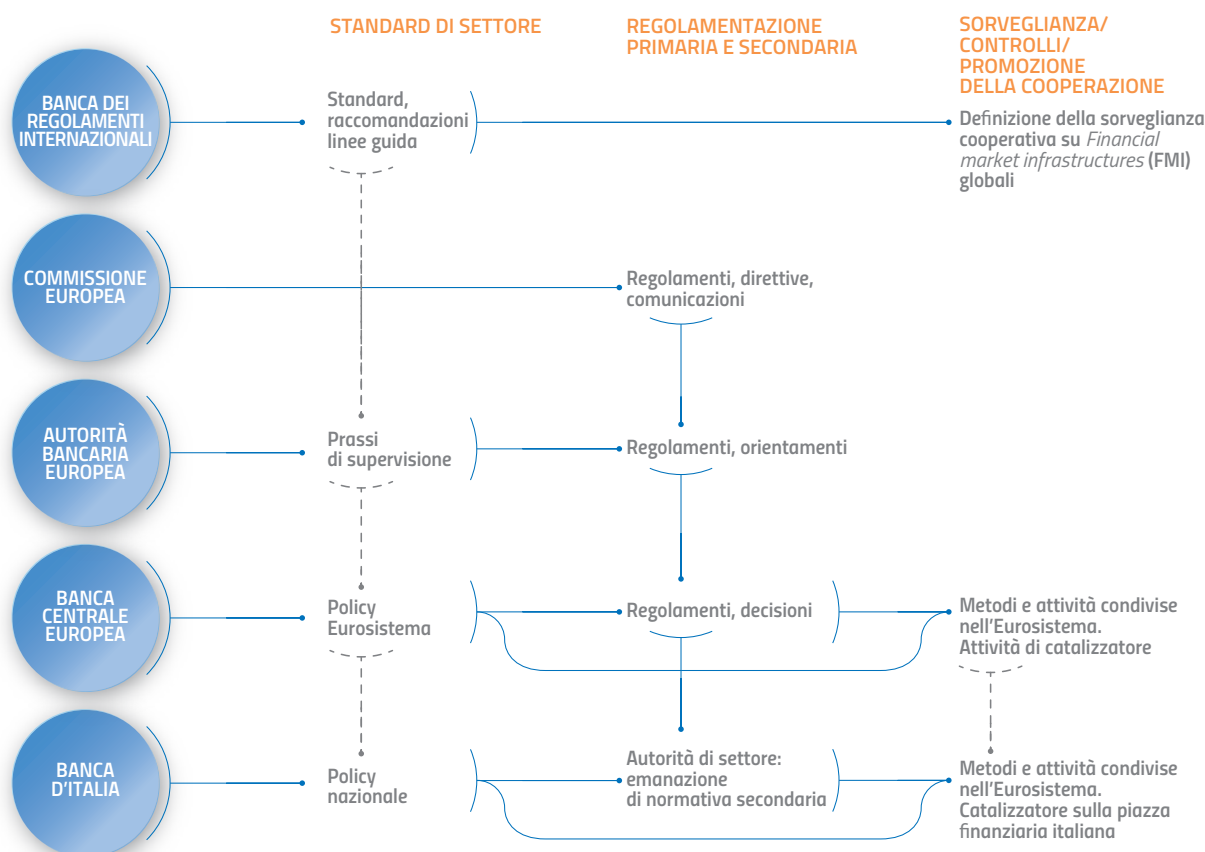
partecipando ai collegi europei che vigilano sugli indici di riferimento dei mercati finanziari considerati critici per l'integrità di questi ultimi e per la stabilità finanziaria (ad es. l'Euribor).

La vigilanza sulle infrastrutture di mercato (ossia sulla controparte centrale CCG e sul depositario centrale Monte Titoli) viene esercitata secondo un quadro regolamentare europeo armonizzato. La convergenza delle prassi di supervisione è promossa

dall'ESMA. L'attività di supervisione sulle controparti centrali, in particolare, viene svolta con il supporto di collegi di supervisione, cui partecipano le autorità, nazionali ed estere, interessate al corretto funzionamento delle entità vigilate. La Banca d'Italia presiede il collegio di supervisione sulla CCG e partecipa a quelli che vigilano sulle controparti centrali europee rilevanti per la piazza finanziaria italiana.

Figura 5.2

Il quadro regolamentare della sorveglianza sul sistema dei pagamenti



70 Si tratta di operatori che agiscono sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato, impegnandosi a soddisfare requisiti operativi più stringenti in termini di ammontare di titoli sottoscritti nelle aste (mercato primario) e negoziati sul mercato secondario. A fronte di tali obblighi, essi godono di alcuni privilegi, tra cui la facoltà di partecipare in maniera esclusiva ai collocamenti supplementari delle aste di emissione.

La sorveglianza su sistemi, servizi e strumenti di pagamento

Anche nel mondo dei pagamenti l'Eurosistema promuove l'efficienza, la stabilità e la sicurezza, mediante l'offerta diretta di servizi, lo stimolo alla cooperazione tra operatori e l'esercizio della sorveglianza, che implica attività di indirizzo, regolamentazione e controllo armonizzate a livello europeo (fig. 5.2).

La Banca svolge attività di sorveglianza sui sistemi di compensazione e regolamento al dettaglio nazionali (come BI-Comp) ed europei (STEP2-T e Mastercard Clearing Management System), quelli all'ingrosso, come TARGET2 o Euro1, nonché le piattaforme di regolamento dei pagamenti istantanei, quali ACH Nexi Inst, RT1 e TARGET Instant Payment Settlement (TIPS). La sorveglianza si estende ai fornitori di servizi tecnologici o di rete internazionali e nazionali (come ad es. SWIFT o Nexi), che svolgono un ruolo importante nell'assicurare l'efficienza e la continuità operativa dei sistemi⁷¹.

Nell'area dei pagamenti al

dettaglio, l'attività di sorveglianza ha l'obiettivo di verificare il corretto funzionamento: (a) degli strumenti e dei servizi di pagamento utilizzati dalla clientela finale (famiglie, imprese, Pubbliche amministrazioni) e dei relativi circuiti (connessi, ad es., alle carte di debito e di credito e ai pagamenti con smartphone); (b) degli schemi di pagamento, a rilevanza sia nazionale (ad es. il circuito Bancomat), sia europea (ad es. gli schemi di bonifico e addebito diretto SEPA gestiti dallo European Payments Council, EPC)⁷².

Con lo sviluppo di nuovi modelli operativi autorizzati dalla direttiva europea sui servizi di pagamento nel mercato interno (Payment Services Directive, PSD2), la sorveglianza si è estesa all'offerta di servizi di open banking, offerti dalle piattaforme multioperatore⁷³. Si tratta di un processo destinato a svilupparsi ulteriormente, considerata la crescente diffusione sul mercato di nuovi operatori⁷⁴, strumenti e servizi di pagamento che sfruttano le caratteristiche della tecnologia digitale.

Nell'esercizio della sorveglianza la Banca contribuisce alla

definizione degli standard e delle normative internazionali, europee e nazionali ed è responsabile del quadro regolamentare nazionale. In tale contesto dialoga con i soggetti interessati, ricorrendo anche a consultazioni pubbliche e specifiche comunicazioni per sollecitare comportamenti virtuosi da parte di operatori e utilizzatori⁷⁵.

L'attività di controllo si basa su: (a) la valutazione periodica del rispetto della normativa e degli standard da parte dei sistemi e degli schemi di pagamento sorvegliati⁷⁶; (b) l'analisi dei punti di debolezza o delle cause del mancato rispetto dei requisiti di efficienza e di affidabilità; (c) l'avvio di interventi correttivi, che possono arrivare fino all'irrogazione di sanzioni, in caso di inadempienza o non conformità alle norme. Nel caso di operatori di particolare rilevanza europea, l'Istituto prende parte a gruppi di sorveglianza congiunti con altre banche centrali, nell'ambito del quadro di riferimento europeo per la sorveglianza (*Eurosystem oversight policy framework*, del luglio 2016, e *Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments*,

71 Nel 2021 la Banca d'Italia ha rivisto la normativa in tema di sorveglianza sui gestori delle infrastrutture strumentali più critiche, a presidio dei rischi legati al ricorso a questi servizi da parte degli operatori di mercato. Per maggiori dettagli, cfr. Disposizioni in materia di sorveglianza sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture strumentali tecnologiche o di rete, 10 novembre 2021.

72 Nel contesto degli strumenti di pagamento più tradizionali svolge una funzione rilevante l'archivio della Centrale di allarme interbancaria (CAI), che contiene informazioni sugli assegni emessi senza provvista o autorizzazione.

73 Sono infrastrutture per la fornitura di servizi bancari che, grazie all'utilizzo di interfacce sviluppate con tecnologie specifiche (*application programming interfaces*, API), consentono a una pluralità di intermediari di connettersi attraverso un unico punto di accesso. Le piattaforme italiane sottoposte a sorveglianza sono quattro e sono gestite da: Cedacri, società consortile Customer to Business Interaction (CBI), Fabrick e Nexi.

74 Ad esempio, emittenti di criptoattività, gestori di portafogli digitali, provider di servizi.

75 Come ad esempio la Comunicazione della Banca d'Italia in materia di tecnologie decentralizzate nella finanza e criptoattività, giugno 2022.

76 Riguardo ai circuiti di carte, l'Istituto è competente a verificare l'applicazione del regolamento UE/2015/751 sulle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta (Interchange Fee Regulation, IFR).

*schemes and arrangements*⁷⁷, in vigore da novembre 2022).

In quanto autorità di sorveglianza la Banca pubblica guide e raccomandazioni su aspetti specifici, quali ad esempio i rischi operativi, e sollecita l'impegno su scelte strategiche, come l'introduzione di nuove tecnologie, svolgendo in tal modo la funzione di catalizzatore.

Le iniziative a supporto dell'innovazione finanziaria e il dialogo con il mercato

Con il termine FinTech ci si riferisce all'applicazione delle nuove tecnologie digitali in campo finanziario, che può dare luogo a modelli operativi, processi o prodotti finanziari innovativi⁷⁸.

L'utilizzo di queste tecnologie può incidere sul modo in cui gli operatori di mercato (intermediari bancari e finanziari, vigilati e non) forniscono i servizi finanziari, inducendo una riduzione dei costi e un aumento della qualità, della varietà dei prodotti e dei servizi finanziari offerti alla clientela; l'innovazione tecnologica

L'innovazione tecnologica sta determinando cambiamenti strutturali nel sistema finanziario: la concorrenza aumenta per effetto dell'entrata nel mercato di nuovi operatori (ad es. start up e Big Tech); nuovi prodotti e processi accrescono l'efficienza del sistema e riducono i costi, garantendo al contempo la sicurezza delle transazioni.

Le tecnologie decentralizzate nella finanza e nelle cryptoattività: le iniziative europee e nazionali

Alle opportunità si associano però anche rischi in termini di sicurezza, integrità, stabilità monetaria e finanziaria. Ciò richiede di ridisegnare e sviluppare presidi e sistemi di controllo, a livello sia internazionale sia domestico.

Un ruolo di rilievo è svolto dal crescente utilizzo di tecnologie a registro distribuito (*distributed ledger technologies, DLT*), che rendono possibile l'archiviazione e la convalida di informazioni in architetture decentralizzate (ossia conservate presso più soggetti), protette da crittografia, replicabili, condivise e accessibili a tutti, non alterabili e non modificabili. Queste tecnologie hanno dapprima favorito la diffusione delle criptovalute – come Bitcoin ed Ether – che attraverso la crittografia rendono sicure e anonime

le transazioni e i pagamenti e consentono la creazione di nuove unità di tali valute, senza la presenza di un'autorità fiduciaria centralizzata come la banca centrale. Nel corso del tempo l'introduzione di "contratti intelligenti" (*smart contract*, ossia software e protocolli informatici che permettono l'automatica conclusione di rapporti di natura contrattuale al verificarsi di certe condizioni predefinite) ha generato nuovi ecosistemi^a evoluti, noti come la finanza decentralizzata (*decentralized finance, DeFi*), in grado di ridurre o eliminare il

a Per ecosistema si intende l'insieme di soggetti e interazioni che caratterizzano un mercato FinTech.

77 Questo framework intende contribuire alla sicurezza e all'efficienza dell'ecosistema dei pagamenti; è strutturato in modo da poter includere nell'ambito della sorveglianza anche nuovi strumenti di pagamento che potranno rendersi disponibili con l'evoluzione tecnologica (ad es. i *tokens* di pagamento digitali, tra cui gli *stablecoins*), e alcuni servizi che facilitano l'uso degli strumenti di pagamento da parte degli utenti (ad es. i *wallets*).

78 BRI e FSB, *Fintech credit: market structure, business models and financial stability implications*, 22 maggio 2017. L'area FinTech comprende un ampio insieme di innovazioni tecnologiche, che investe tutti i settori dell'intermediazione bancaria e finanziaria, dal credito (ad es. *crowdfunding* e *peer-to-peer lending*) ai servizi di pagamento (*instant payments*) e ai servizi di consulenza (*robo-advisor*), utilizzando ad esempio tecnologie di validazione decentralizzata delle transazioni finanziarie (*blockchain* o *distributed ledger technologies*) o di supporto all'erogazione di servizi (cloud computing e big data).

ruolo degli intermediari tradizionali e l'utilizzo di processi centralizzati nell'offerta di servizi di pagamento e finanziari. Il venire meno del ruolo tradizionalmente svolto dalla banca centrale e dagli intermediari, se da un lato può determinare minori costi e maggiore velocità delle transazioni, dall'altro introduce elevati profili di rischio.

A livello europeo, la Commissione ha previsto – nella comunicazione sulla strategia in materia di finanza digitale – una serie di modifiche da apportare al quadro regolamentare. Si tratta in particolare di tre interventi legislativi: la Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR), che mira a introdurre una disciplina armonizzata per l'emissione e l'offerta al pubblico di criptoattività, nonché per i relativi servizi (ad es. di negoziazione e portafoglio digitale); il Digital Operational Resilience Act (DORA), che ha come obiettivo l'armonizzazione e il rafforzamento della resilienza operativa digitale dell'intero settore finanziario, anche attraverso l'introduzione di un regime europeo di sorveglianza sui fornitori di tecnologia critici per il settore finanziario che coinvolge sia le autorità di supervisione europee sia quelle nazionali; il regolamento UE/2022/858 relativo a un regime pilota per le infrastrutture di mercato basate sulla tecnologia di registro distribuito (DLT Pilot Regime Regulation)^b, che consente alle infrastrutture di mercato che offrono servizi di negoziazione e regolamento delle transazioni in titoli di sperimentare l'applicazione delle tecnologie DLT per alcune tipologie di strumenti finanziari.

b Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 151 del 2 giugno 2022.

favorisce anche l'entrata sul mercato di nuovi operatori⁷⁹.

Vanno però valutati anche i rischi, in termini di sicurezza, integrità, stabilità monetaria e finanziaria. A livello internazionale, le banche centrali hanno avviato un dialogo con le imprese che offrono prodotti ad alto contenuto tecnologico, per valutare le opportunità e i rischi delle nuove proposte e per accompagnare l'evoluzione digitale dei mercati finanziari (cfr. il riquadro: *Le tecnologie decentralizzate nella finanza e nelle criptoattività: le iniziative europee e nazionali*).

Sul piano nazionale, la Banca svolge un ruolo attivo di facilitatore dell'innovazione attraverso

tre iniziative: (a) l'apertura di un canale tramite il quale dialoga in modo rapido e informale con gli operatori, che possono presentare progetti nel campo dei servizi finanziari e di pagamento basati su tecnologie innovative o proporre soluzioni tecnologiche indirizzate a banche e intermediari finanziari ([Canale FinTech](#)); (b) la costituzione del centro di innovazione [Milano Hub](#), per sostenere l'evoluzione digitale del mercato finanziario e le iniziative degli operatori nello sviluppo di progetti ad alto contenuto innovativo e tecnologico, oltre che di analisi e ricerca; (c) l'introduzione, in collaborazione con la Consob e l'Istituto per

la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), della [sandbox regolamentare](#), un ambiente controllato dove intermediari vigilati e operatori FinTech possono valutare, per un periodo limitato, la funzionalità di prodotti e servizi tecnologicamente innovativi nel settore bancario, finanziario e assicurativo, che potrebbero richiedere una deroga ad alcune norme⁸⁰.

Questi temi vengono discussi anche nel [Comitato Pagamenti Italia](#) (CPI), presieduto dalla Banca. Il Comitato è una sede di cooperazione che ha l'obiettivo di rafforzare il dialogo sui temi chiave per lo sviluppo del mercato interno dei pagamenti, coinvolgendo i principali prestatori

79 Sfruttando le potenzialità della rete internet e dei dati da questa messi a disposizione, si affacciano sempre più frequentemente sul mercato finanziario sia piccole imprese e start up tecnologiche sia grandi gruppi della tecnologia informatica e dei social media (Big Tech), che offrono servizi fino a pochi anni fa proposti solo da soggetti vigilati come le banche.

80 Introdotta dal DM 100/2021 del MEF.

dei servizi di pagamento: banche, Poste Italiane, istituti di pagamento e di moneta elettronica, Pubblica amministrazione, associazioni di categoria di consumatori e imprese e fornitori tecnologici. Il CPI svolge anche una funzione di raccordo con le altre sedi istituzionali nazionali ed europee, in particolare con il Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro (**Euro Retail Payments Board, ERPB**), coordinato dalla BCE.

La Banca partecipa inoltre al Comitato FinTech⁸¹, coordinato dal MEF, assieme alle altre autorità di controllo – Consob, Ivass, Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Autorità garante per la protezione dei dati personali – e a vari ministeri e agenzie governative, per favorire la digitalizzazione della finanza e coordinare l'interazione con il settore FinTech, con un approccio armonizzato a livello nazionale e internazionale.

La continuità di servizio e il presidio del rischio cibernetico per il sistema finanziario italiano

La disponibilità e il funzionamento corretto e sicuro di un sistema finanziario sono obiettivi particolarmente complessi da raggiungere, anche per le numerose minacce da fronteggiare: eventi naturali (come incendi, terremoti,

emergenze sanitarie), fattori geopolitici e altre tipologie di rischi, di tipo tecnologico, cibernetico o relativi alla catena dei fornitori. La Banca d'Italia è impegnata ad accrescere la resilienza e la continuità di servizio dei singoli operatori e del settore finanziario nel suo complesso, anche collaborando con altre autorità e con gli operatori di mercato.

La Banca presiede il **Comitato per la continuità di servizio della piazza finanziaria italiana** (Codise), a cui partecipano la Consob e gli operatori del settore finanziario rilevanti sul piano sistemico. Il Codise coordina gli interventi in caso di crisi operative a livello nazionale, mettendo a disposizione risorse e procedure; organizza esercitazioni periodiche per accrescere la preparazione dei partecipanti; è sede di analisi sull'evoluzione delle minacce per la continuità operativa e punto di contatto del settore in caso di crisi internazionale.

Per rafforzare il contrasto del rischio cibernetico – che per sua natura è in grado di diffondersi oltre i confini fisici degli Stati e di propagarsi a infrastrutture, operatori e settori economici diversi – la Banca coopera inoltre con altre autorità a livello nazionale e internazionale per mettere a punto di regole, metodologie e controlli.

In ambito nazionale, l'Istituto collabora con il MEF e, nel quadro della nuova architettura di

sicurezza nazionale cibernetica, con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN)⁸² e con gli organismi di polizia; presidia inoltre il rischio cibernetico con azioni di natura regolamentare e di supervisione e promuovendo la cooperazione pubblico-privato.

Insieme con l'Associazione bancaria italiana (ABI), la Banca d'Italia copresiede il *Computer Emergency Response Team* per il settore finanziario italiano (CERTFin), che mira a innalzare la capacità di gestione del rischio cibernetico da parte degli operatori bancari, finanziari e assicurativi italiani e del sistema finanziario nazionale nel suo complesso. Il CERTFin offre agli aderenti supporto strategico e operativo per la prevenzione e la risposta ad attacchi e incidenti informatici, oltre che per il contrasto alle frodi nei pagamenti.

A livello europeo la Banca partecipa, fra gli altri, allo Euro Cyber Resilience Board for pan-European Financial Infrastructures (ECRB), forum pubblico-privato di cooperazione e scambio di informazioni sul rischio cibernetico delle principali infrastrutture europee.

L'Istituto utilizza molteplici strumenti per valutare e accrescere la preparazione delle infrastrutture e degli operatori rispetto al rischio cibernetico. Per le infrastrutture di mercato e i fornitori di servizi tecnologici esistono strumenti armonizzati

81 Istituito con la L. 58/2019.

82 Compito dell'Agenzia è garantire la sicurezza e la resilienza cibernetica per lo sviluppo digitale del Paese.

a livello di Eurosystema⁸³; per tutti gli operatori del settore finanziario, la metodologia

Tiber-IT (basata su quella europea Tiber-EU, e definita insieme alla Consob e all'Ivass) consente

lo svolgimento, su base volontaria, di test avanzati di sicurezza cibernetica⁸⁴.

83 Si tratta della raccolta di informazioni sull'esposizione al rischio cibernetico delle infrastrutture finanziarie dell'Eurosystema e di uno strumento per la valutazione più approfondita della loro resilienza cibernetica (*cyber resilience oversight expectations for financial market infrastructures*, CROE).

84 La *threat intelligence-based ethical red teaming* (Tiber) è una modalità di testing che simula potenziali attacchi riproducendo tattiche, tecniche e procedure di reali attori della minaccia.



SISTEMA FINANZIARIO

Vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari

Gestione delle crisi

Stabilità finanziaria e politiche macroprudenziali

**Vigilanza sui intermediari bancari e finanziari in materia di
contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo**

**Prevenzione del riciclaggio
e Unità di informazione finanziaria per l'Italia**



6

La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari

La disponibilità di strumenti di risparmio affidabili e l'accesso al credito consentono alle famiglie e agli operatori economici di spostare risorse nel tempo, per realizzare al meglio i propri progetti (come l'acquisto di una casa, l'avvio o l'ampliamento di un'iniziativa imprenditoriale) o fronteggiare eventi negativi di carattere economico o personale. La solidità dei risparmi accumulati e l'efficace funzionamento del sistema finanziario nel canalizzare le risorse verso gli investimenti produttivi sono elementi essenziali al

benessere collettivo e alla crescita economica.

La protezione del risparmio è una funzione centrale per la Banca d'Italia. Assume forme diverse a seconda degli strumenti considerati: dai depositi bancari e postali e dai titoli pubblici, prevalenti nel passato, all'ampia gamma di strumenti di oggi, che comprendono obbligazioni, azioni, fondi comuni, prodotti assicurativi e pensionistici. Nel caso dei depositi bancari e dei contratti di conto corrente, i cui scopi principali sono la custodia del denaro e l'utilizzo dei servizi

associati, l'obiettivo della tutela è la restituzione delle somme versate. Per l'investimento in attività finanziarie (che mira a conseguire un rendimento a fronte dell'assunzione di rischi che possono portare ad accrescere il valore della somma impiegata) la tutela è volta ad assicurare che il risparmiatore sia informato e consapevole di tali rischi e che questi siano adeguati alla sua situazione economica e finanziaria. La tutela del risparmio, oltre che riferita ai singoli strumenti di risparmio e alla relazione tra i risparmiatori e i singoli intermediari finanziari, è importante anche per salvaguardare la stabilità del sistema finanziario (cfr. il capitolo 8: *La stabilità finanziaria e le politiche macroprudenziali*). La solidità degli intermediari – in quanto soggetti che raccolgono, investono e gestiscono il risparmio e svolgono altre attività finanziarie – è un prerequisito essenziale: preservare questa solidità costituisce il fine dell'attività di vigilanza sulle banche e sugli altri soggetti disciplinati dal **Testo unico bancario (TUB)**⁸⁵ attribuita alla Banca d'Italia.

L'esercizio della vigilanza in Italia: un sistema integrato nazionale ed europeo

Il TUB stabilisce i poteri che danno corpo all'attività di vigilanza, definendone anzitutto gli obiettivi: salvaguardare la sana e prudente

gestione dei soggetti vigilati, la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario, nonché l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia e finanziaria.

Nel rispetto di questi obiettivi, e nell'ambito delle competenze ad essa affidate, l'attività di vigilanza della Banca d'Italia mira a contenere e controllare i rischi assunti dagli intermediari (cosiddetta vigilanza prudenziale), e a gestire in modo ordinato le eventuali crisi, puntando a minimizzare sia gli oneri per i risparmiatori e per i contribuenti, sia i rischi di contagio alle altre parti del sistema finanziario⁸⁶.

Le banche sono gli unici soggetti che possono raccogliere il risparmio tra il pubblico⁸⁷ e utilizzarlo per finanziare progetti su orizzonti temporali con diverse scadenze (a breve, a medio e a lungo termine). Oltre all'attività di raccolta e di erogazione dei prestiti, le banche possono svolgerne altre, come l'offerta di servizi di investimento (ad es. l'acquisto e la vendita di azioni e obbligazioni) e di pagamento (ad es. il deposito e il prelievo di contante, il trasferimento di denaro mediante bonifico, le operazioni con carta di debito o di credito).

Il TUB disciplina anche altri operatori: gli **intermediari finanziari** che, pur non raccogliendo il risparmio tra il pubblico, concedono credito e quindi assumono rischi in parte analoghi a quelli delle banche; gli **istituti di moneta elettronica**

(Imel), che emettono moneta elettronica; gli **istituti di pagamento (IP)**, attivi nel comparto dei servizi di pagamento.

Anche per le **società di intermediazione mobiliare (SIM)**, che prestano servizi di investimento, per le **società di gestione del risparmio (SGR)** e per gli **organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR)**, che gestiscono in forma accentrata il risparmio affidato loro dalla clientela, il **Testo unico della finanza (TUF)**⁸⁸ assegna alla Banca d'Italia funzioni di vigilanza prudenziale che, non diversamente da quanto avviene per le banche, hanno quali obiettivi la stabilità patrimoniale, la conduzione di una sana e prudente gestione e il contenimento dei rischi.

Per tutti gli intermediari che operano nel comparto dei **servizi di investimento** (banche, SIM, SGR e OICR), il TUF attribuisce invece alla **Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob)** il compito di vigilare sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati nei confronti degli investitori e del mercato. La Banca d'Italia resta responsabile, per i prodotti bancari e creditizi e per i servizi di pagamento, della supervisione sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e sulla correttezza dei rapporti con la clientela (cfr. il paragrafo: *Le regole e i controlli sui comportamenti degli intermediari* del capitolo 14).

Il raggio di intervento della Banca d'Italia si estende anche a quei

85 D.lgs. 385/1993.

86 Quest'ultimo aspetto è discusso nel capitolo 7: *La gestione delle crisi*.

87 Con impegno di restituzione immediata (a vista).

88 D.lgs. 58/1998.

soggetti che per conto di banche e di altri intermediari non bancari svolgono funzioni essenziali o importanti (ad es. servizi informatici) in base ad accordi di esternalizzazione (outsourcing)⁸⁹.

La Banca d'Italia esercita i propri poteri sulle banche nei limiti e secondo le modalità stabilite a livello europeo dalle disposizioni del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM)⁹⁰, operativo da novembre del 2014. L'SSM è un sistema comune, attivo fra i paesi dell'euro, nel quale le decisioni più rilevanti⁹¹ sono assunte dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea su proposta del Consiglio di vigilanza (Supervisory Board). La Banca d'Italia, in qualità di autorità nazionale competente (National Competent Authority, NCA), partecipa alle attività del Supervisory Board mediante un membro del Direttorio. L'Istituto dunque da un lato esercita gran parte dei poteri di supervisione sulle banche italiane non in autonomia ma su base collegiale nell'ambito del Consiglio di vigilanza, dall'altro partecipa all'attività di vigilanza sulle banche degli altri paesi dell'area dell'euro. La collegialità distingue le attività condotte nei confronti dei soggetti bancari maggiori (cosiddetti significativi) da quelle esercitate sui soggetti minori (cosiddetti

meno significativi; cfr. il paragrafo: *I controlli di vigilanza sulle banche*). Un quadro sintetico della ripartizione – per materia, per categoria di intermediari e per natura di fonte normativa – dei poteri di vigilanza attribuiti nel nostro paese alla BCE, alla Banca d'Italia e alla Consob è riportato nella fig. 6.1.

L'attività di vigilanza

L'azione di vigilanza consiste sostanzialmente nella definizione di norme e nell'esercizio di controlli. Queste attività possono essere raffigurate come un processo circolare in cui i vari elementi (politiche di supervisione e regole, metodologie, analisi e controlli, identificazione e monitoraggio dei rischi) si alimentano e si integrano a vicenda: le politiche ispirano le regole, che a loro volta definiscono gli standard per gli operatori e le metodologie su cui si basano le analisi e i controlli della Banca d'Italia, così come dell'SSM di cui è parte. Le esperienze maturate nell'analisi dei rischi e dei mercati di riferimento, nonché nello svolgimento dell'azione di vigilanza operativa favoriscono l'aggiornamento nel tempo delle metodologie, degli standard prudenziali, delle regole e delle politiche di supervisione, in cooperazione con le altre autorità di controllo (fig. 6.2).

L'attività normativa promuove il corretto funzionamento del sistema finanziario e dei soggetti che ne fanno parte: per tenere il passo con l'innovazione finanziaria, le regole vengono aggiornate non solo a livello nazionale, ma sempre più frequentemente europeo e mondiale; nell'Unione europea la produzione normativa fa capo in larga misura alle istituzioni comunitarie. La Banca partecipa ai lavori tecnici dei comitati che operano in questi ambiti; a livello nazionale fornisce supporto tecnico al Governo e consulenza al Parlamento, oltre a esercitare i poteri normativi e regolamentari che le sono direttamente affidati. L'Istituto, in linea con gli standard internazionali e con gli approcci seguiti dalla BCE, sviluppa le metodologie di analisi e di valutazione degli enti su cui vigila ed elabora i criteri e le procedure da applicare nell'esercizio dei controlli. Nel fare ciò si ispira a principi di coerenza, neutralità, attenzione ai rischi e proporzionalità dell'azione di vigilanza, tenendo conto in particolare della dimensione e della complessità degli intermediari⁹². Nell'esercizio dei controlli sui singoli soggetti vigilati – svolti attraverso verifiche periodiche (mensili, trimestrali, semestrali e annuali) – la Banca d'Italia può contare su uno strumentario articolato, basato su: raccolta e

89 Queste verifiche si aggiungono ai controlli che l'Istituto effettua sugli intermediari per assicurare la corretta gestione dei rischi che possono derivare dall'esternalizzazione di funzioni cruciali per lo svolgimento delle loro attività principali.

90 L'SSM è basato sui regolamenti [UE/2013/1024](#) e [UE/2014/468](#); i suoi principi costitutivi, le modalità concrete di esercizio della vigilanza all'interno del sistema e gli assetti organizzativi sono illustrati nella [Guida alla vigilanza bancaria](#) della BCE, del 2014.

91 Questi profili sono individuati nell'art. 4 del regolamento [UE/2013/1024](#). Ad esempio, restano di competenza della Banca d'Italia, oltre ai poteri di vigilanza in tema di tutela dei clienti, quelli di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

92 La proporzionalità trova però un limite nella necessità di presidiare comunque i rischi che possono compromettere la stabilità del singolo intermediario o del sistema finanziario nel suo complesso.

Figura 6.1

Autorità titolari dei poteri di vigilanza e fonte normativa^a

| | Banche e gruppi bancari | SIM | Gestori di OICR | Intermediari finanziari | IP e Imel |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------|
| Autorizzazione all'esercizio dell'attività | SSM | Consob | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia |
| Requisiti minimi patrimoniali e di liquidità, informativa al pubblico | SSM | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia |
| Adeguatezza patrimoniale complessiva/organizzazione e controlli^b | SSM | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia |
| Piani di risanamento, misure di intervento precoce^c | SSM | Banca d'Italia Consob | | | |
| Profili prudenziali non armonizzati^d | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia | Banca d'Italia |
| Tutela della clientela | Banca d'Italia Consob | Consob | Consob | Banca d'Italia Consob | Banca d'Italia |
| Contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo^e | Banca d'Italia | Banca d'Italia Consob | Banca d'Italia Consob | Banca d'Italia | Banca d'Italia |

Norme europee direttamente applicabili Norme italiane di recepimento di norme europee Norme italiane

^a In corrispondenza delle diverse materie e categorie di intermediari è riportata l'autorità competente e, con il simbolo colorato, la fonte della disciplina applicabile. Per SSM si intende la BCE o la Banca d'Italia, secondo le rispettive competenze. Per l'esercizio dei relativi poteri sanzionatori, cfr. il paragrafo: *Le sanzioni e i rapporti con l'Autorità giudiziaria*.

^b Per la prestazione dei servizi di investimento e la gestione collettiva del risparmio (fondi comuni di investimento), alcuni aspetti (in particolare in materia di controlli interni) sono di competenza della Consob.

^c La Banca d'Italia valuta la completezza e l'adeguatezza dei piani di risanamento prodotti dalle SIM. Nella valutazione si tiene conto delle osservazioni formulate dalla Consob per i profili di sua competenza. Devono predisporre piani di risanamento solo le SIM autorizzate allo svolgimento dei servizi di negoziazione in conto proprio, collocamento con garanzia e gestione di sistemi multilaterali di negoziazione.

^d Esempi di profili prudenziali non armonizzati sono l'acquisizione di partecipazioni da parte delle banche e le operazioni delle banche con "soggetti collegati". Per le banche e i gruppi bancari la BCE esercita i poteri definiti dal regolamento UE/2013/1024 istitutivo dell'SSM; rileva anche l'*Additional clarification* della BCE del 31 marzo 2017.

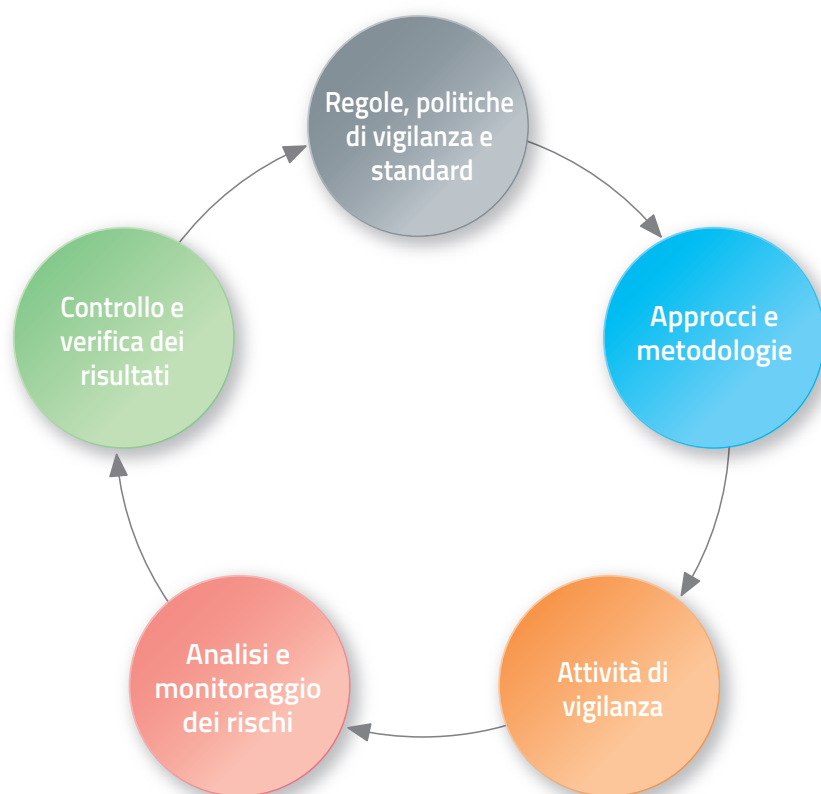
^e La Banca d'Italia e la Consob collaborano sulla base del quadro normativo che individua nella Banca d'Italia l'autorità di riferimento su questi profili per i soggetti bancari e finanziari.

analisi a distanza di dati, incontri con gli operatori, scambi di documenti, flussi strutturati di informazioni statistiche, ispezioni in loco. L'Istituto dispone così di tutti

gli elementi per assumere azioni di incisività crescente in relazione alla gravità delle anomalie e dei problemi riscontrati. Sono svolte anche analisi di tipo

trasversale che – diversamente dalla logica di supervisione per soggetti – prendono a riferimento attività e rischi che possono coinvolgere l'intero settore finanziario

Figura 6.2
Ciclo della di vigilanza



o categorie di intermediari. Sono un esempio di queste analisi: la gestione dei crediti deteriorati (*non-performing loans*, NPL) per i quali le banche hanno ridotte probabilità di rimborso, il rischio climatico e la finanza sostenibile, nonché i rischi e le opportunità derivanti dall'innovazione tecnologica. In particolare, le analisi di benchmarking mettono a confronto banche con caratteristiche simili per assicurare uniformità nell'applicazione delle metodologie e nelle valutazioni. Queste analisi sono utili per cogliere profili di rischio sistemico e possono essere

utilizzate anche per individuare le migliori prassi seguite dagli operatori a fronte di rischi emergenti. Per assicurare la corretta gestione e l'integrità degli intermediari, la Banca d'Italia presta particolare attenzione alle segnalazioni provenienti da chi lavora per un soggetto vigilato e che riguardano possibili violazioni delle norme e irregolarità nella gestione (*whistleblowing*). Queste segnalazioni costituiscono un patrimonio informativo utile a integrare le informazioni di cui l'Istituto dispone per l'esercizio della vigilanza. Il sistema di raccolta e trattamento

delle informazioni inviate dal segnalante assicura la riservatezza dei suoi dati personali, anche per tutelarlo da potenziali ritorsioni del datore di lavoro.

La Banca d'Italia, come la BCE e altre autorità di supervisione, sottopone i propri processi a una attenta verifica per garantire il continuo miglioramento dell'azione di vigilanza, in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, di efficienza nell'impiego delle risorse disponibili e di proporzionalità nell'azione di controllo. L'analisi dei processi, degli strumenti utilizzati e delle informazioni prodotte dalle strutture di supervisione è strumentale a identificare e a correggere eventuali inefficienze e rischi che potrebbero annidarsi nelle procedure e nelle metodologie adottate. I poteri che l'autorità di vigilanza può esercitare, benché idonei a incidere sulla gestione di un intermediario, hanno una portata che non corrisponde a quella dei poteri dell'Autorità giudiziaria: le perquisizioni ad esempio non rientrano nello strumentario delle ispezioni di vigilanza⁹³.

La definizione delle regole

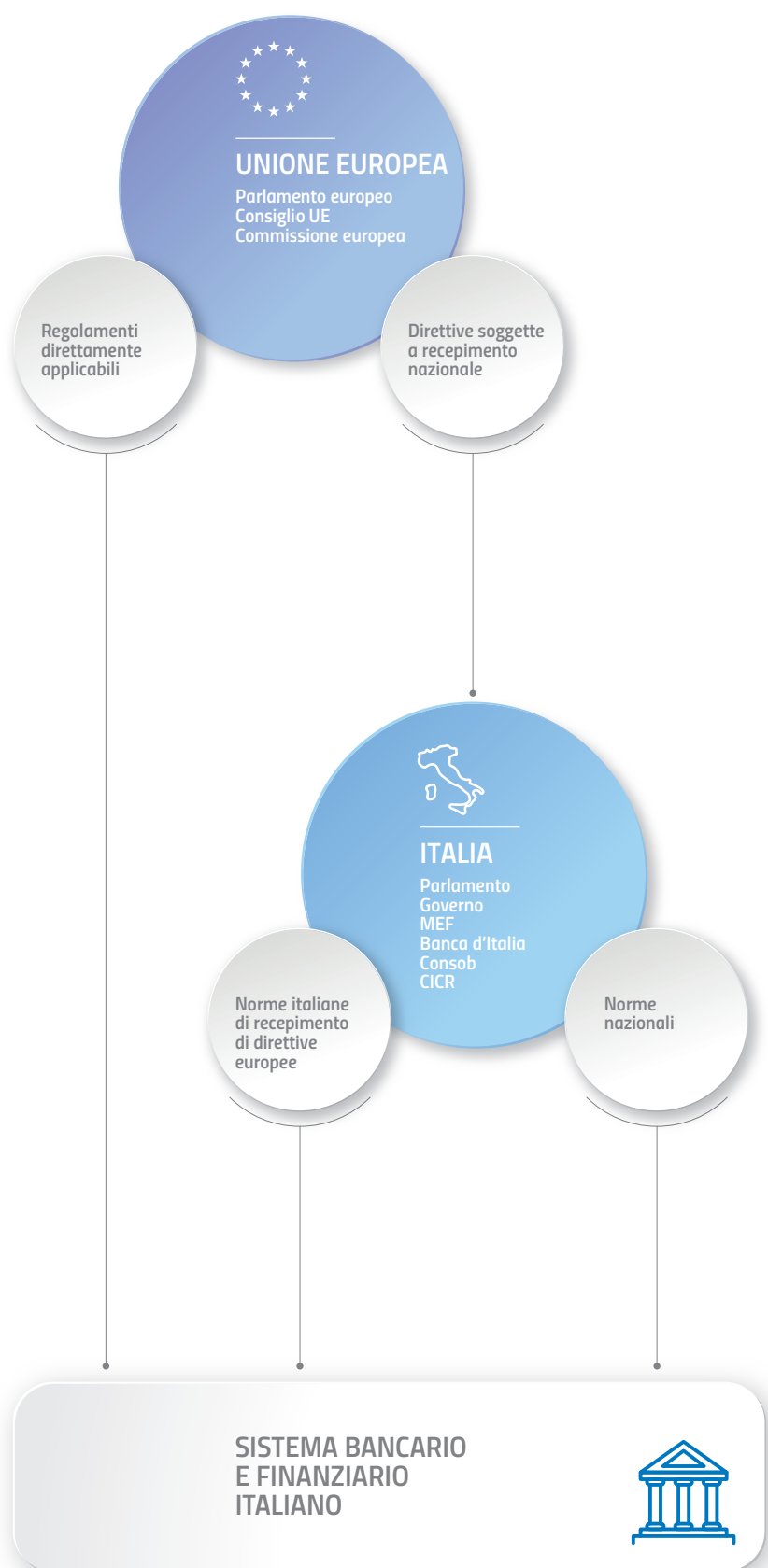
Le banche e gli altri soggetti vigilati svolgono le loro attività sulla base di regole definite a livello europeo e nazionale (fig. 6.3).

Per creare un quadro di regole finalizzato a garantire condizioni di parità concorrenziale tra gli

⁹³ Gli esponenti degli intermediari sono comunque obbligati alla massima collaborazione; il mancato rispetto di tale obbligo è sanzionato penalmente (reato di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza, art. 2638 del Codice civile).

Figura 6.3

Formazione del quadro normativo



operatori del mercato unico, il **Parlamento europeo** e il **Consiglio della UE** approvano norme di diverso tipo tra cui i regolamenti, che si applicano direttamente negli Stati membri al pari delle leggi nazionali, e le direttive, che ciascun paese deve recepire nel proprio ordinamento. Queste regole sono completate da norme tecniche emanate dalla **Commissione europea** su proposta dell'Autorità bancaria europea (**European Banking Authority, EBA**), che disciplinano i profili più complessi e specialistici.

Le disposizioni della UE sono modellate sulle regole definite a livello internazionale nel Consiglio per la stabilità finanziaria (**Financial Stability Board, FSB**), nel Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (**Basel Committee on Banking Supervision, BCBS**), nel **Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)**; gruppo che promuove misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo) e in altri organismi internazionali, in linea con le strategie generali tracciate dal **G20**. Le norme stabilite in questi comitati non sono direttamente applicabili, ma ciascun partecipante le fa proprie attraverso i processi normativi definiti nei rispettivi ordinamenti. La figura 6.4 rappresenta in modo schematico il processo di formazione della regolamentazione bancaria e finanziaria in Italia.

Per quanto riguarda l'attività bancaria, i principi, i metodi e i requisiti in materia di capitale e di adeguatezza della copertura patrimoniale dei rischi e della liquidità sono concordati nel Comitato di Basilea

Figura 6.4
Ciclo della regolamentazione di vigilanza in Italia



e illustrati in numerosi [documenti](#), il principale dei quali è conosciuto come [Accordo di Basilea](#). In ambito nazionale la regolamentazione bancaria e finanziaria è costituita, oltre che dalle regole europee direttamente applicabili, dalle norme primarie – ad esempio, leggi e decreti legislativi – e da fonti secondarie. Il TUB disciplina e definisce le competenze delle autorità creditizie⁹⁴ e attribuisce il potere di emanare norme secondarie su aspetti di natura tecnica. Le fonti secondarie sono le [delibere del](#)

[CICR](#) (che su proposta della Banca d'Italia definisce criteri, modalità e limiti in materia di credito e di tutela del risparmio), i decreti ministeriali e le norme emanate dalla Banca d'Italia: circolari, regolamenti e disposizioni di vigilanza. Queste ultime disciplinano profili essenziali per la gestione sana e prudente degli intermediari, quali: l'assetto organizzativo, le modalità di governo dell'impresa, l'adeguatezza patrimoniale, il presidio dei rischi, nonché la trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti

degli intermediari con la clientela. Le regole di vigilanza della Banca d'Italia sono pubblicate sul sito internet dell'Istituto e, quando previsto, nella [Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana](#). Anche il TUF stabilisce ambiti di disciplina secondaria; in aggiunta ai decreti ministeriali, sono attribuite competenze alla Banca d'Italia, relativamente al presidio della stabilità, e alla Consob, per assicurare la correttezza e la trasparenza nei riguardi degli investitori e del mercato. In base alla L. 262/2005 sulla

94 Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), Ministro dell'Economia e delle finanze (MEF) e Banca d'Italia.

L'evoluzione degli standard prudenziali del Comitato di Basilea

Il Comitato di Basilea, nato nel 1974 per iniziativa del Gruppo dei Dieci, è costituito da rappresentanti di banche centrali e di organismi di vigilanza bancaria; ha dettato numerosi standard prudenziali per tenere il passo con lo sviluppo dell'attività bancaria e la sempre maggiore complessità del mondo finanziario.

Le modalità operative del Comitato e le forme di interazione con il mercato nel tempo sono cambiate. Le analisi di impatto (*Quantitative Impact Studies*) sono divenute per le banche e per i supervisori strumenti preziosi per misurare gli effetti, anche inattesi, delle norme prudenziali. Sempre più importante è diventata inoltre l'attività di monitoraggio che il Comitato svolge sull'applicazione degli standard nei singoli paesi.

Il primo accordo di Basilea, che risale al 1988, ha segnato il passaggio dalla vigilanza strutturale alla vigilanza prudenziale: la solidità degli istituti viene da allora perseguita, più che con l'azione diretta e discrezionale dell'autorità, con l'obbligo per le banche di rispettare un rapporto minimo tra il capitale e l'ammontare delle attività ponderate per il rischio.

Nel 2004, con Basilea 2, è stato introdotto un sistema di regole – tuttora in vigore – basato su tre pilastri. Il primo pilastro definisce i requisiti patrimoniali minimi relativi ai rischi tipici dell'attività finanziaria, quali i rischi di credito, di controparte, di mercato e operativi. Il secondo pilastro richiede alle banche di dotarsi di una strategia e di un processo di controllo dell'adeguatezza patrimoniale, attuale e prospettica, a fronte di tutti i rischi a cui sono esposte. All'autorità di vigilanza è affidato il compito di verificare l'affidabilità e la coerenza delle valutazioni effettuate dalle banche e di richiedere l'adozione di misure correttive, ove necessario. In questo contesto assumono grande importanza gli assetti di governo societario, il sistema dei controlli interni degli intermediari e quelli di remunerazione e incentivazione. Il terzo pilastro consiste nell'obbligo per le banche di rendere pubbliche informazioni chiave sulla propria operatività (solidità patrimoniale, esposizione ai rischi), così da facilitare il controllo sull'operato degli amministratori delle banche da parte degli investitori e del mercato.

A seguito della crisi finanziaria del 2007-08 il Comitato di Basilea ha avviato un rafforzamento degli standard prudenziali, che vanno nel complesso sotto il nome di **Basilea 3**. Nel dicembre 2010 è stato pubblicato un primo insieme di modifiche degli standard che ha imposto un aumento della qualità e della quantità della dotazione patrimoniale in rapporto ai rischi assunti dalle banche e ha stabilito l'introduzione di riserve di capitale obbligatorie e aggiuntive rispetto ai minimi regolamentari.

Tenendo conto della difficoltà di misurare con esattezza tutti i rischi sostenuti dalle banche, Basilea 3 ha introdotto anche un requisito di leva finanziaria, fissando un limite massimo al rapporto tra le attività di bilancio e il capitale, indipendentemente dalla rischiosità stimata per le prime. Sono stati stabiliti anche requisiti minimi a tutela dei rischi di liquidità.

Con una serie di interventi successivi il Comitato di Basilea ha precisato meglio la disciplina relativa a specifici rischi. Nel 2017 sono state pubblicate le nuove regole sui rischi di credito, operativi e di controparte^a e sono state riviste le modalità di calcolo del coefficiente di leva finanziaria. Inoltre, considerato che la misura del rischio è in parte affidata a modelli elaborati dalle stesse banche, seppure

a In questo contesto è stato introdotto il requisito di aggiustamento della valutazione del credito (*credit value adjustment*, CVA). Quest'ultimo intende fronteggiare possibili perdite dovute alla variazione del merito creditizio della controparte, che può influire sul valore di mercato della posizione assunta dalla banca a seguito della sottoscrizione di derivati, di pronti contro termine o del prestito di titoli con quella stessa controparte. Nel 2020 il Comitato ha pubblicato un aggiornamento dello standard di riferimento.

sotto il controllo della vigilanza^b, sono state stabilite regole per evitare che mediante l'utilizzo di questi modelli i requisiti di capitale venissero eccessivamente compressi. Alla fine del 2017 il Comitato di Basilea ha quindi completato la revisione degli standard prudenziali con l'introduzione dell'*output floor*, strumento che fissa un livello minimo ai requisiti patrimoniali calcolati sulla base dei modelli interni. Infine sono state introdotte riserve di capitale aggiuntive per le banche a rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Banks*, G-SIB): nel 2010 relativamente ai requisiti di capitale (*G-SIB surcharge*), nel 2017 con riferimento alla leva finanziaria (*leverage buffer*). A gennaio del 2019 il Comitato di Basilea ha pubblicato il nuovo standard prudenziale sui rischi di mercato, in vigore dal 1° gennaio 2023, in linea con gli altri standard approvati nel 2017.

b Si tratta dei cosiddetti modelli interni, ossia sistemi di misurazione dei rischi che le banche possono utilizzare, se autorizzate dall'autorità di vigilanza, per il calcolo dei requisiti patrimoniali. Nel procedimento di autorizzazione viene verificato che il modello rispetti specifici requisiti organizzativi e quantitativi di efficacia e robustezza.

tutela del risparmio, la Banca d'Italia svolge l'analisi di impatto della regolamentazione, per valutarne – prima dell'emanazione – la ricaduta in termini di costi e benefici sugli interessati. Il processo normativo prevede inoltre che l'Istituto, prima di emanare la regolamentazione di competenza, tenga anche una consultazione pubblica che consenta a chiunque sia interessato di formulare osservazioni, commenti e proposte.

I controlli di vigilanza sulle banche

L'attività di vigilanza viene esercitata sia a distanza, cioè negli uffici della Banca d'Italia e della BCE, sia attraverso ispezioni presso gli operatori.

La supervisione a distanza segue in modo costante la situazione dei soggetti vigilati, con l'obiettivo di rilevare tempestivamente

eventuali problemi che richiedano interventi correttivi. Parte dei controlli a distanza ha carattere sistematico, cioè si basa sull'analisi dei dati e delle informazioni che gli intermediari sono obbligati a trasmettere periodicamente, soprattutto per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, oppure su richiesta delle autorità (ad es. in materia di situazione di liquidità, gestione dei rischi e controlli interni). Vengono inoltre effettuati incontri con gli esponenti aziendali: in via ordinaria per acquisire aggiornamenti sulla situazione generale del soggetto vigilato o su specifici profili operativi; in via straordinaria per approfondire eventuali aspetti critici emersi dall'analisi condotta a distanza.

Gli accertamenti ispettivi sono complementari ai controlli a distanza perché, con l'indispensabile collaborazione del soggetto controllato, consentono di ottenere l'accesso a qualunque parte

del patrimonio informativo per verificare il rispetto delle disposizioni vigenti, l'attendibilità delle segnalazioni di vigilanza e ogni altro fenomeno rilevante. Il confronto con i responsabili aziendali dà inoltre modo di apprezzare direttamente la qualità degli assetti organizzativi dell'intermediario e quella dei suoi sistemi di governo e controllo dei rischi.

Gli approfondimenti contribuiscono alla pianificazione delle attività di vigilanza della Banca d'Italia e dell'SSM. In questo ambito rientra anche la conduzione di simulazioni a livello europeo e nazionale per verificare la capacità dei soggetti vigilati di continuare a operare anche in condizioni economiche e di mercato avverse, i cosiddetti stress test⁹⁵; in particolare la Banca d'Italia collabora agli esercizi svolti dall'EBA e dalla BCE sulle banche significative e conduce periodicamente in autonomia stress test sul sistema bancario

95 Esercizi di stress test sono svolti anche in occasione del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) condotto periodicamente dal Fondo monetario internazionale per valutare la resilienza del sistema finanziario nazionale nel suo complesso.

italiano. I risultati di queste simulazioni confluiscono nel processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), realizzato annualmente per ottenere una valutazione complessiva di ciascun intermediario; sono inoltre utilizzati nel processo di definizione dei requisiti di capitale e nell'individuazione delle iniziative per evitare o ridurre le perdite potenziali e l'insorgenza di situazioni di crisi.

L'azione di vigilanza su ciascun intermediario è impostata all'inizio di ogni anno con il piano ispettivo integrato e con i piani operativi, contenenti le principali attività programmate, gli incontri e le verifiche periodiche da effettuare. Vi sono comprese sia le analisi comuni a tutti i soggetti, sia quelle specificamente tarate su specifici intermediari.

Le informazioni acquisite nell'ambito della vigilanza a distanza e di quella ispettiva confluiscono nello SREP, sul quale vengono basate anche le attività di controllo specifiche da pianificare per l'anno successivo.

Nell'ambito della propria attività di verifica la Banca d'Italia invia agli intermediari comunicazioni contenenti richieste più o meno pressanti, a seconda della gravità della situazione: si può semplicemente invitare il destinatario ad adottare i correttivi ritenuti

opportuni per un miglioramento complessivo della gestione, oppure avanzare richieste vincolanti, con scadenze per la loro realizzazione, qualora sussistano rischi per l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, o in caso di inerzia. Nelle situazioni più critiche le richieste possono prevedere le misure restrittive previste dal TUB, quali il divieto di distribuire utili e l'obbligo di reperire risorse patrimoniali aggiuntive, oppure la riduzione delle attività o della rete territoriale.

In situazioni di particolare gravità⁹⁶ è possibile adottare le misure di intervento precoce previste dalle norme europee, richiedendo l'attuazione di un piano di risanamento, la rimozione di esponenti aziendali o l'amministrazione straordinaria. Strumenti in parte simili sono previsti per altri intermediari diversi dalle banche, tenendo conto delle loro specificità. Nell'SSM i gruppi bancari e i singoli istituti di credito non appartenenti a gruppi sono classificati come significativi o meno significativi sulla base della loro dimensione assoluta (valore dell'attivo) o relativa (rilievo nel sistema creditizio nazionale)⁹⁷. Riguardo ai gruppi significativi, gran parte dei compiti di vigilanza è attribuita all'SSM, che a sua volta fa largo affidamento sulle risorse delle NCA. La Banca d'Italia partecipa alla supervisione su tutte

le banche significative europee, con un maggiore coinvolgimento per quelle insediate in Italia, ed esercita direttamente la vigilanza sulle banche meno significative italiane, in un'ottica di supervisione unitaria⁹⁸.

In alcuni casi rappresentanti della Vigilanza partecipano alle riunioni degli organi amministrativi delle banche di maggiore dimensione, con l'obiettivo di osservarne le dinamiche e assicurare che il soggetto abbia la piena consapevolezza degli indirizzi formulati.

La vigilanza sulle [banche italiane significative](#) viene condotta da gruppi di vigilanza congiunti (*Joint Supervisory Team*, JST). Ogni JST è guidato da un coordinatore della BCE, coadiuvato da un coordinatore italiano e, per i gruppi bancari operativi in più paesi dell'SSM, da coordinatori locali delle altre NCA coinvolte. In questo modo è assicurata la condivisione delle informazioni tra tutte le autorità interessate.

La Banca d'Italia mette a disposizione analisti soprattutto per l'attività dei JST che vigilano su banche operative prevalentemente a livello nazionale; è inoltre presente nei JST di gruppi bancari esteri, con un grado di coinvolgimento che dipende dalla rilevanza della loro presenza in Italia. Partecipa inoltre con propri esperti ai gruppi di lavoro che contribuiscono alla definizione di standard e

96 Ad esempio in presenza di gravi irregolarità nell'amministrazione, violazioni di legge o dei requisiti patrimoniali minimi, oppure quando i vertici aziendali abbiano deciso di non seguire pienamente le prescrizioni della vigilanza.

97 BCE, [Guida alla vigilanza bancaria](#), punto 9.

98 Gli indirizzi sono formulati dalla BCE e condivisi all'interno dell'SSM, cui la Banca d'Italia rende conto delle attività svolte. La BCE può decidere in qualsiasi momento, di propria iniziativa dopo essersi consultata con le NCA o su richiesta di una NCA, di esercitare direttamente i poteri di vigilanza per una o più banche meno significative (art. 6, par. 5, lett. b, del regolamento [UE/2013/1024](#)).

metodologie di vigilanza comuni, promuovono il coordinamento tra le NCA e la BCE e predispongono le linee guida per le banche.

La responsabilità primaria delle ispezioni sulle banche significative italiane è in capo all'SSM. Anche nei gruppi ispettivi è spesso promossa la costituzione di gruppi misti (cioè formati da risorse dell'Istituto, di altre NCA e della BCE), per favorire l'omogeneità delle prassi ispettive e la creazione di una cultura comune nell'ambito dell'SSM. La collaborazione con le strutture della BCE avviene nel corso dell'intero ciclo dell'attività ispettiva (pianificazione, preparazione e svolgimento dell'ispezione, redazione e revisione del rapporto).

Le banche italiane meno significative (*Less Significant Institutions*, LSI) sono vigilate direttamente dalla Banca d'Italia, seguendo linee guida e orientamenti decisi collettivamente all'interno dell'SSM⁹⁹.

L'intensità dell'azione di vigilanza e della cooperazione con la BCE è graduata in base all'impatto che l'eventuale crisi di una di queste banche avrebbe sul sistema finanziario nazionale¹⁰⁰. Per le LSI le attività sono definite annualmente in base a un processo di pianificazione che identifica le principali fonti di rischio e le conseguenti aree di intervento, partendo dalle priorità individuate in sede SSM. La BCE viene informata in anticipo dalla Banca d'Italia sulla pianificazione

delle attività di vigilanza e, periodicamente, sull'attività svolta, sulle misure di vigilanza adottate e sulle sanzioni applicate. Per le LSI a maggior rischiosità o impatto sistemico nazionale, l'apertura di procedimenti amministrativi e l'adozione di decisioni sono comunicate preventivamente alla BCE. Se la situazione finanziaria di una banca meno significativa inizia a presentare segnali di deterioramento, lo scambio di informazioni diventa continuo.

Per le cosiddette procedure comuni – autorizzazione o revoca all'esercizio dell'attività bancaria, autorizzazione all'acquisizione di partecipazioni qualificate nelle banche – l'Istituto cura la fase istruttoria e formula una proposta di decisione che viene sottoposta al Consiglio di vigilanza della BCE, che adotta il provvedimento finale.

I controlli di vigilanza sugli altri intermediari

Oltre alle banche, vigilate nell'ambito dell'SSM, la Banca d'Italia effettua la supervisione su vari altri soggetti operanti nel settore finanziario: gli intermediari finanziari, gli IP, gli Imel, le SIM e i gestori di OICR.

La vigilanza svolta dall'Istituto riguarda il contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari e si avvale di poteri analoghi

a quelli previsti per le banche. I controlli sono svolti tenendo conto delle norme comunitarie e nazionali, nonché degli orientamenti emanati dalle autorità europee: l'EBA per SIM, IP e Imel, l'[Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati](#) (European Securities and Markets Authority, ESMA) per i gestori di OICR. La supervisione sugli intermediari finanziari è equivalente a quella sulle banche; tuttavia, non essendo soggetta ad armonizzazione europea, è basata esclusivamente su norme nazionali.

Le modalità concrete di supervisione di queste istituzioni variano a seconda del loro tipo di attività e dei rischi assunti. Relativamente ai gestori di OICR, la supervisione si estende anche ad aspetti dell'operatività quali i regolamenti di gestione e il rispetto dei limiti di investimento previsti per le diverse tipologie di OICR. Nelle SIM assumono rilievo principalmente i rischi operativi e, per quelle che svolgono determinate attività, i rischi di mercato; le SIM che erogano finanziamenti alla clientela in funzione dell'operatività nei servizi di investimento sono esposte al rischio di credito. Per gli IP e gli Imel sono oggetto di specifico controllo i profili organizzativi, poiché carenze in questi aspetti si possono riflettere sull'esposizione di tali soggetti a rischi operativi (tra cui rilevano i rischi informatici) e di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

99 Per maggiori dettagli, cfr. il capitolo 6: *La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari* nella [Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia](#) sul 2021.

100 BCE, [Guida alla vigilanza bancaria](#), punti 85-99.

La vigilanza sugli agenti finanziari e i mediatori creditizi spetta all'Organismo degli agenti e dei mediatori (OAM); la vigilanza sui **confidi** minori spetta all'Organismo dei confidi minori (OCM). Entrambi gli organismi sono a loro volta vigilati dalla Banca d'Italia, che ne verifica l'adeguatezza dell'organizzazione e delle procedure interne e valuta le principali aree di rischio.

La Banca svolge i controlli sul rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge per gli operatori del microcredito. All'Istituto compete anche l'accertamento della sussistenza dei presupposti per lo svolgimento dell'attività di operatore professionale in oro.

Le sanzioni e i rapporti con l'Autorità giudiziaria

Le sanzioni hanno la funzione di scoraggiare comportamenti illeciti attraverso un effetto dissuasivo. La disciplina delle sanzioni si basa su regole europee¹⁰¹. Sono direttamente sanzionabili sia le società, in modo da incentivare gli azionisti a vagliare con attenzione l'operato dei manager per prevenire danni patrimoniali, sia le persone fisiche, in presenza di specifiche responsabilità. Il relativo massimale è

pari al 10 per cento del fatturato per le persone giuridiche e fino a 5 milioni di euro per le persone fisiche. È possibile imporre misure alternative alla sanzione pecuniaria, come l'ordine di porre termine alla violazione, e misure accessorie, quali l'interdizione temporanea o permanente dalla carica.

Nel procedimento sanzionatorio è garantito il diritto di difesa degli intermediari e delle persone fisiche ed è prevista una separazione tra fase istruttoria, curata da un ufficio della Vigilanza, e fase di decisione, in capo al Direttorio della Banca d'Italia¹⁰².

Nell'ambito dell'SSM le violazioni possono essere sanzionate dalla BCE o dalla Banca d'Italia. In particolare, nei confronti delle banche significative la Banca centrale europea può imporre sanzioni pecuniarie per le violazioni di atti normativi europei direttamente applicabili; la Banca d'Italia, su richiesta della BCE, può applicare sanzioni, anche non pecuniarie, alle banche significative per le violazioni di norme nazionali e ai relativi esponenti. L'Istituto ha invece autonomi poteri di sanzione nei confronti delle banche meno significative e degli altri intermediari vigilati. Sulle banche meno significative anche la BCE ha comunque alcuni

poteri sanzionatori (fig. 6.5).

Spetta alla Banca d'Italia sanzionare, qualunque sia il soggetto responsabile, le violazioni più rilevanti delle disposizioni a tutela della trasparenza e della correttezza nei rapporti con la clientela (cfr. il paragrafo: *Le regole e i controlli sui comportamenti degli intermediari* del capitolo 14) e quelle per prevenire il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (cfr. il paragrafo: *Sanzioni e coordinamento con altre autorità* del capitolo 9), materie non trasferite alla Banca centrale europea e la cui incidenza sull'attività sanzionatoria è cresciuta negli ultimi anni.

L'Istituto collabora con l'Autorità giudiziaria per assicurare l'individuazione e la repressione degli illeciti penali finanziari. La collaborazione prestata alle procure consiste nella segnalazione di fatti individuati dalla Banca d'Italia nello svolgimento dell'attività di vigilanza, che possono avere rilevanza sotto il profilo penale. Relativamente alle banche significative, le fattispecie che possono avere rilievo dal punto di vista penale vengono sottoposte alla Magistratura previo raccordo con la BCE; quest'ultima viene consultata anche in caso di richieste di informazioni formulate

101 L'impianto sanzionatorio, definito dalla direttiva UE/2013/36 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (Capital Requirements Directive, CRD4), è stato riproposto anche nella normativa comunitaria successiva: la direttiva UE/2014/65 relativa ai mercati degli strumenti finanziari (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID2); la direttiva UE/2014/91 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), per quanto riguarda le funzioni di depositario, le politiche retributive e le sanzioni (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities, UCITS5); direttiva UE/2015/849 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (cosiddetta quarta direttiva antiriciclaggio).

102 Gli interessati, oltre a poter prendere visione degli atti del procedimento ed essere sentiti personalmente dalla vigilanza, possono presentare controdeduzioni scritte. Quest'ultima facoltà è stata estesa anche alla fase della decisione (contraddittorio rafforzato): la proposta formulata dalla vigilanza al termine dell'istruttoria viene comunicata agli interessati, i quali hanno la facoltà di trasmettere ulteriori osservazioni al Direttorio, cui compete la decisione finale.

dall'Autorità giudiziaria. La Magistratura inoltre si avvale spesso di personale della Banca d'Italia con funzione di consulenza per le analisi tecniche connesse con le indagini penali in materia bancaria e finanziaria. Presso la Procura di Milano è presente un nucleo di esperti dell'Istituto che collaborano in modo stabile con gli

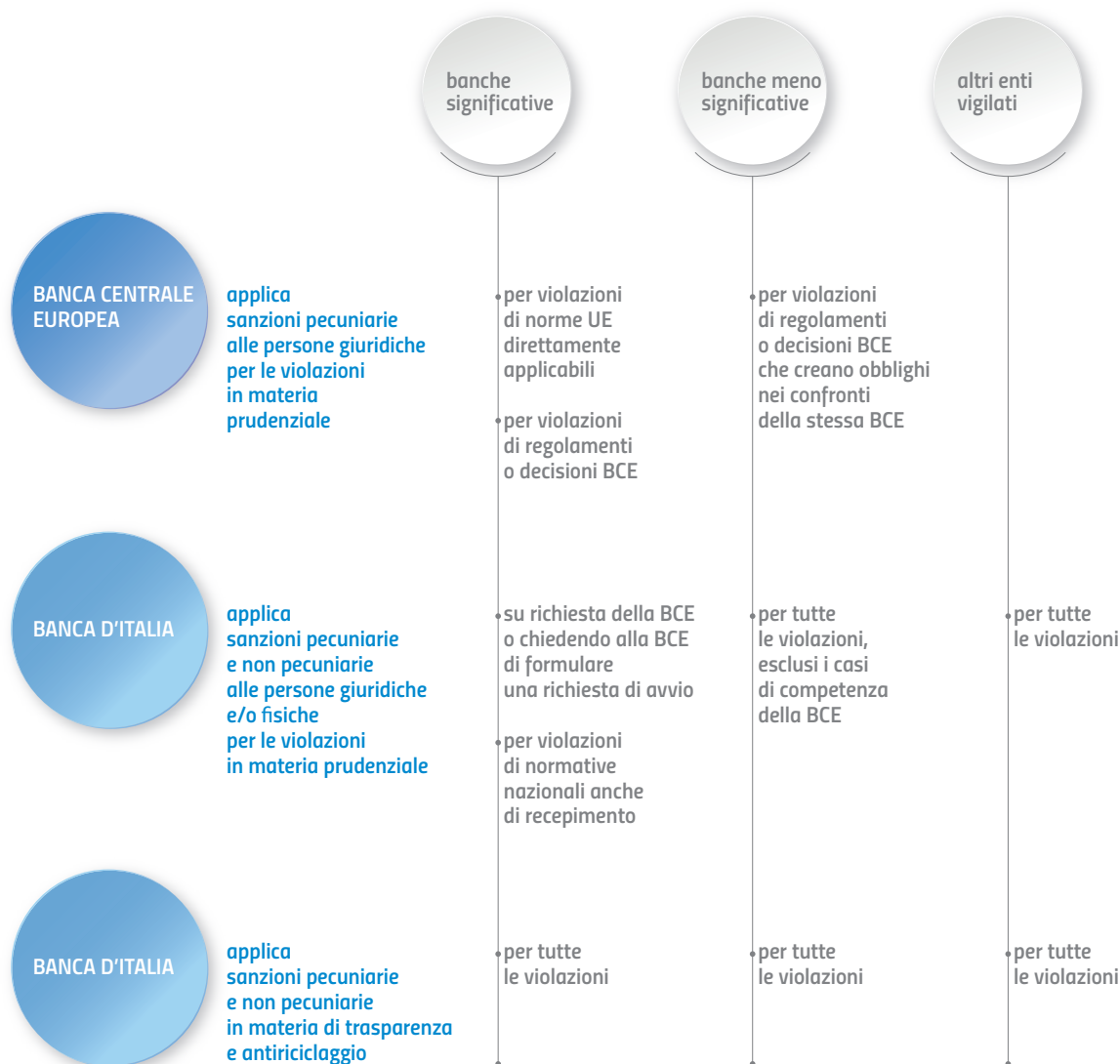
uffici del Pubblico ministero.

Il coordinamento con le altre autorità

La collaborazione della Banca d'Italia con le altre autorità nazionali – Consob, Autorità garante della concorrenza e del mercato

(AGCM), Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) – è essenziale per tenere il passo con la crescente integrazione e complessità dei mercati finanziari, evitare inefficienze legate a sovrapposizioni o duplicazioni di attività, perseguire l'efficacia e l'incisività dell'azione

Figura 6.5
Poteri sanzionatori della BCE e della Banca d'Italia^a



^a A livello nazionale, poteri sanzionatori sono attribuiti anche ad altre autorità (ad es. la Consob, l'Ivass e l'AGCM) per gli ambiti di rispettiva competenza.

del sistema di vigilanza italiano nel suo complesso.

La legge prevede che ciascuna autorità fornisca alle altre le informazioni richieste e quelle utili per svolgere le rispettive attività. La collaborazione, normalmente regolata da protocolli di intesa, si realizza mediante scambi di informazioni e documenti, analisi di tematiche di interesse comune, coordinamento degli interventi di rispettiva competenza e adozione di azioni

congiunte. Ulteriori forme di cooperazione vengono individuate anche attraverso appositi comitati di coordinamento¹⁰³. Le autorità riesaminano e aggiornano i protocolli di intesa in relazione all'evoluzione dei rispettivi poteri e responsabilità previsti dalle norme, delle prassi di vigilanza, delle caratteristiche operative degli intermediari.

La collaborazione con l'Autorità giudiziaria, divenuta sempre più intensa nel corso degli anni,

contribuisce al contrasto dei crimini economici e finanziari e al tempo stesso consente di acquisire informazioni molto rilevanti per l'azione di vigilanza.

La Banca partecipa anche alle attività del Comitato di sicurezza finanziaria, costituito presso il MEF per coordinare l'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio e ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa¹⁰⁴.

103 Ad esempio nel Comitato strategico e nel Comitato tecnico con la Consob previsti dal protocollo del 31 ottobre 2007 e nel Tavolo di coordinamento con la Consob e l'Ivass in materia di applicazione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS.

104 Il Comitato di sicurezza finanziaria si pone come punto di raccordo tra tutte le amministrazioni e gli enti operanti nel settore; ne fanno parte, oltre al MEF e alla Banca d'Italia, i Ministeri dell'Interno, della Giustizia, degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, dello Sviluppo economico (ora Ministero delle imprese e del made in Italy), l'Agenzia delle dogane, la Consob, l'Ivass, Unità di informazione finanziaria per l'Italia, la Guardia di finanza, la Direzione investigativa antimafia, l'Arma dei Carabinieri e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

7

La gestione delle crisi

Gli intermediari bancari e finanziari sono imprese; in quanto tali sono soggetti al rischio di impresa e quindi possono entrare in crisi. L'attività di vigilanza prudenziale riduce ma non può mai eliminare questo rischio. È alla prevenzione e al trattamento delle possibili ricadute sistemiche delle crisi aziendali, per molti versi inevitabili, che sono finalizzati gli strumenti per la gestione della crisi di una banca; questi differiscono in parte dalle ordinarie procedure di insolvenza e sono integrati da specifici poteri attribuiti alle autorità pubbliche. A causa delle forti interconnessioni esistenti tra gli intermediari bancari e finanziari, le difficoltà dell'uno possono infatti facilmente estendersi anche

agli altri e minacciare la stabilità dell'intero sistema finanziario. Un'eventuale crisi di fiducia dei risparmiatori verso l'intero comparto bancario potrebbe determinare, in casi estremi, la cosiddetta corsa agli sportelli: da questa derivano ripercussioni negative sull'economia attraverso la brusca interruzione del credito alle famiglie e alle imprese.

Già l'attività di vigilanza prudenziale (cfr. il capitolo 6: *La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*) prevede strumenti di intervento preventivo per gestire le situazioni di difficoltà, con l'obiettivo di ridurre la probabilità di un'eventuale crisi, salvaguardando così la stabilità finanziaria. Nei casi in cui la crisi sia irreversibile e la capacità

dell'intermediario di proseguire l'attività risulti compromessa, intervengono autorità di risoluzione, specificamente preposte a limitare l'impatto della crisi mediante la ristrutturazione o l'uscita ordinata dell'intermediario dal mercato. Gli obiettivi sono preservare la continuità dei servizi bancari e finanziari essenziali, evitare il contagio di altri operatori finanziari, nonché tutelare la stabilità finanziaria e la fiducia di risparmiatori e depositanti.

La normativa sulle crisi deve contemperare due esigenze opposte: da un lato, assicurare la stabilità finanziaria ed evitare fenomeni di panico; dall'altro, ridurre al minimo gli interventi pubblici nella gestione delle crisi bancarie. In questo modo si vuole anche evitare che gli azionisti, gli amministratori e gli stessi creditori della banca, contando sulla probabilità di un salvataggio statale, assumano rischi eccessivi (il cosiddetto azzardo morale). Piena tutela è però prevista, mediante sistemi di garanzia, per i piccoli depositanti. In tal modo questi ultimi, comunque meno in grado di valutare in anticipo i rischi esistenti, vengono sollevati dal pericolo di sopportare l'onere della crisi della propria banca e

indotti a non evitare l'accesso al sistema bancario.

La regolamentazione in Europa

Dopo la crisi finanziaria del 2007-08 le modalità di gestione delle situazioni di grave difficoltà degli intermediari sono state oggetto di un radicale ripensamento a livello internazionale ed europeo. Per evitare che la crisi di un singolo istituto si propagasse in modo incontrollato in tutto il sistema, alcuni paesi hanno messo in atto ingenti interventi pubblici che, se hanno permesso di evitare danni al sistema finanziario e all'economia reale, hanno però comportato un pesante onere per i contribuenti, giungendo in alcuni casi a compromettere l'equilibrio dei conti pubblici. Nel caso di intermediari che operavano in più paesi, il coordinamento degli interventi delle singole autorità nazionali è stato inoltre assai complesso. È così emersa la necessità di norme armonizzate e strumenti più efficaci nella ricerca di un equilibrio tra la tutela della stabilità e il contenimento dell'azzardo

morale, avuto riguardo alle conseguenze dei salvataggi bancari sui contribuenti.

La direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) e quella relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD) hanno definito un quadro armonizzato di regole per la gestione delle crisi bancarie¹⁰⁵. Le norme europee si sono allineate agli standard internazionali definiti dal Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB), che ha individuato nei sistemi di risoluzione delle crisi un elemento strategico per la tutela della stabilità finanziaria¹⁰⁶. Con l'introduzione di norme armonizzate è mutato anche l'assetto delle istituzioni deputate alla gestione delle crisi bancarie. È stato costituito il Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM) – quale complemento del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM) – composto dal Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB) e dalle autorità nazionali di risoluzione

¹⁰⁵ Rispettivamente, direttive UE/2014/59 e UE/2014/49. La prima è stata recepita in Italia con il D.lgs. 180/2015 e il D.lgs. 181/2015, la seconda con il D.lgs. 30/2016; entrambe hanno comportato modifiche al D.lgs. 385/1993 (Testo unico bancario, TUB) e al D.lgs. 58/1998 (Testo unico della finanza, TUF). Le norme primarie sono state completate da norme attuative (*Regulatory Technical Standards e Implementing Technical Standards*) emanate dalla Commissione europea su proposta dell'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA).

¹⁰⁶ FSB, *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*, ottobre 2011. L'FSB ha raccomandato due principali linee di azione, rivolte soprattutto alle banche che per dimensione o per altri motivi possono, in caso di crisi, produrre fenomeni di instabilità in tutto il mercato (intermediari sistemici). La prima linea di azione consiste nell'obbligo di emettere una quota minima di strumenti di finanziamento che, con la loro conversione in azioni o il loro azzeramento, possano assorbire l'urto della crisi prima di qualsiasi intervento con fondi pubblici. La seconda è la predisposizione di piani di risanamento (per l'identificazione delle misure che l'intermediario può adottare per scongiurare una crisi) e di piani di risoluzione (con i quali sono individuate le azioni che le autorità intendono intraprendere a fronte di una crisi irreversibile).

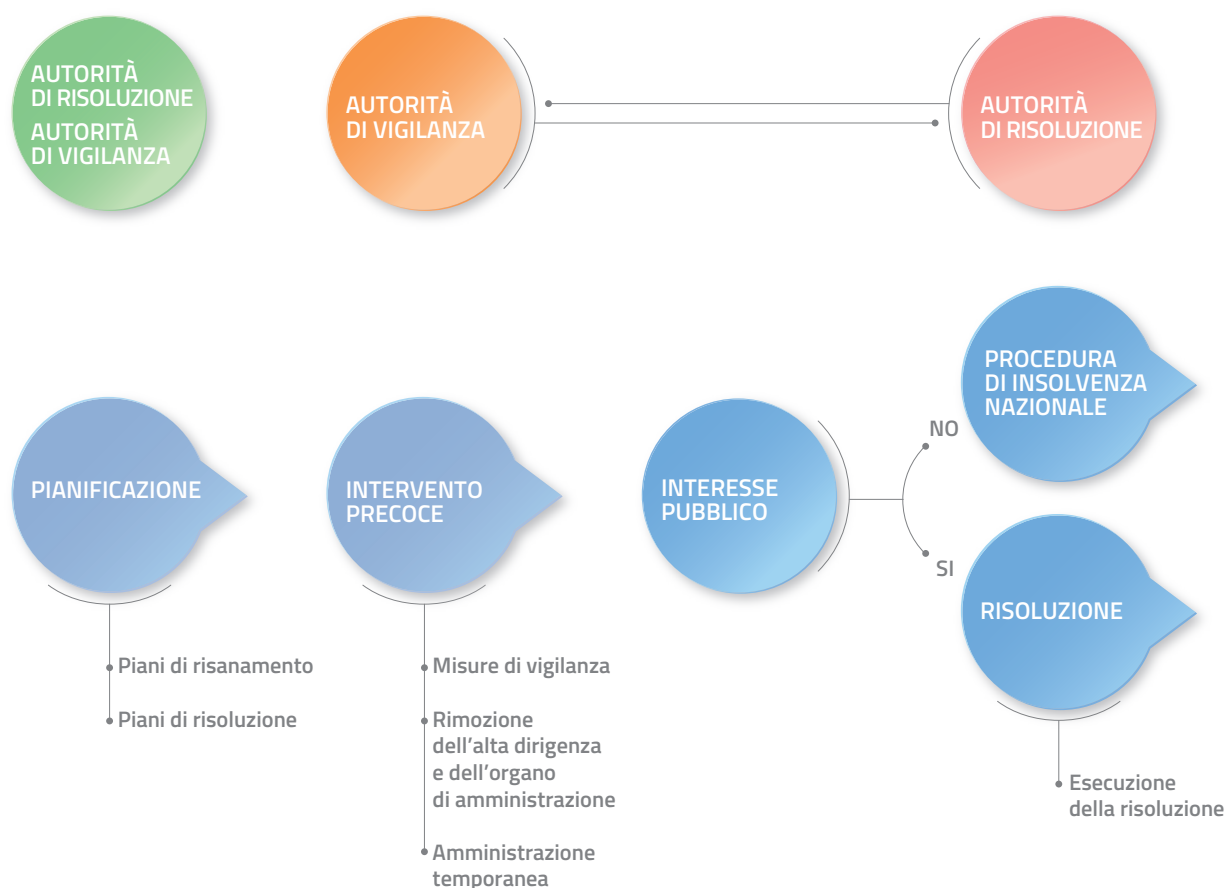
(National Resolution Authority, NRA) degli Stati membri partecipanti¹⁰⁷. L'SRB è responsabile della risoluzione delle banche di maggior rilievo (cosiddette "significative") dell'area dell'euro e di quelle denominate "meno significative", che operano a livello transfrontaliero. All'SRM si accompagna la costituzione del Fondo di risoluzione unico (Single Resolution

Fund, SRF), gestito dal Comitato di risoluzione unico, la cui funzione è finanziare l'applicazione delle misure di risoluzione.

Le regole di funzionamento dell'SRM cercano di conciliare la necessità di tenere conto degli interessi di tutti i paesi e l'esigenza di garantire decisioni efficaci e tempestive. In tal senso è prevista una partecipazione

diversificata delle NRA alle riunioni del Comitato, in base alle materie su cui questo è chiamato a decidere. In particolare il Comitato si riunisce in sessioni esecutive (composte dal Presidente e da quattro membri permanenti) e plenarie (alle quali partecipa, oltre al Presidente e ai quattro membri permanenti, anche un rappresentante per ogni NRA)¹⁰⁸.

Figura 7.1
Progressione degli interventi nel quadro della BRRD



107 L'SRM è stato istituito con il regolamento UE/2014/806 (Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR), recentemente modificato dal regolamento UE/2019/877 (SRMR2).

108 La partecipazione alle sessioni esecutive può essere estesa a una o più NRA in ragione della materia oggetto di decisione (ad es., nel caso di determinazioni su singoli intermediari, partecipano alle sessioni esecutive le NRA interessate). In queste sessioni la decisione viene presa per consenso unanime o, qualora ciò non sia possibile, per maggioranza semplice dei soli cinque membri permanenti del Comitato. Nel caso in cui quest'ultimo debba deliberare sulla risoluzione di una banca in crisi, è prevista la partecipazione di tutte le NRA solo se risulta necessario un sostegno significativo da parte del Fondo di risoluzione unico, attualmente per importi superiori a 5 miliardi di euro.

La BRRD attribuisce alle autorità di vigilanza e di risoluzione, in funzione delle rispettive competenze, poteri e strumenti per: (a) pianificare la gestione della crisi (richiedendo alle banche di redigere propri piani di risanamento e alle autorità di risoluzione di approntare piani di risoluzione per ciascun intermediario); (b) intervenire in modo tempestivo per evitare la crisi (mediante misure di intervento precoce); (c) gestirla efficacemente, nel caso si sia verificata (fig. 7.1).

In particolare un intermediario può essere sottoposto a risoluzione se si verificano congiuntamente le seguenti condizioni:

- è in dissesto o a rischio di dissesto, quando ad esempio abbia azzerato o ridotto in modo significativo il proprio patrimonio oppure si trovi in una crisi irreversibile e non sia in grado di continuare a operare sul mercato;
- il dissesto non può essere evitato con misure alternative di natura privata come l'acquisizione da parte di altri intermediari, gli aumenti di capitale o misure quali la rimozione dell'organo di amministrazione e dell'alta dirigenza e la nomina di amministratori temporanei;
- l'intervento è nell'interesse pubblico in quanto necessario e proporzionato agli obiettivi di salvaguardia della stabilità sistemica, della protezione di depositanti e clienti e del mantenimento della continuità dei servizi essenziali; inoltre la

liquidazione dell'ente in base alla procedura nazionale di insolvenza non permetterebbe di conseguire questi obiettivi nella stessa misura.

Secondo quanto indicato nella BRRD, il sistema persegue l'obiettivo di gestire in modo ordinato e coordinato eventuali dissesti bancari, contenendo i costi per lo Stato, anche al fine di: (a) minimizzare le ripercussioni negative sulla stabilità del sistema finanziario, prevenendo il contagio; (b) preservare la continuità di funzioni essenziali, quali i servizi di pagamento; (c) tutelare i depositanti e gli investitori secondo i principi dettati dalle direttive sui

rispettivi meccanismi di indennizzo. L'utilizzo di fondi pubblici è limitato a circostanze straordinarie ed è subordinato, in linea generale, alla partecipazione alle perdite da parte degli azionisti e dei creditori non garantiti della banca (*bail-in*).

Più in dettaglio il *bail-in* consente alle autorità di risoluzione di disporre la riduzione del valore delle azioni e di alcune passività o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e per ricapitalizzare la banca in misura sufficiente a ripristinare un'adeguata dotazione patrimoniale. Gli azionisti e i creditori non potranno in nessun caso subire perdite maggiori di quelle che

Figura 7.2
Gerarchia del *bail-in*



^a Questa classe comprende: (a) passività subordinate incluse tra i fondi propri (*additional tier 1 e tier 2*) e (b) passività subordinate non ammissibili come tali. Si fa presente che gli strumenti subordinati inclusi tra i fondi propri sono chiamati ad assorbire le perdite in via prioritaria rispetto alle passività subordinate non ammissibili come fondi propri.

sopporterebbero in caso di liquidazione della banca secondo le procedure di insolvenza nazionali.

Il *bail-in* si applica seguendo una gerarchia secondo la quale chi investe in strumenti finanziari più rischiosi è chiamato a sostenere prima degli altri le eventuali perdite o la conversione in azioni (fig. 7.2). In particolare è previsto l'intervento su alcune categorie di creditori, le cui attività possono essere ridotte di valore o trasformate in azioni, nel caso in cui l'azzeramento del valore delle azioni non sia sufficiente a coprire le perdite.

La normativa europea inoltre stabilisce, a carico delle banche, un requisito minimo di fondi propri e altre passività soggette a *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL)¹⁰⁹. In particolare, nel caso in cui l'Autorità di risoluzione preveda la risoluzione come strategia di gestione della crisi, il requisito MREL deve garantire sia l'integrale assorbimento delle perdite, sia la successiva ricapitalizzazione dell'intermediario. Nel caso in cui

invece si opti per la procedura di insolvenza nazionale, è sufficiente che il requisito MREL consenta l'assorbimento delle perdite della banca.

Nell'Unione europea i depositi dei clienti al dettaglio sono comunque sempre esclusi dal *bail-in* e protetti da un sistema di assicurazione. Le banche sono infatti tenute ad aderire a sistemi di garanzia, istituiti secondo norme europee uniformi che, in caso di crisi dell'intermediario, garantiscono il rimborso dei depositi detenuti dai clienti fino a un determinato ammontare (pari a 100.000 euro), mediante appositi fondi alimentati dai contributi versati dalle banche.

La DGSD ha armonizzato i livelli di tutela offerti dai fondi nazionali di garanzia e le loro modalità di intervento, eliminando possibili disparità competitive all'interno del mercato unico¹¹⁰.

Il quadro normativo applicabile in Italia

Prima della BRRD l'ordinamento italiano già contemplava uno

specifico quadro normativo per la gestione delle crisi bancarie¹¹¹. Le direttive BRRD e DGSD hanno rafforzato e arricchito il novero degli strumenti utilizzabili dalle autorità.

Gli strumenti di risoluzione previsti dalla BRRD sono applicati al ricorrere di determinate condizioni, ossia quando la risoluzione è considerata necessaria nell'interesse pubblico. In caso contrario la gestione della crisi resta affidata alle procedure nazionali di insolvenza: in Italia si ricorre alla liquidazione coatta amministrativa (LCA). Nel nostro ordinamento si è tradizionalmente innestata l'azione dei sistemi di garanzia dei depositanti (*deposit guarantee schemes*, DGS), chiamati a effettuare, in liquidazione, sia interventi "obbligatori" – volti al rimborso diretto, entro determinati limiti di importo, delle tipologie di depositi stabilite dalla legge – sia, in alternativa, interventi per finanziare operazioni di cessione delle attività e passività della banca insolvente ad altro intermediario *in bonis*, se meno oneroso in confronto al rimborso dei depositi.

109 Il requisito MREL è espresso in percentuale rispetto: (a) all'importo complessivo dell'esposizione al rischio della banca; (b) all'esposizione complessiva utilizzata per il calcolo del coefficiente di leva finanziaria. Specifici poteri sono attribuiti all'autorità di risoluzione in caso di violazioni del requisito, tenuto conto che il mancato rispetto del MREL da parte dell'intermediario può compromettere l'esito della procedura di gestione della crisi prescelta: ad esempio, l'autorità può vietare la distribuzione di dividendi e di altre remunerazioni variabili.

110 In particolare la direttiva prevede che: (a) gli intermediari versino contributi in modo che i sistemi di garanzia raggiungano, entro la metà del 2024, una dotazione di risorse pari allo 0,8 per cento dei depositi protetti; (b) i fondi possano ricorrere a contribuzioni straordinarie e a fonti di finanziamento alternative; (c) la garanzia sia attivata nei casi di liquidazione degli intermediari, rimborsando i depositanti per importi fino a 100.000 euro, entro sette giorni lavorativi dalla data di efficacia del provvedimento che ha disposto la liquidazione coatta dell'intermediario in crisi; (d) gli Stati membri – a determinate condizioni – possano consentire ai sistemi di garanzia dei depositanti di utilizzare le loro risorse per dare corso a misure alternative rispetto al rimborso dei depositanti nel contesto delle procedure di insolvenza nazionale, al fine di sostenere operazioni di cessione di attività e passività (interventi alternativi). Se previsto dalla legislazione nazionale, al ricorrere delle condizioni indicate nella direttiva i sistemi di garanzia possono porre in essere anche misure per prevenire il dissesto degli enti creditizi (interventi preventivi). Questi interventi sono consentiti nel rispetto del principio del minor onere, in base al quale il costo degli interventi alternativi deve essere inferiore a quello derivante dal rimborso diretto dei depositanti.

111 Il quadro normativo preesistente in Italia prevedeva solo due procedure di gestione della crisi, ossia l'amministrazione straordinaria (finalizzata alla rimozione delle irregolarità e delle problematiche aziendali dell'intermediario) e la liquidazione coatta amministrativa (volta a realizzare l'uscita dal mercato dell'intermediario, in presenza di crisi irreversibili).

La DGSD ha espressamente riconosciuto la possibilità per i DGS di intervenire con queste modalità, diverse rispetto al rimborso dei depositi nel rispetto del principio del minor onere. L'interpretazione data dalla Commissione europea alle norme sugli aiuti di Stato ha tuttavia per lungo tempo comportato il forte ridimensionamento del ruolo dei DGS nell'agevolare la gestione delle crisi bancarie, imponendo criteri estremamente restrittivi per l'esecuzione delle forme alternative di intervento sopra indicate¹¹².

La Commissione ha ritenuto in particolare che gli interventi dei DGS diversi dal rimborso dei

depositanti – sebbene finanziati da contributi versati dagli intermediari ed espressamente consentiti dalla DGSD – fossero assimilabili agli aiuti di Stato e pertanto non compatibili con il quadro europeo di gestione delle crisi bancarie¹¹³. Questa posizione ha sostanzialmente impedito per alcuni anni l'esecuzione degli interventi preventivi dei sistemi di garanzia e reso più difficile l'adozione di misure alternative al rimborso dei depositi, obbligando di fatto le autorità a ricorrere ad altre forme di soluzione delle crisi, più onerose per i creditori delle banche e per il sistema bancario nel suo complesso.

La qualificazione pubblica degli interventi alternativi dei DGS è stata tuttavia oggetto di un contenzioso, avviato nel 2016 dalla Repubblica italiana davanti alla Corte di giustizia europea, contro la decisione adottata dalla Commissione (il 23 dicembre 2015) in relazione all'intervento del DGS italiano (il Fondo interbancario di tutela dei depositi, FITD) a favore della Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo spa (Tercas), sottoposta ad amministrazione straordinaria all'epoca dell'intervento. Accogliendo l'orientamento sostenuto dall'Italia, nel marzo 2021 la Corte di giustizia europea

La Banca d'Italia partecipa alle discussioni in corso presso le principali istituzioni europee sulla revisione del quadro normativo comunitario in materia di gestione delle crisi bancarie e garanzia dei depositi.

Il dibattito riguarda diversi temi, tra cui le modalità di gestione della crisi delle banche di piccola e media dimensione, la maggior parte delle quali non è destinata alla risoluzione, bensì alla liquidazione sulla base di procedure di insolvenza regolate a livello nazionale e molto eterogenee fra loro^a.

Tra le ulteriori tematiche oggetto di discussione rileva l'introduzione di un sistema comune di garanzia dei depositi a livello europeo (EDIS), che rappresenterebbe il terzo pilastro, tuttora mancante, dell'Unione bancaria. Nel negoziato per la sua

La revisione del quadro normativo europeo in materia di gestione delle crisi

- a Per queste banche la discussione riguarda, tra l'altro: (a) la possibile introduzione di una procedura di liquidazione armonizzata a livello europeo; (b) la definizione della nozione di interesse pubblico che condiziona l'avvio della risoluzione; (c) le fonti di finanziamento per la soluzione delle crisi; (d) il calcolo del minor onere per l'esecuzione di interventi alternativi e preventivi dei DGS (rispetto al rimborso dei depositanti); (e) l'armonizzazione della gerarchia dei creditori.

112 La BRRD ha inoltre introdotto un criterio di privilegio per i depositanti (*depositor preference*), in base al quale i crediti dei depositanti e dei sistemi di garanzia dei depositi che a questi si surrogano in caso di rimborso vengono soddisfatti prima rispetto a quelli degli altri creditori ordinari. Questo principio modifica la convenienza dei sistemi di garanzia dei depositanti a intervenire con misure alternative al rimborso dei depositi. Il nuovo quadro riduce infatti il costo del rimborso diretto e rende più difficoltoso il rispetto del principio del minor onere.

113 Per maggiori dettagli, cfr. il [dossier del 23 dicembre 2015](#) pubblicato sul sito del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF).

istituzione, la Banca presta supporto tecnico al MEF. L'EDIS, che sarebbe amministrato a livello europeo e attingerebbe a un fondo comune (*deposit insurance fund, DIF*)^b, avrebbe la finalità di assicurare lo stesso livello di protezione a tutti i titolari di depositi nell'Unione bancaria. Nel novembre 2015 la Commissione europea aveva avanzato una proposta legislativa per la creazione del sistema, ma il negoziato per la sua istituzione è tuttora in corso.

La discussione vede contrapposte le posizioni di quei paesi che subordinano l'introduzione dello schema a ulteriori progressi nel campo della riduzione dei rischi del settore bancario, rispetto a quelle di altri Stati membri, tra cui l'Italia, che ritengono prioritario avviare l'EDIS, adottando in parallelo le misure di contenimento dei rischi stessi, anche tenuto conto dei progressi già realizzati nella direzione di accrescere la resilienza del sistema bancario e finanziario europeo. Questa posizione è stata peraltro condivisa dalla BCE e dall'SRB.

Per superare lo stallo nei negoziati conseguente alle contrapposizioni sopra descritte, sono state formulate diverse proposte per un modello alternativo rispetto all'EDIS, generalmente fondato su un solo supporto di liquidità a favore dei DGS nazionali (secondo meccanismi variamente strutturati), lasciando quindi sullo sfondo la possibilità di pervenire a una piena mutualizzazione dei rischi^c. L'Italia tuttavia si è da tempo espressa nel senso di considerare cruciale l'istituzione di un EDIS fondato sulla piena mutualizzazione, obiettivo non solo irrinunciabile per migliorare la resilienza del sistema bancario e la tutela dei depositanti nell'area euro, ma anche da raggiungere entro un definito orizzonte temporale.

- b I DGS nazionali trasferirebbero progressivamente le risorse raccolte dalle banche aderenti al fondo unico europeo (DIF). La partecipazione all'EDIS sarebbe obbligatoria per i DGS dei paesi membri dell'Unione bancaria, così da garantire un parallelismo tra gli Stati partecipanti all'SSM, all'SRM e all'EDIS.
- c Sono ad esempio in corso discussioni su un modello ibrido di EDIS, che prevede la costituzione di un fondo unico alimentato da contributi riversati dai DGS nazionali e che fornirebbe liquidità a questi ultimi, sotto forma di un finanziamento affiancato, nel caso di insufficienza delle risorse finanziate, da un sistema di prestiti obbligatori tra i DGS stessi (*mandatory lending*).

ha infine riconosciuto che l'intervento del Fondo a favore di Tercas non costituiva aiuto di Stato¹¹⁴.

La pronuncia della Corte ha quindi reintrodotta margini di manovra per l'esecuzione degli interventi dei DGS diversi dal rimborso dei depositi protetti, i quali consentono di evitare la liquidazione disordinata dell'ente, in particolare nel caso di crisi di intermediari di piccola e media dimensione (non assoggettabili a risoluzione).

In ambito europeo sono in corso discussioni sulla revisione del quadro normativo comunitario in materia di gestione delle crisi bancarie e di garanzia dei depositi (cfr. il riquadro: *La revisione del quadro normativo europeo in materia di gestione delle crisi*). Queste si innestano peraltro nel più ampio dibattito sul completamento dell'Unione bancaria – ancora privo di un sistema comune di garanzia dei depositi (*European*

deposit insurance scheme, EDIS) – e sulla revisione della disciplina sugli aiuti di Stato al settore bancario.

La gestione delle crisi e il ruolo della Banca d'Italia

Dal 21 settembre 2015 la Banca d'Italia riveste, nell'ambito dell'SRM, il ruolo di autorità nazionale di risoluzione, in attuazione

114 La Corte ha respinto l'appello presentato dalla Commissione contro la sentenza emessa in primo grado dal Tribunale dell'Unione, che aveva annullato la decisione adottata dalla Commissione medesima. Secondo la Corte, il Tribunale aveva infatti stabilito correttamente che le condizioni per qualificare l'intervento del FITD come aiuto di Stato non risultavano soddisfatte, non essendo ravvisabili né l'impiego di risorse pubbliche né una decisione imputabile allo Stato, presupposti necessari per applicare le regole in materia di aiuti di Stato.

degli obblighi derivanti dalla normativa europea¹¹⁵. Per svolgere questi compiti, all'interno della Banca è stata costituita l'**Unità di risoluzione e gestione delle crisi**, che opera alle dirette dipendenze del Direttorio; l'Unità agisce in condizioni di indipendenza e assicura i necessari collegamenti informativi con la funzione di vigilanza¹¹⁶.

L'**SRB** è responsabile per le crisi delle banche significative o con operatività in più paesi dell'area dell'euro (oltre a quello in cui hanno la sede legale); ne definisce i piani di risoluzione, in collaborazione con le NRA, e, se la crisi è irreversibile, valuta l'applicazione delle misure di risoluzione, sottoponendole alle valutazioni della Commissione europea e, in alcuni casi, del Consiglio europeo. Le singole NRA, oltre a contribuire alle decisioni dell'**SRB**, seguono l'attuazione a livello nazionale delle concrete misure di risoluzione per le banche di competenza di quest'ultimo, secondo le modalità previste dall'ordinamento nazionale. Le NRA infine collaborano con l'**SRB** nei gruppi interni di risoluzione (*Internal Resolution Team, IRT*) coordinati dallo stesso **SRB** e composti dal relativo personale e da quello delle autorità nazionali competenti per il gruppo bancario in questione.

In qualità di autorità nazionale di risoluzione, la Banca d'Italia è direttamente responsabile della gestione delle crisi delle banche non rientranti nella competenza dell'**SRB** (meno significative) operanti in Italia (oltre che degli intermediari non bancari soggetti alla sua supervisione). L'Istituto programma le modalità di gestione delle crisi di queste banche attraverso la predisposizione di piani di risoluzione.

I piani mirano a individuare le funzioni critiche della banca, a valutare e ad affrontare eventuali impedimenti alla risoluzione, a fissare un livello adeguato del requisito MREL e a individuare la strategia e gli strumenti di risoluzione da applicare in caso di crisi. Viene anche valutato il grado di risolvibilità dell'ente, avendo riguardo a numerosi profili: governo societario, per sostenere la pianificazione e l'esecuzione della risoluzione; gestione della liquidità in risoluzione; continuità operativa e di accesso alle infrastrutture di mercato; sistemi informativi a supporto della pianificazione e dell'esecuzione degli strumenti di risoluzione; comunicazione; separabilità e riorganizzazione; capacità di assorbire le perdite e di ricapitalizzazione.

L'eventuale individuazione di impedimenti sostanziali alla risoluzione determina l'attivazione da parte dell'autorità di risoluzione di una procedura formale per la loro rimozione.

La risoluzione, qualora ne ricorrano i presupposti, può essere attuata attraverso diversi strumenti, anche in combinazione fra loro, illustrati nella figura 7.3.

Se non sussistono le condizioni per la risoluzione, la banca dichiarata in dissesto (o a rischio di dissesto) deve essere liquidata secondo la procedura di insolvenza nazionale, che, per l'ordinamento italiano, come accennato, è l'**LCA**.

In questo caso¹¹⁷ la Banca d'Italia propone al MEF l'avvio dell'**LCA**, che comporta tipicamente l'uscita dell'intermediario dal mercato. La procedura è stata tradizionalmente disposta ricorrendo – in fase di avvio – a operazioni di cessione delle attività e passività della banca in dissesto a un acquirente idoneo a proseguirne la gestione¹¹⁸, realizzate con il supporto del DGS (cfr. il paragrafo: *Il quadro normativo applicabile in Italia*); ciò nel presupposto che questo tipo di transazioni rappresenti lo strumento più efficiente per assicurare una piena tutela dei depositanti e degli

115 La Banca d'Italia è stata designata autorità nazionale di risoluzione con D.lgs. 72/2015 e con L. 114/2015 (legge di delegazione europea del 2014).

116 È stato anche istituito un Comitato consultivo per la risoluzione e gestione delle crisi, con funzioni consultive e di supporto al Direttorio. Il Comitato, composto dall'Avvocato generale (Presidente), dal Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria e dal Capo dell'Unità di risoluzione e gestione delle crisi, formula pareri sulle proposte di atti in materia di risoluzione da sottoporre al Direttorio.

117 In particolare la liquidazione coatta amministrativa può essere avviata quando, congiuntamente: (a) la banca è in dissesto/a rischio di dissesto; (b) non si possono ragionevolmente prospettare misure alternative che permettano di superare la situazione in tempi adeguati; (c) sia stata accertata l'assenza dell'interesse pubblico alla risoluzione.

118 Nel 2017 ad esempio il MEF, su proposta della Banca d'Italia, ha disposto l'**LCA** per Veneto Banca spa e Banca Popolare di Vicenza spa: per entrambe la Banca centrale europea aveva accertato lo stato di "dissesto o rischio di dissesto" e l'**SRB** aveva deciso che non ricorresse, ai sensi della normativa europea, interesse pubblico ad avviare una procedura di risoluzione. Le attività e le passività delle due banche sono state cedute a Intesa Sanpaolo spa.

Figura 7.3

Strumenti di risoluzione



altri creditori dell'intermediario, preservare i valori aziendali, assicurare la continuità dei rapporti giuridici facenti capo alla banca, scongiurando una crisi di fiducia tra la clientela. Se la cessione non è possibile, l'LCA si svolge nella forma di una liquidazione atomistica dell'attivo, funzionale al pagamento dei creditori, nei limiti in cui la realizzazione dell'attivo lo consente e comunque salvaguardando i depositi fino a 100.000 euro, tutelati dai DGS. L'avvio dell'LCA costituisce inoltre causa di revoca della licenza bancaria, che è disposta dalla

Banca centrale europea su proposta della Banca d'Italia¹¹⁹, e alla quale segue la cancellazione della banca dall'albo. Alla Banca d'Italia compete la nomina (così come la revoca e la sostituzione) degli organi della procedura, costituiti da uno o più commissari liquidatori – incaricati delle operazioni di liquidazione dell'attivo e di riparto – e da un comitato di sorveglianza con funzioni consultive e di controllo¹²⁰. L'LCA si applica alle banche, agli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del TUB, agli istituti di moneta elettronica e di

pagamento. Trova inoltre applicazione nei confronti delle SIM, SGR, Sicav e Sicaf, secondo la disciplina dettata dall'art. 57 del TUF. La Banca d'Italia provvede infine alla nomina degli organi liquidatori dei fondi di investimento gestiti da SGR, posti in liquidazione giudiziale dai tribunali competenti (art. 57, comma 6-bis del TUF).

Il Fondo nazionale di risoluzione

Nel 2015 la Banca d'Italia – in attuazione delle norme di recepimento della BRRD¹²¹ – ha costituito il Fondo nazionale di risoluzione (FNR), allo scopo di apportare i mezzi finanziari necessari a conseguire gli obiettivi delle procedure di risoluzione. In particolare l'FNR ha un patrimonio, distinto da quello della Banca d'Italia e da ogni altro patrimonio dalla stessa gestito, che è alimentato dai contributi versati dagli intermediari italiani. L'FNR ha effettuato nel 2015 una serie di interventi per finanziare la risoluzione delle quattro banche italiane che versavano in stato di dissesto (Banca delle Marche spa, Cassa di Risparmio di Ferrara spa, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti e Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio società cooperativa)¹²².

119 Con l'avvio dell'SSM il potere di revoca è stato centralizzato in capo alla BCE.

120 Alla Banca d'Italia spetta la direzione della procedura, con il potere di emanare direttive generali o particolari, così come di stabilire che talune categorie di operazioni o atti dei commissari liquidatori debbano essere da essa autorizzate o debba essere preliminarmente sentito il Comitato di sorveglianza.

121 D.lgs. 180/2015.

122 Il programma di risoluzione delle banche ha previsto: la cessione delle aziende bancarie a quattro enti-ponte di nuova costituzione (*bridge banks*) in vista della loro successiva collocazione sul mercato; la cessione dei crediti in sofferenza dagli enti-ponte a una neocostituita società veicolo per la gestione delle attività (REV Gestione Crediti spa); l'intervento dell'FNR per il finanziamento delle misure di risoluzione. Il processo di vendita degli enti-ponte si è concluso nel 2017 con la cessione degli stessi a due intermediari di elevato standing.

Le attività connesse con il Fondo di risoluzione unico

Il Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF) è alimentato dai contributi annuali delle banche e di alcune SIM stabilite negli Stati membri appartenenti all'Unione bancaria; se necessario, possono essere richiesti versamenti addizionali. La sua dotazione può essere incrementata con finanziamenti e con i ricavi derivanti dall'investimento delle proprie risorse¹²³.

I contributi sono versati alle autorità di risoluzione nazionali ed è in corso il processo per la loro progressiva condivisione all'interno dell'area, secondo le modalità indicate in un accordo intergovernativo del maggio 2014. L'accordo prevede che i contributi versati al Fondo appartengano inizialmente a comparti nazionali separati, corrispondenti a ciascuno Stato membro, e che nel corso del periodo transitorio siano progressivamente trasferiti da questi comparti al Fondo, in modo che a regime (dal 1° gennaio 2024) le risorse siano definitivamente messe in comune e possano essere utilizzate per finanziare la risoluzione di qualsiasi banca dell'area dell'euro sottoposta all'SRM¹²⁴.

Nel novembre 2020 è stata concordata l'introduzione anticipata al 2022, originariamente prevista

al termine del periodo transitorio, di un meccanismo di sostegno dell'SRF, attivabile nel caso in cui questo non disponga temporaneamente di risorse sufficienti a finanziare gli interventi da porre in essere (*common backstop*). Quando ne ricorrano i presupposti, l'SRB potrebbe richiedere prestiti al Meccanismo europeo di stabilità (European Stability Mechanism, ESM) per finanziare le azioni di risoluzione¹²⁵. Ciò consentirebbe di aumentare la fiducia del sistema finanziario e del mercato nel quadro di riferimento definito per la risoluzione delle banche.

La Banca d'Italia acquisisce le informazioni necessarie per la determinazione da parte dell'SRB della misura dei contributi dovuti dagli intermediari e le comunica all'SRB stesso. La Banca raccoglie poi dagli intermediari le relative contribuzioni e le riversa successivamente all'SRF; fornisce inoltre supporto all'SRB nel trattamento di casi specifici del sistema nazionale e agli intermediari chiamati alla contribuzione, con particolare riguardo alla segnalazione dei dati¹²⁶.

La supervisione sui sistemi di garanzia dei depositi

La trasposizione nell'ordinamento nazionale della direttiva relativa

ai sistemi di garanzia dei depositi ha comportato una revisione delle modalità attraverso cui la Banca d'Italia è chiamata a vigilare sui sistemi di garanzia dei depositanti. In particolare, nel nuovo quadro la Banca verifica e controlla i sistemi di garanzia nazionali (FITD e Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo), tenendo conto delle linee guida emanate dall'EBA e nel rispetto degli atti delegati adottati dalla Commissione europea. La Banca può anche emanare disposizioni che specificano come attuare la normativa applicabile ai sistemi di garanzia dei depositi.

L'Istituto riconosce i sistemi di garanzia approvandone gli statuti e i modelli interni di determinazione dei contributi dovuti dalle banche aderenti, secondo una metodologia ponderata per il rischio; se lo statuto di un sistema di garanzia prevede la possibilità di realizzare interventi preventivi per superare lo stato di dissesto o di rischio di dissesto, verifica che il sistema sia dotato di procedure e di sistemi appropriati per selezionare la tipologia di intervento, darvi esecuzione e monitorarne i rischi. I sistemi hanno inoltre l'obbligo di effettuare, almeno ogni tre anni, prove di resistenza della propria capacità di intervento, sul cui rispetto vigila la Banca.

123 Nel caso in cui i contributi dovuti non siano immediatamente accessibili o non siano sufficienti, l'SRB può contrarre prestiti o altre forme di finanziamento presso terzi, alle migliori condizioni di mercato; se le risorse dovessero essere ancora insufficienti, può inoltre ricorrere a finanziamenti pubblici, a determinate condizioni.

124 Nel periodo transitorio, se occorre intervenire con una sovvenzione in caso di crisi, si utilizzano per prime le risorse accantonate nei comparti degli Stati in cui hanno sede le banche coinvolte; le altre risorse sono utilizzate in seconda battuta, con una condivisione mutualistica crescente nel tempo.

125 Il meccanismo sarebbe disponibile in ultima istanza e nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato. I finanziamenti verrebbero rimborsati dal settore bancario mediante prelievi in tutti gli Stati membri partecipanti.

126 A partire dal 2016 le contribuzioni del sistema bancario italiano sono state riversate all'SRF.

8 La stabilità finanziaria e le politiche macroprudenziali

La stabilità del sistema finanziario si fonda sulla fiducia tra gli operatori che vi partecipano: risparmiatori, investitori, banche, altri intermediari e gestori delle infrastrutture di mercato. La fiducia è essenziale perché la finanza, pur con le differenze esistenti fra le tipologie di contratti e strumenti – titoli di debito, quote di capitale, quote di fondi di investimento, gestioni fiduciarie, contratti per la copertura di diversi tipi di rischi, prodotti di finanza strutturata – comporta sempre uno scambio

tra risorse presenti e certe (un prestito o un pagamento iniziale) e risorse future più o meno incerte (la restituzione di un prestito con gli interessi o pagamenti futuri legati agli andamenti del mercato). Per chi partecipa a questo scambio è necessario che: le regole siano chiare; il mercato funzioni in modo ordinato; gli intermediari e le loro controparti siano stabili; i rischi – in sé ineliminabili – siano ben compresi.

I livelli di tutela della stabilità finanziaria sono due:

microeconomico e macroeconomico. Il primo, perseguito dalla vigilanza microprudenziale, mira ad assicurare che i singoli intermediari – specialmente le banche, che svolgono un ruolo chiave nel sistema finanziario – vengano gestiti in modo sano e prudente, senza assumere rischi eccessivi (cfr. il capitolo 6: *La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*). Il secondo livello di tutela, esercitato dalla vigilanza macroprudenziale, considera il sistema finanziario nel suo insieme, partendo dalla constatazione – la cui importanza è emersa con forza nella crisi finanziaria del 2007-08 – che l'andamento del ciclo finanziario e la rete di interconnessioni tra gli intermediari e le loro controparti creino rischi aggiuntivi rispetto a quelli assunti dai singoli partecipanti.

Questi rischi, cosiddetti sistemici, sono di vario tipo, ma i principali sono tre: di contagio, di concentrazione e di prociclicità. Il rischio di contagio deriva dai legami fra operatori e mercati: il fallimento di un operatore può ripercuotersi sui suoi creditori, determinando, in casi particolarmente gravi, fallimenti a catena; l'importanza sistemica di un'istituzione, cioè l'entità del contagio che può provocare in caso di insolvenza, è tanto maggiore quanto più è grande e interconnessa con altri intermediari. Il rischio di concentrazione si crea ad esempio quando un sistema, come quello bancario, è eccessivamente

esposto nei confronti di uno specifico comparto di attività, come il mercato immobiliare, o di determinati segmenti di rischio, quali le fluttuazioni del tasso di cambio. Il rischio di prociclicità deriva dal fatto che un eccesso di fiducia può alimentare le cosiddette bolle speculative: queste si verificano nel caso di una corsa agli acquisti di determinate attività finanziarie per le quali ci si attende un aumento di valore e i cui prezzi sono poi effettivamente spinti al rialzo dalla stessa corsa agli acquisti. Lo scoppio della bolla, per un brusco venire meno della fiducia o della liquidità sui mercati, può avere conseguenze gravissime su tutto il sistema finanziario. Questi tre tipi di rischio possono interagire tra loro, aggravando l'impatto complessivo sul sistema finanziario.

La prudenza del singolo intermediario, cui mira la vigilanza prudenziale (cfr. capitolo 6: *La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*), non è sufficiente per prevenire i rischi sistemici. Se ad esempio i singoli operatori erogano credito per l'acquisto di abitazioni in modo tale che il mutuo non superi una certa percentuale del valore dell'immobile ricevuto in garanzia, ciò di per sé non esclude che le quotazioni immobiliari possano raggiungere livelli molto elevati, alimentando una bolla. I singoli intermediari infatti continuerebbero a fornire finanziamenti sempre maggiori, rassicurati dal valore crescente degli

immobili ricevuti in garanzia¹²⁷. Qualora la bolla dovesse scoppiare, le garanzie ricevute potrebbero rivelarsi insufficienti per coprire i rischi assunti e gli intermediari nel loro complesso subirebbero perdite molto elevate.

Il ruolo che questi rischi hanno avuto nella crisi finanziaria del 2007-08 ha indotto i regolatori internazionali a introdurre strumenti di vigilanza macroprudenziale. I più importanti sono: (a) i presidi prudenziali rafforzati, essenzialmente sotto forma di requisiti aggiuntivi di capitale, per gli intermediari che hanno rilevanza sistemica; (b) le forme di penalizzazione per la concentrazione del rischio sistemico; (c) la riserva di capitale anticiclica, da accumulare in periodi di rapida crescita del credito e utilizzare durante una crisi sistemica. Poiché alcuni di questi strumenti si sovrappongono, in tutto o in parte, con quelli microprudenziali, è importante coordinarne attentamente l'impiego per le due distinte finalità.

La stabilità finanziaria rileva anche per la conduzione della politica monetaria. La nuova strategia di politica monetaria della Banca centrale europea, resa pubblica nel luglio 2021, prevede che le decisioni di politica monetaria tengano conto anche delle implicazioni per la stabilità finanziaria, che rappresenta un presupposto essenziale per la stabilità dei prezzi e viceversa (cfr. il capitolo 2: *La politica monetaria*).

127 Per altro verso, dal momento che l'assenza di limiti all'importo dei mutui può favorire la creazione di una bolla, la supervisione prudenziale sui comportamenti dei singoli intermediari è un prerequisito necessario della stabilità dell'intero sistema.

Il quadro di riferimento

L'applicazione degli strumenti macroprudenziali richiede di tenere conto anche dell'interazione con la politica monetaria e con l'azione di vigilanza sui vari settori (bancario, assicurativo, del risparmio gestito, dei mercati finanziari). Per assicurare una sorveglianza coerente e adeguata nell'Unione europea, a seguito della crisi del 2007-08 è stato costituito il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision, ESFS), che comprende un pilastro microprudenziale, composto dalle autorità di vigilanza settoriali nazionali ed europee¹²⁸, e uno macroprudenziale. Quest'ultimo è costituito dal Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB), che ha il compito di identificare, monitorare e valutare i rischi per il sistema finanziario europeo ed eventualmente di emanare, sulla base delle proprie analisi, segnalazioni e raccomandazioni agli Stati membri e alle autorità di vigilanza nazionali.

I cicli finanziari sono influenzati

da specificità dei singoli mercati e possono divergere tra i paesi dell'Unione. Per questo motivo i poteri di vigilanza macroprudenziale sono attribuiti innanzitutto alle autorità nazionali, sia pure in un quadro di coordinamento europeo. A ciascun paese è stato quindi chiesto di istituire un'autorità per il coordinamento delle politiche macroprudenziali a livello nazionale¹²⁹. Successivamente la normativa europea, nell'introdurre per la prima volta strumenti macroprudenziali armonizzati per il settore bancario, ha chiesto agli Stati membri di individuare le autorità nazionali designate ad applicarli¹³⁰: nel nostro paese l'autorità designata è la Banca d'Italia¹³¹. Con la costituzione del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM) sono stati attribuiti poteri macroprudenziali anche alla Banca centrale europea, che può adottare misure armonizzate più restrittive rispetto a quelle nazionali al fine di contrastare l'eventuale inefficacia di queste ultime e le possibili ripercussioni negative sulla stabilità di altri paesi dell'area dell'euro.

Obiettivi, strumenti e indicatori per le analisi di stabilità finanziaria

Per conseguire l'obiettivo finale della stabilità del sistema finanziario, la Banca d'Italia individua e persegue obiettivi intermedi di politica macroprudenziale, valutandone periodicamente l'adeguatezza rispetto all'evoluzione del sistema finanziario e all'insorgere di nuove fonti di rischio sistemico.

Gli obiettivi intermedi, in linea con quelli raccomandati a livello europeo¹³², sono: (a) evitare o attenuare un'espansione eccessiva del credito e della leva finanziaria (il rapporto tra debiti e mezzi propri) degli intermediari, delle famiglie e delle imprese¹³³; (b) ridurre forti disallineamenti delle scadenze degli intermediari e carenze di liquidità del mercato¹³⁴; (c) limitare la concentrazione delle esposizioni del sistema verso specifici comparti o segmenti di rischio; (d) contenere il rischio di azzardo morale da parte di istituzioni a rilevanza sistemica dovuto all'esistenza di incentivi distorti, quale l'implicita

128 Si tratta dell'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA), dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority, ESMA) e dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA).

129 Raccomandazione ESRB/2011/3. Questa autorità non è stata ancora costituita in Italia.

130 Direttiva UE/2013/36 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (Capital Requirements Directive, CRD4); regolamento UE/2013/575 sui requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (Capital Requirements Regulation, CRR).

131 D.lgs. 385/1993, art. 53-ter.

132 Raccomandazione ESRB/2013/1 sugli obiettivi intermedi e gli strumenti di politica macroprudenziale.

133 Ciò in considerazione del fatto che le politiche creditizie degli intermediari, in particolare delle banche, possono essere procicliche e amplificare l'impatto di shock finanziari negativi, e che elevati livelli di indebitamento di famiglie e imprese possono tradursi in difficoltà da parte di questi operatori a ripagare i debiti, con ripercussioni negative sulla qualità degli attivi bancari e sulla stabilità del sistema finanziario.

134 Le banche, approvvigionandosi attraverso la raccolta di depositi a breve termine e finanziando progetti a più lunga scadenza, sono esposte al rischio di rifinanziamento, che tende ad aumentare con il prevalere di situazioni di eccessivo disallineamento delle scadenze e può costringere gli intermediari a vendere attività in condizioni di scarsa liquidità, innescando meccanismi di panico e di contagio finanziario.

garanzia che una banca verrebbe salvata con un intervento pubblico in quanto “troppo grande per fallire”; (e) rafforzare la tenuta delle infrastrutture finanziarie.

La Banca d'Italia ha sviluppato numerosi indicatori e modelli analitici per individuare le minacce alla stabilità del sistema finanziario e per valutare l'attivazione di strumenti macroprudenziali. I risultati di queste analisi sono illustrati nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria* pubblicato due volte l'anno.

L'Istituto si è dotato di un sistema di indicatori quantitativi (*risk dashboard*) per la sorveglianza sui rischi per la stabilità finanziaria, analoghi agli schemi di rilevazione utilizzati dall'Eurosistema e dall'ESRB¹³⁵. L'insieme degli indicatori deve essere in grado di segnalare in anticipo l'insorgere di rischi per il sistema finanziario. L'andamento del credito è ad esempio attentamente monitorato, in quanto una sua crescita eccessiva è spesso all'origine di bolle immobiliari o finanziarie, mentre l'indicatore principale per l'analisi del ciclo finanziario – definito dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, recepito nella normativa europea e calcolato periodicamente – misura lo scostamento dalla tendenza di lungo periodo del rapporto tra

credito e prodotto interno lordo¹³⁶. L'analisi per l'Italia si avvale anche di altri indicatori legati all'andamento del ciclo economico, come il tasso di disoccupazione e il tasso di inflazione, o connessi con le caratteristiche del debito pubblico e con l'andamento dei conti con l'estero.

La Banca d'Italia utilizza specifici strumenti per valutare i rischi per la stabilità finanziaria derivanti da un eccessivo indebitamento di famiglie e imprese. In particolare sono stati sviluppati modelli di microsimulazione che stimano i rischi di insolvenza dei due settori in diversi scenari di evoluzione delle variabili rilevanti, come il reddito disponibile e i tassi di interesse, valutandone l'impatto sulla qualità del credito concesso dalle banche.

Le crisi finanziarie sono spesso associate a episodi di forti aumenti dei prezzi nel settore immobiliare. L'analisi di possibili concentrazioni di rischi verso questo settore si basa su una serie di modelli che mirano a individuare le vulnerabilità delle banche derivanti dal mercato immobiliare. I risultati sono valutati in combinazione con altri indicatori congiunturali e strutturali relativi a prezzi, compravendite, credito a famiglie e società immobiliari, valore aggiunto nel settore delle

costruzioni.

I rischi di rifinanziamento, di liquidità e di disallineamento delle scadenze dell'attivo e del passivo nel sistema bancario nazionale vengono valutati attraverso l'analisi della dinamica e del costo della raccolta. È stata anche sviluppata una misura del rischio di liquidità dei mercati finanziari italiani che compendia diversi indicatori relativi ai principali mercati di riferimento (azionario e obbligazionario privato, titoli di Stato, mercato monetario).

Oltre ai rischi di natura ciclica, la Banca d'Italia valuta i rischi connessi con le caratteristiche strutturali del sistema, in particolare quelli derivanti dagli intermediari la cui insolvenza può produrre forti danni all'intero sistema finanziario. Ogni anno l'Istituto identifica le banche aventi rilevanza sistemica nazionale (*Other Systemically Important Institutions, O-SII*) sulla base della normativa europea¹³⁷, nonché quelle a rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Institutions, G-SII*), utilizzando una metodologia coerente con quanto stabilito a livello internazionale dal Comitato di Basilea e dal Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB)¹³⁸.

135 Gli indicatori sono organizzati in tabelle che consentono di evidenziare le zone di tranquillità, di attenzione e di allarme, corrispondenti a diversi livelli di rischio.

136 Viene utilizzata una metodologia che si differenzia per alcuni aspetti da quella di Basilea per tenere conto delle caratteristiche del ciclo creditizio in Italia. I rischi legati a una crescita eccessiva del credito sono valutati in base alle proiezioni su un orizzonte biennale dell'indicatore guida, ottenute mediante un modello di stima che incorpora gli scenari macroeconomici più recenti, tenendo conto della distribuzione di probabilità delle previsioni.

137 CRD4 e orientamenti dell'EBA sui criteri per determinare le condizioni di applicazione dell'art. 131, par. 3, della direttiva UE/2013/36 per quanto riguarda la valutazione di altre O-SII (EBA/GL/2014/10).

138 Regolamento delegato UE/2014/1222 della Commissione europea che precisa la metodologia per l'individuazione degli enti a rilevanza sistemica a livello globale e per la definizione delle sottocategorie di enti a rilevanza sistemica a livello globale.

Il contributo ai lavori in materia di stabilità finanziaria a livello internazionale

Le analisi sui rischi condotte a livello nazionale contribuiscono anche a definire le posizioni della Banca negli organismi che si occupano di stabilità finanziaria a livello internazionale ed europeo. Tra i primi si segnalano l'FSB, la principale sede di cooperazione tra paesi sulle questioni regolamentari, e il Comitato sul sistema finanziario globale (Committee on the Global Financial System, CGFS) della Banca dei regolamenti internazionali, che ha il compito di analizzare i rischi di potenziale instabilità per il sistema finanziario globale. In queste sedi sono esaminati temi come la valutazione degli effetti delle riforme regolamentari adottate dopo la crisi finanziaria del 2007-08 (per verificare se queste abbiano prodotto eventuali conseguenze indesiderate sul finanziamento e sulla crescita economica) oppure come la prevenzione o la mitigazione dei rischi per la stabilità finanziaria che potrebbero derivare dal ruolo sempre maggiore degli intermediari non bancari, soggetti a livelli e modalità di regolamentazione molto diversi da quelli bancari. A livello europeo la cooperazione sulle questioni di stabilità finanziaria si svolge attraverso l'ESRB, la BCE e il Comitato economico e finanziario (Economic and Financial Committee, EFC), l'organismo chiamato a preparare le decisioni del Consiglio dei ministri economici e finanziari della UE,

comprese le misure di regolamentazione finanziaria.

Tra i nuovi rischi oggetto di analisi a livello europeo e internazionale si segnalano i rischi cibernetici, quelli connessi con gli investimenti in criptoattività e quelli legati al cambiamento climatico.

Gli strumenti delle politiche macroprudenziali

La Banca d'Italia può attivare strumenti di vigilanza macroprudenziale per prevenire o mitigare i rischi sistemici, quali quelli codificati dalla normativa europea. Il principale strumento macroprudenziale armonizzato consiste

nella possibilità di imporre alle banche di mantenere una riserva di capitale anticiclica. La misura può essere introdotta o inasprita nelle fasi espansive del ciclo finanziario per attenuare i rischi di crescita eccessiva del credito. Nelle fasi di contrazione la riserva può invece essere ridotta o eliminata, per consentire alle banche di utilizzare il capitale aggiuntivo accumulato e alleviare la riduzione dell'offerta di finanziamenti che tipicamente si registra nelle fasi meno favorevoli del ciclo.

Altri strumenti armonizzati a livello europeo rendono possibile imporre sia ponderazioni del rischio più elevate per contrastare l'accumulo di concentrazioni del credito

Tavola 8.1

Principali strumenti macroprudenziali per il sistema bancario^a

| Strumento | Finalità |
|--|--|
| Strumenti armonizzati a livello europeo^b | |
| Riserva di capitale anticiclica (<i>countercyclical capital buffer</i> , CCyB) | Riduzione della prociclicità del sistema finanziario, attraverso la costituzione di riserve di capitale nelle fasi di espansione del ciclo finanziario, da utilizzare in quelle di contrazione per assorbire eventuali perdite |
| Riserve di capitale per le istituzioni a rilevanza sistemica globale o nazionale (G-SII e O-SII) | Aumento della capacità di assorbimento delle perdite da parte delle istituzioni a rilevanza sistemica |
| Riserva di capitale a fronte del rischio sistemico (<i>systemic risk buffer</i> , SyRB) | Prevenzione o attenuazione dei rischi sistemici strutturali di lungo periodo |
| Requisiti patrimoniali aggiuntivi per le esposizioni verso il settore immobiliare | Prevenzione o attenuazione dei rischi sistemici derivanti dalle esposizioni verso il settore immobiliare |
| Strumenti non armonizzati a livello europeo^c | |
| Imposizione di limiti: al valore dei prestiti in rapporto alle garanzie sottostanti (<i>loan-to-value ratio</i>) o in rapporto al reddito del debitore (<i>loan-to-income ratio</i>); al valore delle rate in rapporto al reddito del debitore (<i>debt service-to-income ratio</i>) | Attenuazione delle fasi del ciclo creditizio e aumento della capacità di tenuta delle banche, attraverso la riduzione dell'assunzione di rischio da parte dei prenditori di fondi |

^a Per un elenco più ampio degli strumenti, cfr. la raccomandazione ERSB/2013/1.

^b Strumenti previsti dalla direttiva CRD4 e dal regolamento CRR.

^c Strumenti non previsti dalla normativa europea, ma attivabili dai singoli Stati sulla base della legislazione nazionale, dove consentito. L'elenco proposto non è esaustivo.

verso il comparto immobiliare, sia riserve aggiuntive di capitale per le istituzioni creditizie di rilevanza sistemica a livello globale o nazionale. È prevista inoltre la riserva di capitale per il rischio sistemico, uno strumento molto flessibile che può essere utilizzato per fare fronte a rischi non coperti dalla riserva di capitale anticiclica o dai buffer di capitale per le banche a rilevanza sistemica.

La Banca d'Italia ha anche la facoltà di introdurre strumenti macroprudenziali ulteriori rispetto a quelli previsti dalle norme

comunitarie (tav. 8.1). La circolare 285/2013 (Disposizioni di vigilanza per le banche) prevede la possibilità per l'Istituto di adottare misure basate sulle caratteristiche dei clienti o dei finanziamenti, quali limiti al rapporto tra il valore del prestito e quello del bene dato in garanzia o al rapporto tra il valore del prestito e il reddito del debitore. Si tratta di strumenti già utilizzati in diversi paesi della UE, in situazioni di rischi elevati o crescenti derivanti dal mercato immobiliare, per limitare l'indebitamento di famiglie e imprese e

contenere i rischi per le banche.

La legge attribuisce alla Banca d'Italia anche un potere di intervento sugli strumenti finanziari in circolazione in Italia, sui depositi strutturati e sulle attività e pratiche finanziarie collegate (*product intervention power*, art. 7-bis del TUF) per preservare la stabilità del sistema finanziario nazionale. In questo ambito l'Istituto svolge regolarmente analisi sui rischi e collabora con la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob)¹³⁹ e con le autorità europee competenti (ESMA, EBA).

139 L'art. 7 bis del TUF attribuisce alla Consob potere di intervento per quanto riguarda sia la tutela degli investitori, sia l'ordinato funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari e delle merci.

9

La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

Il sistema antiriciclaggio in Italia: il ruolo della Banca d'Italia

Il riciclaggio di denaro di provenienza illecita è un'attività criminale attraverso la quale le risorse provento di un reato (cosiddetto reato presupposto) vengono reimmesse nell'economia legale per celarne l'origine, farle apparire legittime e poterne godere. Il finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa segue per certi aspetti il percorso inverso: dall'economia legale alle attività illecite. Al di là degli effetti deleteri di queste pratiche sull'integrità e la stabilità del sistema finanziario e sulla sicurezza dei cittadini, l'inquinamento dell'economia legale che ne deriva è spesso un peso e un freno allo sviluppo economico e all'allocatione efficiente delle risorse. Vengono infatti favorite imprese e attività la cui forza risiede nel legame con la criminalità e non nella capacità innovativa e nell'efficienza produttiva.

Il contrasto del riciclaggio è perciò essenziale non solo ai fini della lotta alla criminalità, riducendo i guadagni netti effettivi che da questa possono derivare, ma anche per preservare un ambiente economico e finanziario sano. Per tali motivi e per la conoscenza del mondo economico e finanziario che caratterizza le attività criminali, il contrasto al riciclaggio è affidato

non solo alle Forze dell'ordine e all'Autorità giudiziaria, ma anche a soggetti quali la Banca d'Italia.

La normativa italiana¹⁴⁰, sulla base di quella internazionale ed europea, ha disegnato un sistema nazionale di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (*anti-money laundering/combating the financing of terrorism*, AML/CFT) che prevede l'interazione di più autorità, tra cui il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), l'**Unità di informazione finanziaria per l'Italia** (UIF), la Guardia di finanza, gli organi giudiziari e investigativi. Alla Banca d'Italia spetta in particolare di verificare il rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte degli intermediari bancari e finanziari; a tal fine le sono conferiti poteri normativi, di controllo (anche ispettivo) e sanzionatori.

Sul piano normativo la Banca, che collabora strettamente con la UIF (cfr. il capitolo 10: *La prevenzione del riciclaggio e l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia*) emana disposizioni in materia di: (a) organizzazione, procedure e controlli interni; (b) adeguata verifica della clientela; (c) conservazione e messa a disposizione dei documenti, dei dati e delle informazioni; (d) procedura sanzionatoria amministrativa¹⁴¹. I controlli antiriciclaggio si esplicano attraverso analisi e interventi finalizzati a individuare tempestivamente segnali di debolezza negli assetti tecnico-organizzativi

antiriciclaggio e a sollecitarne la rimozione mediante l'adozione di appropriate misure correttive.

Per esercitare al meglio queste funzioni, dal giugno 2022 è stata costituita l'Unità di Supervisione e normativa antiriciclaggio (SNA), posta alle dirette dipendenze del Direttore, che accentra tutti i compiti di vigilanza e regolamentari antiriciclaggio nei confronti degli intermediari bancari e finanziari. Questo assetto organizzativo agevolerà il raccordo con il nuovo sistema europeo che si sta delineando, caratterizzato dalla costituenda Autorità europea per l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo (Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, AMLA).

La definizione delle regole

La dimensione transnazionale dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è alla base di un significativo processo di produzione, a livello internazionale, di standard regolamentari e di vigilanza. Un ruolo di guida è stato assunto dal **Gruppo di azione finanziaria internazionale** (GAFI), organismo che definisce e promuove i principi fondamentali per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, contribuendo in modo determinante al coordinamento tra gli

140 Costituita in via principale dal D.lgs. 231/2007, come modificato dal D.lgs. 90/2017.

141 A seguito delle modifiche apportate al D.lgs. 231/2007, la Banca d'Italia, tra il 2019 e il 2020, ha emanato le disposizioni riguardanti i quattro ambiti sopra richiamati.

Stati. Il GAFI ha predisposto e adottato un **set di standard, le cosiddette 40 raccomandazioni**, costantemente aggiornate.

Nel contesto europeo la principale fonte della disciplina antiriciclaggio – sviluppata in attuazione degli standard GAFI – è costituita dalla direttiva UE/2015/849 (quarta direttiva), come modificata dalla direttiva UE/2018/843 (quinta direttiva). All’Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) è assegnato il compito di garantire l’integrità, la trasparenza e l’ordinato funzionamento dei mercati finanziari, di contrastare l’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo (cfr. il capitolo 1: *Una visione di insieme*). Il progressivo rafforzamento e ampliamento dei compiti in materia AML/CFT in capo all’EBA mira a: (a) accrescere l’uniformità del quadro normativo europeo in materia; (b) promuovere una cooperazione efficace e lo scambio di informazioni tra tutte le autorità competenti; (c) rafforzare la convergenza delle prassi di supervisione, così da assicurare un approccio omogeneo nel

fronteggiare i rischi emergenti.

Nel luglio 2021 è stata quindi avviata un’importante revisione del quadro normativo europeo. Gli obblighi sinora contenuti nella quarta direttiva (tra cui quelli in materia di adeguata verifica, controlli interni e conservazione dei dati) dovranno essere trasfusi in un regolamento direttamente applicabile in tutti gli Stati dell’Unione e le competenze dell’EBA verranno attribuite a un’autorità europea di nuova istituzione con compiti di vigilanza AML/CFT (cfr. il riquadro: *La nuova Autorità europea per l’antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo del capitolo 1*)¹⁴².

L’attività AML/CFT della Banca d’Italia

L’attività di vigilanza a fini AML/CFT si realizza attraverso il controllo del rispetto della normativa primaria e secondaria su tutti gli intermediari bancari e finanziari con sede in Italia, nonché su quelli esteri stabiliti in Italia (inclusi succursali di banche, imprese di investimento, società di gestione di fondi, istituti

di pagamento e istituti di moneta elettronica, punti di contatto)¹⁴³.

L’azione di vigilanza prevede due tipi di controlli: quelli documentali, basati sull’analisi delle informazioni raccolte anche dagli intermediari, e i controlli ispettivi, diretti prevalentemente a verificare l’adeguatezza degli assetti organizzativi e delle procedure antiriciclaggio degli intermediari. L’attività di supervisione si basa anche su modelli di analisi, sviluppati in cooperazione con la UIF, per misurare la complessiva esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo degli intermediari vigilati. L’intensità della supervisione è modulata in relazione all’esposizione al rischio degli intermediari e dei settori di appartenenza, secondo un approccio basato sul rischio, che rappresenta il principio cardine della vigilanza AML/CFT¹⁴⁴.

È in corso una profonda revisione delle metodologie attualmente in uso, anche per recepire i recenti orientamenti dell’EBA in materia¹⁴⁵. In particolare la revisione si pone l’obiettivo di: (a) estendere il percorso di analisi a tutti gli intermediari vigilati (la metodologia

142 Il pacchetto di riforme si compone delle seguenti proposte: (a) un regolamento (Anti-Money Laundering Regulation, AMLR) e una direttiva (Anti-Money Laundering Directive 6, AMLD6) che modificano la disciplina degli obblighi e dei controlli in materia per garantirne una maggiore armonizzazione (sinora contenuti nella quarta direttiva); (b) un regolamento che istituisce l’AMLA (Anti-Money Laundering Authority Regulation, AMLAR); (c) una proposta di modifica del regolamento sui trasferimenti di fondi (Transfer of Funds Regulation, TFR), per consentire un efficace tracciamento dei flussi finanziari, anche di quelli che coinvolgono criptovalute.

143 Per punto di contatto si intende il soggetto o la struttura, stabilito nel territorio della Repubblica, designato dagli istituti di moneta elettronica o dai prestatori di servizi di pagamento con sede legale e amministrazione centrale in altro Stato membro, che opera, senza succursale, sul territorio nazionale mediante soggetti convenzionati e agenti. I compiti di vigilanza in materia AML/CFT nei confronti delle imprese assicurative sono invece assegnati all’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass).

144 Anche l’innovazione tecnologica rappresenta un fattore evolutivo che influenza fortemente la vigilanza AML/CFT, in considerazione dei suoi impatti sui rischi e sulle tecniche di prevenzione.

145 Si tratta degli orientamenti sulle caratteristiche di un approccio alla vigilanza basato sul rischio nel settore della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo, e di quelli sulle disposizioni da adottare ai fini della vigilanza basata sul rischio, ai sensi dell’art. 48, par. 10, della direttiva UE/2015/849 (che modificano gli orientamenti congiunti ESA/2016/72).

attuale si applica solo a banche, SIM e SGR); (b) arricchire il set informativo a supporto delle valutazioni; (c) passare da un approccio individuale a uno volto a cogliere la complessiva esposizione ai rischi di ML/FT a livello di gruppo; (d) sviluppare prime analisi settoriali¹⁴⁶.

Sanzioni e coordinamento con altre autorità

La normativa nazionale antiriciclaggio prevede un articolato sistema sanzionatorio che, con il recepimento della quarta direttiva, è stato notevolmente rafforzato: sono stati alzati gli importi massimi delle sanzioni pecuniarie

e sono state introdotte sanzioni non pecuniarie, irrogabili sia alle persone fisiche (quali l'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni presso intermediari) sia all'ente (ad es. l'ordine di porre termine alle violazioni).

Anche in materia di antiriciclaggio il coordinamento della Banca d'Italia con le altre autorità è essenziale, soprattutto in considerazione della complessità dei soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo nel sistema di prevenzione (cfr. il capitolo 6: *La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*). Nello specifico, nel gennaio 2019 è stato stipulato un accordo multilaterale tra le autorità AML/CFT (inclusa la Banca d'Italia) e la Banca centrale europea

per disciplinare le modalità di cooperazione e scambio informativo. In base all'accordo le autorità sono tenute a scambiarsi informazioni – su propria iniziativa o su specifica richiesta – se queste vengono qualificate come rilevanti o necessarie al conseguimento dei rispettivi compiti di vigilanza. A livello nazionale sono stati stipulati appositi protocolli con la UIF, la Guardia di finanza e la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), soprattutto per condividere informazioni su eventuali carenze organizzative degli intermediari, metodologie di analisi e forme di collaborazione nelle verifiche ispettive.

¹⁴⁶ Le analisi di rischio settoriali mirano a cogliere l'esposizione complessiva ai rischi di ML/FT di categorie omogenee di soggetti vigilati; queste valutazioni consentiranno di concentrare l'azione di vigilanza (nonché la profondità delle analisi individuali) sulle entità operanti in settori ritenuti a più alto rischio.

10 La prevenzione del riciclaggio e l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia

Nel contrasto al riciclaggio di denaro di provenienza illecita e al finanziamento del terrorismo l'ordinamento attribuisce rilievo alla prevenzione attraverso meccanismi di collaborazione tra operatori economici privati e autorità pubbliche, amministrative e investigative (cfr. il capitolo 9: *La*

vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo). In particolare gli operatori economici privati sono tenuti ad adempiere a specifici obblighi connessi con l'adeguata conoscenza della clientela, la tracciabilità delle transazioni

(collaborazione passiva), la pronta individuazione e segnalazione alle *financial intelligence units* (FIU) delle operazioni connotate da elementi di sospetto (collaborazione attiva). Le segnalazioni, che hanno un'intrinseca natura di informazioni sensibili, sono oggetto di analisi da parte di autorità appositamente costituite, caratterizzate da un alto grado di autonomia e indipendenza anche nei confronti delle istituzioni presso cui operano: nel nostro paese questa autorità è l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), che svolge le proprie funzioni all'interno della Banca d'Italia.

Il ruolo dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia

In linea con gli standard internazionali¹⁴⁷, la normativa nazionale¹⁴⁸ assegna alla UIF la ricezione e l'analisi finanziaria delle segnalazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo provenienti dai soggetti obbligati alla collaborazione, in vista della trasmissione agli organi competenti per l'eventuale seguito investigativo e giudiziario. La Banca d'Italia garantisce l'autonomia e l'indipendenza della

UIF, disciplinandone con regolamento l'organizzazione e il funzionamento; tutela la riservatezza delle informazioni acquisite dall'Unità; fornisce a quest'ultima il supporto necessario in termini di risorse. Il Direttore della UIF è autonomamente responsabile della gestione dell'Unità¹⁴⁹. Un Comitato di esperti svolge funzioni di consulenza e di ausilio a supporto dell'azione della UIF: è composto dal Direttore e da quattro membri nominati per tre anni con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze (MEF), sentito il Governatore della Banca d'Italia. L'Unità rende conto del proprio operato mediante il rapporto annuale sull'attività svolta; questo rapporto rappresenta un elemento qualificante della relazione sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo trasmessa dal Ministro dell'Economia e delle finanze al Parlamento. Audizioni parlamentari, confronti con gli operatori, interventi pubblici costituiscono per la UIF occasioni per illustrare le azioni e gli obiettivi conseguiti, fornire un contributo tecnico-istituzionale all'evoluzione di norme e prassi, rafforzare nel tessuto sociale i valori della legalità e l'impegno nella prevenzione.

L'analisi delle operazioni sospette

La UIF riceve le segnalazioni di operazioni sospette (SOS), oltre che dagli intermediari bancari e finanziari, da vari soggetti obbligati: ad esempio professionisti (notai, avvocati, commercialisti) e operatori di particolari comparti finanziari, industriali e commerciali (servizi di gioco, custodia e trasporto valori, mediazione immobiliare, commercio di cose antiche e case d'asta, servizi relativi alle valute virtuali)¹⁵⁰. Rispetto a tutti questi soggetti, sottoposti per la loro specifica attività a forme di regolamentazione assai diverse, le competenze dell'Unità riguardano la collaborazione attiva nel campo dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo.

L'analisi delle operazioni sospette è focalizzata sui profili finanziari ed è volta non tanto a trovare le prove di eventuali reati, quanto a selezionare, anche attraverso la ricostruzione dell'origine e della destinazione dei fondi, attività sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per agevolare e orientare la successiva attività investigativa e giudiziaria, dotata di più penetranti poteri per l'accertamento dei reati (fig. 10.1).

147 La normativa internazionale – in particolare le 40 raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), che opera presso l'OCSE, e le direttive europee antiriciclaggio – prescrive l'istituzione di una FIU in ogni ordinamento, individuando quali caratteristiche essenziali: l'unicità a livello nazionale, l'autonomia e l'indipendenza operativa, la specialità delle funzioni di analisi finanziaria, la capacità di collaborare nel circuito internazionale, la natura multidisciplinare (finanziaria, amministrativa e investigativa) delle informazioni disponibili per l'approfondimento finanziario e per la collaborazione.

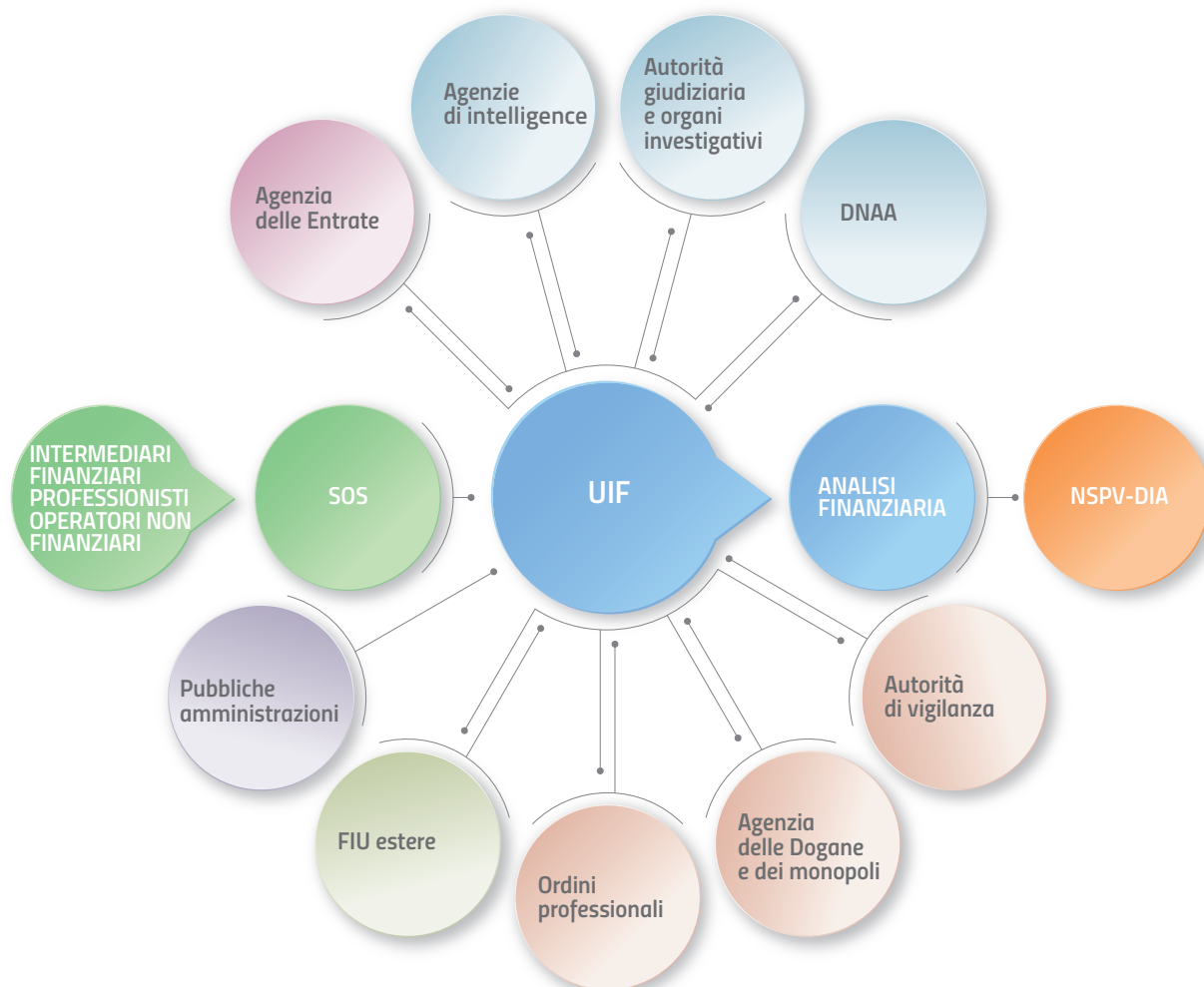
148 Il D.lgs. 231/2007, come modificato dai D.lgs. 90/2017, 124/2019 e 125/2019.

149 Il Direttore è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario; il suo mandato dura cinque anni ed è rinnovabile una sola volta.

150 D.lgs. 231/2007, art. 3.

Figura 10.1

Il flusso delle SOS e gli interlocutori istituzionali della UIF



Le operazioni segnalate sono esaminate utilizzando l'ampia gamma di informazioni disponibili negli archivi informatici dell'Unità; gli analisti acquisiscono dai soggetti obbligati e dalle FIU estere ulteriori elementi utili agli approfondimenti.

La UIF trasmette le segnalazioni ritenute meritevoli di seguito investigativo e i risultati delle proprie

analisi al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA)¹⁵¹; comunica all'Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale. Il metodo adottato segue quello che viene definito il ciclo informativo di intelligence (fig. 10.2).

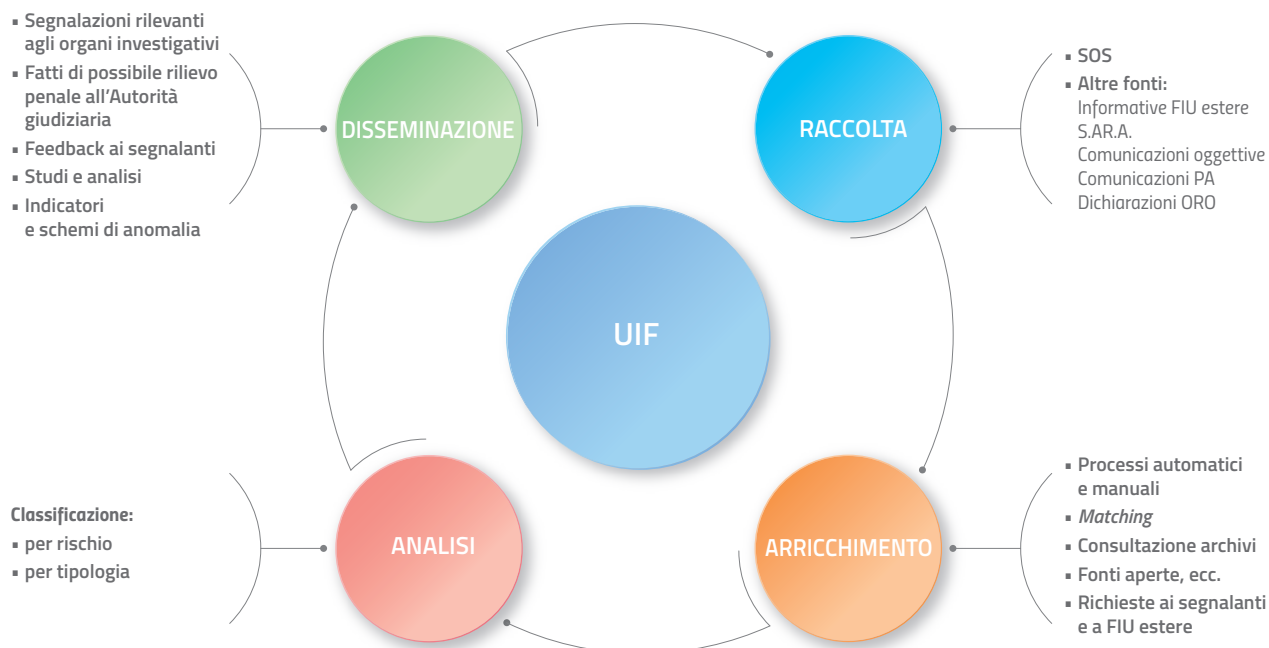
La UIF può sospendere l'esecuzione delle operazioni sospette per

un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta dell'NSPV, della DIA, dell'Autorità giudiziaria, di FIU estere, oppure di iniziativa, sempre che ciò non pregiudichi il corso delle eventuali indagini. Il provvedimento di sospensione è adottato in stretto coordinamento con le autorità inquirenti, in quanto è di norma funzionale all'adozione di provvedimenti di sequestro.

151 Le segnalazioni che a seguito dell'analisi vengono valutate non rilevanti sono comunque conservate per dieci anni mediante procedure che ne consentono la consultazione da parte degli organi investigativi.

Figura 10.2

Il ciclo di intelligence



Poteri di regolazione e controllo e altri flussi informativi

L'Unità dispone di poteri di regolazione e controllo per promuovere un'efficace collaborazione da parte dei segnalanti. Può emanare istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette ed elaborare indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, per specifici fenomeni o settori di attività.

Gli indicatori e gli schemi, che richiamano l'attenzione su situazioni o comportamenti ai quali associare fenomeni criminali,

agevolano gli operatori nell'individuazione e nella corretta valutazione (comunque discrezionale) delle operazioni sospette da segnalare; si tratta però di strumenti non esaustivi né tassativi rispetto alla scelta sulla segnalazione, che è rimessa alla valutazione complessiva del segnalante.

La UIF esercita controlli anche di tipo ispettivo per verificare il rispetto delle disposizioni in tema di obblighi di segnalazione, oppure per approfondire, sotto il profilo finanziario, operazioni e fenomeni sospetti. A seguito dei controlli l'Unità, a seconda della fattispecie rilevata, contesta agli interessati e trasmette al Ministero dell'Economia e delle finanze o sottopone

alle autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnaletici per l'attivazione delle sanzioni previste dalla legge. La normativa prevede che la UIF riceva dai soggetti obbligati, con cadenza periodica, dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Si tratta delle cosiddette comunicazioni oggettive, che sono disciplinate da istruzioni dell'Unità¹⁵² e utilizzate sia per l'approfondimento di operazioni sospette, sia per l'analisi di fenomeni e tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, anche a beneficio delle successive attività investigative e giudiziarie.

¹⁵² Le attuali istruzioni prevedono che le comunicazioni riportino i dati sulle operazioni in contante di importo pari o superiore a 10.000 euro, eseguite – anche in modo frazionato (per importi pari o superiori a 1.000) – nel corso del mese solare presso banche, Poste italiane, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica (incluse le succursali e i punti di contatto).

Anche le Pubbliche amministrazioni che svolgono specifiche funzioni nell'ambito di settori esplicitamente richiamati dalla legge (ad es. procedimenti autorizzativi o concessori, scelta del contraente nei contratti pubblici, concessione di finanziamenti, ausili o sovvenzioni) sono tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti operazioni sospette di cui vengano a conoscenza. Questi flussi informativi consentono all'Unità di svolgere analisi finanziarie che mirano a fare emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

La UIF svolge studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali, avvalendosi anche di segnalazioni aggregate, trasmesse mensilmente dagli intermediari¹⁵³.

La collaborazione istituzionale

I rapporti della UIF con la Guardia di finanza e con la DIA, incentrati sulla cosiddetta disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette e delle relative analisi finanziarie, sono improntati alla ricerca di modalità di integrazione informativa efficienti e avanzate.

L'Unità, avvalendosi del proprio

patrimonio di informazioni e competenze, sottopone all'attenzione dell'Autorità giudiziaria notizie di reato e svolge approfondimenti finanziari a beneficio di indagini e procedimenti penali. Negli ultimi anni sono state sviluppate forti sinergie tra l'azione della UIF e quella della Magistratura per la repressione dei reati, che hanno consentito di ottenere risultati importanti anche in vicende di notevole rilievo mediatico.

Specifiche forme di collaborazione intercorrono con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA). La UIF trasmette alla DNAA i dati anagrafici contenuti nelle SOS ricevute per consentire il riscontro con i nominativi presenti nelle basi dati della Direzione. In caso di esito positivo la UIF trasmette ulteriori informazioni e riceve indicatori di rilevanza dell'interesse giudiziario. In questo modo il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dispone immediatamente di informazioni funzionali alla propria attività di impulso e coordinamento. Nello stesso tempo lo scambio fornisce alla UIF indicazioni su possibili connessioni delle operazioni con contesti di criminalità o di finanziamento del terrorismo, utili per valutare la rischiosità delle segnalazioni e per decidere le priorità e le modalità di lavorazione.

Intensa è la cooperazione con la

Vigilanza della Banca d'Italia e con le altre autorità di settore come la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass). La cooperazione è finalizzata a fissare criteri e modalità di collaborazione per svolgere proficuamente i rispettivi compiti, coordinare le attività di controllo, scambiare informazioni, condividere analisi e studi; nell'ambito dei rapporti con la Banca d'Italia, la UIF ha la possibilità di consultare dati rilevanti contenuti nei numerosi archivi dell'Istituto.

La UIF, in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, condivide informazioni con le omologhe autorità di altri Stati per l'approfondimento di operazioni sospette. La collaborazione nell'ambito dell'ampia e capillare rete mondiale delle FIU per il contrasto del riciclaggio e del terrorismo si svolge con meccanismi di scambio informativo rapidi e sicuri¹⁵⁴. Si tratta di una funzione essenziale per intercettare flussi finanziari che sempre più frequentemente oltrepassano i confini dei singoli paesi, a beneficio anche dello scambio informativo con altre autorità nazionali competenti.

La direttiva UE/2018/843 in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo ha previsto un meccanismo di supporto e di coordinamento per

¹⁵³ Le segnalazioni antiriciclaggio aggregate (denominate flussi S.AR.A.), derivanti da un processo di aggregazione di informazioni elementari conservate dai soggetti obbligati, non contengono riferimenti a chi ha effettuato le operazioni e sono riferite a operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori alla soglia di 15.000 euro. La UIF riceve inoltre dichiarazioni sulle transazioni in oro compiute sul territorio nazionale e sui trasferimenti al seguito, da e verso l'estero, di oro per importi pari o superiori a 12.500 euro.

¹⁵⁴ Le oltre 160 FIU appartenenti al Gruppo Egmont (l'organizzazione internazionale volta a favorire la collaborazione e lo sviluppo di buone pratiche) danno vita a una rete per lo scambio in forma telematica di informazioni in condizioni di tutela della riservatezza. A livello europeo un'altra rete telematica, denominata FIU.net, collega le FIU degli Stati membri consentendo scambi di informazioni e forme anche innovative di collaborazione e confronto.

rafforzare la collaborazione tra le FIU europee. Con la riforma complessiva avviata a luglio del 2021 questo meccanismo farà capo, a partire dalla seconda metà del 2023, alla nuova Autorità europea per l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo (Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, AMLA; cfr. il riquadro: *La nuova Autorità europea per l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento del terrorismo* del capitolo 1). Le funzioni delle FIU continueranno a essere svolte a livello nazionale, beneficiando di un coordinamento più efficace, che realizzerà modalità di azione uniformi e, in alcuni casi, congiunte¹⁵⁵. Nei singoli Stati membri verrà rafforzata la rete di collaborazione delle FIU con i

supervisori, le agenzie doganali e gli organismi responsabili dei registri dei titolari effettivi. Saranno definite nel dettaglio le tipologie di fonti informative di natura finanziaria, amministrativa e investigativa cui le FIU dovranno avere accesso; sarà ampliato il potere di sospensione delle stesse, che riguarderà non più solo operazioni ma anche conti e altri rapporti, che potranno essere temporaneamente bloccati a prescindere dal riferimento a transazioni particolari.

Il ruolo della UIF nell'attuazione delle sanzioni finanziarie internazionali

Le disposizioni sul contrasto al finanziamento del terrorismo e dei

programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa nonché quelle sul contrasto all'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale¹⁵⁶ prevedono l'applicazione sia di vincoli a operare, sia di obblighi informativi a carico di un ampio novero di operatori.

La UIF riceve le comunicazioni sulle misure di congelamento applicate ai soggetti designati sulla base dei regolamenti comunitari e della normativa nazionale, agevola la diffusione delle relative liste ed effettua i controlli sul rispetto delle misure adottate. In questi ambiti si raccorda con il Comitato di sicurezza finanziaria presso il MEF e con le controparti europee (cfr. il capitolo 6: *La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*).

155 Gli Stati manterranno il potere di scegliere il modello, le caratteristiche e la collocazione della FIU nazionale nell'apparato pubblico, nel rispetto di uno statuto comune di autonomia e indipendenza, declinato in termini di svolgimento efficace e neutrale dei compiti, sottrazione a qualsiasi forma di interferenza pubblica o privata, separazione delle funzioni, adeguatezza delle risorse finanziarie, umane e tecniche per lo svolgimento dei compiti.

156 Le disposizioni sono contenute nel D.lgs. 109/2007 e in numerosi, successivi regolamenti dell'Unione europea.





RICERCA E STATISTICA

Ricerca e analisi economica

Statistiche



11 La ricerca e l'analisi economica

Luigi Einaudi, che è stato Governatore della Banca d'Italia dal 1945 al 1948, ha intitolato un suo famoso articolo *Conoscere per deliberare*. Dietro le decisioni assunte dalla Banca d'Italia e le affermazioni contenute nelle pubblicazioni ufficiali vi è sempre uno sforzo conoscitivo, un'attenzione all'interpretazione migliore possibile dei fatti sulla base della raccolta accurata dell'informazione necessaria.

L'attività di ricerca e di analisi in campo economico è dunque alla base dell'azione istituzionale della Banca d'Italia nell'ambito della politica monetaria, delle politiche per la stabilità finanziaria, della cooperazione internazionale, della consulenza al Parlamento e al Governo. La ricerca contribuisce poi alla vigilanza e alla gestione delle crisi, alla legislazione

bancaria e finanziaria, nonché agli approfondimenti in materia fiscale. I risultati delle ricerche sono messi a disposizione del pubblico e della comunità scientifica al fine di stimolare il dibattito scientifico e di policy. Oltre a essere di supporto agli interventi ufficiali dei membri del Direttorio o di altri esponenti dell'Istituto, questi risultati sono consultabili integralmente sul sito internet della Banca; confluiscono in libri e articoli scientifici curati dai ricercatori dell'Istituto; sono oggetto di confronto in convegni e seminari.

L'analisi e la ricerca in campo economico

La Banca d'Italia conduce attività di ricerca in materia di: congiuntura

economica e politica monetaria, stabilità finanziaria, caratteristiche strutturali dell'economia italiana, finanza pubblica e politiche pubbliche, economia internazionale.

Per quanto riguarda la politica monetaria l'Istituto contribuisce alle decisioni assunte dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea anche attraverso un'intensa attività preparatoria, in comitati e

in gruppi di lavoro cui partecipano i propri esperti. In questo ambito formula le previsioni sull'andamento dell'economia italiana che costituiscono parte integrante di quelle per l'area dell'euro – pubblicate in giugno e in dicembre sul sito internet della BCE – e che concorrono a delineare il quadro di riferimento per le decisioni del Consiglio direttivo; le previsioni

per l'economia italiana sono presentate dalla Banca nei numeri di gennaio e di luglio del *Bollettino economico*. Le previsioni e le simulazioni degli effetti delle politiche economiche si fondano sullo sviluppo e sulla verifica continua mediante diversi strumenti analitici ed econometrici.

Al fine di orientare le scelte di politica economica e contribuire alle

Esistono vari strumenti per formulare previsioni economiche. Modelli puramente statistici di previsione a breve termine dell'attività economica (non basati cioè su sistemi di equazioni che sintetizzano tutte le principali relazioni economiche sottostanti) sono utili, ad esempio, per l'individuazione tempestiva di punti di svolta

ciclici, attraverso l'elaborazione del contenuto informativo di un vasto numero di variabili e indicatori, anche di natura solo qualitativa^a. La disponibilità di nuove fonti informative, quali quelle sui pagamenti elettronici e sulla mobilità, consente di elaborare modelli e indicatori in grado di cogliere al meglio l'attività nel settore dei servizi, che costituisce una quota crescente del PIL, e di tracciare l'andamento dell'economia in tempo reale.

I modelli econometrici per la previsione e la politica macroeconomica

I modelli econometrici, che rappresentano con equazioni le relazioni economiche più importanti, hanno il vantaggio di spiegare in modo esplicito da cosa dipendono le previsioni. Tra questi, i modelli strutturali aiutano a conciliare i diversi contributi che provengono dagli esperti settoriali e stimolano l'elaborazione di basi statistiche coerenti, complete, aggiornate e strutturate.

Nel corso del tempo i modelli strutturali si sono evoluti in parallelo alle sfide poste dall'evoluzione del contesto economico, incorporando diverse ipotesi sul comportamento delle famiglie e delle imprese e sulla formazione delle aspettative; hanno inoltre considerato le imperfezioni dei mercati e approfondito la rete di interconnessioni tra l'economia reale e il settore finanziario e i possibili meccanismi di propagazione delle crisi. Quest'ultimo aspetto è al centro degli sviluppi della modellistica economica dopo la crisi finanziaria globale del 2007-08.

I modelli econometrici dell'economia italiana, sviluppati in Banca fin dal 1963, sono uno dei principali strumenti quantitativi per le previsioni e gli studi di politica economica; costituiscono inoltre un importante sostegno analitico al contributo fornito alle decisioni della politica monetaria nell'area dell'euro.

Lo strumento principale attualmente utilizzato per le analisi sull'economia italiana è il modello econometrico trimestrale, sviluppato da diverse generazioni di ricercatori della Banca. Si tratta di un modello di tipo strutturale, composto da circa 750 equazioni riferite a più di 1.000 variabili. Dalla sua prima versione,

a Un modello puramente statistico cerca di individuare delle regolarità empiriche che possano mettere in relazione gli andamenti di una variabile o di un indicatore ad alta frequenza (o un determinato insieme di essi) con l'evoluzione dell'attività economica, che è misurabile solo trimestralmente. In questo modo si riesce a stimare tempestivamente la probabilità che l'attività economica stia invertendo la propria dinamica (da espansiva a recessiva e viceversa).

elaborata nella prima metà degli anni ottanta, il modello ha subito una costante evoluzione per tenere conto, tra l'altro, dei mutamenti nel quadro istituzionale, di meccanismi alternativi di formazione delle aspettative e dei cambiamenti nelle relazioni tra l'economia reale e le variabili finanziarie, in particolare su sollecitazione dell'esperienza della doppia recessione che ha interessato l'economia italiana tra il 2008 e il 2013. La versione più recente del modello mantiene lo stesso impianto concettuale originario, in cui le fluttuazioni di breve periodo sono governate da meccanismi di domanda e rigidità nominali, mentre nel lungo periodo la crescita è il risultato, oltre che dell'accumulazione di capitale, della produttività e degli andamenti demografici, fattori non esplicitati all'interno del modello. Per esaminare gli effetti di lungo periodo di questi ultimi (ad es. accumulazione di capitale umano o modifiche nel grado di concorrenza nei mercati) si ricorre anche a valutazioni e a modelli specifici.

Le previsioni macroeconomiche per l'Italia pubblicate nel *Bollettino economico* sono formulate sulla base del modello econometrico. Il modello viene impiegato anche per analisi retrospettive e simulazioni controfattuali, ad esempio per valutare l'impatto e i canali di trasmissione all'economia italiana di una crisi internazionale. Sono inoltre elaborati e utilizzati modelli dinamici stocastici di equilibrio generale di tipo neokeyniano a più paesi, che differiscono dai precedenti poiché descrivono l'andamento dei principali aggregati macroeconomici come risultato di decisioni ottimali di consumo e investimento degli agenti economici e in presenza di diversi meccanismi di formazione delle aspettative sugli andamenti futuri dell'economia. Questi modelli sono particolarmente utili per condurre esperimenti controfattuali e valutare, ad esempio, gli effetti di misure alternative di politica economica. Nelle versioni più recenti i modelli utilizzati in Banca d'Italia possono tenere conto anche delle interdipendenze valutarie e finanziarie internazionali e dei diversi aspetti del settore finanziario, esaminando le interazioni tra le principali variabili macroeconomiche, il capitale bancario e le condizioni di offerta dei prestiti. Sono inoltre abitualmente impiegati per valutare gli effetti delle diverse misure di politica monetaria adottate dal Consiglio direttivo della BCE, l'efficacia degli interventi di politica fiscale e la loro interazione con le condizioni monetarie, le ricadute macroeconomiche di politiche macroprudenziali e di differenti tipi di riforme strutturali.

decisioni del Consiglio direttivo, l'attività di ricerca e analisi ha anche l'obiettivo di valutare in tempo reale l'evoluzione della congiuntura italiana e dell'area dell'euro. Tale obiettivo viene raggiunto sia attraverso la produzione di indici che sintetizzano un ampio insieme di informazioni (come gli indicatori €-coin e Ita-coin, diffusi con frequenza mensile attraverso il sito internet della Banca), sia mediante l'elaborazione di previsioni sull'andamento corrente del PIL sulla base di numerosi modelli, tra cui per l'Italia l'indicatore settimanale dell'attività economica

(*Italian weekly economic index*, Itwei). Queste valutazioni sono pubblicate con cadenza trimestrale nel *Bollettino economico*. Viene dedicata grande attenzione alle analisi svolte per comprendere gli effetti che le decisioni di politica monetaria potrebbero avere sull'economia. Dall'avvio della crisi finanziaria del 2007-08 l'attività di ricerca in seno alla Banca d'Italia ha sviluppato progetti di ricerca relativi alle conseguenze della doppia recessione. I risultati hanno contribuito al disegno dei nuovi strumenti di politica economica nel contesto europeo. Tra i fattori

su cui si è maggiormente concentrata l'analisi figurano: gli effetti sull'attività economica e la loro trasmissione attraverso le condizioni finanziarie e lo stato della fiducia di famiglie e imprese; le principali implicazioni della lunga fase di recessione per la dinamica del debito pubblico e per i bilanci delle banche, come l'accumulo di prestiti deteriorati; la diffusione di fenomeni di razionamento del credito, la loro misurazione e la stima dei loro effetti economici. Durante la crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro sono stati sviluppati strumenti tecnici per identificare

il ruolo chiave, sull'ampliamento dello spread tra i rendimenti dei titoli governativi degli Stati membri, dei timori riguardanti la reversibilità dell'euro. Successivamente le ricerche si sono concentrate soprattutto sull'identificazione dei rischi di deflazione nell'area dell'euro, nonché sul meccanismo di trasmissione e sull'efficacia delle politiche monetarie non convenzionali dell'Eurosistema nel contrastarli (come il *quantitative easing*, ossia le iniezioni di liquidità mirate all'espansione del credito e la *forward guidance* sul sentiero atteso dei tassi ufficiali)¹⁵⁷. Dalla metà del 2021, a fronte di un eccezionale aumento dell'inflazione in larga parte connesso con il rincaro dei beni energetici, particolare attenzione è stata dedicata al rischio di disancoraggio verso l'alto delle aspettative di inflazione – di mercati, famiglie e imprese – rispetto all'obiettivo di stabilità dei prezzi della BCE¹⁵⁸, nonché al rischio di un possibile avvio della spirale tra prezzi e salari.

A febbraio del 2020 la Banca ha ridefinito gli strumenti e le attività di analisi per contribuire al meglio alle decisioni di politica economica assunte per fronteggiare gli effetti della crisi innescata dalla pandemia. L'emergenza sanitaria ha reso molto complessa l'attività previsiva, sia per l'inusuale natura e per la dimensione dello shock che ha colpito l'economia italiana e quella globale, sia per la molte-

plicità dei canali di trasmissione attraverso cui gli effetti della pandemia si sono trasmessi all'attività produttiva. È stato necessario elaborare modelli per considerare le interrelazioni tra andamenti epidemiologici ed economia, formulando diversi scenari possibili in una situazione di elevata incertezza. Sono stati costruiti nuovi indicatori di attività reale ad alta frequenza per tenere conto delle modifiche intervenute nei comportamenti di famiglie e imprese (come Itwei). Nel predisporre questi strumenti è stato ampliato il ricorso a fonti alternative o più tempestive di informazione, come i big data e i dati amministrativi sui flussi in entrata e in uscita dall'occupazione. Anche per contribuire all'elaborazione delle politiche del Governo e delle autorità europee, sono state condotte nuove analisi per stimare l'effetto degli interventi in materia di credito e di sostegno al reddito di lavoratori e imprese e per valutare le diverse ricadute settoriali e territoriali della crisi. Gli approfondimenti svolti su temi legati alla crisi pandemica, oltre a confluire nelle pubblicazioni ufficiali e nelle collane di ricerca della Banca, hanno alimentato la raccolta [Note Covid-19](#) istituita a marzo del 2020.

L'Istituto conduce studi sul sistema bancario e finanziario e sui rischi per la stabilità, anche al fine di definire gli indicatori da utilizzare per l'attivazione dei diversi

strumenti macroprudenziali per la tutela della stabilità finanziaria (cfr. il paragrafo: *Obiettivi, strumenti e indicatori per le analisi di stabilità finanziaria* del capitolo 8).

La Banca d'Italia svolge ricerche e analisi per valutare le conseguenze economiche e i rischi derivanti dai cambiamenti climatici e per definire le politiche necessarie ad affrontarli. L'innalzamento delle temperature e l'intensificarsi di eventi climatici estremi accrescono l'esposizione dell'economia e del sistema finanziario ai danni che ne possono derivare (cosiddetto rischio fisico). Nello specifico vengono studiate le ricadute negative degli eventi di siccità e del dissesto idrogeologico sul sistema produttivo italiano, nonché l'esposizione creditizia delle banche italiane verso le aree geografiche considerate a più alto rischio. Le politiche per favorire la transizione ambientale attraverso la decarbonizzazione delle fonti energetiche, se non avviate tempestivamente e attuate in modo graduale, possono comportare un brusco incremento della spesa energetica. Questo aumento si riflette sulla vulnerabilità finanziaria di famiglie e imprese: si ripercuote sui bilanci delle prime e sulla redditività delle seconde, esponendo gli intermediari a rischi finanziari (cosiddetto rischio di transizione). È importante che gli intermediari bancari e le autorità di vigilanza siano in grado

157 La *forward guidance* sul sentiero atteso dei tassi ufficiali è una strategia comunicativa attraverso la quale la Banca centrale, oltre a fissare il livello corrente del tasso ufficiale, fornisce contestualmente indicazioni ai mercati finanziari circa il livello previsto nei periodi a venire, calcolato sulla base del quadro di riferimento e delle previsioni macroeconomiche a disposizione al momento dell'annuncio.

158 Rischio di un divario positivo tra le aspettative di inflazione e l'obiettivo di stabilità dei prezzi della BCE.

di valutare tali rischi e di formulare risposte adeguate. Le ricerche su questi aspetti analizzano l'efficacia delle semplificazioni autorizzative per gli investimenti in impianti rinnovabili, le implicazioni del Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'Unione europea (*European Union emissions trading system*, EU ETS) per la competitività delle imprese italiane, l'impatto dell'introduzione di una carbon tax (e di altre misure di politica economica) sulla vulnerabilità finanziaria di famiglie e imprese, nonché sui bilanci delle banche italiane. Gli studi approfondiscono anche le possibili modifiche al quadro prudenziale, per accrescere i presidi a tutela della stabilità finanziaria a fronte dei rischi posti dai cambiamenti climatici.

La transizione verso un'economia sostenibile richiede infine la mobilitazione di ingenti risorse per finanziare gli investimenti. Viene pertanto dedicato spazio allo studio del ruolo del sistema bancario italiano nel fornire credito al settore della green economy. Poiché inoltre, negli ultimi anni, molti emittenti di titoli finanziari hanno fatto ricorso a indicatori di sostenibilità ambientale per accrescere la capacità di raccogliere fondi sui mercati, particolare attenzione riveste l'analisi del valore informativo e della trasparenza di questi indicatori, determinanti per la corretta allocazione degli investimenti. I numerosi studi pubblicati dalla Banca sul tema degli effetti dei cambiamenti climatici e, più in generale, della finanza sostenibile sono consultabili in una [pagina](#)

[dedicata del sito Internet.](#)

Sono anche compiute sistematicamente analisi e valutazioni delle prospettive strutturali dell'economia italiana, che vertono sull'evoluzione dell'andamento del PIL, dell'occupazione e della produttività, nonché sulle politiche finalizzate ad accrescere il potenziale di sviluppo del Paese. In tale ambito assumono un ruolo rilevante gli studi sugli investimenti da realizzare nel quadro del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), assieme a quelli sugli interventi normativi e attuativi per migliorare il contesto istituzionale in cui vengono svolte sia l'attività di impresa, sia la programmazione delle Amministrazioni pubbliche. I risultati di questi studi contribuiscono al dibattito scientifico, oltre a costituire la base per l'elaborazione dei pareri in materia economica e finanziaria richiesti alla Banca dal Parlamento e dal Governo.

Negli ultimi anni sono stati condotti e presentati al pubblico approfondimenti su: (a) gli effetti della globalizzazione sulle imprese italiane; (b) i fattori chiave per la crescita della produttività; (c) la capacità di esportare delle imprese italiane; (d) le debolezze del processo innovativo nell'economia italiana e le sue implicazioni per la politica industriale; (e) gli effetti economici del funzionamento della Pubblica amministrazione. Articolati progetti di ricerca sono stati dedicati ai temi della formazione del capitale umano, a partire dal sistema educativo e scolastico, e del mercato del lavoro, nonché alle conseguenze

che da entrambi derivano sul sistema economico. L'economia del Mezzogiorno è oggetto di attenzione costante; le sue prospettive negli ultimi anni sono state al centro di un ampio progetto di ricerca presentato in una conferenza con la partecipazione di vari studiosi e protagonisti della vita economica del Mezzogiorno.

Le analisi su temi di finanza pubblica nazionale e locale sono di ausilio alle audizioni parlamentari che esponenti della Banca d'Italia sono chiamati a svolgere almeno tre volte l'anno, in occasione della presentazione al Parlamento dei principali provvedimenti di bilancio del Governo (il *Documento di economia e finanza*, la *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza* e il disegno di legge di bilancio).

Le attività di analisi e ricerca economica condotte a livello centrale sono integrate da quelle svolte dalla rete di ricerca operante a livello regionale, orientate allo studio delle economie locali e degli aspetti territoriali, anche nel confronto con le regioni di altri paesi europei caratterizzati da un tessuto produttivo, finanziario e sociale meno eterogeneo del nostro. In Italia conoscere a fondo l'economia dei territori è indispensabile per interpretare gli andamenti e i problemi strutturali dell'economia nazionale.

Le ricerche sull'economia globale e sulle relazioni tra l'economia italiana, quella dell'area dell'euro e quelle degli altri principali paesi e aree economiche riguardano sia lo studio della presenza delle imprese italiane sui mercati esteri, delle

sue caratteristiche e determinanti, sia i temi che formano oggetto del dibattito internazionale, come le implicazioni dell'espansione e del riorientamento geografico delle catene globali del valore sulla competitività e sull'occupazione, il funzionamento del sistema monetario internazionale o quello delle istituzioni della cooperazione multilaterale. Queste analisi sono alla base dell'attività istituzionale della Banca in organismi quali la Commissione europea, la Banca dei regolamenti internazionali, il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale e l'OCSE, nonché in sede di G20 e G7.

La ricerca quantitativa e statistica è attenta alla sperimentazione di strumenti innovativi. Vengono approfondite tecnologie di frontiera che consentono lo sfruttamento di enormi quantità di dati, quelle per l'utilizzo dei big data e gli algoritmi di machine learning¹⁵⁹ e di intelligenza artificiale; queste tecnologie stanno assumendo un'importanza crescente e permettono di potenziare i modelli di previsione dei fenomeni economici, ottenere stime più tempestive e aumentare il dettaglio territoriale delle informazioni. Le indagini campionarie che consentono analisi accurate delle condizioni, delle aspettative e delle scelte di imprese e famiglie vengono costantemente migliorate grazie all'integrazione con fonti di dati amministrative.

I risultati delle ricerche sono diffusi attraverso le collane dei [Temi di discussione](#) e delle [Questioni di](#)

[economia e finanza](#) e la raccolta delle [Note Covid-19](#) in ambito economico; dei [Quaderni di storia economica](#) in campo storico. La ricerca sui temi di stabilità finanziaria e su quelli di vigilanza (cfr. il paragrafo: *L'analisi in materia di vigilanza*) è diffusa anche mediante le [Note di stabilità finanziaria e vigilanza](#).

I risultati dei lavori prodotti dai ricercatori della Banca d'Italia vengono pubblicati anche in riviste scientifiche, internazionali e nazionali, in monografie e in capitoli di libri. Le pubblicazioni – che si concentrano sugli argomenti di diretto interesse istituzionale, come le banche e i mercati finanziari, la politica monetaria, i prezzi e il ciclo economico – si estendono all'intero campo della ricerca economica. La produzione scientifica degli economisti della Banca può essere confrontata a livello internazionale con quella delle altre istituzioni (principalmente università e altre banche centrali), utilizzando indicatori costruiti sulla base di dati pubblici: negli ultimi anni questa produzione si è collocata ai primi posti in Europa (e al secondo posto tra le banche centrali, dopo la BCE), in termini sia di numero sia di qualità delle pubblicazioni sulle riviste scientifiche.

La Banca d'Italia organizza e ospita ogni anno conferenze aperte a studiosi esterni, anche in ambito internazionale, in cui vengono presentati i risultati di innovativi progetti di ricerca economica e discussi temi di particolare interesse per il dibattito di politica

economica. Il confronto e la circolazione delle idee avvengono anche mediante la presentazione dei lavori che gli economisti della Banca tengono nelle più importanti conferenze nazionali e internazionali, tra cui quelle organizzate dalle principali associazioni scientifiche, come la Società Italiana degli Economisti, la European Economic Association, l'American Economic Association e l'Econometric Society.

L'analisi in materia di vigilanza

Anche l'azione di vigilanza sul sistema bancario e finanziario beneficia di una sistematica attività di studio. Oltre ai rischi e alle vulnerabilità per le banche e per il sistema, vengono valutati gli impatti economici della regolamentazione e degli interventi di vigilanza sull'attività degli intermediari e sul credito.

Negli ultimi anni le analisi si sono concentrate sulle principali questioni discusse all'interno del vasto processo di riforma delle regole e dei controlli sul sistema finanziario internazionale: (a) gli standard stabiliti dal Comitato di Basilea attraverso l'accordo di Basilea 3; (b) le cause e gli effetti delle esposizioni delle banche verso debitori sovrani; (c) le modalità più opportune per far sì che gli intermediari affrontino efficacemente il pesante lascito della crisi finanziaria 2007-08, con particolare riferimento ai

159 Con l'espressione machine learning ci si riferisce ai meccanismi di apprendimento automatico da parte dei computer.

prestiti deteriorati; (d) i rischi connessi con le attività finanziarie più opache e illiquide (cosiddette di livello 2 o 3, secondo la gerarchia stabilita dai principi contabili internazionali); (e) i possibili impatti del principio contabile internazionale IFRS 9 sulla prociclicità del sistema finanziario¹⁶⁰; (f) le ricadute sul sistema bancario, in termini di volumi e di costi, dell'applicazione della disciplina del requisito minimo di fondi propri e passività soggette a *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL)¹⁶¹. L'evoluzione dell'intermediazione finanziaria non bancaria rappresenta un'ulteriore importante area di approfondimento. Le analisi di scenario e gli stress test¹⁶² sono un altro oggetto dell'attività di studio sul sistema bancario e finanziario; in tale ambito la Banca d'Italia sviluppa modelli che collegano le interazioni fra l'economia reale e il settore finanziario e permettono di valutare l'impatto di scenari economici avversi sui bilanci dei singoli intermediari, l'effetto di retroazione dal sistema bancario all'economia e la capacità del settore finanziario di contribuire al finanziamento di famiglie e imprese anche in periodi di recessione. Specifiche analisi sono rivolte alle trasformazioni del sistema finanziario: la Banca d'Italia conduce periodicamente un'indagine

conoscitiva su FinTech per rilevare l'adozione delle innovazioni tecnologiche applicate ai servizi finanziari. Sono inoltre condotti approfondimenti sugli aspetti economici e regolamentari delle criptoattività.

La ricerca su temi giuridici e sulla fiscalità

Analisi dei profili giuridici dell'attività istituzionale della Banca d'Italia sono svolte costantemente dagli avvocati dell'Istituto. Con i progressi dell'integrazione monetaria, bancaria e finanziaria, il diritto dell'Unione europea ha assunto un peso crescente con riguardo sia alla disciplina sostanziale degli intermediari, sia alle regole procedurali che le autorità preposte alla vigilanza sono chiamate a seguire. Da un lato, infatti, le banche sono sempre più tenute al rispetto di norme dell'Unione direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali; dall'altro, l'adozione dei provvedimenti di vigilanza, di risoluzione e sanzionatori è improntata al rispetto di principi di buona amministrazione e di garanzie procedurali, previsti dai singoli ordinamenti nazionali e dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Per l'interpretazione e l'applicazione di questi principi, norme e garanzie occorre fare riferimento alla giu-

risprudenza delle Corti europee e agli studi specialistici che se ne occupano.

In tale contesto la ricerca giuridica tratta tematiche strettamente connesse con lo sviluppo dell'Unione bancaria, nei suoi aspetti procedurali e sostanziali. Sono approfonditi i temi delle regole del giusto procedimento e dei diritti fondamentali, dei regimi di responsabilità civile applicabili alla BCE e alle autorità nazionali, come pure i profili legali della vigilanza macroprudenziale. Sono condotti studi anche su altre materie di interesse della Banca, come i sistemi e i servizi di pagamento, le procedure concorsuali o gli appalti pubblici, in collaborazione con l'accademia o con altri soggetti istituzionali, quali ad esempio l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e la Magistratura amministrativa. I risultati di queste ricerche, oltre a essere diffusi attraverso i *Quaderni di ricerca giuridica*, sono presentati in seminari e convegni scientifici svolti anche presso le università.

La comune cornice europea delle norme applicabili alle banche e alle istituzioni che le controllano facilita il raccordo con le avvocature delle altre autorità nazionali dell'area dell'euro, che partecipano ai comitati legali in seno al SEBC, al Meccanismo di vigilanza unico e al Meccanismo di risoluzione unico.

160 L'IFRS 9, in vigore dal 1° gennaio 2018, è il nuovo criterio contabile per la classificazione e la misurazione degli strumenti finanziari. Per maggiori dettagli, cfr. il paragrafo: *L'adeguamento alle norme europee* del capitolo 4 nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2016.

161 Per la disciplina del requisito MREL, cfr. il paragrafo: *La regolamentazione in Europa* del capitolo 7.

162 Per l'utilizzo degli stress test nella vigilanza bancaria, cfr. il capitolo 6: *La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*.

Allo studio del diritto dell'Unione si aggiunge l'approfondimento dei sistemi giuridici dei paesi aderenti, soprattutto per le possibili ricadute nell'ambito dell'SSM.

La Banca svolge inoltre ricerche in materia di fiscalità, avvalendosi delle specifiche competenze di risorse dedicate all'analisi dei sistemi tributari, oltre che all'adempimento, da parte dell'Istituto, degli obblighi in materia tributaria e alla gestione dei rapporti con l'Amministrazione finanziaria. Nello studio e nella valutazione della normativa fiscale nazionale, comunitaria e internazionale, particolare attenzione viene riservata alle tematiche che riguardano i mercati e gli intermediari finanziari e la loro regolamentazione, in stretta collaborazione con gli esperti nel campo della vigilanza e in quello economico. Nell'ambito delle collaborazioni istituzionali viene prestata consulenza tecnica al Ministero dell'Economia e delle finanze, anche in sede internazionale.

L'analisi in materia di mercati, infrastrutture e sistemi di pagamento

L'innovazione e lo sviluppo delle tecnologie digitali stanno modificando radicalmente le modalità con cui operano i mercati e i sistemi di pagamento. Questi cambiamenti si riflettono a loro volta sull'utilizzo da parte degli operatori delle infrastrutture di pagamento e di regolamento dell'Eurosistema. L'affermarsi di nuove forme di attività e modalità di pagamento, accanto a soluzioni tecnologiche basate sulla crittografia e sull'utilizzo di registri distribuiti, determina nuovi rischi (ad es. quelli connessi con la violazione della privacy o della sicurezza informatica).

Le analisi svolte dalla Banca approfondiscono questi aspetti e le loro implicazioni per le infrastrutture di mercato e del sistema dei pagamenti, per gli interventi di regolamentazione e di supervisione, per l'attività delle Pubbliche amministrazioni. Le analisi riguardano anche il funzionamento dei

mercati monetari e finanziari, la conduzione operativa della politica monetaria, la valutazione e gestione del collaterale, le abitudini di pagamento di famiglie e imprese in situazioni ordinarie e straordinarie, come quelle emerse durante la pandemia.

I risultati delle ricerche sono diffusi attraverso la collana [Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento](#) avviata nel 2021, le cui pubblicazioni hanno carattere sia divulgativo, rivolte prevalentemente a un pubblico non specialistico, sia di approfondimento su tematiche di frontiera, indirizzate a esperti dell'accademia e di istituti di ricerca, delle istituzioni internazionali e delle banche centrali. Le ricerche pubblicate favoriscono il dibattito tra istituzioni, operatori economici, cittadini, anche grazie all'esperienza e alle conoscenze maturate dalla Banca con la partecipazione alla costruzione e alla gestione delle infrastrutture di pagamento e di regolamento dell'Eurosistema (cfr. il capitolo 4: *I sistemi di pagamento*).

12 Le statistiche

Le ricerche, le analisi empiriche e i confronti internazionali sviluppati in Banca d'Italia si fondano su un vasto patrimonio di statistiche, tra cui hanno un rilievo particolare quelle che l'Istituto, come molte altre banche centrali, elabora al proprio interno e mette a disposizione del pubblico.

Tradizionalmente la raccolta dei dati, la produzione e la diffusione delle statistiche della Banca si sono concentrate sui fenomeni più strettamente connessi con le sue funzioni riguardanti la moneta, il credito, la finanza e il sistema dei pagamenti, la bilancia dei pagamenti e la posizione patrimoniale sull'estero, i conti finanziari, il debito e il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche. Un'ampia parte di queste statistiche è prodotta elaborando i dati che molti enti sono tenuti a inviare alla Banca d'Italia per consentirle l'esercizio dei compiti di

vigilanza, ad esempio sugli intermediari bancari e finanziari, o di servizio per la comunità, come nel caso della gestione della tesoreria per conto dello Stato. L'utilizzo di queste informazioni anche per finalità statistiche ha il pregio di soddisfare le esigenze conoscitive della Banca e della collettività senza comportare oneri aggiuntivi per i soggetti che le forniscono.

A fianco di queste attività si è nel tempo consolidata una seconda linea di produzione statistica per la raccolta delle altre informazioni necessarie per l'analisi economica, in particolare di quelle sui comportamenti e le aspettative degli operatori economici. Con questo obiettivo vengono effettuate **indagini periodiche** sulle famiglie e le imprese non finanziarie.

In virtù della partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria, dal 1999 i dati prodotti dalla Banca d'Italia contribuiscono

alla compilazione delle statistiche relative al complesso dell'area dell'euro. La produzione statistica in Banca avviene quindi in larga parte secondo metodi, definizioni e tempi stabiliti dalle prassi e dalle disposizioni normative concordate nell'ambito del Sistema europeo di banche centrali (SEBC)¹⁶³, oltre che del Sistema statistico europeo (SSE)¹⁶⁴, ed è generalmente in linea con gli standard statistici internazionali elaborati dal Fondo monetario internazionale e dalle Nazioni Unite. La Banca d'Italia partecipa attivamente ai gruppi di lavoro che curano l'elaborazione di normative e standard internazionali.

Le statistiche prodotte sono comunicate, oltre che alla BCE, anche a istituzioni nazionali ed estere e sono in larga parte messe a disposizione del pubblico sul sito internet dell'Istituto tramite pubblicazioni periodiche, come i fascicoli della collana Statistiche, e attraverso la [Base dati statistica \(BDS\)](#) e un [sistema di elaborazione a distanza per l'analisi dei microdati riservati](#). I ricercatori, interni ed esterni, possono avvalersi dell'assistenza di un [research data center](#), che gestisce gli archivi di microdati, fornendo tutte le informazioni necessarie per il loro utilizzo, in forme che ne garantiscono la riservatezza.

Modalità innovative di fruizione

del patrimonio statistico offerto al pubblico consentiranno di personalizzare e riutilizzare le visualizzazioni prodotte (tabelle, grafici, *dashboards*)¹⁶⁵, permettendone l'utilizzo anche a utenti meno esperti.

La collaborazione con altre istituzioni

Nel rispetto dell'autonomia reciproca, la Banca d'Italia collabora con altri enti per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di informazioni statistiche, condividendo anche metodologie e dati, quando consentito dalle norme vigenti sulla protezione dei dati statistici riservati. In particolare la produzione di molte statistiche viene effettuata in coordinamento con l'Istat, sulla base di una collaborazione strutturata avviata da tempo, e la Banca contribuisce all'elaborazione di parti del programma statistico nazionale, ad esempio in materia di finanza pubblica e di conti nazionali. La cooperazione con l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) e con la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) consente di raccogliere i dati su assicurazioni e fondi pensione richiesti dalla BCE, unitamente a quelli destinati all'Autorità europea delle assicurazioni e delle

pensioni aziendali e professionali (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA), senza duplicare le richieste agli intermediari segnalanti. Un rapporto altrettanto consolidato regola anche la collaborazione e lo scambio di dati con la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob).

La Banca d'Italia infine fornisce all'Ivass, alla Covip e all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) strumenti tecnologici e metodologici a sostegno della raccolta e dell'elaborazione di statistiche.

La raccolta e l'elaborazione dei dati per le statistiche monetarie, bancarie e finanziarie

La raccolta di dati dagli intermediari finanziari è essenziale per sostenere la politica monetaria della BCE e gli altri compiti dell'Eurosistema, del SEBC e della vigilanza europea sulle banche, inclusi quelli relativi alla stabilità finanziaria. L'attività statistica ha quindi assunto, a partire dagli anni duemila, un'importanza crescente a livello europeo, in relazione agli impegni che derivano dalla partecipazione all'Eurosistema e al Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism,

163 [Regolamenti e indirizzi della Banca centrale europea \(BCE\)](#) e [Dichiarazione pubblica di impegno del SEBC sulle statistiche europee](#).

164 Il Sistema statistico europeo è il partenariato tra l'autorità statistica comunitaria, ossia la Commissione (Eurostat), gli istituti nazionali di statistica e le altre autorità statistiche nazionali preposte in ciascuno Stato membro allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee. Il sistema segue le disposizioni del regolamento CE/2009/223 (legge statistica europea).

165 Con la parola *dashboard* (in italiano "cruscotto") ci si riferisce ad un insieme di oggetti, grafici e tavole che, opportunamente strutturati e visualizzati, permettono di rendere accessibili in modo simultaneo più informazioni eterogenee e di diversa complessità.

SSM). Alle statistiche su aggregati monetari, bilanci bancari e tassi di interesse su prestiti, mutui e depositi si sono aggiunte informazioni sui titoli emessi e detenuti dagli intermediari finanziari, su attività e passività di fondi comuni, assicurazioni e fondi pensione, sul funzionamento del mercato monetario. Queste informazioni permettono di avere un quadro più completo delle attività di intermediari e mercati finanziari, arricchendo i dati disponibili per la conduzione della politica monetaria e per le analisi sulla stabilità finanziaria. La Banca d'Italia produce anche i conti finanziari – cioè lo schema statistico che registra le attività e le passività finanziarie dei settori istituzionali (famiglie, società non finanziarie, Amministrazioni pubbliche, ecc.), con informazioni su ricchezza lorda e debiti delle famiglie, struttura del capitale delle imprese – e altre statistiche finanziarie utili per le funzioni istituzionali.

Dall'autunno del 2018 vengono raccolte informazioni dettagliate su prestiti, garanzie e rischio di credito nell'ambito della rilevazione armonizzata a livello europeo [AnaCredit](#). La base dati fornisce informazioni omogenee e confrontabili tra i paesi europei sui singoli finanziamenti erogati dalle banche alle imprese, nonché sulle relative garanzie, e consente di soddisfare numerose esigenze informative e di analisi delle banche centrali.

Nella raccolta e nell'elaborazione dei dati bancari e finanziari la Banca d'Italia utilizza tradizionalmente un modello integrato che prevede, dove possibile, un'unica richiesta di informazioni alle istituzioni finanziarie. Questo modello presenta il duplice vantaggio di assicurare la coerenza tra le informazioni utilizzate per i vari compiti della Banca e di ridurre l'onere a carico degli enti segnalanti¹⁶⁶. La vasta esperienza della Banca d'Italia in questo campo costituisce un punto di riferimento per il progetto strategico del SEBC denominato *Integrated Reporting Framework* (IReF), volto a realizzare un modello integrato di raccolta dei dati bancari a livello europeo. Dagli anni ottanta un numero significativo di intermediari partecipa su base volontaria all'iniziativa di cooperazione PUMA (Procedura Unificata Matrici Aziendali), coordinata dalla Banca d'Italia e volta a predisporre e condividere con il sistema bancario e finanziario la documentazione di riferimento per la produzione delle segnalazioni obbligatorie (fig. 12.1). Un'esperienza simile, denominata *Bank's Integrated Reporting Dictionary* (BIRD) e complementare all'IReF, è stata avviata nell'ambito del SEBC su impulso anche della Banca d'Italia.

Una componente essenziale del sistema di raccolta e di elaborazione dei dati è rappresentata dagli archivi anagrafici gestiti dalla

Banca d'Italia, in particolare quelli riferiti alle imprese, finanziarie e non, e agli strumenti finanziari. Per questi ultimi la Banca svolge anche il ruolo di *numbering agency* nazionale, ossia di ente preposto alla loro codifica secondo lo standard ISIN (*International Securities Identification Number*), definito a livello internazionale.

Alla qualità dei dati è dedicata grande attenzione nel corso dell'intero processo di trattamento. Per potenziare i controlli delle informazioni raccolte, anche a seguito dell'aumento del loro livello di dettaglio, vengono anche definite e implementate tecniche di machine learning.

La Centrale dei rischi

La Centrale dei rischi (CR) è una banca dati nazionale che raccoglie le informazioni sui debiti di famiglie e imprese verso il sistema bancario e finanziario¹⁶⁷. Questi dati consentono alla Banca d'Italia di elaborare e rendere disponibili al pubblico statistiche aggregate, impiegate con finalità di analisi economica per valutare la rischiosità e le condizioni del credito.

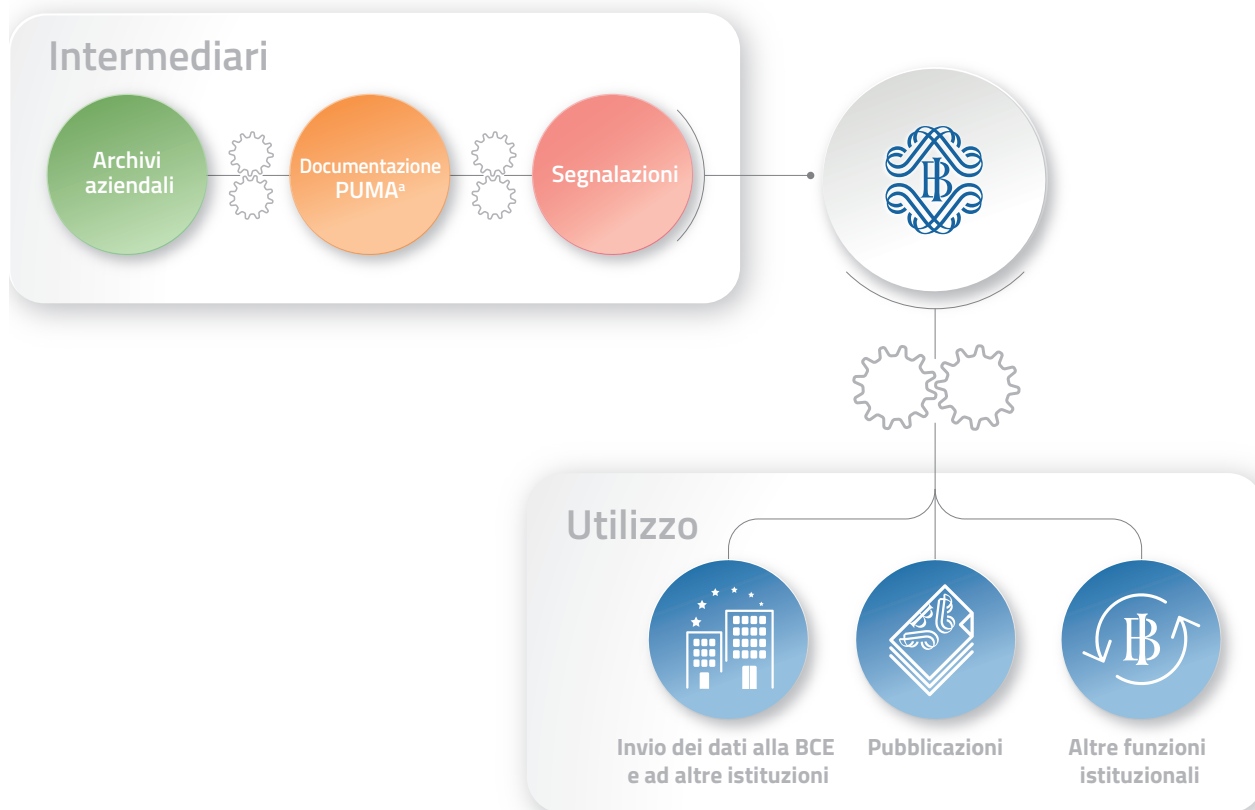
Le informazioni che confluiscono nella CR consentono inoltre a banche e intermediari finanziari di avere un quadro di insieme dei debiti dei clienti, della loro storia creditizia e della loro capacità di restituire i prestiti eventualmente concessi

¹⁶⁶ Parte dei dati raccolti viene anche restituita dalla Banca d'Italia in forma aggregata agli intermediari segnalanti, preservando la riservatezza delle informazioni individuali.

¹⁶⁷ La CR, analogamente ad AnaCredit, raccoglie informazioni sui finanziamenti, ma con un perimetro di rilevazione più esteso, che include anche quelli alle famiglie. Diversamente da AnaCredit, la CR si configura come un servizio per gli intermediari segnalanti finalizzato – attraverso la restituzione delle informazioni raccolte – alla valutazione del merito creditizio della clientela.

Figura 12.1

Il processo di produzione delle statistiche monetarie e finanziarie



dagli intermediari. Questo permette ai clienti giudicati più affidabili di ottenere finanziamenti più facilmente e a condizioni migliori¹⁶⁸.

Nella CR sono registrati i crediti pari o superiori a 30.000 euro e quelli in sofferenza superiori a 250 euro. Un prestito viene segnalato in sofferenza quando il cliente è valutato dalla banca o dalla società finanziaria come insolvente, ossia non in grado – in modo definitivo – di saldare il proprio debito.

Sono presenti nella base dati della CR oltre 8 milioni di debitori di banche e altri intermediari¹⁶⁹.

Le statistiche sulle Amministrazioni pubbliche e quelle sulla bilancia dei pagamenti

La Banca d'Italia compila alcune delle principali statistiche sulla finanza pubblica del Paese,

comprese quelle sul debito delle Amministrazioni pubbliche italiane, elaborate sulla base delle regole statistiche definite in ambito europeo (il cosiddetto debito di Maastricht) e quelle sul fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche italiane, non armonizzate a livello europeo ma che costituiscono un indicatore tempestivo dell'andamento dei conti pubblici valutato in termini di cassa¹⁷⁰. Il debito di Maastricht e

168 Per maggiori dettagli, cfr. sul sito della Banca d'Italia: [La Centrale dei rischi in parole semplici](#).

169 Le informazioni presenti nella CR, essendo di carattere riservato e individuale, non possono essere diffuse. Solo i diretti interessati hanno titolo ad accedere ai propri dati per conoscere e verificare la propria posizione e la correttezza delle segnalazioni. Qualora queste siano errate, la loro rettifica può essere chiesta direttamente all'intermediario che le ha trasmesse alla CR.

170 Secondo il principio di cassa le transazioni economiche vengono registrate nel momento in cui danno origine a un effettivo passaggio di fondi. Secondo il criterio della competenza economica invece le transazioni sono registrate nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, trasferito o estinto: in altre parole gli effetti degli eventi economici sono registrati quando avvengono, indipendentemente dal fatto che l'introito di cassa sia stato ricevuto o il pagamento sia stato effettuato.

l'indebitamento netto calcolato dall'Istat secondo il criterio della competenza economica sono i due indicatori di riferimento previsti dalla procedura per i disavanzi eccessivi dell'Unione europea.

Oltre a queste statistiche la Banca mette a disposizione, attraverso un sito internet dedicato, il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope) – un archivio di informazioni sugli incassi e i pagamenti delle singole Amministrazioni pubbliche, frutto di una convenzione con la Ragioneria generale dello Stato – e l'associata infrastruttura Siope+, arricchendo così i dati disponibili sull'andamento dei conti pubblici¹⁷¹.

La Banca d'Italia compila anche, come parte dei suoi compiti istituzionali, le statistiche riguardanti

la bilancia dei pagamenti – cioè la registrazione delle transazioni economiche avvenute in un determinato periodo tra i residenti in Italia e i non residenti – e la posizione patrimoniale sull'estero del Paese, ossia le consistenze di attività e passività finanziarie a una determinata data nei confronti di soggetti non residenti.

Le informazioni sui rapporti con l'estero sono diffuse al pubblico e trasmesse a diversi organismi internazionali, tra cui la BCE, sulla base delle normative e degli accordi vigenti. Contribuiscono alla definizione delle statistiche relative al complesso dell'area dell'euro e sono utilizzate dall'Eurostat anche per l'analisi dell'evoluzione economica negli Stati membri e per l'attuazione della politica commerciale comune.

L'FMI, in accordo con i paesi

membri, predispone gli standard di diffusione al pubblico delle informazioni statistiche, incluse quelle relative ai rapporti con l'estero, allo scopo di assicurare accessibilità, confrontabilità e qualità dei dati. Le statistiche relative ai conti con l'estero dell'Italia sono compilate e pubblicate in conformità con questi standard.

Le statistiche su famiglie e imprese non finanziarie

La Banca d'Italia raccoglie dati, elabora e diffonde statistiche anche sulle famiglie e sulle imprese non finanziarie, che permettono di disporre di informazioni tempestive per l'analisi del ciclo economico, di condurre ricerche su aspetti strutturali dell'economia italiana e di valutare gli effetti di

Le indagini sulle famiglie. – La Banca d'Italia svolge sin dagli anni sessanta un'indagine sui redditi e sui risparmi delle famiglie italiane.

Nel corso degli anni la rilevazione si è estesa per includere anche la ricchezza e altri aspetti relativi ai comportamenti economici e finanziari, come ad esempio l'uso dei mezzi di pagamento. Sin dalla fine degli anni ottanta, i dati individuali sono messi a disposizione del pubblico e della comunità scientifica in modo pressoché integrale, escludendo unicamente le informazioni che potrebbero consentire l'identificazione degli intervistati. Il disegno campionario dell'indagine ha subito nel tempo due revisioni sostanziali. Dalla rilevazione sul 1989 il campione comprende una componente di famiglie che vengono

intervistate in più edizioni consecutive (famiglie panel). Dall'edizione sul 2020 il disegno campionario è stratificato in modo da migliorare sensibilmente la rappresentatività di alcune fasce della popolazione (in particolare le famiglie benestanti e quelle indebitate). Per garantire la confrontabilità con le edizioni precedenti viene anche elaborato un sistema di ponderazione dei dati ulteriore rispetto a quello tradizionale.

Le indagini campionarie su famiglie e imprese non finanziarie

171 Per ulteriori informazioni, cfr. il capitolo 13: *I servizi per lo Stato*.

Le indagini sulle imprese non finanziarie. – Dal 1972 la Banca d'Italia conduce, con il contributo della propria rete di ricerca nelle regioni, indagini campionarie sulle imprese. Ogni anno, in primavera, viene svolta una rilevazione su un campione di circa 4.500 imprese dell'industria e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (almeno 10 nelle costruzioni). Le informazioni raccolte sono state gradualmente ampliate nel corso del tempo, includendo quesiti su temi di attualità. La parte principale del questionario è tuttavia rimasta immutata e riguarda gli investimenti, l'occupazione, le retribuzioni, il fatturato, il risultato di esercizio e le fonti di finanziamento. All'inizio dell'autunno, presso lo stesso insieme di imprese, viene condotto un sondaggio che rileva valutazioni qualitative su temi analoghi.

A conclusione dell'indagine le aziende intervistate ricevono un fascicolo personalizzato che riporta grafici commentati sull'andamento delle principali variabili di interesse riferite a gruppi di imprese simili per settore, area geografica e dimensione aziendale.

Dal 1999 la Banca d'Italia conduce inoltre un'indagine trimestrale sulle aspettative di inflazione e crescita, per raccogliere opinioni sul contesto economico di riferimento e su quello delle singole imprese (dinamica prevista dei propri prezzi, della domanda e degli investimenti).

Si segnalano infine due ulteriori indagini della Banca d'Italia: (a) l'indagine semestrale sulla domanda e l'offerta di credito a livello territoriale (*Regional Bank Lending Survey*, RBLS), in cui si rileva l'andamento della domanda di finanziamenti di imprese e famiglie e della raccolta bancaria nelle diverse ripartizioni geografiche; (b) l'indagine annuale sul costo dei conti correnti, che prevede l'acquisizione di informazioni analitiche sulle spese di gestione effettivamente sostenute dalle famiglie nel corso di un anno.

I dati sulle imprese non finanziarie sono messi a disposizione della comunità scientifica attraverso un sistema che permette all'utente di ottenere elaborazioni di dati, previo controllo che non siano contenute informazioni riservate.

I principali risultati delle indagini sulle imprese non finanziarie e sulle famiglie sono inclusi nei fascicoli dedicati della collana [Statistiche](#) e in altre pubblicazioni ufficiali. I risultati sono diffusi anche attraverso video disponibili sul sito internet dell'Istituto.

diverse politiche economiche¹⁷². L'indagine sui bilanci delle famiglie fornisce informazioni sul reddito e sulla ricchezza complementari a quelle derivanti dalle fonti macroeconomiche (come la Contabilità nazionale) e consente di effettuare analisi rilevanti per le funzioni istituzionali, non solo ad esempio sull'indebitamento, sulla vulnerabilità finanziaria e sull'utilizzo degli strumenti di pagamento da parte delle famiglie, ma anche sulla distribuzione dei

redditi e dei patrimoni familiari. Le indagini campionarie sulle imprese non finanziarie permettono di disporre di stime tempestive sull'andamento corrente e previsto delle attività di produzione e di investimento, di studiare i comportamenti e le scelte delle imprese e di valutare l'efficacia delle misure di politica economica. I dati individuali raccolti mediante le rilevazioni sulle famiglie e le imprese non finanziarie, opportunamente trattati in modo

da tutelarne la riservatezza, sono resi accessibili al pubblico e utilizzati dalla comunità scientifica per finalità di ricerca.

L'utilizzo a fini statistici dei dati di bilancio della Banca

I dati di bilancio della Banca d'Italia sono utilizzati, con opportuni adattamenti, per integrare le informazioni delle segnalazioni statistiche mensili monetarie,

¹⁷² A tal fine, la Banca conduce anche, in collaborazione con Tecnoborsa e l'Agenzia delle Entrate, un sondaggio trimestrale sul mercato delle abitazioni in Italia, con l'obiettivo di ottenere le valutazioni di un campione di agenti immobiliari sugli andamenti, correnti e attesi, di compravendite, quotazioni, canoni e contratti di locazione.

bancarie e finanziarie e quelle relative alla bilancia dei pagamenti e ai conti finanziari, oltre che per adempiere agli obblighi di diffusione internazionale delle statistiche assunti dall'Italia (in particolare nei confronti dell'FMI). I dati di bilancio sono alla base del bilancio di esercizio, delle

segnalazioni contabili giornaliere, mensili e trimestrali verso la BCE e delle situazioni contabili mensili trasmesse al Ministero dell'Economia e delle finanze e pubblicate sul sito internet dell'Istituto. La procedura informatica [Ibis \(Informativa di bilancio storica\)](#), disponibile

sul sito della Banca, garantisce un punto unico di accesso a questo patrimonio informativo di natura contabile, accrescendone la fruibilità e agevolando il reperimento delle informazioni presenti nelle varie pubblicazioni.





SERVIZI AL PUBBLICO

Servizi per lo Stato

**Tutela dei clienti, educazione finanziaria e altri
servizi per il pubblico**

13 I servizi per lo Stato

La Banca d'Italia è il tesoriere dello Stato. In questo ruolo esegue, in Italia e all'estero, tutte le disposizioni di pagamento delle Amministrazioni statali e incassa le somme loro dovute a qualsiasi titolo. Svolge inoltre servizi di incasso e pagamento per le agenzie fiscali¹⁷³ e per l'INPS¹⁷⁴.

Gli incassi e i pagamenti dello Stato e quelli degli enti pubblici

non statali, eseguiti dai relativi tesorieri (essenzialmente banche o Poste Italiane), sono regolati su un unico conto aperto presso la Banca d'Italia¹⁷⁵ denominato conto disponibilità del Tesoro. Ciò rende più efficiente la gestione della liquidità e il controllo dei conti pubblici. In linea con la normativa comunitaria, che vieta alle banche centrali degli

173 Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei monopoli e Agenzia del Demanio.

174 Pagamento di prestazioni temporanee tra cui indennità di maternità, di disoccupazione e compensi ai lavoratori socialmente utili.

175 Le Amministrazioni locali detengono la propria liquidità nella Tesoreria statale in attuazione del principio della tesoreria unica, introdotto dalla L. 720/1984 e successive modifiche.

Stati membri di concedere qualsiasi forma di finanziamento al Tesoro¹⁷⁶, il conto disponibilità non può mai avere un saldo negativo.

L'Istituto controlla il saldo del conto disponibilità, predispose il rendiconto delle operazioni di incasso e pagamento eseguite e lo trasmette mediante flussi telematici alle Amministrazioni statali e alla Corte dei conti, secondo quanto previsto dalla normativa di contabilità pubblica; informa inoltre i cassieri e i tesorieri degli enti pubblici non statali sui trasferimenti a loro favore effettuati dal bilancio dello Stato e dagli altri enti in tesoreria.

Grazie alle innovazioni tecnologiche introdotte nel corso degli anni, l'attività di tesoreria è oggi realizzata quasi completamente in modalità telematica, con elevati guadagni in termini di efficienza. Si sta realizzando un ambizioso programma di rinnovamento delle procedure di incasso e pagamento, che si completerà nel 2024, oltre che l'accentramento presso un'unica struttura organizzativa delle attività in precedenza svolte dalle

tesorerie provinciali e da quella centrale¹⁷⁷. Ciò consentirà recuperi di efficienza ed efficacia, in particolare nella gestione degli atti di pignoramento.

L'analisi e le previsioni della liquidità del Tesoro e del fabbisogno del settore statale

La Banca d'Italia elabora e aggiorna quotidianamente le previsioni delle esigenze di finanziamento del Tesoro su un orizzonte di medio periodo (6 mesi). Queste previsioni forniscono supporto al MEF nella gestione della liquidità e del debito pubblico.

La Banca d'Italia e il MEF condividono frequentemente dati e analisi sulle singole voci di spesa e di incasso che contribuiscono alla formazione del fabbisogno del settore statale¹⁷⁸, al fine di verificare la coerenza di quest'ultimo con gli obiettivi stabiliti dal Governo.

Le fluttuazioni del conto disponibilità e degli altri depositi governativi¹⁷⁹ detenuti presso la Banca d'Italia hanno un impatto sulla

liquidità del sistema economico e rilevano quindi per la conduzione della politica monetaria unica: per questa ragione la Banca, così come le altre banche centrali nazionali (BCN), trasmette le proprie previsioni alla Banca centrale europea. Quest'ultima ha inoltre stabilito un sistema di remunerazione dei depositi governativi detenuti presso le BCN, strutturato in modo da favorire il permanere dei saldi su livelli contenuti (cfr. il riquadro: *La remunerazione del conto disponibilità del Tesoro*).

I sistemi informativi

Nell'ambito del servizio di tesoreria statale affidato alla Banca rientra anche la gestione del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope)¹⁸⁰, attivo dal 2006, che riceve quotidianamente informazioni sugli incassi e sui pagamenti eseguiti dai tesorieri o dai cassieri delle Amministrazioni locali¹⁸¹. Le informazioni presenti in Siope sono utilizzate dai singoli enti e nei principali documenti di finanza pubblica elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato e

176 Art. 21 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

177 Con il DM 19 agosto 2021, il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha previsto che le funzioni di tesoreria svolte dalla Succursale di Roma della Banca d'Italia venissero incorporate nel Servizio Tesoreria dello Stato dell'Istituto. Il DL 73/2022 (convertito dalla L. 122/2022) ha inoltre introdotto una serie di modifiche alle fonti normative primarie che disciplinano il servizio di tesoreria statale affidato alla Banca. Le nuove norme permettono un radicale ammodernamento delle procedure e degli strumenti utilizzati.

178 Il fabbisogno del settore statale è pari alla differenza tra le uscite e le entrate di cassa, esclusi i proventi da privatizzazioni, le emissioni e i rimborsi di prestiti. Questo aggregato rappresenta un importante indicatore dell'andamento dei conti pubblici e, in particolare, dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

179 Nei depositi governativi rientrano anche altri conti, iscritti tra le passività del bilancio della Banca d'Italia, le cui giacenze sono riconducibili al perimetro delle Amministrazioni pubbliche, assimilati al conto disponibilità secondo quanto stabilito con le decisioni BCE del 20 febbraio, n. 8, e del 5 giugno 2014, n. 23.

180 Per maggiori dettagli, cfr. [Convenzione del 31 marzo 2003 tra il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Banca d'Italia per la gestione del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici \(Siope\)](#).

181 Ad esempio se si tratta di pagamenti per stipendi, trasferimenti, acquisti di beni e servizi, oppure di incassi di natura tributaria o per servizi erogati.

La remunerazione del conto disponibilità del Tesoro

Le banche centrali nazionali dell'area dell'euro remunerano i depositi delle Amministrazioni pubbliche secondo regole stabilite nell'ambito delle decisioni e degli indirizzi della Banca centrale europea (BCE). Le regole prevedono l'applicazione di un limite massimo di remunerazione pari al tasso di mercato sui

depositi overnight non garantiti (€STR), per un importo del saldo corrispondente al valore più elevato tra 200 milioni di euro e lo 0,04 per cento del PIL nazionale (soglia). Per i saldi superiori alla soglia il tasso di remunerazione è invece pari: (a) al minore tra il tasso €STR e quello sui depositi presso la BCE (tasso sulla deposit facility)^a, qualora uno dei due tassi sia negativo; (b) a zero, in caso di tasso sulla deposit facility maggiore o uguale a zero e €STR positivo. Per preservare l'efficace trasmissione della politica

monetaria e salvaguardare l'ordinato funzionamento del mercato, l'8 settembre 2022 il Consiglio direttivo della BCE ha stabilito la temporanea rimozione (dal 14 settembre 2022 al 30 aprile 2023) del tetto pari a zero per il tasso di remunerazione dei depositi delle Amministrazioni pubbliche eccedenti la soglia. Su questi depositi si applicherà il tasso di remunerazione corrispondente al minore tra il tasso €STR e quello sulla deposit facility. La normativa prevede l'inclusione di tutte le giacenze dei conti delle Amministrazioni pubbliche ai fini del calcolo della soglia.

Per mantenere un saldo prossimo al livello desiderato, il MEF svolge operazioni di raccolta o di impiego sul mercato monetario, tra cui operazioni in pronti contro termine (*repo* e *reverse repo*)^b e negoziazioni bilaterali (*depo*). Nel corso del 2022 la convenzione per la gestione del conto disponibilità e dei conti a esso assimilabili è stata aggiornata anche per tenere conto del funzionamento del nuovo conto in dollari detenuto dal MEF presso la Banca d'Italia.

- a Il tasso di interesse sui depositi è quello applicato alle operazioni di deposito overnight presso l'Eurosistema. Per i depositi in valuta diversa dall'euro si applica un approccio comparabile.
- b L'attività in *repo* e *reverse repo* prevede la conclusione di contratti di raccolta o di impiego temporaneo della liquidità giacente sul conto disponibilità garantiti da titoli di Stato italiani.

dall'Istat.

L'archivio Siope è accessibile tramite il [sito internet](#) dedicato, che consente la visualizzazione di informazioni suddivise per singoli enti pubblici o aggregate per comparti (secondo criteri geografici o dimensionali), il confronto tra enti o periodi diversi e il download massivo dei dati. Le informazioni sono utilizzate per attività di analisi da ricercatori, organi di stampa e dalle stesse Amministrazioni locali.

La Banca gestisce inoltre l'infrastruttura denominata Siope+, che le Amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di utilizzare per lo scambio degli ordini informatici di incasso e pagamento con le relative banche tesoriere. Questa infrastruttura – operativa dal 2018 per Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, strutture sanitarie – è stata progressivamente estesa a tutti gli enti locali e ad altre categorie di Amministrazioni pubbliche¹⁸². L'introduzione di Siope+ ha

permesso la completa dematerializzazione dei documenti scambiati tra ente pubblico e tesoriere, nonché l'armonizzazione e la semplificazione dei servizi di tesoreria e di cassa. L'acquisizione, grazie a Siope+, di informazioni con il massimo livello di dettaglio sugli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche locali potrà migliorare la qualità delle statistiche di finanza pubblica e delle analisi dei fenomeni di interesse; in prospettiva permetterà

182 Tra cui le università, gli enti di ricerca, le camere di commercio, gli enti parco e le autorità portuali.

anche di arricchire l'offerta informativa sul sito internet.

La disponibilità delle informazioni di dettaglio consentirà di ricostruire direttamente attraverso Siope+ le segnalazioni che vengono attualmente trasmesse all'archivio Siope dai tesoriери (eliminando così l'onere per questi ultimi). L'alimentazione di Siope tramite Siope+ inizierà nel 2023. Aderiscono all'infrastruttura circa 10.000 enti, che ogni mese scambiano con i propri tesoriери, utilizzando la piattaforma, flussi relativi a oltre 5 milioni di operazioni

di incasso e pagamento.

La gestione del debito pubblico

La Banca d'Italia collabora con il MEF nella gestione del debito pubblico: esegue le operazioni di collocamento, acquisto e concambio¹⁸³ dei titoli di Stato; cura i pagamenti delle cedole e il rimborso del capitale (svolgendo il cosiddetto servizio finanziario); offre consulenza nella definizione della politica di emissione.

Il collocamento dei titoli di Stato avviene principalmente attraverso aste; negli ultimi anni ne sono state eseguite, in media, circa 240 ogni anno¹⁸⁴ (cfr. il riquadro: *Lo svolgimento delle aste dei titoli di Stato*).

La Banca cura inoltre la pubblicazione di statistiche e indici di rendimento dei titoli di Stato, tra i quali il Rendistato¹⁸⁵, utilizzato di frequente dagli operatori di mercato come parametro nei prestiti a indicizzazione finanziaria (ad es. nelle operazioni di credito agevolato)¹⁸⁶.

La Banca d'Italia svolge per conto del MEF le aste dei titoli di Stato. Queste si articolano in diverse fasi: comunicazione al mercato, raccolta delle domande, determinazione dei risultati e loro successiva pubblicazione, avvio della fase di regolamento dei titoli sottoscritti.

Per la raccolta delle domande e la determinazione dei risultati, l'Istituto ha sviluppato una procedura telematica che consente di elaborare le domande inviate dagli operatori abilitati^a e comunicare i risultati a questi ultimi e al mercato in tempi molto rapidi.

La Banca rende note sui principali circuiti di informazione finanziaria e sul proprio sito le caratteristiche dei titoli in emissione. Attraverso gli stessi canali pubblica tempestivamente i risultati delle aste a beneficio del funzionamento del mercato finanziario e dei risparmiatori.

a Possono partecipare alle aste gli operatori specialisti in titoli di Stato e aspiranti specialisti. Si tratta di intermediari che soddisfano alcuni requisiti legali e tecnici indicati nei decreti del Ministero e nella convenzione da sottoscrivere con la Banca d'Italia.

Lo svolgimento delle aste dei titoli di Stato

183 I concambi sono operazioni riservate agli operatori specialisti in titoli di Stato, cioè i principali intermediari nelle operazioni in titoli di Stato. Nei concambi il MEF propone di ritirare titoli in circolazione in cambio di titoli di nuova emissione, con lo scopo di distribuire nel tempo le scadenze – evitando la concentrazione dei rimborsi in periodi limitati – e di favorire la liquidità e l'efficienza del mercato secondario dei titoli di Stato.

184 In alternativa all'asta il MEF ricorre alla forma tecnica del sindacato di collocamento per l'emissione dei buoni del Tesoro poliennali (BTP) a più lungo termine, dei titoli indicizzati all'inflazione, dei titoli destinati agli investitori al dettaglio e dei titoli emessi direttamente sui mercati internazionali (prestiti della Repubblica italiana).

185 L'indice Rendistato è una misura del rendimento di un campione di titoli di Stato italiani; è calcolato come media ponderata dei rendimenti di BTP con vita residua superiore a un anno.

186 Delibera CICR del 3 marzo 1994 e decreto del Ministro del Tesoro del 21 dicembre 1994.

14 La tutela dei clienti, l'educazione finanziaria e altri servizi per il pubblico

Nello svolgimento delle sue funzioni la Banca d'Italia opera a tutela dei risparmiatori e dei clienti del sistema bancario e finanziario: realizza una serie di iniziative educative e informative, attiva canali di ascolto e offre altri servizi direttamente al pubblico; se necessario, adotta interventi di vigilanza per promuovere comportamenti corretti e tutelare i clienti di banche e intermediari

finanziari (fig. 14.1).

Le finalità di tutela rispondono all'esigenza di proteggere i cittadini e le imprese che utilizzano prodotti e servizi bancari e finanziari e che spesso nella relazione con l'intermediario costituiscono la parte più debole, disponendo di meno informazioni e di minore potere contrattuale. A questa esigenza la Banca d'Italia ha risposto integrando in un unico

Figura 14.1

Tutela dei clienti e servizi per il pubblico



Dipartimento quattro distinte funzioni. Due di queste, la regolamentazione e la vigilanza sul comportamento degli intermediari, sono finalizzate a definire e far rispettare regole di condotta e di informativa da parte di chi offre servizi bancari e finanziari o di pagamento. Le altre due, la tutela individuale e l'educazione finanziaria, sono rivolte a rafforzare le capacità di difesa da parte di chi domanda o utilizza questi servizi.

La Banca svolge anche funzioni di tipo informativo, che consentono ai singoli e alle imprese di verificare il proprio indebitamento complessivo nei confronti del sistema bancario e finanziario, e offre servizi che permettono un

utilizzo più sicuro di assegni e carte di pagamento.

Attraverso la piattaforma [Servizi online](#) gli utenti possono: accedere in modo sicuro e guidato da qualsiasi dispositivo elettronico ai dati della Centrale dei rischi (CR) e a quelli della Centrale di allarme interbancaria (CAI); inoltrare un esposto; segnalare irregolarità gestionali o violazioni normative da parte di un intermediario o richiedere informazioni sui servizi bancari e sul funzionamento della CR e della CAI. La piattaforma permette di fornire risposte all'utenza in tempi rapidi, anche grazie all'integrazione con il Sistema pubblico di identità digitale (SPID) e con la Carta nazionale dei servizi.

Le regole e i controlli sui comportamenti degli intermediari

La Banca d'Italia promuove relazioni corrette e trasparenti tra intermediari e clienti, affinché questi ultimi possano compiere scelte consapevoli nell'individuazione di prodotti e servizi bancari e finanziari e nella gestione dei propri rapporti contrattuali. Così facendo concorre a prevenire i conflitti, mitigare i rischi legali e reputazionali degli intermediari, accrescere la fiducia complessiva nel sistema finanziario.

L'Istituto contribuisce alla definizione delle regole di trasparenza e correttezza: fornisce pertanto consulenza e supporto tecnico nella produzione della normativa nazionale di rango primario e di quella internazionale; cura inoltre la predisposizione e l'aggiornamento della normativa secondaria sugli aspetti attribuiti dalla legge alla sua competenza. Svolge attività di controllo sia a distanza, attraverso richieste di informazioni e documentazione, sia attraverso ispezioni, esercitando un'azione correttiva nei confronti dei singoli intermediari. Esercita infine attività di indirizzo pubblicando comunicazioni e orientamenti di vigilanza, con l'obiettivo di promuovere comportamenti corretti e rispettosi della disciplina di tutela. A seguito delle attività di controllo, può richiedere agli intermediari la restituzione di somme indebitamente percepite dai clienti e può sospendere o inibire la continuazione di specifiche attività

o forme di offerta, nonché dare pubblicità ai provvedimenti assunti; in presenza di violazioni rilevanti la Banca può irrogare sanzioni amministrative.

La disciplina di tutela¹⁸⁷ mira ad assicurare ai clienti un'informazione chiara ed esauriente, per agevolare la comprensione delle caratteristiche, dei rischi e dei costi dei prodotti finanziari e per consentire la comparazione con altre offerte. La tutela della clientela è garantita in tutte le fasi del rapporto contrattuale, attraverso obblighi di pubblicità delle condizioni negoziali offerte, requisiti di forma e di contenuto dei contratti, nonché obblighi di comunicazione nel corso dello svolgimento del rapporto. Alla disciplina di base applicabile alla generalità dei prodotti e servizi bancari e finanziari, si affiancano regole speciali che, in attuazione delle direttive europee, permettono una tutela rafforzata del consumatore per alcuni specifici servizi.

La normativa di tutela incide anche sugli assetti organizzativi degli intermediari e sui canali di collocamento dei prodotti affinché sia assicurato che in ogni fase dell'attività di intermediazione venga prestata costante e specifica attenzione al rispetto delle regole di trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei comportamenti. Gli intermediari sono tenuti infatti ad adottare presidi di governo e

controllo per far sì che la progettazione e la commercializzazione dei prodotti avvenga in coerenza con gli interessi, gli obiettivi e le caratteristiche delle classi di clientela alle quali i prodotti stessi sono destinati. Sempre per garantire la correttezza delle relazioni fra intermediari e clienti, sono previsti presidi per le procedure di trattazione dei reclami, volti ad assicurare una gestione efficiente delle situazioni conflittuali insorte con la clientela, nonché in materia di remunerazione del personale e dei terzi addetti alla vendita, in modo che siano esclusi meccanismi retributivi che possano rappresentare un incentivo al collocamento di prodotti non adeguati alle esigenze finanziarie dei clienti.

Il dialogo con la clientela e gli strumenti di risoluzione delle controversie

Le funzioni svolte in materia di vigilanza sono integrate dall'offerta di strumenti di protezione attivabili direttamente da cittadini e imprese per far valere i propri diritti o far sentire la propria voce. Questi strumenti sono: (a) i cosiddetti esposti privatistici, vale a dire le segnalazioni alla Banca d'Italia con le quali un cliente lamenta un comportamento ritenuto irregolare o scorretto da parte degli intermediari; (b) i ricorsi all'Arbitro

Bancario Finanziario (ABF), che decide sulle controversie in materia di operazioni e servizi bancari, finanziari e di pagamento.

L'ABF è un organismo indipendente e imparziale che consente ai clienti delle banche e degli intermediari finanziari di risolvere in modo semplice, rapido ed economico le controversie alle quali l'intervento degli uffici reclami degli intermediari non ha dato soluzione. La Banca d'Italia ha contribuito alla sua nascita nel 2009 in attuazione delle previsioni del Testo unico bancario (TUB)¹⁸⁸; ne sostiene il funzionamento mettendo a disposizione risorse e mezzi e fornisce supporto operativo attraverso le Segreterie tecniche, strutture in cui lavorano dipendenti della Banca, presso le Filiali in cui hanno sede i Collegi. L'ABF è composto da sette Collegi territoriali (con sede a Bari, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino); i componenti dei Collegi sono nominati dalla Banca d'Italia (tre, incluso il Presidente, scelti dalla Banca stessa, e due designati rispettivamente dalle associazioni rappresentative degli intermediari e dei clienti) tra soggetti dotati di requisiti di esperienza, professionalità, integrità e indipendenza.

Il cliente può ricorrere all'ABF, in alternativa alla giustizia civile, se la controversia riguarda operazioni e servizi bancari e finanziari oppure servizi di pagamento, come

¹⁸⁷ Si fa riferimento al Titolo VI del TUB (Trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti) e alle Disposizioni di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti della Banca d'Italia (provvedimento del 29 luglio 2009 e successive modifiche).

¹⁸⁸ Art. 128-bis del TUB sulla risoluzione delle controversie.

conti correnti, carte di debito, carte di credito, prestiti personali o mutui immobiliari, segnalazioni alla CR e alla CAI¹⁸⁹. Può essere richiesta la restituzione di somme fino a 200.000 euro oppure l'accertamento di un diritto (ad es. il diritto alla consegna della documentazione bancaria; in questi casi non è previsto alcun limite di importo).

I costi di accesso al servizio sono contenuti (20 euro, rimborsati in caso di accoglimento, anche parziale, del ricorso) e non è necessaria l'assistenza di un legale o di altro professionista. Sul [portale dell'ABF](#) è presente un'area riservata che consente a consumatori e imprese di gestire online tutte le fasi relative ai ricorsi, dall'invio della documentazione alla verifica delle fasi di avanzamento della procedura.

L'ABF stabilisce chi ha torto e chi ha ragione nel singolo caso. Le decisioni dell'Arbitro sono assunte in tempi molto ridotti rispetto alla giustizia civile e non sono vincolanti. Tuttavia i casi in cui l'intermediario non si attiene alla pronuncia favorevole al cliente – da pubblicare sul sito dell'ABF e su quello dell'intermediario (per sei mesi) – sono rari, se si escludono i contenziosi riguardanti alcune materie caratterizzate dalla complessità del quadro normativo di riferimento. In caso di successivo ricorso alla giustizia ordinaria, quest'ultima conferma la decisione dell'Arbitro nella maggioranza

dei casi. L'autorevolezza degli orientamenti assunti dall'ABF contribuisce inoltre a indirizzare le condotte degli operatori verso una maggiore correttezza nelle relazioni con la clientela.

Le segnalazioni all'Istituto di comportamenti che i clienti ritengano irregolari o scorretti da parte di banche e intermediari finanziari possono essere effettuate anche con la presentazione di un esposto.

A differenza dei ricorsi all'ABF, la Banca d'Italia, quando riceve un esposto, non può intervenire direttamente nel merito delle questioni; sollecita l'intermediario a prendere in esame quanto segnalato dal cliente, agevolando così il dialogo tra le parti e consentendo in molti casi la risoluzione delle controversie. Tiene inoltre informata la persona che ha presentato l'esposto, favorendo così una corretta comprensione delle questioni sollevate.

Le informazioni acquisite nella gestione dei contenziosi ABF e degli esposti della clientela concorrono a definire il quadro informativo di cui la Banca dispone nello svolgimento della propria funzione regolamentare, di controllo e di educazione finanziaria; per le materie più ricorrenti, l'Istituto può ad esempio richiamare l'attenzione degli intermediari sulla necessità di seguire prassi corrette, fornire un'interpretazione delle norme, o sollecitarne una modifica. Queste informazioni consentono anche di

mettere a punto iniziative e campagne informative per agevolare la conoscenza di specifiche materie da parte dei cittadini e della clientela.

Il pubblico viene informato sull'attività svolta in materia di [esposti](#) e su quella dell'ABF con apposite relazioni annuali pubblicate dalla Banca d'Italia.

Un terzo canale di ascolto attraverso cui la Banca raccoglie informazioni sulle questioni emerse nelle relazioni banche-clienti è costituito dal dialogo con le associazioni dei consumatori. Questo si è rafforzato nel tempo anche attraverso il moltiplicarsi delle occasioni di confronto e l'organizzazione di eventi congiunti per sensibilizzare i cittadini su tematiche di particolare rilevanza.

L'educazione finanziaria

A livello internazionale è riconosciuto che, in materia di attività bancaria e finanziaria, regole per gli intermediari e consapevolezza degli utenti devono operare congiuntamente: gli obblighi normativi e i controlli, anche se utili a impedire comportamenti scorretti e a sanzionare violazioni da parte degli operatori, non funzionano appieno se il risparmiatore non è nelle condizioni di comprendere e utilizzare le informazioni ricevute dall'intermediario.

In Italia, nonostante qualche recente segnale di miglioramento, il

¹⁸⁹ Per le questioni riguardanti servizi o attività di investimento – come la negoziazione o il collocamento di titoli, la consulenza in materia di investimenti o la gestione di patrimoni – il cliente può ricorrere all'[Arbitro per le Controversie Finanziarie](#) (ACF), istituito presso la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob).

livello delle competenze finanziarie è basso per giovani¹⁹⁰, adulti¹⁹¹ e piccole imprese¹⁹².

Per quanto riguarda i giovani, le iniziative di educazione finanziaria sono promosse stabilmente dalla Banca attraverso il progetto di *Educazione finanziaria nelle scuole*, con la collaborazione del Ministero dell'Istruzione e del merito (MIM). L'iniziativa, proposta sul territorio nazionale per tutti i livelli scolastici, si basa sulla collaborazione volontaria di migliaia di insegnanti, ai quali viene offerta la formazione specifica attraverso seminari organizzati, in presenza o a distanza, dalle Filiali della Banca. Negli anni sono stati coinvolti in queste attività educative centinaia di migliaia di studenti; i risultati, valutati con specifiche metodologie, sono incoraggianti. Nell'ambito del progetto è stata realizzata anche la collana *Quaderni didattici*, disponibile sul sito internet dell'Istituto.

La collaborazione della Banca d'Italia con il MIM si è intensificata con la stipula di un protocollo per l'offerta agli studenti di Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO), strumento che giova allo sviluppo delle competenze necessarie per affrontare i contesti lavorativi.

Per promuovere la conoscenza dei temi economici tra gli studenti

vengono promosse altre iniziative, tra le quali la competizione in materia di politica monetaria *Generation Euro Students' Award* promossa dalla Banca centrale europea, la campagna di sensibilizzazione *Global Money Week* organizzata dall'OCSE, e in collaborazione con il MIM, il premio per lo studio della matematica e dell'informatica nelle scuole superiori, le olimpiadi di economia e finanza e il concorso *Inventiamo una banconota*.

Per quanto riguarda gli adulti, i programmi formativi della Banca d'Italia sono rivolti sia al pubblico esteso, sia a specifiche categorie. Nel primo caso lo strumento principale è il portale di educazione finanziaria della Banca d'Italia, *L'Economia per tutti*, che ha l'obiettivo di offrire informazioni su temi di attualità e su prodotti bancari e finanziari ad ampia diffusione, utilizzando un linguaggio divulgativo. Si ricordano inoltre gli opuscoli della collana *Le Guide della Banca d'Italia* sui principali prodotti bancari (mutuo, conto corrente, credito ai consumatori, pagamenti elettronici) e sulla Centrale dei rischi.

Segmenti specifici di popolazione sono destinatari di apposite attività formative: quelle attivate finora hanno riguardato gruppi economicamente vulnerabili a

rischio di esclusione finanziaria e alcune categorie professionali. Rientrano nella prima categoria gli adulti, in prevalenza migranti, che frequentano i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) e le donne, con particolare riferimento a quelle in condizioni di fragilità economica; fanno parte della seconda categoria gli artigiani e i piccoli imprenditori, per i quali è stato avviato nel 2022 un programma di formazione innovativo, realizzato in collaborazione con due associazioni di categoria.

L'Istituto produce e pubblica sul proprio sito internet lavori di ricerca sulla valutazione delle iniziative di educazione finanziaria e sulle determinanti dell'alfabetizzazione finanziaria in Italia e in altri paesi. Nel quadro di un'azione coordinata e sistematica per promuovere la crescita del livello di cultura finanziaria dei cittadini, la Banca partecipa inoltre al Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria nel Paese, istituito nel 2017, contribuendo all'impostazione e all'attuazione della strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale affidata al Comitato.

Per il potenziamento della filiera dell'educazione finanziaria la Banca d'Italia ha infine progettato

190 Secondo l'edizione del 2018 dell'indagine condotta nell'ambito del *Program for International Student Assessment (PISA)* dell'OCSE sui quindicenni, solo un quinto di questi ultimi in Italia saprebbe identificare prodotti e termini finanziari di uso comune, riconoscere la differenza tra bisogni e desideri, e prendere decisioni semplici sulle spese quotidiane solo in contesti già vissuti in prima persona.

191 In base all'*Indagine sull'alfabetizzazione e le competenze finanziarie degli italiani (Iacofi)* del 2020, condotta dalla Banca d'Italia nell'ambito della rilevazione dell'OECD International Network on Financial Education (OECD-INFE), l'indicatore complessivo di alfabetizzazione finanziaria degli adulti in Italia è 11,2 su una scala da 1 a 21.

192 Secondo l'indagine sui piccoli imprenditori condotta dall'OECD-INFE nel 2021, su iniziativa della Presidenza italiana del G20 per la Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI), meno di 4 imprenditori su 10 presentano in Italia competenze considerate "adeguate" in base alla metrica utilizzata dall'OCSE.

un Museo divulgativo che avrà sede in via Nazionale a Roma e la cui inaugurazione è prevista per il 2025. Il progetto prevede percorsi di visita differenziati in base alle esigenze del pubblico, laboratori didattici e contenuti digitali che consentiranno, tra l'altro, la fruizione a distanza di contenuti di approfondimento dei temi presentati nel Museo.

I servizi informativi

Ai cittadini è consentito l'accesso a due archivi, la Centrale dei rischi e la Centrale di allarme interbancaria, per verificare la propria posizione e richiedere alle banche o alle società finanziarie la correzione o la cancellazione dei dati a loro riferiti, in caso di segnalazioni errate o non dovute.

La CR è una banca dati che registra i debiti di famiglie e imprese nei confronti del sistema bancario e finanziario. Consente di fornire alle banche e agli altri intermediari creditizi informazioni utili dei crediti in essere e delle nuove richieste di credito. Integra inoltre i dati disponibili per le analisi della vigilanza e per la ricerca economica (cfr. il capitolo 12: *Le statistiche*)¹⁹³. La Banca d'Italia consente agli interessati di accedere gratuitamente ai propri dati.

Responsabili della correttezza delle informazioni contenute nella CR sono gli intermediari che inviano le segnalazioni all'archivio.

La Banca d'Italia tutela i soggetti censiti dal rischio di informazioni inesatte che possono ostacolare l'accesso al credito, verificando la congruità e la completezza dei dati e interagendo con i segnalanti nel caso di presunte anomalie. In presenza di gravi errori, l'Istituto può applicare sanzioni nei confronti delle banche e delle società finanziarie.

La CAI è un archivio informatizzato avviato nel 2002 con lo scopo di prevenire e sanzionare l'utilizzo anomalo degli assegni bancari e postali, in modo da aumentarne la sicurezza nell'uso quotidiano. Il meccanismo opera attraverso l'applicazione della cosiddetta revoca di sistema, in base alla quale chi ha emesso assegni privi di copertura o autorizzazione non può emetterne altri per un periodo di sei mesi. L'archivio contiene anche i nominativi dei soggetti ai quali è stato revocato l'utilizzo delle carte di pagamento a seguito della mancata copertura delle spese e dei prelievi effettuati; l'iscrizione in questo caso dura due anni e ha solo valore informativo, non essendo previsti divieti o sanzioni per l'utilizzo o l'emissione di nuove carte di pagamento.

Nella Centrale di allarme interbancaria sono inoltre presenti dati relativi agli assegni e alle carte di pagamento smarriti o rubati. Al termine del periodo previsto dalle disposizioni ministeriali¹⁹⁴ tutte le segnalazioni vengono cancellate automaticamente dall'archivio.

Sono responsabili della correttezza delle informazioni contenute nella CAI gli enti segnalanti privati (banche, uffici postali, altri intermediari che emettono carte di pagamento) e pubblici (prefetture e Autorità giudiziaria).

È possibile accedere ai propri dati presenti nella CAI gratuitamente, attraverso il sito internet della Banca d'Italia o mediante gli enti segnalanti.

I canali di comunicazione

La Banca rende possibile la fruizione diretta di alcuni servizi da parte degli utenti in via telematica, attraverso dispositivi mobili e computer, oppure tramite il proprio numero verde.

Per avere informazioni generali sui servizi offerti gli utenti possono consultare la sezione del sito internet dedicata ai [servizi al cittadino](#), rivolgersi alle Filiali sul territorio, o telefonare al numero verde 800 19 69 69.

I servizi informativi accessibili tramite tale numero riguardano i ricorsi all'ABF, gli esposti, la normativa di vigilanza bancaria e finanziaria e la funzione di risoluzione delle controversie, le richieste di accesso alla CR e alla CAI, i servizi della tesoreria dello Stato, i vaglia cambiari, il cambio di banconote logore o sospette di falsità. Durante l'emergenza pandemica il numero verde è stato anche un canale per fornire informazioni e

¹⁹³ Ulteriori informazioni sono contenute nella guida [La Centrale dei rischi in parole semplici](#).

¹⁹⁴ Art. 10 del DM 458/2001 del Ministero della Giustizia (Regolamento sul funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento).

aiutare i cittadini nell'accesso alle misure di sostegno per famiglie e imprese. Gli utenti possono lasciare un quesito alla segreteria telefonica per essere richiamati da un esperto della Banca entro poche ore; per le richieste relative ai pagamenti e ai servizi della tesoreria dello Stato le risposte vengono fornite immediatamente da personale specializzato.

Attraverso il sito internet sono disponibili informazioni aggiornate sui [compiti che la legge affida alla Banca](#), sulle modalità del loro svolgimento e sui [servizi offerti](#): ad esempio i cittadini che vogliono verificare se un determinato soggetto sia regolarmente abilitato all'esercizio dell'attività trovano sul [sito internet](#) gli [elenchi](#) degli intermediari.

La Banca comunica attraverso contenuti e strumenti diversificati: opuscoli, guide pratiche, iniziative editoriali, approfondimenti e

video disponibili sul sito internet e sul portale di educazione finanziaria *L'Economia per tutti*. Gli aggiornamenti sulle iniziative e sui contenuti dedicati ai cittadini sono diffusi anche attraverso i social media ([Twitter](#), [YouTube](#) e [LinkedIn](#)), grazie alla pubblicazione di post, video e infografiche a carattere divulgativo.

Altri servizi per il pubblico

La Banca offre gratuitamente alcuni servizi presso i punti dedicati della propria rete territoriale: cambio delle banconote in euro; verifica delle banconote sospette di falsità; emissione e pagamento di vaglia cambiari.

Il cambio delle banconote può riguardare sia la sostituzione di biglietti con altri di taglio diverso sia la sostituzione di quelli danneggiati. La sostituzione dei biglietti

danneggiati è soggetta ad alcune limitazioni: le banconote prive di una parte possono essere sostituite solo se quella restante rappresenta più della metà della banconota originale.

Presso le Filiali è possibile anche cambiare monete in banconote e viceversa, oppure in monete di altri tagli, nonché richiedere la sostituzione delle monete danneggiate sulla base delle regole emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Le operazioni di cambio di banconote e monete eseguite agli sportelli delle Filiali vengono analizzate e valutate per prevenire fenomeni di riciclaggio e contrastare il finanziamento del terrorismo. Informazioni su eventuali operazioni sospette vengono trasmesse all'Unità di Informazione finanziaria per l'Italia (UIF).

15 Gli investimenti sostenibili, l'impegno per l'ambiente, la cultura e la società

Uno sviluppo sostenibile che tenda a soddisfare i bisogni della generazione attuale senza compromettere quello delle generazioni future è un tema all'attenzione dei governi e richiede l'attuazione di strategie di lungo periodo, tra le quali l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. La Banca d'Italia, nel perseguire i propri obiettivi istituzionali, presta una crescente attenzione ai temi ambientali e di sostenibilità,

in quanto questi incidono sulla solidità degli intermediari bancari e finanziari, nonché sulla stabilità dei prezzi e del sistema finanziario nel suo complesso (cfr. il paragrafo: *Il contributo in tema di finanza sostenibile* del capitolo 1).

L'Istituto integra i profili di sostenibilità anche nelle proprie politiche di investimenti finanziari. È inoltre impegnato a ridurre l'impronta ecologica delle proprie attività,

promuovere la diffusione della cultura e della conoscenza tra i cittadini, offrire sostegno agli enti e alle associazioni che operano in campo ambientale e sociale.

Gli investimenti sostenibili

I profili di sostenibilità ambientale, sociale e di governo societario (*environmental, social and governance, ESG*) assumono rilevanza anche ai fini della solidità patrimoniale dell'Istituto – presupposto per la sua indipendenza e autonomia – e indirettamente per un efficace svolgimento delle funzioni istituzionali. La Banca, come qualunque altro investitore,

è infatti esposta ai rischi che un modello di sviluppo non sostenibile comporta per il valore delle attività incluse nei propri portafogli di investimento e nelle riserve valutarie.

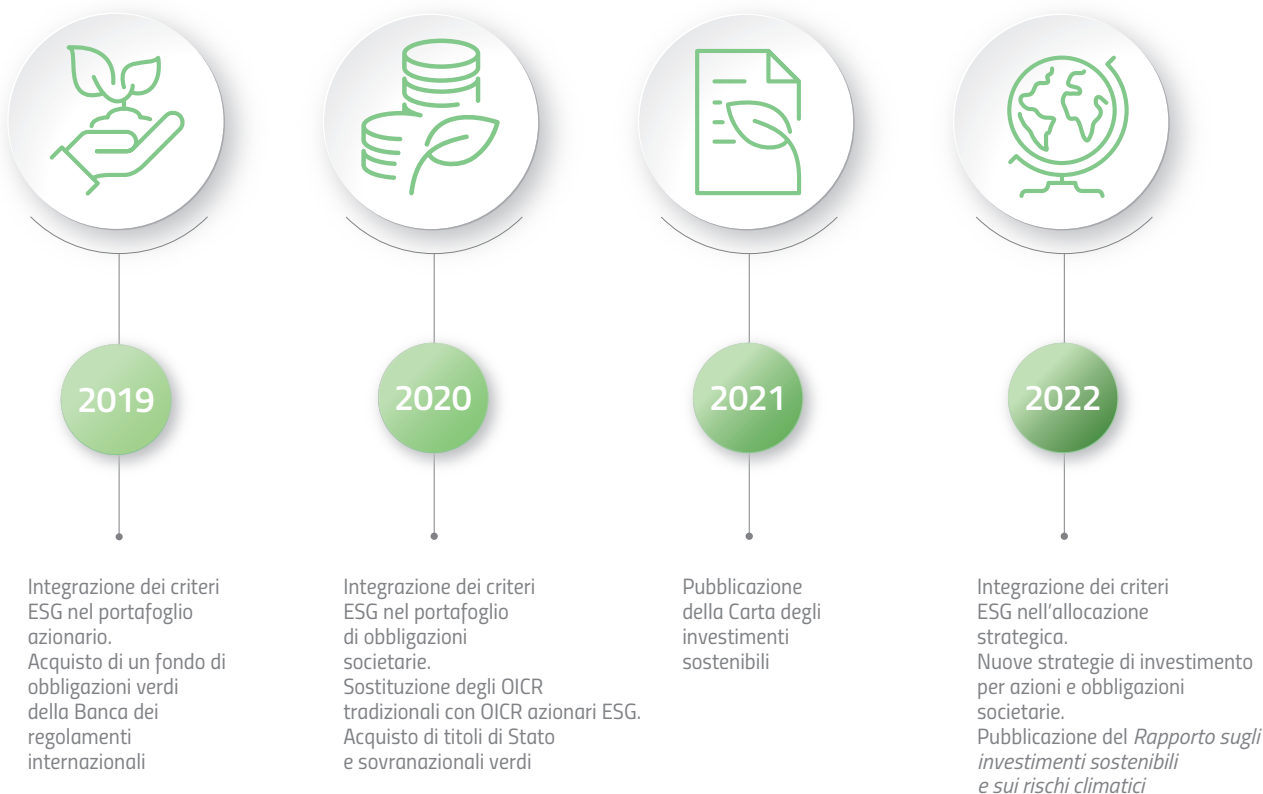
Come investitore di lungo periodo, l'Istituto costituisce inoltre un punto di riferimento e un esempio per altre istituzioni sia nell'analisi e nella gestione dei rischi, sia nell'adozione di scelte di investimento coerenti con gli obiettivi sociali di decarbonizzazione.

Dal 2019 la Banca ha pertanto adottato principi ESG nella gestione dei propri portafogli di investimento aventi finalità diverse dalla politica monetaria e per i quali ha piena autonomia

decisionale (fig. 15.1). Questi criteri sono stati formalizzati nel 2021 nella [Carta degli investimenti sostenibili](#) (CIS), documento con il quale la Banca ha definito tre linee di azione strategica: (a) promuovere la diffusione di informazioni sulla sostenibilità da parte degli emittenti e degli operatori del sistema finanziario; (b) integrare i principi ESG nella gestione dei propri investimenti, contribuendo così alla diffusione di buone pratiche in questo campo; (c) pubblicare dati e analisi sulla finanza sostenibile, comunicare periodicamente i risultati conseguiti, nonché contribuire alla diffusione di una cultura orientata alla sostenibilità nel sistema

Figura 15.1

L'esperienza della Banca in materia di investimenti sostenibili



finanziario e tra i cittadini. La Carta contiene anche i criteri di esclusione su cui la Banca si basa per individuare il perimetro nel quale selezionare gli investimenti.

La politica di investimento sostenibile della Banca si ispira a: (a) i principi del Global Compact delle Nazioni Unite, relativi a diritti umani, standard lavorativi, tutela dell'ambiente e lotta alla corruzione; (b) gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile; (c) l'Accordo di Parigi sul clima; (d) le raccomandazioni del Network for Greening the Financial System (NGFS)¹⁹⁵; (e) i criteri di investimento sostenibile e responsabile concordati dalle banche centrali dell'Eurosistema.

Il *Rapporto sugli investimenti sostenibili e sui rischi climatici*, pubblicato dal 2022, risponde all'impegno – previsto dalla Carta degli investimenti sostenibili – di fornire informazioni sulle metodologie applicate per tenere conto dei principi ESG nella propria attività di investimento e sui risultati conseguiti.

L'integrazione dei profili ESG riguarda gli investimenti in azioni e obbligazioni di emittenti privati e tiene in considerazione metodi produttivi che: rispettano l'ambiente; garantiscono condizioni di lavoro inclusive e attente ai diritti umani; adottano i migliori standard di governo di impresa. Per gli emittenti pubblici la strategia è focalizzata sull'acquisto di obbligazioni verdi; per gli investimenti in titoli

di Stato e sovranazionali la valutazione degli indicatori di sostenibilità presenta ancora notevoli limiti concettuali e applicativi.

La Banca ha esteso i fattori climatici e di sostenibilità all'intero processo di investimento, dalla fase di allocazione – ossia di scelta della quota ottimale di azioni e obbligazioni – fino a quella di selezione dei singoli titoli, secondo un processo di gestione integrata dei rischi. Nella fase di allocazione, la ripartizione del portafoglio tra azioni e obbligazioni societarie riflette il peso che la Banca assegna ai punteggi ESG e all'intensità carbonica degli emittenti di strumenti finanziari. La fase di selezione dei singoli titoli mira invece a replicare, sotto opportuni vincoli, gli indici di riferimento (benchmark), migliorando ulteriormente il punteggio ESG e l'intensità carbonica. Le decisioni di investimento tengono inoltre in considerazione gli impegni di decarbonizzazione e i piani di transizione delle imprese (cfr. il riquadro: *Gli indicatori climatici prospettici*); con queste ultime l'Istituto intende avviare un dialogo per raccogliere informazioni sulle strategie di sostenibilità e sui risultati conseguiti.

In aggiunta agli investimenti che replicano gli indici di riferimento e in linea con le indicazioni dell'allocazione strategica, la Banca ha anche creato un portafoglio azionario di investimento tematico, in titoli di aziende maggiormente in grado di contribuire alla transizione ecologica. Gli obiettivi di

questo portafoglio sono cogliere direttamente le opportunità legate alle innovazioni tecnologiche e favorire il cambiamento strutturale del sistema.

L'adozione di queste strategie favorisce il contenimento dei rischi finanziari della Banca e consente di migliorare l'impronta ecologica complessiva degli investimenti.

L'impegno per l'ambiente

In linea con gli obiettivi di [politica ambientale](#) la Banca è impegnata a ridurre progressivamente l'impronta ambientale e carbonica delle proprie attività attraverso: l'uso razionale delle risorse energetiche; la gestione ottimale dei rifiuti; la mobilità sostenibile; gli acquisti verdi; la promozione di una cultura ambientale. Nella figura 15.2 sono illustrati i principali risultati raggiunti; un piano con il dettaglio degli obiettivi di medio e lungo termine sarà definito nel triennio 2023-25.

La riduzione delle emissioni di gas serra è un obiettivo prioritario che viene perseguito con riferimento sia alle emissioni dirette, dovute all'utilizzo di combustibili fossili (ad es. per il riscaldamento o per la flotta aziendale), sia a quelle indirette (derivanti dal consumo di energia elettrica, dai viaggi di lavoro, dagli spostamenti casa-lavoro del personale, dai beni e servizi utilizzati, ecc.), per raggiungere nel lungo periodo emissioni nette pari a zero.

¹⁹⁵ L'NGFS è una rete globale di banche centrali e autorità di supervisione che promuove la condivisione di esperienze e delle migliori pratiche in tema di gestione dei rischi ambientali nel settore finanziario, con uno specifico focus sui rischi climatici.

Gli indicatori climatici prospettici

Per misurare l'esposizione dei propri investimenti ai rischi climatici la Banca si avvale di dati pubblici e di informazioni fornite da società specializzate. Gli indicatori alla base dei punteggi ESG sono soprattutto di tipo storico. L'utilizzo di dati prospettici è reso complesso dalle incertezze sugli orizzonti temporali di riferimento, sulla probabilità degli eventi e sulla loro gravità. Le informazioni sui programmi di transizione ecologica delle imprese rappresentano la base da cui partire per costruire degli indicatori prospettici. A questi indicatori, desunti dai bilanci societari e da altre informazioni fornite dalle società stesse, possono affiancarsi quelli elaborati riguardo a diversi scenari climatici (ad es. quelli dell'NGFS).

Con riferimento al portafoglio dei titoli privati la Banca monitora quattro indicatori.

Il primo misura l'esposizione del portafoglio ai costi di transizione associati alla riduzione delle emissioni, avendo presente la quota di investimenti nei diversi settori economici. Il secondo indicatore, il *Climate Value-at-Risk (Climate VaR)*, registra la variazione percentuale attesa del valore dei titoli in portafoglio che si osserverebbe in alcuni scenari climatici, tenendo conto dei rischi fisici e di transizione. Il terzo rileva l'aumento implicito della temperatura che si avrebbe agli inizi del prossimo secolo se le emissioni di ciascuna impresa fossero rappresentative di quelle di tutto il sistema economico. Il quarto indicatore infine è rappresentato dal rapporto tra il valore di mercato delle imprese che hanno assunto impegni o definito obiettivi secondo la metodologia elaborata dalla *Science Based Targets initiative (SBTi)*^a e quello di tutte le imprese considerate.

a La SBTi è un'organizzazione senza scopo di lucro nata dalla collaborazione tra il Carbon Disclosure Project (CDP), il Global Compact delle Nazioni Unite, il World Resources Institute (WRI) e il World Wide Fund for Nature (WWF). La SBTi sviluppa le metodologie che aziende e istituzioni finanziarie possono impiegare per definire obiettivi di riduzione delle emissioni carboniche in linea con la scienza climatica e con l'Accordo di Parigi; certifica inoltre gli impegni assunti.

L'energia elettrica acquistata è già attualmente prodotta unicamente da fonti rinnovabili e l'Istituto è impegnato ad aumentare progressivamente la quota di energia autoprodotta derivante da impianti fotovoltaici. Il contenimento dei consumi di energia e il progressivo conseguimento di una maggiore efficienza energetica sono perseguiti attraverso: interventi mirati sugli edifici (da attuare in concomitanza con il loro ammodernamento periodico) nonché sugli impianti tecnologici e sulle infrastrutture informatiche; la graduale elettrificazione dei sistemi di riscaldamento; l'adozione di misure gestionali. Il Centro Donato MenicHELLA (CDM), l'insediamento con il maggiore

consumo energetico (oltre un quarto del totale), ha ottenuto nel 2018 la certificazione secondo lo standard per la gestione dell'energia ISO 50001.

L'Istituto è inoltre impegnato a diminuire il consumo di carta attraverso la dematerializzazione dei documenti e delle pubblicazioni, lo snellimento dei processi di lavoro e la loro digitalizzazione. Per tutte le pubblicazioni istituzionali – disponibili anche in forma elettronica sul sito internet – è stata introdotta una politica di stampa a richiesta, anche con l'obiettivo di eliminare gli stoccaggi. La carta utilizzata nelle attività di ufficio – per la maggior parte carta riciclata – e quella per le pubblicazioni sono provviste di marchi di qualità ecologica

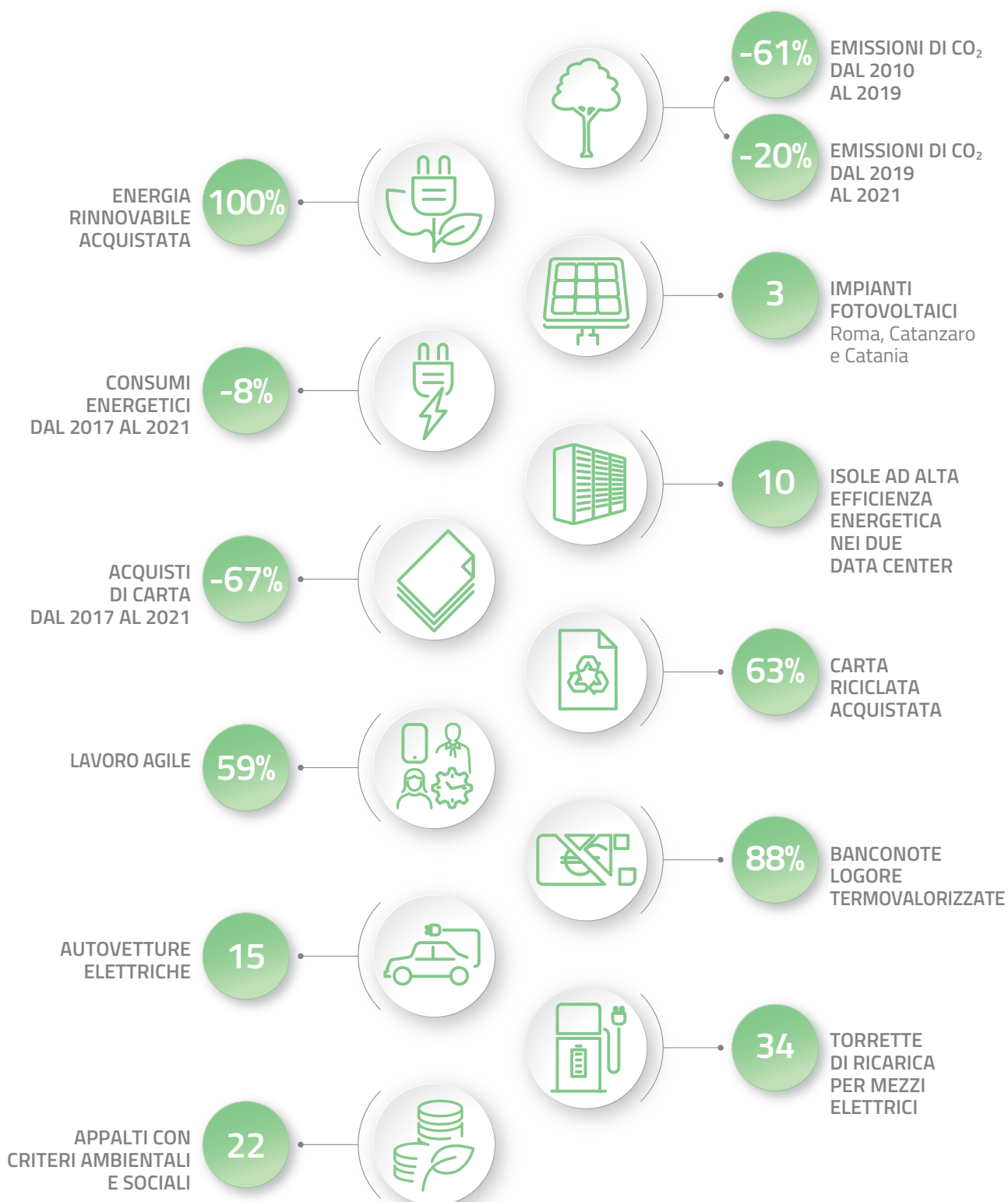
che certificano il ridotto impatto sull'ambiente della relativa filiera di produzione.

In materia di rifiuti gli obiettivi prioritari sono diminuire all'origine la quantità dei rifiuti prodotti (ad es. evitando l'utilizzo di prodotti di plastica monouso) e privilegiare il riciclo o il recupero energetico rispetto allo smaltimento in discarica.

L'Istituto lavora costantemente con la Banca centrale europea e con le altre banche centrali dell'Eurosistema per valutare e per ridurre l'impatto ambientale connesso con la produzione, la distribuzione, il ricircolo e lo smaltimento delle banconote in euro (cfr. il riquadro: *La sostenibilità ambientale delle banconote*

Figura 15.2

Principali risultati raggiunti in campo ambientale^a



^a Dove non specificato diversamente, i dati e le informazioni riportati si riferiscono al 2021.

in euro). L'attività di produzione delle banconote è certificata dal 2004 secondo lo standard per la gestione ambientale ISO 14001. La Banca si avvale del lavoro e delle collaborazioni da remoto (cfr. il paragrafo: *Le persone e l'organizzazione del lavoro* del capitolo 1) anche al fine di ridurre l'impatto ambientale degli spostamenti. Al tempo stesso incentiva l'utilizzo di mezzi di trasporto ecosostenibili e la mobilità elettrica: per gli spostamenti tra le sedi di Roma e con Frascati è possibile utilizzare veicoli elettrici e biciclette a pedalata assistita. La riduzione dell'impronta ecologica avviene anche attraverso una politica di acquisti verdi, che può contribuire a orientare il mercato

verso una maggiore ecosostenibilità. Nelle procedure di acquisizione di beni e servizi sono utilizzati i **criteri ambientali minimi** stabiliti dal Governo. Il possesso di certificazioni ambientali, quando possibile, costituisce requisito di accesso alle procedure di appalto. In fase di gara si richiedono marchi di qualità ecologica per i beni oggetto di appalto e si concedono punteggi premianti alle aziende più attente al rispetto dei criteri ambientali. Viene inoltre promossa l'adozione da parte dei fornitori delle migliori pratiche in tema di salute e sicurezza sul lavoro e con riferimento al profilo sociale. La Banca collabora sulle questioni ambientali con le altre banche centrali europee e con diverse

istituzioni nazionali¹⁹⁶ e internazionali (tra le quali l'NGFS). L'impatto ambientale delle attività dell'Istituto è tenuto costantemente sotto controllo attraverso una serie di indicatori, illustrati nel *Rapporto ambientale* pubblicato ogni anno sul sito internet.

Il contributo alla ricerca e al dibattito scientifico

Oltre a mettere a disposizione della collettività i risultati dell'attività di ricerca su temi economici, finanziari, statistici e giuridici, nonché il proprio patrimonio bibliografico, documentale e archivistico, la Banca promuove e realizza in tutta Italia **eventi**

La valutazione dell'impronta ecologica del contante è effettuata secondo metodologie standard e prende in considerazione tutte le fasi del ciclo di vita delle banconote (produzione, distribuzione, riciclo e smaltimento): il progetto, coordinato dalla BCE e tuttora in corso, vede coinvolti anche i fornitori di materie prime nonché i gestori del contante, per il ruolo attivo che questi ultimi svolgono nella circolazione dei biglietti. L'obiettivo dello studio è individuare le fasi caratterizzate da un maggiore impatto sull'ambiente per definire azioni mirate di riduzione dell'impronta ecologica.

Con riferimento alla produzione, la Banca è impegnata a ridurre progressivamente l'impatto ambientale del processo di progettazione e stampa delle banconote attraverso: (a) l'ottimizzazione energetica degli impianti tecnologici dello stabilimento e delle diverse fasi della produzione; (b) il miglioramento della fase

di depurazione dei reflui industriali; (c) la gestione dei rifiuti industriali, orientata a promuoverne il riutilizzo, il riciclo e il recupero energetico.

La distribuzione del contante verso le Filiali è effettuata con un parco automezzi in corso di rinnovo con modelli omologati alle direttive europee sulle emissioni.

In linea con le indicazioni della BCE, lo smaltimento delle banconote logore avviene esclusivamente presso impianti di termovalorizzazione, che rappresenta la modalità di trattamento più idonea dal punto di vista ambientale.

La sostenibilità ambientale delle banconote in euro

¹⁹⁶ Ad esempio, il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE), l'ENEA, il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri, la Scuola nazionale dell'Amministrazione.

culturali e divulgativi su argomenti di attualità collegati al proprio ruolo istituzionale. In questi eventi vengono presentati, tra gli altri, lavori scientifici curati da ricercatori interni, accademici, esponenti delle istituzioni e di altre banche centrali.

L'Istituto fornisce anche sostegno finanziario a enti che promuovono attività di ricerca nei settori dell'economia e della finanza, del diritto, dell'informatica, della matematica e della statistica.

Nel 2008 è stato fondato l'**Istituto Einaudi per l'economia e la finanza** (Einaudi Institute for Economics and Finance, EIEF), con l'obiettivo di creare un centro stabile di produzione di ricerca di frontiera e di studi in economia e in finanza, in grado di attrarre in Italia persone formate all'estero presso prestigiosi atenei e istituti di ricerca. L'EIEF organizza anche corsi avanzati post-laurea in collaborazione con le università italiane.

La Banca organizza **iniziative di formazione e di consulenza** su materie istituzionali e su temi organizzativi, gestionali e legali rivolte a banche centrali e ad autorità di vigilanza di paesi emergenti, di paesi destinatari delle politiche di allargamento dell'Unione europea e di paesi del vicinato europeo. In questo ambito collabora ai progetti del Fondo monetario internazionale e della Banca Mondiale.

L'investimento in conoscenza

La formazione e gli investimenti in cultura e in conoscenza,

soprattutto dei più giovani, costituiscono uno dei fattori chiave per la crescita economica e possono contribuire all'innalzamento del senso civico e del benessere dei cittadini.

Agli studenti della scuola secondaria vincitori delle Olimpiadi italiane di matematica e di informatica vengono assegnate ogni anno 20 borse di studio per la frequenza all'estero di corsi estivi di formazione linguistica o di matematica e informatica, discipline fondamentali per lo studio dei fenomeni economici e finanziari.

La Banca sostiene anche l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani neolaureati, offrendo tirocini formativi in numerosi settori di attività dell'Istituto, come ad esempio l'Arbitro Bancario Finanziario, l'analisi e ricerca economica territoriale, la rilevazione statistica, la ricerca nel campo delle tecnologie informatiche, la produzione delle banconote, la manutenzione e la valorizzazione del patrimonio artistico e immobiliare. I giovani selezionati hanno così la possibilità di integrare le proprie conoscenze teoriche con una concreta esperienza sul campo.

L'Istituto favorisce lo sviluppo della formazione post-universitaria. Annualmente vengono offerte **borse di studio** a laureati nelle discipline economiche, statistiche e giuridiche per finanziare la frequenza di corsi di perfezionamento (prevalentemente di dottorato all'estero). Queste borse sono assegnate a studenti particolarmente promettenti, attraverso il vaglio delle tesi di laurea

e dei progetti di ricerca proposti. Alle persone selezionate è inoltre data la possibilità di fruire di borse di avviamento alla ricerca da svolgere presso la Banca, della durata massima di sei mesi.

Ogni anno sono bandite anche selezioni per l'assegnazione di **borse di ricerca** (*fellowships*) rivolte a ricercatori che abbiano già completato gli esami di un corso di dottorato in economia. La selezione è basata anche sulla valutazione del rilievo internazionale dei lavori di ricerca svolti. I vincitori accedono a una borsa di studio della durata di 12 mesi, prorogabili a 24, per l'elaborazione di un progetto di ricerca all'interno dell'Istituto.

Le biblioteche e l'archivio storico

Le biblioteche e l'archivio storico della Banca sono aperti a studiosi e ricercatori.

La biblioteca economica, specializzata in materie bancarie, finanziarie ed economiche in generale, è intitolata a Paolo Baffi, Governatore dal 1975 al 1979; la biblioteca giuridica, specializzata in diritto bancario e finanziario, è intitolata a Pietro De Vecchis, Avvocato generale dal 1994 al 1997.

Il patrimonio complessivo supera i 226.000 volumi, cui si aggiungono circa 10.000 periodici a stampa e oltre 131.000 titoli disponibili in forma elettronica (soprattutto riviste, e-book e banche dati). Oltre a fornire materiale informativo e letteratura specialistica al

personale della Banca d'Italia, le [biblioteche sono aperte al pubblico](#), in particolare a docenti, ricercatori, economisti, giuristi, esperti di altre istituzioni e studenti universitari; offrono inoltre servizi di consulenza bibliografica e di fotocopiatura, anche a distanza. Il catalogo online permette di effettuare ricerche su gran parte del patrimonio. Le raccolte e i volumi di maggiore pregio della biblioteca economica sono valorizzati anche attraverso l'organizzazione di mostre aperte al pubblico e la pubblicazione di bibliografie, cataloghi di fondi librari, guide e ricerche nella collana [Collezioni e studi della Biblioteca Paolo Baffi](#).

L'archivio storico custodisce l'insieme dei documenti prodotti, ricevuti o acquisiti nel tempo dalla Banca d'Italia, destinati alla conservazione permanente e alla consultazione pubblica. Il patrimonio è articolato nell'archivio dei documenti testuali, nell'archivio fotografico e nell'archivio multimediale. Sono conservati oltre 16 chilometri di scaffali di documenti cartacei, più di 18.000 immagini e oltre 600 audiovisivi. La documentazione va dalla metà dell'Ottocento agli ultimi decenni del Novecento, con una maggiore concentrazione per il periodo 1860-1970; considerando anche l'archivio storico del Banco di Santo Spirito, ricevuto in custodia, sono conservati documenti a partire dalla seconda metà del XVI secolo.

I documenti, in ampia parte disponibili anche in formato digitale, possono essere consultati su prenotazione. Il patrimonio dell'archivio rappresenta una delle fonti principali per le ricerche sulla storia economica e bancaria italiana degli ultimi due secoli e include documentazione di primaria importanza in materia di politica economica e monetaria, sull'evoluzione del sistema bancario, sulla storia industriale italiana, sulle economie locali, sui rapporti economici internazionali.

La valorizzazione del patrimonio artistico e la promozione della cultura

Una serie di acquisizioni e donazioni ha contribuito a formare nel tempo l'ampio patrimonio storico, artistico e architettonico di cui dispone la Banca. L'impegno è valorizzare questo patrimonio, diffuso sul territorio, anche per accrescerne l'utilità sociale e la fruizione da parte della collettività, nella consapevolezza del valore che le testimonianze d'arte rappresentano per la crescita culturale e l'espressione identitaria del Paese.

Oltre a prestiti a musei e a enti espositivi, l'Istituto organizza mostre sul territorio, con il supporto scientifico di storici dell'arte e studiosi; realizza all'interno degli edifici della Banca allestimenti di opere, prevalentemente di artisti

giovani ed emergenti; pubblica nel sito internet notizie e brevi video divulgativi.

Le opere più significative della collezione sono rese fruibili al pubblico attraverso il [Museo virtuale](#) – primo progetto di questo tipo tra le banche centrali europee – realizzato nel 2011 e recentemente rinnovato. Nel 2019 è stata inaugurata a Palazzo Koch la Sala di arte orientale, nella quale sono esposte, secondo un progetto scientifico, circa quaranta opere provenienti dalla preziosa collezione appartenuta a Riccardo Gualino.

L'azione a sostegno della cultura nell'interesse della collettività si concretizza anche nella tutela del patrimonio storico-artistico e architettonico che (secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e in stretto raccordo con le Soprintendenze) prevede: una costante attività di monitoraggio, recupero e restauro dei manufatti artistici o dei reperti archeologici rinvenuti durante i lavori di ristrutturazione di edifici di proprietà della Banca; la conservazione di importanti monumenti storici (come gli Acquedotti Claudio e Felice a Roma); la valorizzazione di siti di interesse culturale¹⁹⁷.

Sono frequenti le occasioni in cui i cittadini hanno l'opportunità di accedere agli edifici e ai beni della Banca. È il caso, ad esempio, delle Giornate FAI di primavera, degli *Inviti a Palazzo* dell'ABI o delle

¹⁹⁷ Tra queste iniziative si annoverano il progetto per la messa in sicurezza dell'ultima residenza del pittore Giacomo Balla, anche nella prospettiva di una sua trasformazione in casa-museo, e i restauri dei prospetti di alcuni edifici di rilevanza storico-artistica, come quelli che ospitano le Filiali di Campobasso, Firenze, Genova, Trieste, Venezia, Verona e l'edificio di via IV Novembre a Roma.

iniziative nell'ambito della manifestazione *Open house*, durante le quali è possibile visitare luoghi di interesse storico-artistico solitamente chiusi al pubblico.

A Roma presso Palazzo Koch ha sede il [Museo della moneta](#), nel quale è possibile apprezzare il ruolo che la moneta ha svolto in oltre 5.000 anni di storia. Nelle sale del Museo i materiali esposti – tra cui 44 tavolette in creta di origine mesopotamica, 800 monete metalliche a valore reale, 300 esemplari della più recente cartamoneta – fanno ripercorrere al visitatore le differenti tappe attraverso le quali si è sviluppata la vita sociale ed economica dei popoli del Mediterraneo e delle regioni del Vicino Oriente. Il Museo è visitabile su prenotazione o in modalità virtuale. Un'esposizione digitale è inoltre disponibile sul canale YouTube della Banca.

Il [Museo della banconota](#), ospitato presso lo stabilimento di produzione delle banconote, espone bozzetti, materiale e attrezzature di stampa delle lire, biglietti ed esemplari di falsi. Per esigenze di sicurezza dello stabilimento che lo ospita, l'accesso al Museo è consentito solo su appuntamento e riservato prevalentemente a esperti e cultori della materia. Un'esposizione digitale è disponibile sul [sito internet](#).

È in corso di realizzazione a Roma uno spazio espositivo che sarà dedicato alla divulgazione di temi monetari e finanziari e che raccoglierà anche esemplari di entrambi i musei (cfr. il capitolo 14: *La tutela dei clienti, l'educazione finanziaria e altri servizi per il pubblico*).

Il sostegno alle iniziative sociali

La Banca, oltre a promuovere l'attività di ricerca svolta da altri enti nei settori più affini alle proprie funzioni istituzionali, sostiene le associazioni e i soggetti che operano nel campo della cultura e della formazione, della ricerca medico-scientifica, dell'assistenza e della solidarietà.

L'Istituto eroga contributi in favore di iniziative che si distinguono per il valore scientifico, l'interesse pubblico, il rilievo formativo o la valenza sociale. Le erogazioni sono disposte a valere su uno stanziamento finanziario definito ogni anno dal Consiglio superiore; i criteri e le procedure che disciplinano la concessione dei contributi, approvati dal Consiglio stesso e consultabili sul [sito internet](#), rispondono a principi di trasparenza, pubblicità, correttezza, economicità e imparzialità; la loro assegnazione si basa anche su un criterio di rotazione. Nell'ambito della ricerca medico-scientifica o dell'assistenza e solidarietà, al termine di ogni anno vengono individuati alcuni enti meritevoli di ottenere un contributo straordinario. Sul sito della Banca è disponibile l'elenco, aggiornato annualmente, di tutti i [soggetti destinatari](#) di contributi superiori a 1.000 euro.

Il Consiglio superiore può inoltre riconoscere contributi straordinari in presenza di eventi eccezionali e situazioni di emergenza, quali calamità naturali e accadimenti di forte impatto sociale.

Al verificarsi di questi eventi la Banca spesso interviene con iniziative di sostegno alle popolazioni coinvolte, erogando contributi straordinari in favore delle istituzioni direttamente impegnate nella gestione dell'emergenza e collaborando con gli enti locali, con la Protezione civile e con le strutture governative.

Nelle iniziative di impegno sociale rientra anche la costituzione, in occasione del centenario della Banca nel 1993: (a) della [Fondazione di assistenza e solidarietà](#) (FAS), che persegue finalità assistenziali e sociali, di norma sotto forma di contributi alle spese, nonché di promozione del volontariato nei confronti dei dipendenti, in servizio o in quiescenza, e dei loro familiari che versino in gravi condizioni di salute; (b) della [Fondazione per l'oncologia pediatrica](#) (FOP), che sostiene finanziariamente e mediante promozione del volontariato le attività di cura, assistenza e ricerca scientifica nel settore di oncologia pediatrica svolte dal Policlinico A. Gemelli di Roma.

L'Istituto finanzia inoltre l'attività di ONLUS e di associazioni di volontariato operanti in campo sociale, anche attraverso la cessione di arredi e attrezzature e l'offerta temporanea di spazi all'interno dei propri edifici. L'azione solidale comprende anche la donazione dei pasti non consumati nelle mense a favore di istituzioni, organizzazioni no profit e categorie di persone svantaggiate.

La Banca favorisce la partecipazione su base volontaria del

proprio personale a progetti di volontariato aziendale con finalità sociali, in favore delle fasce più deboli della popolazione e per il recupero e la tutela dell'ambiente. In particolare sostiene l'Associazione volontari italiani del sangue (AVIS) attraverso il proprio gruppo donatori (quelli attualmente attivi sono circa 200), anche mettendo a disposizione spazi per le attività di raccolta del sangue, e mantiene una partnership con l'Associazione donatori midollo osseo (ADMO).

Le iniziative di accessibilità per gli utenti con disabilità

La Banca d'Italia è impegnata sul fronte dell'accessibilità del proprio patrimonio informativo e dei propri servizi agli utenti con disabilità. I siti internet della Banca, dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia e dell'Arbitro Bancario Finanziario, nonché il portale di educazione finanziaria *L'Economia per tutti*, rispondono agli standard di accessibilità. Le iniziative di educazione finanziaria sono progettate per favorire la piena inclusione delle persone con

disabilità visiva e uditiva e con disturbi dell'apprendimento. Nel caso almeno dei principali eventi pubblici si garantisce la traduzione nella lingua italiana dei segni (LIS). Compatibilmente con le caratteristiche dei propri immobili, spesso soggetti a vincoli storico-artistici, l'Istituto si adopera per far sì che gli utenti con disabilità motoria possano accedere in autonomia agli spazi aperti al pubblico. Nel Centro convegni Carlo Azeglio Ciampi e nell'auditorium presso il CDM sono disponibili dispositivi di ausilio acustico per le persone sorde.

Siglarario

A

| | |
|-----------|---|
| ABF | Arbitro Bancario Finanziario |
| ABI | Associazione bancaria italiana |
| ABS | <i>asset-backed security</i> |
| ACF | Arbitro per le controversie finanziarie |
| ACH | <i>automated clearing houses</i> |
| ACN | Agenzia per la cybersicurezza nazionale |
| ADMO | Associazione donatori midollo osseo |
| AGCM | Autorità garante della concorrenza e del mercato |
| AMLA | Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism |
| AMLD6 | Anti-Money Laundering Directive |
| AMLR | Anti-Money Laundering Regulation |
| ANAC | Autorità nazionale anticorruzione |
| AnaCredit | base dati analitica sul credito |
| APP | <i>Asset Purchase Programme</i> |
| ATM | <i>automated teller machine</i> |
| AVIS | Associazione volontari italiani del sangue |

B

| | |
|---------|---|
| BCBS | Basel Committee on Banking Supervision |
| BCE | Banca centrale europea |
| BCN | banche centrali nazionali |
| BDS | Base dati statistica |
| BI-Comp | sistema di compensazione multilaterale gestito dalla Banca d'Italia |
| BIRD | Bank of Italy remote access to micro data |
| BRI | Banca dei regolamenti internazionali |
| BRRD | Bank Recovery and Resolution Directive |
| BTP | Buoni del Tesoro poliennali |

C

| | |
|------|---|
| CABI | Centro applicativo della Banca d'Italia |
| CAI | Centrale di allarme interbancaria |
| CBDC | <i>central bank digital currency</i> |
| CBI | Customer to Business Interaction |
| CCG | Cassa di compensazione e garanzia spa |
| CCyB | <i>countercyclical capital buffer</i> |
| CDM | Centro Donato Menichella |

| | |
|---------|---|
| CDP | Carbon Disclosure Project |
| CDS | credit default swap |
| CERTFin | <i>Computer Emergency Response Team</i> per il settore finanziario italiano |
| CGFS | Committee on the Global Financial System |
| CICR | Comitato interministeriale per il credito e il risparmio |
| CIS | Carta degli investimenti sostenibili |
| CMS | <i>Counterfeit Monitoring System</i> |
| Codise | Comitato per la continuità di servizio della piazza finanziaria italiana |
| Consob | Commissione nazionale per le società e la borsa |
| Covip | Commissione di vigilanza sui fondi pensione |
| CPI | Comitato Pagamenti Italia |
| CPIA | Centri provinciali per l'istruzione degli adulti |
| CPMI | Committee on Payments and Market Infrastructures |
| CR | Centrale dei rischi |
| CRD4 | Capital Requirements Directive |
| CROE | <i>cyber resilience oversight expectations for financial market infrastructures</i> |
| CRR | Capital Requirements Regulation |
| CSDR | Central Securities Depositories Regulation |
| CSRD | Corporate Sustainability Reporting Directive |
| CVA | <i>credit valuation adjustment</i> |

D

| | |
|--------|--|
| DeFi | <i>decentralized finance</i> |
| DGS | <i>deposit guarantee schemes</i> |
| DGSD | Deposit Guarantee Schemes Directive |
| DIF | <i>deposit insurance fund</i> |
| DIA | Direzione investigativa antimafia |
| DL | decreto legge |
| D.lgs. | decreto legislativo |
| DLT | <i>distributed ledger technologies</i> |
| DNAA | Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo |
| DORA | Digital Operational Resilience Act |

E

| | |
|--------|--|
| EBA | European Banking Authority |
| ECRB | Euro Cyber Resilience Board for pan-European Financial Infrastructures |
| EDIS | <i>European deposit insurance scheme</i> |
| EFC | Economic and Financial Committee |
| EFIF | European Forum of Innovation Facilitators |
| EIEF | Einaudi Institute for Economics and Finance |
| EIOPA | European Insurance and Occupational Pensions Authority |
| ELA | <i>emergency liquidity assistance</i> |
| ENEA | Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile |
| ERPB | Euro Retail Payments Board |
| ESFS | European System of Financial Supervision |
| ESG | <i>environmental, social and governance</i> |
| ESMA | European Securities and Markets Authority |
| ESRB | European Systemic Risk Board |
| €STR | Euro short-term rate |
| ETF | <i>exchange-traded funds</i> |
| EU ETS | <i>European Union emissions trading system</i> |

F

| | |
|------|--|
| FAI | Fondo per l'ambiente italiano |
| FAS | Fondazione di assistenza e solidarietà |
| FITD | Fondo interbancario di tutela dei depositi |
| FIU | <i>financial intelligence unit</i> |
| FMI | Fondo monetario internazionale |
| FOP | Fondazione per l'oncologia pediatrica |
| FNR | Fondo nazionale di risoluzione |
| FSAP | <i>Financial Sector Assessment Program</i> |
| FSB | Financial Stability Board |

G

| | |
|---------|---|
| GAFI | Gruppo di azione finanziaria internazionale |
| GDPR | General Data Protection Regulation |
| GPFI | Global Partnership for Financial Inclusion |
| G-SIB | <i>Global Systemically Important Banks</i> |
| G-SII | <i>Global Systemically Important Institutions</i> |
| G7, G20 | Gruppo dei Sette, Gruppo dei Venti |

I

| | |
|----------|---|
| Iacofi | <i>Indagine sull'alfabetizzazione e le competenze finanziarie degli italiani</i> |
| IAS/IFRS | <i>International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards</i> |
| Ibis | Informativa di bilancio storica |
| ICAS | <i>In-house Credit Assessment System</i> |
| IFR | Interchange Fee Regulation |
| IME | Istituto monetario europeo |
| Imel | istituti di moneta elettronica |
| INPS | Istituto nazionale previdenza sociale |
| Iosco | International Organization of Securities Commissions |
| IP | istituti di pagamento |
| IRT | Internal Resolution Team |
| IReF | Integrated Reporting Framework |
| ISIN | <i>International Securities Identification Number</i> |

| | |
|-------|---|
| Ivass | Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni |
| Istat | Istituto Nazionale di Statistica |
| Itwei | <i>Italian weekly economic index</i> |

J

| | |
|-----|-------------------------------|
| JST | <i>Joint Supervisory Team</i> |
|-----|-------------------------------|

L

| | |
|-----|--------------------------------------|
| LCA | liquidazione coatta amministrativa |
| LIS | lingua italiana dei segni |
| LSI | <i>Less Significant Institutions</i> |

M

| | |
|--------|---|
| MASE | Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica |
| MEF | Ministero dell'Economia e delle finanze |
| MiCAR | Markets in Crypto-Assets Regulation |
| MiFID2 | Markets in Financial Instruments Directive |
| MIM | Ministero dell'Istruzione e del merito |
| MREL | <i>minimum requirement for own funds and eligible liabilities</i> |
| MTS | Mercato telematico dei titoli di Stato |

N

| | |
|------|---|
| NCA | National Competent Authority |
| NGFS | Network for Greening the Financial System |
| NPL | <i>non-performing loans</i> |
| NRA | National Resolution Authority |
| NSPV | Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza |

O

| | |
|-----------|--|
| OAM | Organismo degli agenti e dei mediatori |
| OCM | Organismo dei confidi minori |
| OCSE | Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development |
| OECD-INFE | OECD International Network on Financial Education |
| OICR | organismi di investimento collettivo del risparmio |
| OICVM | organismi di investimento collettivo in valori mobiliari |
| O-SII | <i>Other Systemically Important Institutions</i> |

P

| | |
|--------|--|
| PCTO | Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento |
| PELTRO | <i>Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations</i> |
| PEPP | <i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i> |
| PIL | prodotto interno lordo |
| PISA | <i>Program for International Student Assessment</i> |
| PNRR | <i>Piano nazionale di ripresa e resilienza</i> |
| PSD | Payment Services Directive |
| PUMA | Procedura Unificata Matrici Aziendali |

R

| | |
|------|--|
| RBLS | <i>Regional Bank Lending Survey</i> |
| RPD | Responsabile della protezione dei dati |

S

| | |
|----------|--|
| S.A.R.A. | segnalazioni antiriciclaggio aggregate |
| SBTi | <i>Science Based Targets initiative</i> |
| SEBC | Sistema europeo di banche centrali |
| SEE | Spazio economico europeo |
| SEPA | <i>Single Euro Payments Area</i> |
| SFWG | Sustainable Finance Working Group |
| SGR | società di gestione del risparmio |
| SIM | società di intermediazione mobiliare |
| Siope | Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici |
| SOS | segnalazioni di operazioni sospette |
| SPID | Sistema pubblico di identità digitale |
| SRB | Single Resolution Board |
| SREP | <i>Supervisory Review and Evaluation Process</i> |
| SRF | Single Resolution Fund |
| SRM | Single Resolution Mechanism |
| SSE | Sistema statistico europeo |
| SSP | <i>Single shared platform</i> |
| SSM | Single Supervisory Mechanism |
| SWIFT | Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications |
| SyRB | <i>systemic risk buffer</i> |

T

| | |
|--------|---|
| TARGET | Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System |
| TFR | Transfer of Funds Regulation |
| Tiber | <i>Threat intelligence-based ethical red teaming</i> |
| TIPS | TARGET Instant Payment Settlement |
| TLTRO | <i>Targeted Longer-Term Refinancing Operations</i> |
| TPI | <i>Transmission Protection Instrument</i> |
| TUB | Testo unico bancario |
| TUF | Testo unico della finanza |
| T2 | TARGET2 |
| T2S | TARGET2-Securities |

U

| | |
|-------|---|
| UCITS | Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities |
| UE | Unione europea |
| UIF | Unità di informazione finanziaria per l'Italia |

V

| | |
|-------|--|
| VLTRO | <i>Very Long Term Refinancing Operations</i> |
|-------|--|

W

| | |
|-----|----------------------------|
| WRI | World Resources Institute |
| WWF | World Wide Fund for Nature |

