



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Relazione al Parlamento e al Governo

Roma, giugno 2009





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Relazione al Parlamento e al Governo

Roma, giugno 2009

© Banca d'Italia, 2009

**Indirizzo**

Via Nazionale, 91  
00184 Roma - Italia

**Telefono**

+39 0647921

**Sito internet**

<http://www.bancaditalia.it>

Tutti i diritti riservati.  
È consentita la riproduzione  
a fini didattici e non commerciali,  
a condizione che venga citata la fonte.

*Stampato nel mese di giugno 2009  
presso il Centro Stampa  
della Banca d'Italia in Roma*

## INDICE

<b>PREMESSA</b>	7
<b>SINTESI</b>	9
<b>1 LE FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'EUROSISTEMA</b>	23
1.1 La gestione della politica monetaria e del cambio	23
1.2 La liquidità	27
1.3 La gestione dei sistemi di pagamento	29
1.4 La circolazione monetaria	36
<b>2 LE ALTRE FUNZIONI DI BANCA CENTRALE</b>	43
2.1 La Tesoreria statale e i servizi di cassa per conto degli enti pubblici	43
2.2 I servizi attinenti alla gestione del debito pubblico	45
2.3 La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario	48
<b>3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI</b>	53
3.1 L'attività di vigilanza: finalità, criteri e modalità di esercizio	53
3.2 Il nuovo assetto organizzativo della Vigilanza	55
3.3 Il sistema finanziario italiano	56
3.4 La cooperazione internazionale	58
3.5 L'attività normativa	67
3.6 L'analisi di impatto della regolamentazione	74
3.7 I controlli sulle banche e sui gruppi bancari	75
3.8 I controlli su SGR e Sicav e sulle SIM	85
3.9 I controlli sulle società finanziarie ex art. 107 del TUB	91
3.10 I controlli sulle società finanziarie ex art. 106 del TUB e su altri operatori	94
3.11 Le ispezioni	101
3.12 L'attività sanzionatoria	104
3.13 I procedimenti di cancellazione degli intermediari finanziari	105

3.14	Le procedure straordinarie e le altre procedure speciali	107
3.15	I rapporti con le Autorità	111
3.16	La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La collaborazione con l'Unità di informazione finanziaria	116
3.17	La protezione del consumatore	120
<b>4</b>	<b>LE FUNZIONI DI SUPERVISIONE SUI MERCATI E DI SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI</b>	<b>125</b>
4.1	Obiettivi e modalità di esercizio	125
4.2	La supervisione sui mercati	128
4.3	La sorveglianza sul sistema dei pagamenti	133
<b>5</b>	<b>LA RICERCA E L'ANALISI ECONOMICA, L'INFORMAZIONE STATISTICA E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI</b>	<b>145</b>
5.1	L'analisi economica	145
5.2	I principali filoni della ricerca	146
5.3	Le collane editoriali e le pubblicazioni scientifiche; l'attività della Biblioteca e dell'Archivio storico	151
5.4	La produzione delle statistiche	152
5.5	La cooperazione internazionale	159
<b>6</b>	<b>LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA, LE RISORSE, IL SISTEMA CONTABILE, LA CONSULENZA LEGALE</b>	<b>161</b>
6.1	La riforma della struttura organizzativa della Banca d'Italia	161
6.2	La programmazione e la gestione delle risorse e la formazione del personale	164
6.3	Il patrimonio immobiliare e gli acquisti	167
6.4	La revisione interna e lo sviluppo integrato di un sistema di gestione dei rischi operativi	169
6.5	Il sistema contabile	170
6.6	La funzione fiscale della Banca d'Italia	172
6.7	La Consulenza legale	173

## PREMESSA

La *Relazione al Parlamento e al Governo* illustra l'attività svolta dalla Banca d'Italia nel 2008 nell'ambito del Sistema europeo di banche centrali, come autorità preposta alla tutela della sana e prudente gestione degli intermediari e della stabilità del sistema, come fornitore di servizi agli intermediari finanziari e agli organi dell'Amministrazione pubblica. Con riferimento all'azione di vigilanza sugli intermediari e di supervisione sui mercati, la Relazione espone i criteri seguiti nell'attività di controllo e gli interventi effettuati.

Il documento si integra nel complesso delle informazioni che l'Istituto diffonde con la *Relazione annuale*, il *Bollettino economico*, il *Bollettino di Vigilanza* e con i resoconti delle audizioni rese in Parlamento dai rappresentanti dell'Istituto.

Con questo documento la Banca d'Italia adempie agli obblighi previsti dall'art. 19 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, come modificato dal decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 303; per quanto riguarda l'attività di vigilanza sulle banche e sugli intermediari non bancari, dall'art. 4 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario).



## SINTESI

La Relazione della Banca d'Italia al Parlamento e al Governo illustra le attività svolte nell'ambito delle sue funzioni istituzionali e quelle di natura amministrativa.

La Banca d'Italia ha condotto le operazioni di politica monetaria nei confronti delle banche italiane e ha contribuito alla definizione delle misure di intervento sui mercati nelle competenti sedi dell'Eurosistema.

Nel corso del 2008 e soprattutto dopo il dissesto della banca d'affari statunitense Lehman Brothers in settembre, si è gravemente acuita la situazione di instabilità dei mercati monetari e finanziari iniziata nella seconda metà dell'anno precedente. In un contesto di forte deterioramento del quadro macroeconomico e di rapido calo delle pressioni inflazionistiche, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha avviato da ottobre una fase di decise riduzioni dei tassi ufficiali. Nel contempo ha messo in atto modifiche dell'assetto operativo di politica monetaria, allo scopo di ampliare la capacità di rifinanziamento in euro e in dollari delle banche dell'area.

L'attività di rifinanziamento del sistema bancario si è notevolmente intensificata; nel complesso il numero di operazioni condotte in euro e in altre valute è passato da 94 nel 2007 a 194 nel 2008. Nel 2008 l'Eurosistema ha condotto 57 operazioni di rifinanziamento in dollari (Term Auction Facility). Esse hanno visto una partecipazione media di 53 controparti che si sono aggiudicate 2.648 miliardi di dollari. È stato avviato un programma di operazioni di swap di dollari e franchi svizzeri contro euro d'intesa con le rispettive banche centrali.

Per soddisfare il crescente fabbisogno di liquidità delle banche sono state adottate misure temporanee per ampliare l'insieme delle attività utilizzabili a garanzia dei finanziamenti concessi dall'Eurosistema. La Banca d'Italia ne ha assicurato l'attuazione aggiornando, relativamente ai titoli quotati in Italia, la lista delle attività finanziarie stanziabili (*eligible assets data base*) e prendendo le misure necessarie per accettare in garanzia tali titoli.

Dal 1° gennaio 2007 le banche possono utilizzare come garanzia dei finanziamenti ottenuti dall'Eurosistema i prestiti bancari. Nell'ottobre 2008 la Banca d'Italia ha abbassato la soglia minima dei prestiti stanziabili da 1 milione a 500.000 euro. Per rafforzare le misure di sostegno della liquidità delle banche italiane è stata attivata una nuova tipologia di operazione, il Prestito titoli garantito, con cui l'Istituto offre alle

controparti italiane titoli di Stato dell'area dell'euro in cambio di garanzie con rating inferiore a quello dei titoli stanziabili per le operazioni con la BCE.

La liquidità in euro venutasi a creare per effetto delle numerose operazioni ha superato gli 800 miliardi, in media, tra settembre 2008 e fine gennaio 2009, da circa 460 miliardi relativi ai mesi precedenti del 2008.

Il 19 maggio 2008 si è completata con successo, nel rispetto dei tempi previsti, la migrazione della piazza finanziaria italiana a TARGET2. Il sistema di regolamento lordo BI-Rel è stato dismesso e sostituito dalla componente italiana di TARGET2 (TARGET2-Banca d'Italia). Nel 2008 TARGET2 ha trattato, in media giornaliera, quasi 370.000 pagamenti per circa 2.670 miliardi di euro, in crescita dell'1 per cento in termini di numero e del 10 per cento come importo rispetto ai pagamenti regolati nel precedente anno in TARGET.

Nonostante le turbolenze, TARGET2 ha continuato a operare in maniera ordinata e ha mostrato un elevato grado di robustezza. Il tempo medio di permanenza dei pagamenti nelle liste di attesa prima del regolamento si è mantenuto su valori prossimi al minuto, in linea con il periodo precedente. La disponibilità di funzioni avanzate per la gestione della tesoreria ha favorito l'ordinato regolamento dei pagamenti. Gli orari di apertura e chiusura del sistema sono stati quelli consueti. Negli ultimi tre mesi del 2008 la disponibilità del sistema è stata del 100 per cento.

È proseguita l'azione della Banca d'Italia volta ad adeguare il sistema di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio BI-Comp ai requisiti stabiliti dall'Eurosistema per le infrastrutture dell'area unica dei pagamenti in euro (Single euro payments area, SEPA). Il numero e il valore delle operazioni trattate in BI-Comp nel 2008 sono aumentati di circa il 2 per cento rispetto all'anno precedente; le operazioni sono state oltre due miliardi, per un importo complessivo di 3.440 miliardi di euro, pari a 2,2 volte il PIL.

Il 17 luglio 2008 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di sviluppare il progetto TARGET2-Securities (T2S), il cui scopo è fornire ai depositari centrali una piattaforma tecnica condivisa per il regolamento in moneta di banca centrale delle transazioni in titoli in Europa, in euro e in altre valute europee. La realizzazione e la gestione operativa di T2S sono state affidate alle banche centrali di Francia, Germania, Italia e Spagna, al fine di sfruttare importanti sinergie e ridurre i costi di realizzazione con l'utilizzo della Single shared platform di TARGET2. Le attività di assistenza al Consiglio direttivo della BCE per le decisioni di natura strategica e di gestione ordinaria del progetto T2S sono state affidate a un nuovo organismo, denominato T2S Programme Board, composto da otto membri nominati dal Consiglio direttivo, tra i quali un esponente della Banca d'Italia.

La Banca d'Italia concorre alla produzione delle banconote in euro e cura l'emissione dei biglietti sul territorio nazionale; partecipa alle attività propedeutiche alla realizzazione della seconda serie dell'euro; contribuisce alla definizione di indirizzi comuni in tema di qualità della circolazione e di contrasto delle contraffazioni. Al 31 dicembre 2008 le emissioni nette cumulate dell'Italia, pari a 139,5 miliardi, sono risultate superiori dell'8,6 per cento rispetto allo stock registrato a fine 2007.

La Banca d'Italia cura il servizio di Tesoreria statale e provinciale. Nel corso del 2008 sono stati introitati oltre 509 miliardi di euro per entrate fiscali e contributive ed effettuate oltre 53 milioni di operazioni di pagamento disposte dalle Amministrazioni pubbliche. Sono stati eseguiti 56.000 incassi e pagamenti al di fuori dell'unione monetaria, per un controvalore di 2,5 miliardi di euro. L'attività svolta dalla Banca nell'ambito dei servizi di cassa per conto di enti pubblici ha raggiunto nell'anno di riferimento un volume pari a 29 milioni di operazioni.

La Banca d'Italia esegue per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze le operazioni di collocamento e di riacquisto dei titoli di Stato e quelle concernenti il servizio finanziario del debito e collabora con il Ministero nella definizione della politica di emissione. Nel 2008 sono stati collocati titoli di Stato per un valore nominale complessivo pari a 489,6 miliardi (415,3 miliardi nel 2007), di cui 477 miliardi relativi a strumenti domestici. L'entrata in funzione della nuova procedura informatica per il collocamento e il riacquisto dei titoli di Stato (Nuova Coltit) ha consentito un incremento della velocità di esecuzione delle operazioni e di comunicazione dei risultati al mercato, migliorando la sicurezza e la flessibilità delle operazioni di collocamento.

L'ordinamento assegna alla Banca d'Italia la proprietà delle riserve ufficiali del Paese. Alla fine del 2008 il controvalore delle riserve valutarie risultava pari a 31,4 miliardi di euro; le riserve auree ammontavano a circa 49 miliardi. L'attività di investimento si è svolta in uno scenario di elevata volatilità sui mercati internazionali, a seguito dell'intensificarsi della crisi finanziaria. In tale contesto sono stati rafforzati i presidi volti a garantire la liquidità e la sicurezza degli attivi investiti, obiettivi primari della gestione. Con riferimento al rischio di mercato, la gestione dei portafogli valutari si è mantenuta in linea con i rispettivi portafogli benchmark di riferimento, con scostamenti contenuti e limitati nel tempo.

Il portafoglio finanziario in euro comprende gli investimenti dei fondi propri dell'Istituto e quelli a garanzia del trattamento di quiescenza del personale. L'Istituto è anche responsabile degli investimenti del Fondo pensione complementare per il personale assunto dal 28 aprile 1993. Al 31 dicembre 2008 il valore del portafoglio finanziario ammontava a circa 90,9 miliardi, in linea con il valore di fine 2007, ed era investito per circa il 92 per cento in strumenti obbligazionari (titoli di Stato italiani e di altri paesi dell'area dell'euro) e per il resto in strumenti di natura azionaria. La Banca non effettua investimenti in azioni bancarie.

La Banca d'Italia svolge i compiti di vigilanza e supervisione stabiliti dalla legge su una articolata struttura di intermediari. Il Testo unico bancario (TUB) conferisce alla Banca d'Italia poteri di vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'art. 107 e degli istituti di moneta elettronica; tali poteri devono essere esercitati avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, all'osservanza della normativa in materia creditizia e finanziaria.

Dal 1° gennaio 2008 l'Ufficio italiano dei cambi (UIC) è confluito nella Banca d'Italia, che ha assunto il compito di verificare il mantenimento nel tempo dei requisiti di iscrizione degli intermediari finanziari ex art. 106 del TUB e la gestione degli albi e degli elenchi relativi agli agenti in attività finanziaria, ai mediatori creditizi, agli operatori professionali in oro.

Nel settore dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio i poteri di controllo sono ripartiti fra la Banca d'Italia e la Consob. Alla Banca d'Italia compete vigilare sul contenimento del rischio, sulla stabilità patrimoniale e sulla sana e prudente gestione degli intermediari; alla Commissione spetta tutelare la trasparenza e la correttezza dei loro comportamenti.

Alla fine del 2008 il sistema finanziario italiano era costituito da 799 banche, 113 SIM, 214 SGR e Sicav, 491 società finanziarie iscritte nell'elenco previsto dall'art. 107 del TUB, 3 istituti di moneta elettronica (Imel) iscritti nell'albo previsto dall'art. 114-*bis* del TUB, la divisione Bancoposta di Poste Italiane spa, la Cassa depositi e prestiti, 1.189 società finanziarie iscritte nell'elenco previsto dall'art. 106 del TUB (nonché, nelle apposite sezioni dell'elenco, 19.579 soggetti non operanti nei confronti del pubblico, 794 confidi, 489 cambiavalute e 133 casse peota), 53.650 agenti in attività finanziaria, 107.643 mediatori creditizi e 195 operatori professionali in oro.

Nel 2008 e nell'anno in corso l'attività della Banca d'Italia a livello internazionale si è intensificata. L'azione si è mossa lungo due direttrici tese a rafforzare il sistema finanziario. In primo luogo, l'Istituto ha collaborato alla definizione di principi comuni per l'attuazione degli interventi a tutela della stabilità predisposti durante la crisi finanziaria. In secondo luogo, in una prospettiva di complessiva riforma del quadro regolamentare, la Banca d'Italia partecipa alle iniziative a livello internazionale tese a riconsiderare l'estensione e l'intensità delle norme e dell'azione di vigilanza, migliorare gli standard di valutazione e trasparenza delle attività in bilancio, rafforzare la cooperazione internazionale; inoltre, si sono intensificati gli sforzi per sviluppare la vigilanza macroprudenziale e irrobustire la regolamentazione al fine di considerare attentamente i rischi sistemici.

Le raccomandazioni del Financial Stability Board e del G20 indicano l'esigenza di rafforzare la dotazione patrimoniale delle banche, di migliorare la qualità del capitale, di accumulare risorse eccedenti i minimi regolamentari nelle fasi espansive del ciclo, di limitare il grado di indebitamento del sistema finanziario. Dovranno inoltre essere definite linee guida per armonizzare la definizione di capitale a livello internazionale. In linea con queste indicazioni a novembre 2008 il Comitato di Basilea ha definito un piano di azione. La Banca d'Italia partecipa attivamente a tali lavori.

L'esercizio della funzione normativa si ispira a criteri e tecniche di *better regulation*, volti ad assicurare efficienza, qualità e trasparenza nel processo di produzione delle norme. Sul piano dei contenuti esso si orienta verso una disciplina per principi che valorizza l'autonomia degli intermediari nell'individuazione delle soluzioni più coerenti con le specifiche caratteristiche aziendali, tende ad allineare gli incentivi dei soggetti regolati alle finalità di vigilanza e a contenere gli oneri per i destinatari, anche

mediante interventi di semplificazione del quadro normativo. L'analisi di impatto della regolamentazione è divenuta parte integrante del processo normativo.

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 l'attività normativa è stata intensa. Sono state definite nuove regole in materia di governance, delle quali gli intermediari devono assicurare il rispetto entro il 30 giugno 2009; la disciplina include criteri sui sistemi di remunerazione e di incentivazione poi affermatasi anche a livello internazionale. È in corso la revisione della normativa sulla trasparenza nei rapporti tra intermediari e clienti: verranno rese più chiare le informazioni, semplificata la documentazione, favorita la comparabilità dei costi, rafforzata la tutela della clientela. È stato disciplinato un nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie relative a operazioni e servizi bancari e finanziari ("Arbitro Bancario Finanziario"): esso è disegnato per permettere alla clientela delle banche e degli intermediari finanziari di ottenere una decisione imparziale in modo semplice, rapido e poco costoso. Intensa è stata la collaborazione con il Governo sia per il recepimento di direttive comunitarie sia per la predisposizione e l'attuazione delle misure di salvaguardia della stabilità finanziaria.

L'azione di vigilanza è stata tesa, sin dalle prime fasi della crisi finanziaria dell'estate del 2007, a un controllo capillare delle fonti di rischio per il sistema finanziario. L'azione di monitoraggio sulla liquidità è stata resa pregnante con l'istituzione di un'apposita segnalazione settimanale; dopo il dissesto della banca di investimento Lehman Brothers è stata introdotta una nuova informativa tesa a verificare l'esposizione delle banche e della clientela verso grandi intermediari esteri; sono state intensificate le analisi e i controlli sull'adeguatezza del patrimonio; sono state utilizzate con frequenza ispezioni mirate, tese a valutare i rischi di credito e dell'operatività in derivati; sono state condotte prove di resistenza del sistema a situazioni di stress, sia per quanto riguarda i rischi di credito, sia per quelli di liquidità. Intensa è stata l'attività nell'ambito del Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria.

Gli interventi di vigilanza nei confronti delle banche effettuati nel corso del 2008, nella forma di lettere di richiamo o di audizioni con gli esponenti aziendali, sono stati 955 e hanno interessato 330 intermediari, pari a oltre il 40 per cento del sistema. Tali interventi – attuati coerentemente con le risultanze dell'attività di analisi e valutazione – hanno riguardato soprattutto i profili più esposti agli effetti delle turbolenze finanziarie e del peggioramento della situazione congiunturale.

Con riferimento all'attività di vigilanza sulle SGR, i procedimenti amministrativi sono stati 340 (contro 457 nel 2007), di cui 243 approvazioni di regolamenti di fondi comuni. Le iniziative correttive sono state 46.

Nei confronti delle SIM sono stati realizzati nell'anno 137 interventi – di cui 34 audizioni di esponenti aziendali – riguardanti 57 intermediari. Sulle società finanziarie dell'elenco speciale diverse dalle società veicolo nel 2008 la Banca d'Italia ha condotto 60 interventi di vigilanza. Di essi, 22 si sono svolti nella forma di audizioni di esponenti aziendali. Nei confronti delle società finanziarie iscritte nell'elenco generale sono stati effettuati 218 interventi a distanza nonché 5 audizioni di esponenti aziendali.

L'azione di controllo in sede ispettiva si è rafforzata per intensità e frequenza: nel 2008 sono stati effettuati 190 accertamenti (175 nel 2007), di cui 150 su banche con attivi pari al 55 per cento dell'intero sistema. Nel triennio 2006-08 gli accertamenti presso banche e altri intermediari sono stati complessivamente 559; nei primi cinque mesi del 2009 ne sono stati avviati 102.

Nel corso del 2008 sono state avviate procedure straordinarie nei confronti di 3 intermediari bancari e se ne sono concluse 2. Nei primi mesi del 2009 sono state avviate 5 procedure. Nel 2008 non sono state disposte liquidazioni coatte amministrative di banche; una è stata avviata nei primi mesi dell'anno in corso. Per quanto riguarda gli intermediari non bancari sono state disposte 2 procedure di amministrazione straordinaria nei confronti di SGR, di cui una nel 2009.

Nel 2008 la Commissione per l'esame delle irregolarità, organo tecnico della Banca d'Italia a cui è demandata la fase conclusiva dell'istruttoria dei procedimenti sanzionatori, ha esaminato i fascicoli relativi a 95 intermediari, in relazione a oltre 240 irregolarità riscontrate prevalentemente nel corso di verifiche ispettive. I provvedimenti sanzionatori emanati nell'anno sono stati 58 e hanno riguardato 604 soggetti, per un ammontare di 9 milioni.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, dal 1° gennaio 2008 i compiti di contrasto al riciclaggio, un tempo spettanti all'Ufficio italiano dei cambi, sono entrati nella sfera di responsabilità della Banca d'Italia. In particolare, alla Banca d'Italia, in qualità di Autorità di vigilanza, sono stati attribuiti poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati. In tale contesto, la Vigilanza è chiamata a emanare disposizioni in tema di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione e conservazione dei relativi dati, organizzazione e controlli. All'interno della Banca d'Italia, in posizione di autonomia e indipendenza, è stata istituita l'Unità di informazione finanziaria (UIF), la struttura nazionale incaricata di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La collocazione della UIF presso la Banca d'Italia e, in particolare, i rapporti con la Vigilanza favoriscono lo sviluppo di sinergie tra le due strutture. Vigilanza e UIF hanno condotto, ognuna nell'ambito delle proprie competenze, un impegnativo programma di accertamenti dedicati alla prevenzione del riciclaggio che hanno riguardato 191 intermediari finanziari.

Nel corso del 2008 la Banca d'Italia ha intensificato l'attività relativa alla protezione del consumatore. È stato rafforzato il controllo nei confronti degli intermediari; è stata ridefinita la regolamentazione secondaria in materia; sono stati forniti puntuali riferimenti in risposta ai reclami ricevuti dagli utenti di servizi bancari e finanziari, integrandone l'esame con le ordinarie attività di vigilanza; sono proseguite le iniziative di educazione finanziaria.

La Banca d'Italia svolge funzioni di supervisione dei mercati finanziari e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, in relazione alle quali collabora con altre autorità, italiane ed estere.

Nel 2008 si è intensificato l'impegno nelle sedi di cooperazione internazionale costituite nell'ambito del G10, dell'OCSE e dell'Eurosistema. In tali contesti l'impegno si è prevalentemente indirizzato verso gli approfondimenti delle implicazioni della crisi finanziaria sul funzionamento dei mercati e dei sistemi di pagamento e regolamento; sono state condotte analisi sulle interdipendenze che derivano dalla partecipazione di operatori globali a molteplici sistemi di pagamento e regolamento e verifiche dei progressi nella riduzione del rischio di regolamento delle operazioni in cambi; sono stati valutati i rischi del *correspondent banking*. A febbraio del 2009 è stato pubblicato l'*Eurosystem oversight policy framework*, al quale ha contribuito anche la Banca d'Italia; il documento delinea il ruolo dell'Eurosistema nell'esercizio della funzione di supervisione sui sistemi di pagamento, gli ambiti applicativi, gli schemi di cooperazione con altre autorità, le modalità di intervento.

La Banca d'Italia, congiuntamente alla Consob, ha preso parte presso il Ministero dell'Economia e delle finanze ai lavori di revisione del quadro normativo concernente la disciplina dei mercati all'ingrosso di titoli di Stato. Una bozza del nuovo regolamento, pubblicata per la consultazione sul sito del Dipartimento del Tesoro, prevede l'accorpamento, nel medesimo provvedimento, della nuova disciplina dei sistemi multilaterali di negoziazione all'ingrosso di titoli di Stato, previsti dalla direttiva MiFID e disciplinati in Italia dal TUF, e dei requisiti di trasparenza delle diverse sedi di negoziazione. Nella stessa regolamentazione confluirà anche la definizione delle caratteristiche delle negoziazioni all'ingrosso.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e sugli scambi di depositi interbancari in euro è volta a tutelare l'efficienza complessiva e l'ordinato svolgimento delle negoziazioni. Nel 2008 sono state oggetto di approfondimento, in particolare, le implicazioni della crisi finanziaria per i sistemi di negoziazione vigilati.

La crisi finanziaria ha avuto effetti particolarmente intensi sull'operatività del mercato interbancario dei depositi (e-MID): tra il 2007 e il 2008 gli scambi sono diminuiti di circa il 40 per cento, attestandosi su una media giornaliera di 13,4 miliardi. Dal novembre 2008 sulla piattaforma e-MID è operativa una nuova modalità di negoziazione bilaterale (*request for quote*) che consente ai partecipanti di inviare, a controparti preventivamente selezionate, richieste o offerte di fondi senza la necessità di doversi esporre in pagina.

Il 2 febbraio 2009 è diventato operativo il Mercato interbancario collateralizzato; al mercato hanno aderito oltre 50 gruppi bancari, di cui 4 di matrice estera. Nelle prime settimane di attività i volumi scambiati sono progressivamente aumentati, stabilizzandosi a partire dal mese di maggio su consistenze dell'ordine di 4 miliardi di euro.

La Banca d'Italia vigila sui sistemi di post-trading avendo riguardo al contenimento del rischio sistemico; nel 2008 le turbolenze sui mercati monetari e finanziari non hanno determinato situazioni di instabilità presso i sistemi italiani.

Nel 2008 particolare impegno è stato posto nell'analisi delle modifiche dell'assetto organizzativo collegate all'integrazione tra il gruppo Borsa Italiana, azionista di

maggioranza delle società sottoposte alla vigilanza della Banca (MTS, Monte Titoli e Cassa di compensazione e garanzia), e il London Stock Exchange Group. In seguito all'accentramento presso la società-mercato londinese di rilevanti funzioni aziendali, l'azione della Banca d'Italia è stata volta ad assicurare che le società vigilate mantengano, attraverso specifici accordi interni al gruppo, un'adeguata conoscenza dei servizi esternalizzati, nonché la capacità di assicurare l'efficiente gestione dei servizi di trading e post-trading e di rispondere prontamente alle esigenze informative delle autorità. L'integrazione del gruppo Borsa Italiana nel London Stock Exchange Group ha reso necessario predisporre, insieme con la Consob, un memorandum d'intesa con l'autorità inglese Financial Services Authority; il documento è in fase di avanzata definizione.

La funzione di sorveglianza sui servizi di pagamento al dettaglio svolta dalla Banca d'Italia è interessata da una profonda revisione del quadro normativo di riferimento, per effetto soprattutto della direttiva CE 13 novembre 2007, n. 64, sui servizi di pagamento (Payment Services Directive, PSD), che diverrà disciplina nazionale nei singoli Stati membri a partire dal 1° novembre di quest'anno; la direttiva riforma il mercato europeo dei servizi di pagamento aumentandone l'efficienza in termini di maggiore tutela degli utilizzatori dei servizi, migliore qualità dei servizi medesimi, più accentuata concorrenza.

Il progetto SEPA (Single Euro Payments Area) mira, attraverso l'armonizzazione degli schemi operativi e delle regole interbancarie, alla creazione di un'area unica dei pagamenti in euro all'interno della quale sia possibile l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici (carte di pagamento, bonifici e addebiti diretti) con gli stessi livelli di efficienza e di sicurezza oggi offerti dai sistemi nazionali. La Banca d'Italia svolge un ruolo rilevante nell'ambito del progetto, indirizzando le iniziative degli operatori e seguendo i processi di consolidamento in atto da parte delle infrastrutture tecnologiche, come conseguenza del processo d'integrazione e alla ricerca di economie di scala e di scopo.

Dal 19 maggio del 2008 gli intermediari finanziari italiani regolano i pagamenti interbancari di importo unitario elevato attraverso il sistema di regolamento lordo paneuropeo TARGET2 che, a partire dal novembre 2007, ha progressivamente sostituito la precedente versione di TARGET. La Banca d'Italia ha continuato a monitorare l'operatività dei partecipanti che intrattengono un conto di regolamento presso l'Istituto attraverso l'analisi delle informazioni quantitative e qualitative disponibili sul sistema, prestando particolare attenzione ai profili di rischio finanziario. Nel 2008 si è intensificato il ricorso al modello di simulazione BoF-PSS2, sviluppato dalla Banca di Finlandia, che consente di effettuare stress test sulla resistenza del sistema.

La Banca d'Italia ha contribuito, anche nel 2008, alla sorveglianza cooperativa sul sistema di regolamento multivalutario Continuous Linked Settlement (CLS) – promosso dalle banche centrali del G10 per eliminare il rischio di regolamento delle operazioni in cambi – e sulla società SWIFT, che fornisce servizi di connettività su scala globale all'industria dei pagamenti interbancari.

L'attività di ricerca e analisi economica svolta dalla Banca d'Italia contribuisce alla preparazione delle decisioni di politica monetaria assunte dal Consiglio direttivo

della BCE con analisi, approfondimenti e valutazioni che sono di supporto alla partecipazione del Governatore alle riunioni del Consiglio e all'attività dei rappresentanti della Banca nei Comitati del SEBC e nei relativi gruppi di lavoro. L'Area ricerca economica e relazioni internazionali elabora proiezioni degli andamenti macroeconomici dell'economia italiana e dell'area dell'euro e predispone analisi sull'evoluzione corrente delle economie. L'attività di ricerca e analisi è anche dedicata all'esame delle questioni di politica economica di rilievo nel Paese. L'attività si articola in un'opera di documentazione informativa a beneficio del pubblico, nella diffusione di contributi di ricerca e nella produzione di statistiche. Sono anche intense le relazioni con enti e organismi esteri e internazionali, al fine di alimentare il dibattito sui maggiori problemi economici e finanziari mondiali e di valorizzare e accrescere la comparabilità delle informazioni relative all'Italia e agli altri paesi e aree del mondo.

Nel 2008 e nei primi mesi dell'anno in corso i principali lavori di ricerca si sono concentrati sulle difficoltà sperimentate sui mercati monetari e finanziari e sulle implicazioni per la politica monetaria, nonché sulle conseguenze della crisi per la situazione del sistema economico italiano (imprese, famiglie, intermediari finanziari). Approfondimenti hanno riguardato le condizioni finanziarie delle famiglie e delle imprese, i sondaggi sulle imprese dell'industria e dei servizi, gli effetti della crisi finanziaria sui consumi, l'andamento del mercato immobiliare, la dinamica dei conti pubblici, gli effetti macroeconomici e sul bilancio pubblico degli interventi di politica di bilancio.

Ampia attenzione è stata dedicata alla congiuntura creditizia in Italia, in particolare agli effetti delle recenti turbolenze finanziarie su offerta e domanda di credito; è stato attivato un costante monitoraggio sulle informazioni ad alta frequenza del credito bancario; specifiche analisi sono state basate sui risultati delle indagini qualitative presso le banche e le imprese. Una ricerca di ampio respiro ha analizzato le principali determinanti della prociclicità del sistema finanziario, intesa come l'insieme dei meccanismi attraverso i quali il sistema contribuisce ad ampliare le fluttuazioni cicliche. Sono stati studiati gli effetti dei mutamenti strutturali dei mercati, della nuova normativa sui requisiti di capitale delle banche, dell'aggiornamento degli standard contabili, nonché degli incentivi dei manager delle imprese finanziarie.

Nell'ambito degli strumenti di simulazione e previsione, sono proseguite le attività di sviluppo di modelli econometrici, con particolare attenzione alle interazioni tra sistema finanziario, profitti e capitale bancario, politiche del credito e andamenti macroeconomici. Sono stati introdotti nel modello trimestrale dell'economia italiana meccanismi in grado di valutare gli effetti sull'economia di restrizioni quantitative del credito.

Nel corso del 2008 sono stati portati a compimento tre importanti progetti di ricerca, sulle trasformazioni del sistema produttivo italiano, sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali e sui ritardi di sviluppo del Mezzogiorno, i cui risultati sono stati discussi in occasione di conferenze e workshop.

Diversi lavori hanno mirato a potenziare la robustezza metodologica e la ricchezza informativa delle indagini campionarie condotte dalla Banca d'Italia come fonte di microdati per la ricerca economica.

All'attività dell'Area ricerca economica e relazioni internazionali si è anche raccordata l'analisi sulle economie regionali svolta dai Nuclei regionali di ricerca economica; un progetto specifico ha riguardato i mercati locali del credito.

Due sono le collane di diffusione dei lavori di ricerca della Banca d'Italia: la serie *Temi di discussione*, volta a fornire contributi originali al dibattito scientifico, e la collana *Questioni di economia e finanza*, in cui sono presentati studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema.

In relazione alla riforma organizzativa dell'Istituto, l'Archivio storico e la Biblioteca – d'intesa con il Ministero per i Beni e le attività culturali – sono stati impegnati nella salvaguardia del patrimonio archivistico e librario delle strutture della Banca coinvolte dalla ristrutturazione.

Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 l'attività statistica è stata caratterizzata dall'avvio di una vasta riforma delle segnalazioni di vigilanza, dall'approvazione di diversi testi legislativi in sede nazionale ed europea in materia statistica e dalla maggiore domanda di informazione connessa alla crisi finanziaria. A questi elementi di novità si è sommata la consueta attività di produzione statistica.

Sono state avviate le nuove segnalazioni di vigilanza prudenziale delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie ex art. 107 del TUB e delle società di intermediazione mobiliare – organicamente riviste a seguito del recepimento delle direttive CE 14 giugno 2006, n. 48 e n. 49 in materia di requisiti patrimoniali (Basilea II) – e le nuove segnalazioni statistiche di bilancio delle società finanziarie ex art. 107 del TUB adeguate ai principi contabili internazionali IAS/IFRS.

Nuovi impegni statistici sono scaturiti dall'emanazione da parte della Banca centrale europea dei regolamenti relativi alle statistiche sulle attività e passività delle società veicolo coinvolte in operazioni di cartolarizzazione, al bilancio del settore delle Istituzioni finanziarie monetarie e alle statistiche sui tassi di interesse. Le esigenze informative connesse all'evolversi della crisi finanziaria, provenienti anche da organismi internazionali (tra cui BCE e Commissione europea) e autorità nazionali (Ministero dell'Economia e delle finanze), hanno comportato sia lo svolgimento di indagini ad hoc presso gli intermediari sia la definizione di nuovi flussi statistici periodici.

Per facilitare la fruizione delle statistiche da parte degli utenti nel corso del 2008 è stata ridisegnata la sezione statistica del sito internet della Banca e sono state riorganizzate le modalità di diffusione dell'informazione. I contenuti del *Bollettino statistico* e di alcuni fascicoli della collana *Supplementi al Bollettino statistico* sono stati rivisti per ampliare le informazioni di maggiore interesse per gli utenti.

La Banca d'Italia partecipa ai lavori della comunità internazionale su materie economiche e finanziarie, operando nelle varie sedi e ai vari livelli in cui la coo-

perazione internazionale è articolata: il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale e le banche regionali di sviluppo, il Financial Stability Forum – divenuto dall'aprile del 2009 Financial Stability Board – i vari organismi di regolamentazione e supervisione, le istituzioni europee competenti su queste materie (il Comitato economico e finanziario dell'Unione europea), l'Eurosistema, l'OCSE, i gruppi informali (G7, G10 e G20). Gli obiettivi principali della cooperazione in questo campo sono l'individuazione e il monitoraggio dei rischi riguardanti l'andamento dell'economia mondiale, la stabilità del sistema finanziario globale, la lotta alla povertà.

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 è proseguita la riforma dell'organizzazione della Banca, con riferimento all'Amministrazione centrale, alla rete territoriale e alle Delegazioni all'estero.

Dal 1° agosto 2008 è divenuto operativo il nuovo assetto dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria con il quale sono stati ridisegnati responsabilità e compiti delle strutture a livello centrale e periferico. Nell'ambito del processo di razionalizzazione della rete territoriale, le Filiali con funzioni di vigilanza sono divenute pienamente responsabili dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e del complessivo processo di controllo. Nel novembre del 2008 è stato definito il nuovo assetto della funzione informatico-statistica, che ha come elementi portanti l'orientamento all'innovazione e l'attenzione al servizio all'utenza interna ed esterna. Nel dicembre del 2008 ha iniziato a operare la nuova Area funzionale Banca centrale, mercati e sistemi di pagamento, che ha accentrato i compiti delle strutture delle preesistenti Aree Banca centrale e mercati e Sistema dei pagamenti e tesoreria. È entrato nella fase attuativa il piano di riassetto della rete territoriale.

La riorganizzazione delle strutture della Banca si sta accompagnando a un ridisegno delle procedure e a una razionalizzazione dei processi di lavoro, con l'obiettivo di migliorare la tempestività dell'azione, il servizio all'utenza e i livelli di efficienza.

Al 31 dicembre 2008 il numero dei dipendenti era pari a 7.755 unità; l'incremento di 355 unità rispetto alla fine del 2007 è dovuto alla confluenza dal 1° gennaio del personale dell'Ufficio italiano dei cambi (450 unità) e a un rallentamento delle cessazioni.

La progressiva attuazione del programma di riforma organizzativa della Banca sta determinando una diversa distribuzione delle risorse tra Amministrazione centrale e rete territoriale, tra i poli della rete stessa, tra i differenti settori di attività a favore di quelli a rilevanza istituzionale.

Nel 2008 l'attività informatica è stata svolta nel contesto di profondi cambiamenti organizzativi e funzionali. La coincidenza temporale dei progetti di riforma degli assetti in Amministrazione centrale e nella rete delle Filiali, della confluenza in Banca d'Italia dell'Ufficio italiano dei cambi nonché l'assunzione da parte della Banca di nuovi compiti hanno delineato scenari di riferimento in continua evoluzione, che hanno richiesto coordinamento nelle pianificazioni degli interventi e flessibilità operativa.

Nell'ambito dei progetti europei, l'avvio in produzione della Single shared platform (SSP) di TARGET2 ha consolidato la posizione di rilievo a livello internazionale acquisita dalla Banca nel campo delle infrastrutture, delle applicazioni e dei sistemi informativi a supporto delle funzioni istituzionali. Nel corso dell'anno si è completata la migrazione, relativamente alla piazza finanziaria italiana, da BI-Rel/TARGET alla nuova piattaforma centralizzata SSP.

Nel 2009 prosegue il coinvolgimento della funzione informatica dell'Istituto nei principali programmi di sviluppo nell'ambito del SEBC. Sul fronte nazionale, l'impegno operativo è orientato a realizzare un sistema documentale a supporto delle attività per la risoluzione delle controversie tra intermediari finanziari e clientela. Inoltre, sono in corso di progettazione nuovi servizi applicativi nonché il rinnovamento degli assetti tecnologici per l'attività della Unità di informazione finanziaria.

La riforma della struttura organizzativa della Banca comporta anche un'ampia attività di adeguamento degli edifici dell'Amministrazione centrale e delle Filiali periferiche.

La funzione di revisione interna ha definito un documento di policy in linea con le migliori prassi internazionali. In esso si prefigura una Funzione che fornisca contributi al miglioramento continuo dei processi aziendali di governance, di gestione del rischio e di controllo. L'azione di audit, incentrata sull'analisi dei rischi, ha privilegiato i comparti maggiormente interessati dal processo di ristrutturazione aziendale in atto. Gli interventi hanno seguito modalità diversificate, flessibili e più snelle; nuovi strumenti hanno consentito di delineare in modo efficiente ambiti e scopi. Una società di revisione esterna ha accertato la piena conformità della Funzione agli standard internazionali di riferimento.

Il sistema contabile della Banca d'Italia, gestito dal Servizio Ragioneria, si articola in strutture presenti nell'Amministrazione centrale e nella rete periferica, che provvedono alla rilevazione dei fatti di gestione di propria competenza. I processi di lavoro sono definiti in funzione del completamento delle attività contabili a fine giornata in modo da ottemperare all'obbligo di fornire alla BCE entro le ore 8.00 del mattino la situazione contabile del giorno precedente.

Il controllo contabile è assegnato dallo Statuto al Collegio sindacale; il bilancio d'esercizio è verificato da revisori esterni secondo quanto stabilito dall'art. 27 dello Statuto del SEBC. Nella redazione del bilancio la Banca è tenuta all'osservanza di norme speciali e, per quanto da queste non disciplinato, di quelle civilistiche. Le norme speciali sono costituite principalmente da quelle armonizzate nell'ambito dell'Eurosistema approvate dal Consiglio direttivo della BCE e riportate in appositi atti di indirizzo. Per la disamina completa dei principi di redazione e dei criteri di valutazione adottati nonché per la descrizione delle risultanze del 2008 si rimanda alla *Relazione annuale* (cfr. il capitolo 22: *Relazione sulla gestione e bilancio dell'esercizio* nella Relazione sull'anno 2008).

I bilanci redatti in conformità ai criteri di rilevazione e di redazione adottati dalla BCE e alle raccomandazioni da essa formulate incidono anche sulla determinazione

dell'imponibile dell'Istituto ai fini dell'imposta societaria e dell'IRAP. La Banca d'Italia assolve altresì gli obblighi relativi all'IVA e alle altre imposte indirette ed è sostituito d'imposta. Gli adempimenti tributari sono svolti dal Servizio Rapporti fiscali, che gestisce i rapporti con l'Amministrazione finanziaria, svolge attività di consulenza interna, presta collaborazione tecnica nei confronti della Pubblica amministrazione, di enti e organismi internazionali, effettua studi e ricerche in materia fiscale. Il Servizio cura inoltre il contenzioso tributario.

La Banca d'Italia si avvale, per la cura delle questioni di carattere legale e la ricerca giuridica, di propri avvocati, iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo professionale. Tra i compiti vi è innanzitutto l'attività contenziosa esercitata in sede sia civile sia amministrativa. La Consulenza legale dà pareri ai diversi Servizi della Banca o nell'ambito di gruppi di lavoro, su problematiche generali ovvero sull'adozione di atti, anche normativi, o di provvedimenti; assiste i Servizi competenti nell'individuazione dei presupposti delle violazioni amministrative, per l'avvio delle procedure sanzionatorie di competenza dell'Istituto, o del *fumus* di reati, per la successiva denuncia all'autorità giudiziaria. I compiti di ricerca giuridica si incentrano sulle materie più direttamente connesse con le attività istituzionali della Banca. La Consulenza è stata fortemente impegnata, tra l'altro, nell'opera di ausilio ai Servizi che hanno curato la riorganizzazione della rete periferica nonché ai Servizi di Vigilanza e all'Unità di informazione finanziaria per l'attuazione della nuova normativa antiriciclaggio, sia all'interno dell'Istituto sia nei riguardi del sistema bancario e finanziario.



# 1 LE FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'EUROSISTEMA

## 1.1 La gestione della politica monetaria e del cambio

Nell'autunno del 2008, in un contesto di forte deterioramento del quadro macroeconomico, di rischi elevatissimi per la stabilità finanziaria e di rapida riduzione delle pressioni inflazionistiche, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha avviato un deciso allentamento delle condizioni monetarie. Fra ottobre e dicembre il tasso ufficiale è stato ridotto di 175 punti base, al 2,5 per cento. La manovra espansiva è proseguita nei primi cinque mesi del 2009: a inizio maggio il tasso ufficiale era pari all'1 per cento, il livello più basso finora raggiunto dall'introduzione della moneta unica.

L'Eurosistema ha apportato modifiche all'assetto operativo di politica monetaria allo scopo di ampliare la capacità di rifinanziamento in euro e in dollari delle banche dell'area, la cui domanda di fondi è fortemente aumentata dopo il dissesto della banca d'affari statunitense Lehman Brothers in settembre.

L'attività di rifinanziamento del sistema bancario da parte dell'Eurosistema si è notevolmente intensificata; nel complesso il numero di operazioni condotte in euro e in altre valute è passato da 94 nel 2007 a 194 nel 2008 (tav. 1.1). È cresciuta la platea delle banche partecipanti: alle operazioni di rifinanziamento principali hanno preso parte nell'area dell'euro mediamente 443 controparti a fronte di 338 nel 2007; il numero medio di partecipanti alle operazioni a più lunga scadenza è salito a 154 da 145.

Tavola 1.1

### NUMERO DI OPERAZIONI PER TIPOLOGIA

Periodo	Operazioni di rifinanziamento principali	Operazioni di rifinanziamento a più lungo termine			Operazioni di fine-tuning		Term Auction Facility	Swap in dollari	Swap in franchi svizzeri	Totale
		Special Term	3 mesi	6 mesi	di rifinanz.	di deposito				
2007 .....	52	–	16	–	7	17	2 (1)	–	–	94
2008 .....	53	3	20	5	8	17	57	16	15	194

(1) Avviate il 17 dicembre 2007.

La Banca d'Italia ha condotto le operazioni di politica monetaria nei confronti delle banche italiane. Essa ha contribuito alla definizione delle misure di intervento sui mercati nelle competenti sedi dell'Eurosistema (1).

**Le attività della Banca d'Italia e le modifiche organizzative dell'Istituto**

(1) L'assetto operativo della politica monetaria dell'Eurosistema viene esaminato nel Market Operations Committee (MOC) cui partecipano esponenti delle Banche centrali nazionali e della BCE.

Dall'8 dicembre 2008 è stato adottato un nuovo assetto organizzativo, con la costituzione dell'Area funzionale denominata Banca centrale, mercati e sistemi di pagamento (cfr., nel capitolo 6, il paragrafo: *La struttura organizzativa della Banca d'Italia nella Relazione al Parlamento e al Governo sul 2007*). A seguito dell'intervento organizzativo le attività di politica monetaria e quelle, strettamente interconnesse, di finanziamento straordinario sono state collocate nel Servizio Operazioni di Banca centrale.

Nei primi mesi del 2008 sono state rinnovate le operazioni di rifinanziamento con durata trimestrale introdotte nel 2007 per soddisfare l'accresciuto fabbisogno di liquidità da parte del sistema bancario. In aprile sono state introdotte operazioni di rifinanziamento con durata pari a sei mesi e con frequenza trimestrale. Nelle operazioni di rifinanziamento settimanali è proseguita la politica di assegnazione di fondi in eccesso rispetto al quantitativo necessario al soddisfacimento dell'obbligo di riserva delle banche.

All'inizio dello scorso ottobre, in seguito al rapido deterioramento delle condizioni di liquidità, il Consiglio direttivo della BCE ha modificato le modalità di rifinanziamento delle banche. Il 3 ottobre è stata consentita a tutte le banche ammesse alle operazioni di mercato aperto la partecipazione alle operazioni di fine-tuning, prima riservate a un novero ristretto di operatori selezionati dall'Eurosistema. L'8 ottobre l'asta competitiva è stata sostituita dall'aggiudicazione integrale dei fondi domandati. In questo modo si è evitato che il rischio per le banche di restare escluse dall'assegnazione in asta si traducesse in un innalzamento del costo del finanziamento. È stata ridotta da 200 a 100 punti base l'ampiezza del corridoio dei tassi ufficiali di politica monetaria, rendendo quindi meno oneroso l'impiego della liquidità in eccesso presso la banca centrale in una situazione di scarsa propensione agli scambi interbancari. È stata inoltre introdotta un'operazione di rifinanziamento a più lunga scadenza con durata pari a quella di ciascun periodo di calcolo per l'assolvimento dell'obbligo di riserva sui conti della banca centrale (cosiddetto periodo di mantenimento). L'ingente richiesta di fondi da parte delle banche su tutte le scadenze ha determinato il cumularsi di un eccesso di liquidità che ha a sua volta indotto gli istituti di credito a un crescente ricorso a operazioni di deposito overnight presso le banche centrali, soprattutto nelle ultime settimane dell'anno.

Nel corso del 2008 è aumentata la domanda di rifinanziamento in dollari delle controparti dell'area. Il 29 settembre la BCE e la Riserva federale hanno pertanto ampliato la linea temporanea di swap attivata alla fine del 2007, portandola da 120 a 240 miliardi, allo scopo sia di aumentare l'importo offerto nelle operazioni di rifinanziamento in dollari contro garanzie, note come Term Auction Facility (TAF) e avviate alla fine del 2007, sia di introdurre operazioni di swap di dollari contro euro con le controparti dell'Eurosistema.

Dal 15 ottobre sono state inoltre avviate operazioni di swap in franchi svizzeri con le controparti dell'area (cfr. il riquadro: *Le operazioni di swap dell'Eurosistema*).

#### **LE OPERAZIONI DI SWAP DELL'EUROSISTEMA**

Dopo il dissesto della banca di investimento Lehman Brothers nel settembre del 2008, le controparti dell'area dell'euro hanno sperimentato crescenti difficoltà nella raccolta in valuta dal mercato.

Pertanto, nel quadro di accordi con la Riserva federale e la Banca nazionale svizzera, l'Eurosistema ha avviato un programma di operazioni di swap di dollari

e franchi svizzeri contro euro. In particolare, per consentire l'approvvigionamento di franchi svizzeri, il 15 ottobre è stata annunciata l'apertura di una linea di swap euro contro franchi tra BCE e Banca nazionale svizzera.

Nel 2008 l'Eurosistema ha condotto con le controparti dell'area 16 operazioni di swap in dollari con durata compresa fra 6 e 84 giorni, a tasso fisso e ad aggiudicazione piena. La partecipazione media nell'area è stata di 7 controparti, per un totale di 63,9 miliardi di dollari.

La BCE, in considerazione della progressiva diminuzione della partecipazione a tali operazioni, con comunicato del 19 dicembre ne ha dichiarato la sospensione a far tempo dalla fine di gennaio 2009.

Le 15 operazioni di swap in franchi svizzeri effettuate nel 2008 hanno avuto durata compresa tra 6 e 84 giorni; hanno partecipato in media 27 controparti per un importo assegnato totale di 147 miliardi di euro. A differenza dalle operazioni in dollari, è stato adottato un meccanismo di aggiudicazione a riparto dell'importo offerto in ciascuna operazione.

Dal gennaio 2009 sono state condotte solo operazioni a 7 giorni. Il numero medio di controparti è salito fino a 45 e l'importo complessivamente assegnato è stato di 476 miliardi di euro. Dal mese di febbraio l'importo offerto in asta dalla BCE è stato elevato da 20 a 25 miliardi di euro.

Nel 2008 sono state condotte 57 TAF. Esse hanno visto una partecipazione media di 53 controparti che si sono aggiudicate complessivi 2.648 miliardi di dollari.

Le caratteristiche di tali operazioni sono state progressivamente modificate per tenere conto dell'evolversi delle condizioni dei mercati. Lo scorso ottobre la BCE ha circoscritto le scadenze delle operazioni a 7, 28 e 84 giorni. Il 13 ottobre è stato infine modificato il meccanismo di aggiudicazione, passato dalla metodologia basata su asta competitiva al sistema di assegnazione piena a tasso fisso.

Nel primo quadrimestre del 2009, superata la scadenza critica di fine anno, la domanda di fondi presso la banca centrale è progressivamente diminuita. Si è ridotto conseguentemente il ricorso al deposito overnight. Dal 21 gennaio l'Eurosistema ha riportato a 200 punti base l'ampiezza del corridoio di politica monetaria, allo scopo di dare impulso alla ripresa degli scambi interbancari.

**Il primo quadrimestre 2009**

Il 6 aprile di quest'anno la Banca d'Inghilterra, la BCE, la Riserva federale, la Banca del Giappone e la Banca nazionale svizzera hanno annunciato congiuntamente che, ove necessario, avrebbero contribuito alla provvista di fondi denominati nelle rispettive valute nazionali alle istituzioni finanziarie statunitensi mediante linee di swap addizionali con la Riserva federale. Il Consiglio direttivo della BCE ha pertanto stabilito di istituire una linea temporanea di swap con la Riserva federale (fino al 30 ottobre prossimo) fino a 80 miliardi di euro.

Lo scorso 7 maggio la BCE ha annunciato l'avvio, a partire da luglio, di un programma di acquisti definitivi di obbligazioni garantite emesse da soggetti non governativi (*covered bonds*) per un ammontare pari a 60 miliardi di euro. Saranno inoltre

effettuate operazioni di rifinanziamento temporanee della durata di un anno, che si affiancheranno a quelle già in corso.

#### L'attività in cambi

L'attività in cambi condotta dalla Banca d'Italia ha riguardato transazioni in dollari, yen, franchi svizzeri e sterline per esigenze legate alla ricomposizione delle riserve ufficiali e al servizio del debito in valuta della Repubblica.

Sono state effettuate operazioni di acquisto e vendita di valuta estera anche in connessione con gli esborsi e gli incassi in divisa della Pubblica amministrazione. È stata curata la pubblicazione dei tassi di cambio contro euro e dollaro di tutte le valute quotate.

#### La gestione delle garanzie a fronte del finanziamento

Con l'acuirsi della crisi del mercato monetario, per soddisfare il crescente fabbisogno di liquidità delle banche sono state adottate misure temporanee per ampliare l'insieme delle attività utilizzabili a garanzia dei finanziamenti ottenuti dall'Eurosistema (cfr. il riquadro: *Le misure temporanee di estensione del collateral*). La Banca d'Italia ne ha assicurato l'attuazione aggiornando, relativamente ai titoli quotati in Italia, la lista delle attività finanziarie stanziabili (*eligible assets data base*) e prendendo le misure necessarie per accettare in garanzia tali titoli.

#### LE MISURE TEMPORANEE DI ESTENSIONE DEL COLLATERAL

Le misure temporanee decise dal Consiglio direttivo della BCE il 15 ottobre 2008, entrate in vigore il 22 ottobre e recentemente prorogate fino alla fine del 2010, hanno, in particolare, riguardato:

- l'abbassamento della soglia minima di rating accettata dall'Eurosistema, tranne che per i titoli garantiti da attività (*asset-backed securities*, ABS) per i quali il rating è rimasto invariato;
- la stanziabilità dei titoli di debito bancari quotati su mercati non regolamentati;
- la stanziabilità degli strumenti di debito negoziabili subordinati, se assistiti da adeguate garanzie.

Inoltre, dal 14 novembre 2008 sono utilizzabili nelle operazioni di credito dell'Eurosistema anche gli strumenti di debito in dollari statunitensi, sterline inglesi e yen emessi nell'area dell'euro.

Il valore complessivo delle attività utilizzabili a garanzia (*collateral*) accettate in via temporanea dall'Eurosistema ammontava a marzo 2009 a circa 1.200 miliardi, il 9,6 per cento del valore totale delle attività negoziabili. Mentre per l'area il contributo più significativo alla determinazione di tale valore è derivato dall'inclusione tra le attività stanziabili dei titoli denominati in valuta, per l'Italia il contributo maggiore è dipeso dall'utilizzo di titoli con rating inferiore alla soglia minima precedentemente accettata dall'Eurosistema e di titoli bancari quotati su mercati non regolamentati.

L'uso del *collateral* temporaneo è stato disomogeneo all'interno dell'area. A marzo 2009 risultavano stanziati nelle operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema circa 83 miliardi di *collateral* temporaneo, pari al 4,1 per cento del valore totale delle attività negoziabili utilizzate. Le banche insediate in Francia, Germania e Irlanda hanno utilizzato circa l'80 per cento del suddetto valore, mentre le controparti italiane si sono avvalse solo dell'1,4 per cento.

A fronte dell'aumento del numero di titoli stanziabili è cresciuto l'impegno dell'Istituto nella valutazione giornaliera delle attività concesse a garanzia dei finanziamenti. L'Eurosistema richiede, infatti, che il valore di mercato di tali attività, diminuito di una certa percentuale (cosiddetto scarto di garanzia), sia mantenuto per tutta la durata del finanziamento.

La forte immissione di liquidità ha determinato un aumento dell'esposizione al rischio di credito dell'Eurosistema e di conseguenza della Banca d'Italia; vi ha contribuito anche l'evoluzione della composizione del *collateral* impiegato dalle controparti dell'Eurosistema, che ha visto l'utilizzo di titoli con merito di credito inferiore. Le controparti italiane, in linea con questa tendenza, hanno incrementato la quota degli ABS e dei prestiti bancari, che in media nel 2008 hanno rispettivamente costituito il 31 e il 25 per cento del valore del *collateral* complessivo utilizzato, in crescita del 13 e del 7 per cento rispetto al 2007.

Nell'ambito della revisione delle misure per il controllo dei rischi condotta con cadenza biennale dalla BCE, nel febbraio 2009 sono entrate in vigore misure più stringenti per tutelare l'Eurosistema dal rischio di perdite finanziarie. Tra le più importanti si ricordano: l'introduzione di uno scarto di garanzia unico per gli ABS, ulteriormente incrementato in caso di valutazione teorica ottenuta applicando un modello di prezzo; la previsione di maggiori dettagli informativi da inserire nei rapporti di sorveglianza relativi agli stessi ABS pubblicati dalle agenzie di rating; l'applicazione di scarti di garanzia più elevati anche per le obbligazioni non garantite emesse da istituzioni creditizie.

Dal 1° gennaio 2007 le banche possono utilizzare come garanzia dei finanziamenti ottenuti dall'Eurosistema i prestiti bancari. Le controparti italiane, in particolare, hanno mostrato un forte e progressivo interesse all'utilizzo di tale tipologia di attività, come mostrato dall'aumento del loro peso sul valore del *collateral* stanziato. Considerando la variazione intervenuta tra il 2007 e il 2008 si osserva un incremento del numero di controparti abilitate all'utilizzo di tali attività (passate da 5 a 9), del numero dei prestiti costituiti in pegno presso la Banca (53 per cento) e dell'importo medio utilizzato (135 per cento).

Nell'ottobre 2008 la Banca d'Italia ha abbassato la soglia minima dei prestiti stanziabili da 1 milione a 500 mila euro. Nello stesso mese ha attivato una nuova tipologia di operazione, il Prestito titoli garantito (PTG), diretta ad ampliare la disponibilità di titoli stanziabili per le operazioni con la BCE (cfr., nel capitolo 2, il paragrafo: *La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario*).

## 1.2 La liquidità

La BCE regola, attraverso le operazioni di mercato aperto, il livello di liquidità bancaria in coerenza con l'obiettivo di stabilizzare l'andamento dei tassi a breve e in particolare l'indice Eonia (*euro overnight index average*, pari alla media ponderata dei tassi di interesse sui depositi interbancari a un giorno praticati dai principali operatori dell'area). La domanda di liquidità da parte delle banche è influenzata sia dalle necessità

di soddisfacimento dell'obbligo di riserva presso la banca centrale, sia dall'evoluzione di altri fattori, segnatamente il fabbisogno di circolante da parte del pubblico e la dinamica dei pagamenti e incassi delle pubbliche amministrazioni. Le banche centrali nazionali dell'area sono quotidianamente impegnate nell'analisi dell'evoluzione di tali fattori nei rispettivi sistemi bancari nazionali; in questo modo si consente alla BCE di mantenere sotto controllo la domanda di liquidità e calibrare, mediante le operazioni di mercato aperto, l'entità del rifinanziamento necessario a mantenere in equilibrio il mercato monetario.

#### La gestione della liquidità fino a settembre 2008

Già nel corso del 2007, con le prime avvisaglie della crisi, la BCE ha finanziato il sistema in misura molto maggiore rispetto a quanto strettamente necessario. Nei primi mesi del 2008 essa ha assecondato una politica di costituzione di saldi medi superiori all'obbligo sui conti di riserva delle banche fin dai primi giorni di ciascun periodo di mantenimento (cosiddetta politica di *front loading*), saldi che successivamente venivano ridotti grazie a operazioni occasionali di assorbimento condotte dall'Eurosistema al tasso di riferimento di politica monetaria. In questa situazione, la domanda media di liquidità nell'arco di ogni periodo di mantenimento è rimasta sostanzialmente in linea con l'andamento precedente l'inizio della crisi, anche se è aumentata la variabilità dei saldi giornalieri sui conti di riserva nell'ambito di ciascun periodo di mantenimento.

Dalla metà di settembre è aumentata la percezione del rischio di controparte sui mercati finanziari. I crescenti problemi di rinnovo alla scadenza delle fonti di finanziamento a breve hanno fatto sì che le banche dell'area abbiano progressivamente orientato la propria domanda di fondi verso l'Eurosistema.

#### Domanda e offerta di liquidità da ottobre 2008

Con il passaggio alle operazioni ad aggiudicazione integrale le banche hanno cominciato a depositare quotidianamente i fondi in eccesso ottenuti dall'Eurosistema sui conti di deposito overnight delle banche centrali, giovandosi della remunerazione meno penalizzante consentita dalla BCE con il restringimento dell'ampiezza del corridoio dei tassi ufficiali.

Per effetto dell'estensione della tipologia delle operazioni a più lungo termine, si è ulteriormente accresciuta la quota a più lunga scadenza del rifinanziamento totale concesso dall'Eurosistema, passata in media dal 41 per cento nel 2007 al 61 per cento tra gennaio e novembre 2008, fino a superare il 70 per cento tra le ultime settimane dello scorso anno e il 20 gennaio 2009. Nelle settimane successive tale quota è diminuita allo scadere delle operazioni in essere e con il rinnovo parziale da parte delle banche dell'area. La quota del rifinanziamento a più lungo termine è stata in media pari al 66 per cento nei cinque mesi terminanti a maggio 2009.

#### L'andamento della liquidità tra fine 2008 e i primi mesi del 2009

La liquidità in euro venutasi a creare per effetto delle numerose operazioni ha superato, in media, gli 800 miliardi tra settembre 2008 e fine gennaio 2009, da circa 460 miliardi relativi ai mesi precedenti del 2008.

L'eccesso di liquidità così determinatosi ha fatto scendere in media tra il 15 ottobre 2008 e il 20 gennaio 2009 il tasso Eonia da circa 100 punti base fino a soli 27 punti base al di sopra della remunerazione del deposito overnight, che costituisce il livello minimo raggiungibile dai tassi di mercato monetario.

Successivamente, in un clima di miglioramento della fiducia e di ripresa degli scambi sul mercato interbancario, la richiesta di rifinanziamento totale presso l'Eurosistema da parte delle banche ha registrato una progressiva riduzione, collocandosi intorno a un valore medio di 690 miliardi tra gli ultimi giorni di gennaio e la fine di maggio dell'anno in corso.

Nello stesso periodo il tasso Eonia ha registrato un graduale aumento, riportandosi mediamente a 43 punti base al di sopra del tasso del deposito overnight.

La Banca d'Italia accerta l'importo della riserva obbligatoria dovuta da ciascuna istituzione creditizia residente nel nostro paese e applica il regime sanzionatorio previsto dalla BCE in caso di inadempienza dell'obbligo.

**La riserva obbligatoria**

Alla fine del 2008 erano soggette all'obbligo di riserva 800 istituzioni creditizie italiane, di cui 797 banche e 3 istituti di moneta elettronica (Imel). Si è registrata una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente, quando gli enti soggetti all'obbligo erano 811. Nei primi cinque mesi dell'anno in corso si è avuta un'ulteriore diminuzione di tre unità.

È aumentato il ricorso a una banca intermediaria nell'assolvimento dell'obbligo. Alla fine del 2008 la modalità indiretta era adottata dal 75 per cento delle banche, contro il 70 per cento dell'anno precedente. Nei primi mesi di quest'anno non si segnalano novità di rilievo.

Nel corso del 2008 la riserva obbligatoria media giornaliera delle banche italiane è stata pari a 23 miliardi di euro (in aumento del 9 per cento rispetto al 2007), pari all'11 per cento dell'obbligo totale delle banche dell'area. Nel periodo in esame la riserva obbligatoria è stata remunerata a un tasso medio del 3,95 per cento. Si sono verificati, come nell'anno precedente, 13 casi di inadempienza.

### 1.3 La gestione dei sistemi di pagamento

Il 19 maggio 2008 si è completata la migrazione del terzo e ultimo gruppo di paesi (tra cui l'Italia) a TARGET2, il nuovo sistema europeo di regolamento in moneta di banca centrale e in tempo reale delle transazioni interbancarie, realizzato e gestito congiuntamente dalla Banca d'Italia, dalla Banque de France e dalla Deutsche Bundesbank per conto dell'Eurosistema. Con la migrazione della piazza finanziaria italiana a TARGET2, il sistema di regolamento lordo BI-Rel è stato dismesso e sostituito dalla componente italiana di TARGET2 (TARGET2-Banca d'Italia).

**Il comparto dei pagamenti all'ingrosso: TARGET2**

Nel 2008 TARGET2 ha trattato, in media giornaliera, quasi 370.000 pagamenti per circa 2.670 miliardi di euro, in crescita dell'1 per cento in termini di numero e del 10 per cento come importo rispetto ai pagamenti regolati in TARGET nel precedente anno (2). L'incremento degli importi regolati è stato particolarmente accentuato nell'ultimo trimestre del 2008, a seguito delle rilevanti operazioni di

(2) La crescita degli importi regolati ha risentito dell'inclusione nei dati di TARGET2 di pagamenti di natura "tecnica" (trasferimenti di liquidità tra due conti detenuti dallo stesso operatore presso la stessa banca centrale).

rifinanziamento dell'Eurosistema e dell'ampio ricorso degli intermediari alle operazioni di deposito overnight con le banche centrali. Al 31 dicembre 2008 a TARGET2 aderivano 747 partecipanti diretti e oltre 3.800 partecipanti indiretti. Complessivamente, considerando le filiali dei partecipanti diretti e indiretti, le istituzioni raggiungibili sono più di 55.000. A TARGET2 partecipano inoltre 69 sistemi ancillari (3).

Nonostante le condizioni di eccezionale volatilità dei mercati e di accentuate tensioni di liquidità, TARGET2 ha continuato a operare in maniera ordinata e ha mostrato un elevato grado di robustezza. Anche immediatamente dopo il dissesto di Lehman Brothers il tempo medio di permanenza dei pagamenti nelle liste di attesa prima del regolamento si è mantenuto su valori prossimi al minuto, in linea con il periodo precedente. La disponibilità di funzioni avanzate per la gestione della tesoreria, come i meccanismi di ottimizzazione dei pagamenti in lista di attesa e la definizione di limiti multilaterali o bilaterali per le transazioni da immettere nel sistema, ha favorito l'ordinato regolamento dei pagamenti. Gli orari di apertura e chiusura del sistema sono stati quelli consueti. Negli ultimi tre mesi del 2008 la disponibilità tecnica del sistema è stata del 100 per cento. Anche nei casi di esclusione di partecipanti le procedure operative hanno dimostrato di essere valide e di immediata applicabilità nonostante l'assoluta eccezionalità degli eventi.

Al fine di tenere conto dei miglioramenti tecnologici e delle nuove esigenze funzionali, è previsto l'aggiornamento annuale della Single shared platform di TARGET2, sulla base anche di un'ampia consultazione con la comunità degli utenti. Il primo aggiornamento è avvenuto il 17 novembre 2008 e ha riguardato principalmente l'adozione dei nuovi standard SWIFT. In via eccezionale nel 2009 sono stati previsti due ulteriori aggiornamenti. Con il primo, avviato lo scorso maggio, sono state introdotte alcune funzionalità per agevolare la fase di regolamento dei sistemi ancillari; il secondo, previsto per novembre 2009, oltre al miglioramento di talune funzionalità, introdurrà alcune modifiche nei messaggi SWIFT per i trasferimenti interbancari volte ad aumentare la tracciabilità delle informazioni sui pagamenti al fine di rafforzare l'azione di contrasto al terrorismo e al riciclaggio di denaro.

A TARGET2-Banca d'Italia aderiscono 101 partecipanti diretti e quattro sistemi ancillari (4). Inoltre, 132 intermediari hanno aperto un conto nell'home accounting module (HAM) della piattaforma di TARGET2 (5). Le modalità di partecipazione riflettono quelle adottate nel precedente sistema BI-Rel. Il lieve calo del numero di partecipanti diretti è riconducibile alle nuove opportunità di gestione della liquidità offerte da TARGET2 che hanno consentito alle banche operanti in più paesi di accentrare la tesoreria presso la banca centrale della casa madre in un unico conto di regolamento. Negli ultimi mesi, in conseguenza della crisi finanziaria, il numero dei

---

(3) Sistemi di compensazione dei pagamenti al dettaglio, infrastrutture di mercato, sistemi di regolamento dei titoli, sistemi di controparte centrale.

(4) Il mercato telematico dei depositi interbancari e-MID, il sistema di compensazione al dettaglio BI-Comp, il sistema di regolamento titoli Express II e il sistema della Cassa di compensazione e garanzia.

(5) Gli operatori che non partecipano direttamente a TARGET2 possono aprire un conto nel modulo HAM per assolvere direttamente gli obblighi di riserva ed effettuare operazioni presso le Filiali dell'Istituto.

partecipanti diretti al nuovo sistema è tuttavia lievemente aumentato con alcuni nuovi aderenti che hanno optato per la partecipazione diretta al fine di poter accedere senza intermediazione alle operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema.

Subito dopo la migrazione a TARGET2, in linea con le decisioni europee, è stato costituito il National user group (NUG) per TARGET2 al fine di mantenere un costante colloquio con gli utenti della piazza finanziaria italiana. Nel NUG TARGET2, coordinato congiuntamente dalla Banca d'Italia e dall'ABI con la partecipazione delle principali banche, di alcune banche di minore dimensione e dei sistemi ancillari, vengono trattati sia aspetti operativi (ad esempio gli aggiornamenti annuali di TARGET2) sia profili di analisi con particolare riferimento alle modalità di utilizzo delle funzionalità di TARGET2 da parte dei partecipanti al sistema, anche al fine di proporre miglioramenti funzionali.

Nel 2008 è proseguita l'azione della Banca d'Italia volta ad adeguare il sistema di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio BI-Comp ai requisiti stabiliti dall'Eurosistema per le infrastrutture dell'area unica dei pagamenti in euro (Single euro payments area, SEPA). Il progetto SEPA prevede che i sistemi di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio (i cosiddetti CSM, Clearing and Settlement Mechanism) siano in grado di trattare gli strumenti di pagamento paneuropei e che, entro il 2010, assicurino ai propri partecipanti la possibilità di scambiare pagamenti con qualunque intermediario dell'area (cfr. il riquadro: *Il processo di integrazione delle infrastrutture dei pagamenti in Europa*).

**Il sistema di compensazione al dettaglio BI-Comp nel contesto SEPA**

Dal 28 gennaio 2008, data di avvio della fase realizzativa della SEPA, BI-Comp è in grado di trattare i bonifici SEPA disposti tra i partecipanti che, grazie ai collegamenti stabiliti dalla Banca d'Italia con sistemi di pagamento al dettaglio esteri, possono scambiare bonifici paneuropei anche con gli intermediari che partecipano a tali sistemi.

Dall'8 aprile 2008 è disponibile l'interoperabilità con il sistema olandese Equens, uno dei maggiori sistemi di pagamento al dettaglio in Europa. Dall'avvio del collegamento il flusso dei pagamenti tra i due sistemi è aumentato significativamente; nell'anno sono stati regolati complessivamente circa 50.000 bonifici per un totale di 243 milioni di euro. Nel primo trimestre del 2009 i pagamenti sono stati 1.235 al giorno per circa 5,9 milioni di euro. Dal 9 febbraio 2009 BI-Comp è interoperabile anche con il sistema austriaco STEP.AT. Fin dai primi giorni di operatività della connessione è stato scambiato un consistente numero di bonifici tra i due sistemi; nei primi tre mesi sono stati effettuati in media 345 pagamenti giornalieri per circa 1,8 milioni di euro.

Al fine di ampliare la disponibilità di canali alternativi per l'esecuzione dei bonifici SEPA e il novero degli intermediari raggiungibili, dal 28 gennaio 2008 la Banca offre ai partecipanti a BI-Comp e ai membri di gruppi bancari che facciano loro capo anche la propria intermediazione (cosiddetto servizio di tramitazione) per l'accesso al sistema europeo STEP2, gestito dalla società EBA Clearing. Attualmente 28 banche italiane usufruiscono di tale servizio; nel corso del 2008 i flussi transitati in questo canale hanno registrato un andamento crescente. Nel primo trimestre del 2009 sono stati regolati in media 1.417 pagamenti al giorno per oltre 5 milioni di euro.

Nel settembre del 2008 i due CSM italiani (ICBPI/BI-Comp e SIA-SSB/BI-Comp) sono stati oggetto di un esercizio di autovalutazione rispetto ai requisiti stabiliti dall'Eurosistema per la conformità delle infrastrutture di pagamento alla SEPA. I risultati dell'autovalutazione, pubblicati sul sito web della Banca e degli operatori incaricati ICBPI e SIA-SSB, hanno confermato la piena conformità dei due CSM italiani alla SEPA.

Il numero e il valore delle operazioni trattate in BI-Comp nel 2008 sono aumentati di circa il 2 per cento rispetto all'anno precedente; le operazioni sono state oltre due miliardi, per un importo complessivo di 3.440 miliardi di euro, pari a 2,2 volte il PIL. Tale dinamica è riconducibile principalmente alla crescita del numero delle transazioni elettroniche (incassi commerciali e pagamenti tramite POS), a fronte di una contrazione nell'utilizzo dell'assegno che è proseguita anche nel 2008.

#### **Il Centro applicativo della Banca d'Italia (CABI)**

Nel corso del 2008 sono proseguiti i lavori relativi al progetto per la costituzione del Centro applicativo della Banca d'Italia (CABI). Il CABI, la cui realizzazione è prevista entro i primi mesi del 2011, consentirà alla Banca di svolgere le fasi propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali nel sistema BI-Comp e sarà utilizzato inizialmente per le operazioni domestiche e transfrontaliere immesse dall'Istituto per conto proprio o del Tesoro (cfr., nel capitolo 2, il paragrafo: *La Tesoreria statale e i servizi di cassa per conto degli enti pubblici*). Il centro applicativo sarà in grado di gestire gli strumenti di pagamento SEPA, di garantire l'interoperabilità con altri sistemi di clearing europei e di consentire lo scambio dei pagamenti con il sistema STEP2.

#### **Le dichiarazioni sostitutive del protesto**

La Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 45 del RD 1736/1933, svolge attraverso le stanze di compensazione di Roma e Milano il servizio di rilascio delle dichiarazioni sostitutive del protesto per la constatazione del mancato pagamento di assegni emessi senza autorizzazione o provvista, trattati nel sistema BI-Comp. Nel 2008 sono state rilasciate 139.842 dichiarazioni sostitutive, pari al 28 per cento del totale degli assegni protestati nell'anno a livello nazionale.

Il numero delle dichiarazioni sostitutive rilasciate dalla Banca è risultato in crescita fino al 2006, per poi diminuire nei due anni successivi in linea con la progressiva riduzione dell'utilizzo dell'assegno quale strumento di pagamento. In termini percentuali, infatti, il numero degli assegni protestati è rimasto sostanzialmente stabile rispetto a quello degli assegni addebitati sui conti correnti (0,15 per cento nel 2008).

Nel 2008 sono stati avviati i lavori del progetto per la trasmissione telematica alle Prefetture dei rapporti di accertamento dell'illecito amministrativo di emissione di assegni senza autorizzazione o senza provvista (legge 15 dicembre 1990, n. 386). Tale attività è effettuata dai Capi delle stanze di compensazione per gli illeciti riscontrati nello svolgimento dell'attività di rilascio delle dichiarazioni sostitutive del protesto.

#### **La gestione dei conti in titoli e del CCBM**

Nel 2008 il valore delle attività in deposito presso l'Istituto a garanzia del credito infragiornaliero erogato per agevolare il regolamento dei pagamenti in TARGET2 è quasi raddoppiato rispetto al 2007, raggiungendo i 23 miliardi di euro medi giornalieri. L'incremento deriva da comportamenti precauzionali delle banche, a fronte del peggioramento delle condizioni di liquidità sui mercati, e ha riguardato soprattutto i prestiti bancari, strumenti meno liquidi di altre attività, che hanno raggiunto il 39 per cento del totale delle garanzie depositate.

Le banche italiane possono conferire a garanzia delle operazioni di credito della Banca d'Italia titoli, depositati in Italia o all'estero, e prestiti bancari. Per la mobilitazione delle garanzie depositate all'estero gli intermediari possono avvalersi dei collegamenti (*links*) tra depositari centrali – le strutture di mercato presso le quali sono custoditi i titoli – oppure del servizio offerto dalle banche centrali denominato Correspondent Central Banking Model (CCBM), basato su conti di corrispondenza aperti reciprocamente tra banche centrali, utilizzabile anche per i prestiti bancari.

Per quanto riguarda l'attività CCBM relativa alla gestione dei titoli italiani a favore di banche centrali estere (cosiddetta attività *correspondent*), il mercato ha fatto ricorso in misura crescente a questo canale di mobilitazione delle garanzie. Nel periodo successivo al dissesto della Lehman Brothers, il valore medio giornaliero delle consistenze dei titoli ha superato i 73 miliardi di euro, con un incremento di oltre il 50 per cento rispetto alla media dell'anno precedente. L'80 per cento delle operazioni è stato effettuato dalla Banca d'Italia a favore di banche tedesche e inglesi. L'aumento dell'attività *correspondent* si è riflesso in una crescita proporzionale delle tariffe introitate dalla Banca d'Italia per il servizio reso alle altre banche centrali.

Il 17 luglio 2008 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di sviluppare il progetto TARGET2-Securities (T2S), il cui scopo è fornire ai depositari centrali una piattaforma tecnica condivisa per il regolamento in moneta di banca centrale delle transazioni in titoli in Europa, in euro e in altre valute europee. I depositari centrali continueranno a mantenere le relazioni contrattuali e commerciali con la propria clientela. La realizzazione e la gestione operativa di T2S sono state affidate alle banche centrali di Francia, Germania, Italia e Spagna (Four Central Banks, 4CB), al fine di sfruttare importanti sinergie e ridurre i costi di realizzazione con l'utilizzo della Single shared platform di TARGET2. La nuova piattaforma promuoverà l'integrazione del mercato dei titoli nell'area dell'euro attraverso l'armonizzazione delle prassi operative e del costo di regolamento, che sarà unico per tutte le transazioni effettuate all'interno di un singolo depositario o tra due depositari diversi. Analogamente a quanto già realizzato con TARGET2 per i pagamenti all'ingrosso, con T2S gli intermediari europei potranno regolare tutte le operazioni in valori mobiliari effettuate sui mercati europei, primari e secondari, servendosi di un unico conto detenuto presso un solo depositario centrale (cfr. il riquadro: *Il processo di integrazione delle infrastrutture dei pagamenti in Europa*).

**I progetti nel comparto dei titoli: TARGET2-Securities e CCBM2**

Nel marzo 2009 è stata delineata la nuova struttura di governo “interna” al progetto che, pur ispirandosi al modello adottato per TARGET2 presenta elementi di novità (cfr. il riquadro: *La governance di TARGET2 nella Relazione al Parlamento e al Governo sul 2006*). Il ruolo di coordinamento strategico del Consiglio direttivo della BCE (Primo livello) e quello di realizzazione e gestione operativa delle 4CB (Terzo livello) restano inalterati. Le attività del livello intermedio – che fornisce assistenza al Primo livello per le decisioni di natura strategica e si occupa della gestione ordinaria – sono state invece affidate dalle banche centrali nazionali, tramite un apposito protocollo, a un nuovo organismo, denominato “T2S Programme Board”, composto da otto membri nominati dal Consiglio direttivo, tra i quali un esponente della Banca d'Italia.

Lo schema di governance “interno” è affiancato da una struttura di governance “esterna”, finalizzata ad assicurare il coinvolgimento nel progetto di tutti i soggetti interessati, che si articola in un comitato consultivo dell'Eurosistema e nei National user groups cui partecipano rappresentanti dei mercati, dei sistemi di regolamento dei titoli, dei sistemi di controparte centrale e delle maggiori banche.

Nel luglio 2008 il Consiglio direttivo della BCE ha approvato i requisiti funzionali del progetto denominato Collateral Central Bank Management (CCBM2) finalizzato alla realizzazione di una piattaforma tecnica comune per la gestione delle garanzie (*collateral*) conferite dalle controparti, su base domestica e transfrontaliera, per le operazioni di credito infragiornaliero e di politica monetaria. Il CCBM2 sostituirebbe le procedure informatiche delle singole banche centrali nazionali, superando l'attuale assetto operativo decentrato e non completamente armonizzato per la gestione del *collateral*. Le banche centrali del Belgio e dei Paesi Bassi sono state incaricate di realizzare la piattaforma. Nei primi mesi del 2009 l'Eurosistema ha approvato la struttura di governance del progetto, adottando uno schema a tre livelli analogo a quello di TARGET2. Nel corso del 2009 le banche centrali nazionali decideranno su base volontaria se aderire al CCBM2; la Banca d'Italia intende utilizzare la piattaforma sin dalla sua data di avvio, che dovrebbe essere definita dal Consiglio direttivo entro la fine dell'anno (cfr. il riquadro: *Il processo di integrazione delle infrastrutture dei pagamenti in Europa*).

#### IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DEI PAGAMENTI IN EUROPA

Dopo l'avvio di TARGET2 prosegue l'impegno dell'Eurosistema per favorire l'integrazione delle infrastrutture del sistema dei pagamenti dell'area dell'euro anche nel comparto dei pagamenti al dettaglio e in quello relativo ai titoli.

Nel settore dei pagamenti al dettaglio la situazione delle infrastrutture di compensazione e regolamento risulta ancora piuttosto frammentata. In ogni paese dell'area esistono uno o più sistemi di pagamento al dettaglio che operano secondo procedure e standard nazionali. Il progetto per la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in euro (Single Euro Payments Area, SEPA) prevede non solo l'introduzione di strumenti di pagamento paneuropei ma anche la possibilità per i partecipanti ai sistemi di pagamento al dettaglio di scambiare pagamenti con qualunque intermediario dell'area. A tal fine si sono affermati in Europa due diversi modelli. Il primo fa capo alla PEACH (Pan-European Automated Clearing House), ovvero una singola infrastruttura alla quale partecipano, direttamente o indirettamente, tutti gli intermediari dell'area, in modo da consentire a ciascuno di essi di poter scambiare i pagamenti con gli altri aderenti. Questo approccio è quello seguito dalla società EBA Clearing che gestisce il sistema STEP2 al quale partecipano oltre 4.000 banche europee. L'altro modello si basa invece sulla presenza di più infrastrutture, tra loro collegate in modo da consentire ai partecipanti di ciascun sistema di poter scambiare pagamenti con gli intermediari che aderiscono agli altri sistemi connessi (cosiddetta interoperabilità tra infrastrutture).

Nel comparto dei pagamenti in titoli l'Eurosistema ha deciso di passare alla fase di sviluppo dei progetti TARGET2-Securities (T2S), con la realizzazione di

una nuova piattaforma tecnica condivisa per il regolamento delle transazioni in titoli, e Collateral Central Bank Management (CCBM2), per la gestione su una piattaforma tecnica unica delle garanzie costituite dalle banche nelle operazioni di credito dell'Eurosistema.

T2S sarà articolato in tre componenti principali. Il *Life-cycle management* gestirà i processi propedeutici e successivi al regolamento. La seconda componente (*Settlement*) effettuerà il regolamento sui conti in titoli e in contante. Lo *Static Data*, infine, consentirà l'archiviazione e la gestione di tutti i dati a supporto del servizio.

I requisiti utente del progetto sono stati approvati il 17 luglio del 2008 dal Consiglio direttivo della BCE, che ne ha anche disposto la divulgazione al mercato. L'avvio di T2S è attualmente previsto nel giugno del 2013.

Il CCBM2 sarà costituito da quattro moduli per la gestione, rispettivamente, delle interfacce di comunicazione con i soggetti esterni (*Message Router Module*), del colloquio con TARGET2 (*Credit and Collateral Management Module*), dei rapporti con i depositari centrali (*Securities Module*) e dei prestiti bancari utilizzati dalle banche come garanzia (*Credit Claims Module*).

La Banca d'Italia offre insieme ad altre cinque banche centrali dell'Eurosistema, in base a regole e condizioni standardizzate, servizi di gestione delle riserve in euro (*Eurosystem Reserve Management Services*, ERMS) destinati a banche centrali dei paesi esterni all'area dell'euro e a organismi internazionali. Alla fine del 2008 erano attivi 42 conti di corrispondenza, di cui 23 accessi a clienti ERMS. La consistenza media dei depositi in euro detenuti nei conti è passata da 16 milioni nel 2007 a quasi 200 milioni. Le operazioni regolate nel 2008 per conto dei clienti che si avvalgono dei servizi di custodia e regolamento titoli sono state oltre 2.300, quasi il doppio rispetto all'anno precedente. Nel marzo 2009 le consistenze dei titoli in deposito per conto dei tre clienti primari hanno superato i 16 miliardi di euro.

**I rapporti di corrispondenza e i servizi ERMS**

La Banca d'Italia svolge, inoltre, direttamente attività di pagamento e di incasso sull'estero per conto della propria clientela istituzionale.

Nell'esercizio delle funzioni di Ente titolare, la Banca d'Italia ha gestito nel corso del 2008 circa 6.400 richieste di accesso alla Centrale di allarme interbancaria (CAI), presentate dall'utenza per verificare l'eventuale iscrizione nell'archivio del proprio nominativo, e circa 350 esposti concernenti presunte indebite iscrizioni nell'archivio effettuate dagli enti segnalanti (6).

**La Centrale di allarme interbancaria**

È in fase conclusiva la procedura di gara promossa dalla Banca d'Italia per individuare il nuovo ente gestore che dovrà realizzare e gestire la CAI per i prossimi cinque anni.

Al 31 dicembre 2008 risultavano iscritti nell'archivio 80.459 soggetti nei cui confronti è stata disposta la revoca all'utilizzo degli assegni e 285.704 assegni bancari e postali impagati per mancanza di provvista o di autorizzazione, per un importo totale pari

(6) Banche, Poste, enti emittenti carte di pagamento vigilati dalla Banca d'Italia.

a 1.248 milioni di euro. Nel 2008 il numero dei nominativi e quello degli assegni iscritti nell'archivio per mancanza di fondi o di autorizzazione sono diminuiti rispettivamente del 5,7 e del 14,3 per cento, invertendo la tendenziale crescita degli ultimi anni; stabile l'importo totale degli assegni iscritti. Pur diminuendo gli assegni iscritti in CAI è invece leggermente aumentata l'incidenza degli stessi sugli assegni regolarmente addebitati nei conti. Come negli anni precedenti le segnalazioni di assegni irregolari hanno riguardato soprattutto il Sud e le Isole. È risultato invece in aumento il numero di soggetti ai quali è stato revocato l'utilizzo delle carte di pagamento in conseguenza del mancato pagamento o della mancata costituzione dei fondi relativi alle transazioni effettuate. Alla fine del 2008 erano iscritti nella sezione della CAI relativa alle carte di pagamento circa 209.000 soggetti, quasi il 17 per cento in più rispetto all'anno precedente; anche nel 2008 i due terzi dei nuovi iscritti erano domiciliati nelle regioni del Centro, del Sud e delle Isole.

#### Il servizio dei vaglia cambiari

Nel 2008 l'emissione dei vaglia cambiari della Banca d'Italia è diminuita rispetto all'anno precedente in termini di numero (da 510.443 a 375.471) e di importo (da 5,6 a 5,0 miliardi). La contrazione ha riguardato sia i vaglia ordinari sia i vaglia speciali, utilizzati prevalentemente per i rimborsi di natura fiscale, in ragione anche di un più elevato utilizzo da parte dell'Agenzia delle entrate di canali telematici per i propri pagamenti.

### 1.4 La circolazione monetaria

La Banca d'Italia concorre alla produzione delle banconote in euro in misura proporzionale alla propria quota di partecipazione al capitale della BCE (7) e cura l'emissione dei biglietti sul territorio nazionale. Partecipa inoltre alle attività propedeutiche alla realizzazione della seconda serie dell'euro. Contribuisce alla definizione di indirizzi comuni in tema di qualità della circolazione e di contrasto delle contraffazioni.

#### La produzione delle banconote in euro

La quota di produzione assegnata alla Banca nel 2008 è risultata pari a 980 milioni di esemplari, nei tagli da 20, 50 e 100 euro, a cui si sono sommati – a fini di livellamento dei picchi produttivi attesi per gli anni a venire, in vista dell'emissione della seconda serie dell'euro – 120 milioni di banconote a valere sul fabbisogno del 2009. L'impegno complessivo per il 2008 si è così collocato su 1.100 milioni di esemplari (cfr. il riquadro: *La nuova organizzazione della produzione delle banconote in euro in Banca d'Italia*).

La Banca ha partecipato, in collaborazione con altre banche centrali dell'Eurosistema, alle attività di progettazione e originazione della nuova serie, con specifico riguardo allo sviluppo del primo nuovo taglio, quello da 50 euro. Sono state inoltre avviate iniziative di adeguamento di macchinari e attrezzature ai requisiti produttivi della seconda serie al fine di mettere la stamperia nelle condizioni di partecipare alla successiva fase di produzione pilota della nuova banconota.

(7) Nell'ambito del vigente regime di allocazione della produzione delle banconote in euro – cosiddetto *pooling* decentrato per quote – a ogni Banca centrale è assegnata un'aliquota del fabbisogno annuale complessivo dell'Eurosistema sulla base di una chiave di allocazione rapportata alla quota di partecipazione al capitale della BCE. L'aliquota si articola, per ragioni di efficienza produttiva, in un numero limitato di tagli che ciascuna Banca centrale è tenuta a consegnare all'Eurosistema nei tempi e secondo i parametri di qualità definiti, sopportandone i relativi costi di approvvigionamento o produzione.

## LA NUOVA ORGANIZZAZIONE DELLA PRODUZIONE DELLE BANCONOTE IN EURO IN BANCA D'ITALIA

La sostenuta ripresa dei volumi produttivi registrata negli ultimi anni, che ha oramai assunto carattere strutturale, e gli ulteriori incrementi che si prospettano nei prossimi anni per il rinnovo della serie corrente hanno evidenziato l'esigenza di adeguare l'attuale assetto produttivo dello stabilimento; ci si è quindi mossi verso una diversa organizzazione delle lavorazioni in grado di assicurare, attraverso un utilizzo più intenso di impianti e macchinari, maggiore capacità produttiva.

È stato quindi predisposto un piano industriale che contempla una serie di interventi di natura organizzativa, tecnologica e normativa – con l'introduzione di un nuovo regime delle lavorazioni articolato su due turnazioni giornaliere – volti a collocare il potenziale produttivo della stamperia su un target di riferimento coerente con l'andamento della domanda di banconote, in chiave attuale e prospettica.

L'attuazione delle misure previste nel piano, avviata anche a seguito della recente conclusione di un accordo con le rappresentanze sindacali presenti nell'Istituto, determinerà un sensibile accrescimento della capacità produttiva e un significativo incremento di produttività, con l'obiettivo di confermare la stamperia della Banca d'Italia in una posizione di rilievo fra gli stampatori pubblici e privati che operano nell'Eurosistema.

Sono stati confermati nell'anno, con il mantenimento dei relativi certificati di conformità, gli elevati standard conseguiti in materia di gestione integrata della qualità e dell'ambiente (8). Sono inoltre in corso approfondimenti ai fini dell'acquisizione di analoghe certificazioni anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Alla fine del 2008 nell'area dell'euro la circolazione complessiva è stata di 762,8 miliardi di euro, il 12,7 per cento in più del valore registrato al 31 dicembre 2007 (676,6 miliardi di euro). Il tasso di crescita riflette l'impatto della crisi finanziaria sulla domanda di banconote. Nella prima metà di ottobre 2008, periodo di acuta tensione sui mercati, il valore complessivo delle banconote in circolazione è cresciuto di circa 40 miliardi di euro. La finalità di conservare ricchezza sotto forma di contante ha spinto il pubblico a concentrare le proprie richieste sulle banconote di taglio elevato. Nel 2008 la domanda è risultata infatti maggiore per i tagli compresi tra 500 e 50 euro, con tassi di crescita su base annua compresi tra 17,1 per cento (il 500) e 9,3 per cento (il 200). La circolazione dei tagli minori ha registrato una crescita annua più moderata, tra 3,3 e 6,1 per cento.

### La domanda di banconote

Al 31 marzo 2009 la domanda di banconote dell'intera area si è attestata a 747 miliardi di euro, il 13 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2008.

Anche in Italia in ottobre 2008 si è osservata una repentina crescita della domanda di banconote, aumentata solo in questo mese del 3,5 per cento, per un valore

(8) Norme ISO 9001:2000 per gli aspetti di qualità e ISO 14001:2004 per i profili ambientali.

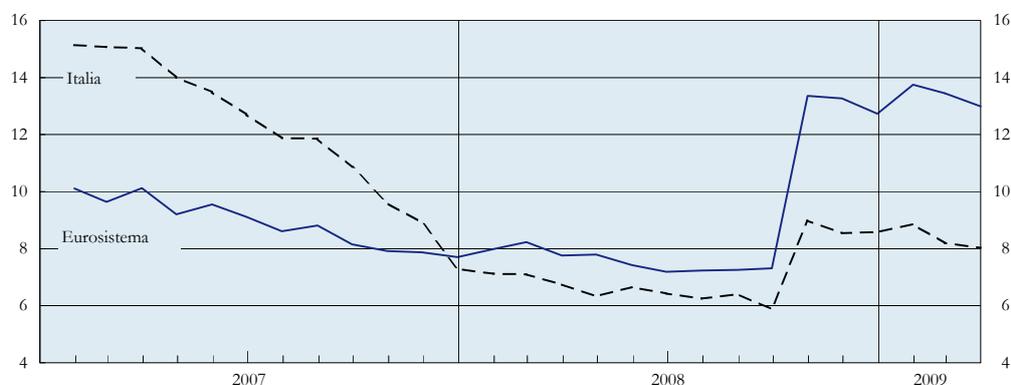
complessivo di 4,4 miliardi di euro. Il fenomeno è risultato particolarmente concentrato nella parte centrale di ottobre, per poi riassorbirsi progressivamente nei giorni seguenti; dall'ultima settimana del mese la domanda si è stabilizzata su livelli complessivamente più elevati. I prelievi hanno riguardato principalmente le banconote da 50 e da 500 euro, le cui emissioni nette cumulate sono cresciute nel solo mese di ottobre rispettivamente di 1,9 e 1,5 miliardi di euro; la domanda dei tagli da 200 e 100 euro ha contribuito alla crescita complessiva per 0,9 miliardi.

Al 31 dicembre 2008 le emissioni nette cumulate dell'Italia, pari a 139,5 miliardi, sono risultate superiori dell'8,6 per cento rispetto allo stock registrato a fine 2007 (128,5 miliardi; fig. 1.1).

Figura 1.1

### CIRCOLAZIONE IN VALORE DELLE BANCONOTE

(dati di fine mese; variazioni percentuali su 12 mesi)



La domanda dei singoli tagli ha mostrato una riduzione su base annua delle consistenze delle banconote dei tagli da 10 e 200 euro e una crescita di quelli da 20, 50, 100 e 500 euro, mentre è risultata sostanzialmente stabile per quello da 5. In termini di valore, la circolazione nel nostro paese risulta denominata per il 96,3 per cento nei tagli da 50 a 500 euro (89,5 per cento nell'intero Eurosystem). La quota del biglietto da 50 euro è pari al 55,3 per cento (fig. 1.2).

Il confronto tra il flusso netto cumulato di banconote in euro effettivamente esitato dalle singole banche centrali nazionali a fine 2008 e la circolazione assegnata a ciascun paese in ragione della quota sottoscritta del capitale della BCE (per l'Italia pari al 16,54 per cento del totale) indica che il nostro paese ha registrato un finanziamento della domanda maggiore dell'1,7 per cento rispetto alla quota di competenza.

Nel primo trimestre del 2009 la domanda di banconote ha mostrato una moderata decelerazione rispetto all'andamento registrato nell'autunno del 2008. Al 31 marzo 2009 essa è risultata pari a 133,2 miliardi di euro, superiore dell'8 per cento rispetto alla consistenza registrata alla fine di marzo 2008 (123,3 miliardi di euro). La domanda per singolo taglio ha confermato l'andamento rilevato nell'intero anno 2008.

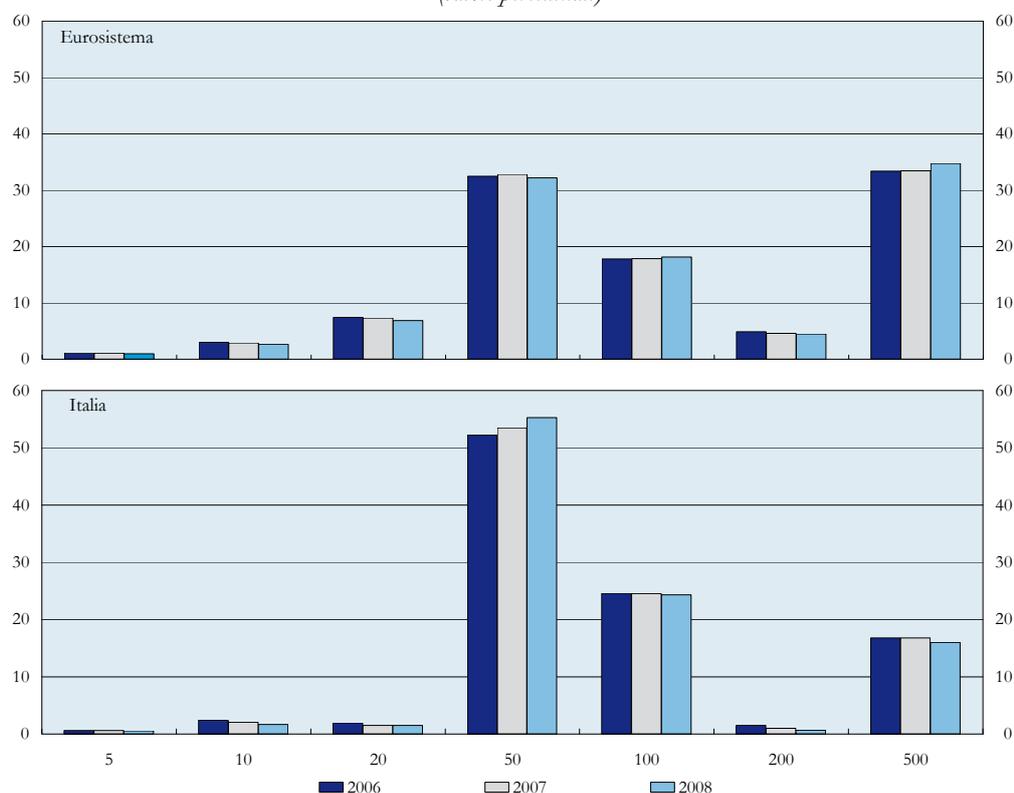
La Banca d'Italia, al pari della BCE e delle altre banche centrali nazionali, fornisce la propria collaborazione all'azione di contrasto alla contraffazione dell'euro. In via autonoma e in collaborazione con le Forze dell'Ordine ha assicurato anche per

il 2008 il proprio intervento nell'attività formativa verso le Forze di Polizia nazionali e di altri paesi e i gestori professionali del contante ai fini del riconoscimento delle banconote contraffatte.

Figura 1.2

### CIRCOLAZIONE IN VALORE DELLE BANCONOTE PER TAGLIO

(valori percentuali)



Nel corso del 2008 nei paesi che avevano già adottato l'euro come valuta a corso legale sono stati ritirati dalla circolazione 666.000 biglietti riconosciuti falsi, il 18,7 per cento in più rispetto al 2007. Analogo incremento (18,6 per cento) si è registrato in Italia dove le banconote riconosciute false sono state 142.260, contro le 119.917 del 2007.

A fine 2008 il taglio da 20 euro era il più falsificato sia a livello di Eurosystema (39 per cento del totale), sia in Italia (46 per cento), seguito dal 50 (35 per cento) nell'Eurosystema e dal 100 (28 per cento) in Italia.

Tale andamento si conferma nel primo trimestre del 2009: a livello di Eurosystema i tagli da 20, 50 e 100 euro rappresentano rispettivamente il 48, il 34 ed il 14 per cento del totale; anche in Italia il 20 euro rimane il taglio più falsificato (60 per cento), seguito dal 100 (21 per cento) e dal 50 (18 per cento).

Nel 2008 sono pervenute dalle Filiali all'Amministrazione centrale della Banca d'Italia 168 segnalazioni di violazioni della normativa in materia di trattamento dei biglietti sospetti di falsità, per lo più relative al mancato rispetto dei tempi previsti per l'inoltro degli stessi alla Banca d'Italia. In quattro casi è stata avviata una procedura sanzionatoria (cfr. il riquadro: *Il regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 44/2009*).

## IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA N. 44/2009

Il Consiglio dell'Unione europea, con regolamento n. 44/2009 del 18 dicembre 2008, ha modificato il precedente regolamento CE n. 1338/2001 che dettava disposizioni “necessarie alla protezione dell'euro contro la contraffazione”.

Il nuovo regolamento ha introdotto l'obbligo di verifica dell'autenticità delle banconote che gli operatori economici hanno ricevuto e che intendono reimmettere in circolazione. In tal modo è stato confermato l'obbligo di trattenere e trasmettere alle autorità competenti le banconote che gli operatori hanno ricevuto e riguardo alle quali abbiano la certezza o sufficiente motivo di ritenere che siano false. Tale valutazione deve seguire a un'apposita verifica, da effettuare secondo le procedure stabilite dalla BCE, alle quali il regolamento fa esplicito richiamo. Inoltre, è stato esteso l'ambito soggettivo di applicazione della normativa, che vincola non più solo gli enti creditizi e gli altri istituti che gestiscono e distribuiscono al pubblico banconote e monete a titolo professionale, ma anche tutti gli operatori economici, quali i commercianti e i casinò, che partecipano a titolo accessorio alla gestione e alla distribuzione al pubblico di banconote mediante sportelli bancari automatici (bancomat), nei limiti di dette attività accessorie.

Nel 2008 la Banca d'Italia ha esaminato 9.030 banconote danneggiate, ammettendone al rimborso 8.823; 1.667 dei biglietti complessivamente esaminati sono stati sottoposti alla valutazione dei Comandi provinciali della Guardia di finanza, poiché si è ritenuto che il loro danneggiamento potesse essere connesso con l'esecuzione di atti criminosi.

Nel primo trimestre del 2009 sono stati presi in esame 2.504 biglietti danneggiati, 2.457 dei quali ammessi al cambio; 402 sono stati trasmessi ai Comandi provinciali della Guardia di finanza perché ritenuti danneggiati in connessione con atti criminosi.

L'Autorità giudiziaria ha affidato al personale della Banca 12 incarichi peritali.

### L'attività di gestione del contante

Nel 2008 è proseguita la cooperazione con il sistema bancario per realizzare la completa applicazione entro il 2010 del “Quadro di riferimento per l'identificazione dei falsi e la selezione dei biglietti non più idonei alla circolazione da parte delle banche e di tutte le categorie professionali che operano con il contante”, adottato dall'Eurosistema. In tale contesto, in applicazione del dettato delle “Disposizioni di vigilanza: esternalizzazione del trattamento del contante” (9), è stato avviato nel 2008 un programma di visite presso gli stabilimenti dei gestori professionali del contante (cosiddetto *monitoring test*), per accertare la rispondenza delle apparecchiature utilizzate dagli operatori per la verifica e la selezione delle banconote ai dettami del “Quadro di riferimento” e la correttezza delle segnalazioni statistiche cui le banche sono soggette ai sensi dell'art. 4 delle “Disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante” (10).

(9) Provvedimento del Governatore del 4 maggio 2007.

(10) Provvedimento del Governatore del 29 novembre 2006.

Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 sono proseguiti la raccolta delle informazioni che i gestori professionali del contante devono periodicamente comunicare alla Banca d'Italia e i test sulle apparecchiature di autenticazione e selezione delle banconote (11).

Nel corso del 2008 sono stati immessi in circolazione 2,3 miliardi di banconote, per complessivi 89,2 miliardi di euro (2,2 miliardi di biglietti e 84 miliardi di euro nell'anno precedente).

**Il ruolo delle Filiali  
nel ricircolo del contante**

Il flusso di rientro nelle casse dell'Istituto ha riguardato 2,1 miliardi di biglietti, pari a 78,2 miliardi di euro, sottoposti in massima parte a procedura di selezione automatica presso le Filiali. Da tale quantitativo sono stati ritirati dalla circolazione e distrutti 919,1 milioni di pezzi, riscontrati logori nella fase di selezione.

Anche nel 2008 è stato rilevato un andamento differenziato nel rientro agli sportelli della Banca d'Italia degli esemplari delle singole denominazioni. Le banconote nei tagli da 5, 10 e 200 euro sono rientrate rispettivamente 1, 1,7 e 1,2 volte i quantitativi mediamente in circolazione nell'anno. Il taglio da 20 euro si conferma peculiare con un indice di rientro superiore a 8 (12); più contenuto è risultato invece il rientro degli altri tagli, attestatosi sotto l'unità.

Nel primo trimestre del 2009 sono stati immessi in circolazione 401,9 milioni di banconote, per complessivi 15,4 miliardi di euro (rispettivamente, 463 milioni e 17,2 miliardi nello stesso periodo dell'anno precedente).

Il flusso di rientro nelle casse dell'Istituto ha riguardato 552,2 milioni di biglietti, pari a 21,7 miliardi di euro; le banconote sottoposte a procedure di selezione automatica presso le Filiali sono state 566,5 milioni. Da tale quantitativo sono stati ritirati dalla circolazione e distrutti 240,7 milioni di pezzi, riscontrati logori in sede di selezione.

---

(11) Dall'inizio del 2006 sul sito della BCE viene pubblicato l'elenco delle apparecchiature che hanno superato i test di conformità. Come tutte le altre banche centrali, anche la Banca d'Italia ha creato un link nel proprio sito per favorire l'accesso all'elenco da parte degli operatori interessati.

(12) L'andamento differenziato degli indici di rientro dei singoli tagli sembra sia da ricondurre alla circostanza che le banche, le quali selezionano il proprio introito direttamente ovvero tramite le società di servizi a esse collegate, incontrino una difficoltà oggettiva a selezionare le banconote che vengono emesse tramite ATM, specialmente il 20 euro. Per quest'ultimo taglio, in particolare, le difficoltà di selezione con le apparecchiature utilizzate dalle società di servizi hanno creato un consistente turnover degli esemplari agli sportelli della Banca d'Italia.



## 2 LE ALTRE FUNZIONI DI BANCA CENTRALE

### 2.1 La Tesoreria statale e i servizi di cassa per conto degli enti pubblici

La modernizzazione del sistema dei pagamenti pubblici ha raggiunto significativi risultati che consentono ora alla Banca di offrire alle amministrazioni dello Stato, ai cittadini e alle imprese servizi innovativi in coerenza con le iniziative del Governo nel campo dell'e-government volte a migliorare l'efficienza della Pubblica amministrazione, il controllo e l'efficacia della spesa, la programmazione e la gestione della finanza pubblica.

Nel corso del 2008 sono stati introitati oltre 509 miliardi di euro per entrate fiscali e contributive.

**Il completamento della Tesoreria statale telematica: le entrate**

È cresciuto l'uso del bonifico come strumento per la finalizzazione dei versamenti a favore delle amministrazioni pubbliche. Durante l'anno in esame sono stati acquisiti complessivamente oltre 1.300.000 bonifici, per un importo pari a 71 miliardi di euro, contro i 184.000 del 2007, per un corrispettivo di 15 miliardi.

Sempre nel segmento delle entrate, è stato esteso il campo di applicazione della procedura per il versamento unificato riservata agli enti pubblici, per i quali è previsto un graduale programma di adesione (1). È stato inoltre stabilito che la stessa procedura venga applicata in futuro a tutti i tributi erariali e ai contributi e premi dovuti agli enti previdenziali e assicurativi (2). In tal modo viene superato il precedente sistema basato esclusivamente su operazioni manuali e resa possibile l'immediata attribuzione ai destinatari del gettito fiscale. Nel corso del 2008 sono state introitate imposte per oltre 20 miliardi di euro.

In relazione alla previsione contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale (3), per cui i pagamenti informatici tra privati e pubbliche amministrazioni dovranno essere effettuati secondo apposite regole tecniche, la Banca ha collaborato alla predisposizione del testo del relativo decreto ministeriale (4). Tale attività è propedeutica alla concreta realizzazione del progetto avviato dall'Istituto per consentire, attraverso la rete internet, l'accesso remoto ai servizi di Tesoreria e l'effettuazione di versamenti

(1) Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 22 ottobre 2008.

(2) Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185.

(3) Articoli 5 e 38 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

(4) Con il Ministero per le Riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione, il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione.

a favore dello Stato utilizzando strumenti di pagamento elettronico (carte di credito, carte prepagate, RID).

#### **Il completamento della Tesoreria statale telematica: le spese**

Nel 2008 sono state eseguite oltre 53 milioni di operazioni di pagamento, disposte dalle amministrazioni pubbliche per la quasi totalità su rete; di queste, circa il 95 per cento sono state trattate in modalità telematica.

Dal gennaio 2008 è divenuta operativa la nuova procedura di pagamento con mandato informatico. L'intervento è finalizzato a uniformare tutta l'attività di spesa dello Stato nella cornice del Sistema informatizzato dei pagamenti della Pubblica amministrazione (SIPA) nonché all'adeguamento ai nuovi standard SEPA. Si è così data concreta risposta alle indicazioni fornite dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea (BCE) che hanno assegnato alle autorità pubbliche nazionali il ruolo di traino per la migrazione al nuovo sistema e per un più diffuso utilizzo di strumenti di pagamento alternativi al contante.

È proseguito l'impegno della Banca per estendere l'automazione delle procedure di spesa alle amministrazioni periferiche dello Stato che ancora non si avvalgono di processi informatizzati. In questo scenario è stato ampliato il novero delle amministrazioni che aderiscono alle contabilità speciali telematiche e sono in fase conclusiva i contatti per ulteriori adesioni.

#### **I pagamenti statali all'estero**

Dal 1° gennaio 2008 le attività di incasso e pagamento al di fuori dell'unione monetaria per conto delle amministrazioni dello Stato, prima svolte dall'Ufficio italiano dei cambi, sono state trasferite alla Banca d'Italia (5). Il servizio ha prodotto nell'anno l'esecuzione di 56.000 operazioni per un controvalore di 2,5 miliardi di euro.

Un quadro sinottico dei volumi operativi della Tesoreria statale è contenuto nella tavola 2.1.

#### **I servizi di cassa per conto degli enti pubblici**

L'attività svolta dalla Banca nell'ambito dei servizi di cassa per conto di enti pubblici si è progressivamente estesa e ha raggiunto nell'anno di riferimento un volume pari a 29 milioni di operazioni (circa 2 milioni in più rispetto al 2007).

#### **I pignoramenti contro le pubbliche amministrazioni**

Nel corso del 2008 sono stati notificati alle Tesorerie circa 16.700 atti di pignoramento contro amministrazioni dello Stato ed enti pubblici (nel 2007 ne erano pervenuti 15.600). In particolare, sono risultate in sensibile crescita le procedure esecutive originate da sentenze emesse per il risarcimento dell'irragionevole durata dei processi (6). Il fenomeno, nel quale la Banca è coinvolta in qualità di terzo pignorato, rileva particolarmente sia per l'incidenza sulle disponibilità dei Dicasteri, sia per gli oneri aggiuntivi che gravano sullo Stato.

#### **La tesoreria informativa: il Siope**

Con l'adesione, nel luglio del 2008, degli enti di previdenza al Siope, questa base dati informativa sui flussi finanziari pubblici gestita dalla Banca per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) coinvolge circa 12.900 soggetti pubblici, pari a oltre il 92 per cento delle amministrazioni pubbliche censite dall'Istat.

(5) L'Ufficio è stato soppresso con decreto legislativo 21 novembre 2007, 231.

(6) Legge 24 marzo 2001, n. 89 (cosiddetta Legge Pinto).

La legge finanziaria per il 2009 (7) ha disposto che dal 2010 gli enti dovranno allegare ai bilanci e ai rendiconti i prospetti estratti dal sito internet del Siope (realizzato e gestito dalla Banca) in sostituzione degli attuali elaborati trimestrali cartacei sui dati di cassa. Le sanzioni oggi previste per il mancato invio di tali documenti verranno estese agli enti inadempienti alle segnalazioni al Siope, favorendo ulteriormente l'affidabilità delle informazioni in esso disponibili.

Tavola 2.1

### INCASSI E PAGAMENTI ESEGUITI DALLE TESORERIE

(in milioni di euro)

Voci	2007	2008	Variazioni percentuali
<b>Entrate di bilancio</b> .....	<b>633.309</b>	<b>680.758</b>	<b>7,5</b>
di cui: <i>entrate tributarie</i> .....	409.709	415.250	1,4
<i>accensione prestiti a medio/lungo termine</i> .....	182.519	218.987	20,0
<b>Introiti di tesoreria</b> .....	<b>2.194.685</b>	<b>2.358.368</b>	<b>7,5</b>
di cui: <i>conti di tesoreria</i> (1) .....	1.843.252	2.002.709	8,7
<i>emissione BOT (valore nominale)</i> .....	229.552	267.547	16,6
<b>TOTALE INCASSI</b> .....	<b>2.827.994</b>	<b>3.039.126</b>	<b>7,5</b>
<b>Spese di bilancio</b> .....	<b>642.959</b>	<b>711.887</b>	<b>10,7</b>
spese primarie (correnti e capitale) (2) .....	407.123	444.038	9,1
interessi .....	68.896	79.020	14,7
rimborso prestiti a medio/lungo termine .....	166.940	188.829	13,1
<b>Esiti di tesoreria</b> .....	<b>2.197.658</b>	<b>2.317.816</b>	<b>5,5</b>
conti di tesoreria .....	1.973.628	2.069.719	4,9
rimborso BOT (valore nominale) .....	224.030	248.097	10,7
<b>TOTALE PAGAMENTI</b> .....	<b>2.840.617</b>	<b>3.029.703</b>	<b>6,7</b>
<b>Variazioni del saldo del c/disponibilità</b> (incassi - pagamenti) .....	-12.623	9.423	
<b>Per memoria:</b> saldo c/disponibilità .....	9.672	19.095	

(1) Al netto dei girofondi delle contabilità speciali, sia in entrata sia in uscita, tra le Tesorerie e la Tesoreria centrale. –  
(2) Al netto delle partite afferenti alla gestione del debito che sono indicate nelle voci specifiche; include i trasferimenti al "fondo ammortamento".

## 2.2 I servizi attinenti alla gestione del debito pubblico

La Banca d'Italia esegue per conto del MEF le operazioni di collocamento e di riacquisto dei titoli di Stato e quelle concernenti il servizio finanziario del debito. L'Istituto inoltre effettua analisi sull'andamento del mercato secondario relativamen-

**Le operazioni per conto del MEF e la collaborazione alla politica di emissione**

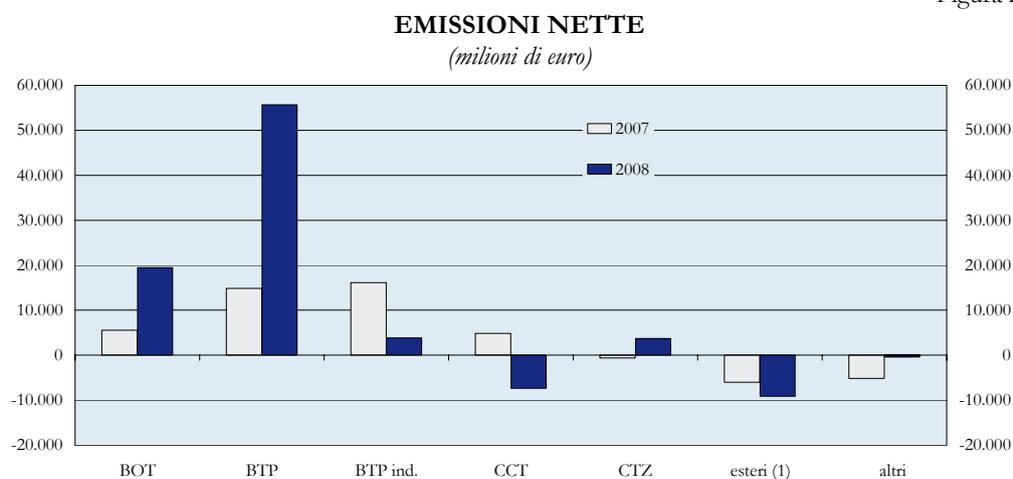
(7) Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

te ai titoli emessi e collabora con il MEF nella definizione della politica di emissione formulando ipotesi per la copertura del fabbisogno mediante collocamento di titoli, e nella gestione del debito mediante operazioni straordinarie di concambio e di riacquisto.

### L'attività di collocamento e riacquisto dei titoli del debito pubblico

Nel 2008 sono stati collocati titoli di Stato per un valore nominale complessivo pari a 489,6 miliardi di euro (415,3 miliardi nel 2007), di cui 477 miliardi relativi a strumenti domestici. Nei primi cinque mesi del 2009 i collocamenti di titoli domestici sono risultati pari a 264,8 miliardi. Il saldo tra nuovi collocamenti e rimborsi o riacquisti di titoli domestici esistenti (emissioni nette) è stato pari a 74,9 miliardi nel 2008, a fronte di 35,6 miliardi nel 2007 (fig. 2.1). Nei primi cinque mesi del 2009 tale saldo è stato di 82,4 miliardi.

Figura 2.1



(1) Gli importi indicati sono quelli risultanti dopo le operazioni di copertura in cambi.

Il principale meccanismo di collocamento di titoli domestici è rappresentato dall'asta, che consente una maggiore trasparenza ed efficienza del mercato primario. Il numero di aste effettuate nel 2008 è stato pari a 227 (131 ordinarie e 96 supplementari riservate agli operatori specialisti), in considerevole aumento rispetto alle 192 aste del 2007 (110 ordinarie e 82 supplementari), principalmente per il frequente ricorso a riaperture di titoli non più in corso di emissione. Nei primi cinque mesi del 2009 sono state eseguite ben 133 operazioni, di cui 72 con asta ordinaria e 61 con asta supplementare.

Oltre che mediante asta, l'emissione di nuovi titoli può avvenire anche tramite sindacato di collocamento costituito da un pool di intermediari scelti di volta in volta dal MEF. Nel 2008 si è fatto ricorso due volte al sindacato di collocamento, sulla scadenza a 15 anni e su quella a 10 anni nel comparto indicizzato.

### La gestione della procedura d'asta

Nel mese di settembre 2008 è entrata in funzione la nuova procedura informatica per il collocamento e il riacquisto dei titoli di Stato (Nuova Coltit). La procedura ha consentito un incremento della velocità di esecuzione delle operazioni e di comunicazione dei risultati al mercato, migliorando nel contempo la sicurezza e la flessibilità delle operazioni di collocamento. Nel 2008 i tempi medi di risposta per le aste ordinarie standard ottenuti dalla Nuova Coltit sono scesi sotto i quattro minuti. Con

L'attivazione della nuova procedura, inoltre, il MEF ha esteso a tutti i titoli a medio e a lungo termine e ai CCT la modalità di asta che prevede l'offerta di un importo massimo con taglio discrezionale da parte del Tesoro dell'ammontare effettivamente emesso, modalità precedentemente prevista solo per i titoli indicizzati. I tempi di risposta associati a questa tipologia di asta, sebbene più elevati (pari in media a 14 minuti), sono da considerare contenuti se si tiene conto dell'elemento di discrezionalità e della circostanza che nella maggior parte delle aste si effettua il contestuale collocamento di più titoli.

La Banca d'Italia accerta, secondo quanto previsto dalla normativa, i requisiti giuridici e tecnici degli operatori partecipanti alle aste di collocamento e stipula con loro un'apposita convenzione. Nel corso del 2008 è stata avviata un'attività di revisione della convenzione attualmente in vigore, per adeguarla alle funzionalità tecniche associate alla nuova procedura d'asta. Nel 2008, 29 dei 37 soggetti abilitati hanno partecipato almeno una volta alle aste. Gli operatori specialisti sono passati da 24 del 2007 a 20, di cui 17 esteri. Il numero medio di operatori partecipanti è stato pari a 25, in netta diminuzione rispetto ai 30 partecipanti medi del 2007, anche a seguito dei processi di concentrazione bancaria che hanno avuto luogo nel periodo. Nei primi cinque mesi del 2009 il numero medio dei partecipanti è ulteriormente diminuito a 23.

**La domanda di titoli di Stato**

Nel 2008 l'insieme delle domande pervenute in asta ha consentito il collocamento integrale degli importi in emissione a eccezione dell'asta dei BOT di marzo in cui il totale richiesto è risultato inferiore di circa 193 milioni rispetto all'importo offerto. Il rapporto tra quantità richiesta e quantità offerta (*cover ratio*) è risultato mediamente pari a 1,64, in aumento rispetto al 2007 (1,59). Il *cover ratio* calcolato per i titoli a breve (BOT), pari a 1,66, e per i restanti titoli emessi, pari a 1,63, non ha mostrato sostanziali differenze. Nel 2009 il valore del *cover ratio* risulta mediamente in linea con quello dell'anno passato (1,67). Nelle aste con taglio discrezionale da parte del Tesoro, il rapporto tra importo richiesto e importo massimo offerto è risultato nel 2008 pari a 1,38 e sono stati registrati quattro casi in cui l'ammontare delle richieste è stato inferiore all'importo massimo offerto.

Al fine di diversificare le fonti di finanziamento, il MEF effettua emissioni di prestiti denominati in valuta estera sul mercato internazionale dei capitali mediante consorzio di collocamento. La Banca d'Italia svolge attività attinenti al servizio finanziario, provvede a incassare all'emissione e a corrispondere il pagamento del capitale e degli interessi alla scadenza, accreditando o addebitando il conto disponibilità del Tesoro.

**Il servizio finanziario sui prestiti del Tesoro emessi all'estero e sui titoli domestici**

Nell'ambito dei tre principali programmi quadro di emissione (Medium Term Note, Global Bond, Commercial Paper) di cui il Tesoro tradizionalmente si avvale, il controvalore delle emissioni sui mercati internazionali è passato complessivamente da 5,4 miliardi di euro del 2007 a 12,7 miliardi di euro nel 2008, distribuito su 78 prestiti. Tuttavia, poiché si è trattato prevalentemente di prestiti a breve termine che sono stati rimborsati prima della fine dell'anno, l'ammontare di prestiti esteri in circolazione al termine del 2008 è complessivamente diminuito rispetto al 2007, passando da 69,9 a 61 miliardi di euro. Nei primi cinque mesi del 2009 sono stati emessi titoli per un contro-

valore totale di 5,9 miliardi di euro, relativi a 84 prestiti totali, di cui 82 costituiti da carta commerciale a breve termine.

I prestiti emessi in valuta sui mercati internazionali possono essere accompagnati da contratti derivati (*cross currency swaps* e *interest rate swaps*) al fine di limitare le esposizioni al rischio di cambio e di tasso di interesse. Nel 2008 sono stati gestiti 142 contratti della specie, di cui 79 a copertura di prestiti internazionali e 63 a copertura del rischio complessivo di portafoglio. A seguito delle operazioni di swap, l'esposizione debitoria complessiva denominata in valuta estera alla fine del 2008 risultava pari a 3,2 miliardi di dollari (circa 2,3 miliardi di euro), invariata rispetto a un anno prima.

Dal marzo di quest'anno tra le azioni a sostegno della liquidità del sistema bancario si annoverano le operazioni fondate sui Certificati di scambio del Tesoro (cfr. il riquadro: *Le operazioni straordinarie a sostegno della liquidità: i Certificati di scambio del Tesoro (CST)*).

#### **LE OPERAZIONI STRAORDINARIE A SOSTEGNO DELLA LIQUIDITÀ: I CERTIFICATI DI SCAMBIO DEL TESORO (CST)**

Dal 26 marzo 2009 e fino al termine dell'anno, le banche italiane possono presentare domanda per accedere alle operazioni temporanee di scambio titoli di cui al decreto legge 9 ottobre 2008, n. 155, convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 2008, n. 190. Le operazioni hanno a oggetto lo scambio di titoli emessi dal Tesoro, denominati Certificati di scambio del Tesoro (CST), contro un pari ammontare nominale di certificati di deposito, che le banche ammesse provvederanno a emettere con le medesime caratteristiche finanziarie dei titoli di Stato.

Le operazioni di scambio sono effettuate sulla base della valutazione, da parte della Banca d'Italia, dell'adeguatezza della patrimonializzazione della banca richiedente e della sua capacità di fare fronte alle obbligazioni assunte. La Banca è altresì incaricata dello svolgimento degli adempimenti necessari per l'attuazione delle diverse fasi delle operazioni e del relativo regolamento.

I CST possono essere utilizzati per operazioni di rifinanziamento con l'Euro-sistema o di finanziamento presso altre controparti bancarie.

Alla data del 1° giugno non era stata ancora effettuata alcuna emissione.

### **2.3 La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario**

#### **Le modifiche organizzative**

Con l'attuazione del progetto di riforma organizzativa dell'Area Banca centrale, mercati e sistemi di pagamento, alla fine del 2008 sono state create due distinte strutture a cui sono stati affidati, rispettivamente, l'intero processo di investimento del portafoglio finanziario in euro e delle riserve valutarie della Banca (Servizio Investimenti finanziari) e la gestione strategica e tattica dei portafogli di investimento, nonché la valutazione e il controllo dei rischi finanziari e operativi (Servizio Gestione dei rischi; cfr., nel capitolo 6, il paragrafo: *La struttura organizzativa della Banca d'Italia nella Relazione al Parlamento e al Governo sul 2007*).

Il nuovo assetto organizzativo risponde a un'esigenza di maggiore specializzazione tra le diverse funzioni, consente lo sfruttamento delle sinergie nell'attività di investimento e assicura un miglior presidio dei relativi rischi, gestiti da un'apposita struttura collocata in posizione indipendente rispetto a quelle operative. Inoltre, la separazione organizzativa dell'attività di investimento dall'attuazione della politica monetaria riduce i conflitti di interesse fra le due funzioni.

Per migliorare i meccanismi di coordinamento a supporto dei processi decisionali riguardanti l'attività finanziaria è stato istituito il Comitato strategie e rischi finanziari, presieduto da un membro del Direttorio, con funzioni consultive per la formulazione e la valutazione degli indirizzi strategici nel campo della gestione finanziaria.

La responsabilità delle scelte di livello tattico nel campo della gestione dei portafogli finanziari della Banca è attribuita a un Comitato per gli investimenti, presieduto dal Funzionario generale preposto all'Area.

L'attività di investimento si è svolta in uno scenario di elevata volatilità sui mercati internazionali, a seguito dell'intensificarsi della crisi finanziaria. In tale contesto sono stati rafforzati i presidi volti a garantire la liquidità e la sicurezza degli attivi investiti, obiettivi primari della gestione; particolare attenzione è stata posta, nella fase di negoziazione, agli aspetti connessi con la selezione delle controparti e degli emittenti.

Il quadro istituzionale di riferimento per la gestione delle riserve ufficiali non ha subito significative variazioni. In aggiunta all'investimento delle riserve nazionali, la Banca ha curato la gestione di una quota delle riserve in dollari statunitensi di proprietà della BCE (pari a circa 9,5 miliardi di dollari), sulla base di obiettivi e criteri definiti dal Consiglio direttivo della medesima.

**Le gestione  
delle riserve ufficiali**

Alla fine del 2008 il controvalore delle riserve valutarie risultava pari a 31,4 miliardi di euro, mentre le riserve auree ammontavano a circa 49 miliardi di euro (tav. 2.2); le riserve valutarie sono cresciute del 35 per cento rispetto all'anno precedente. La variazione è dovuta principalmente all'incremento delle operazioni temporanee in dollari (TAF; cfr., nel capitolo 1, il paragrafo: *La gestione della politica monetaria e del cambio*). Nel 2008 sono inoltre aumentate le attività nette della Banca nei confronti del Fondo monetario internazionale, principalmente per effetto del suo utilizzo di fondi in euro per l'erogazione di finanziamenti a paesi terzi.

Tavola 2.2

**COMPOSIZIONE DELLE RISERVE (1)**  
(in milioni di euro)

Voci	2007 (2)	2008
Dollari statunitensi .....	14.214	22.192 (3)
Sterline inglesi .....	5.129	4.234
Yen giapponesi .....	3.593	4.739
Franchi svizzeri .....	241	229
Altre valute.....	4	2
Oro .....	44.793	48.995
Attività nette verso l'FMI (inclusi DSP) .....	410	1.014
<b>Totale</b>	<b>68.384</b>	<b>81.405</b>

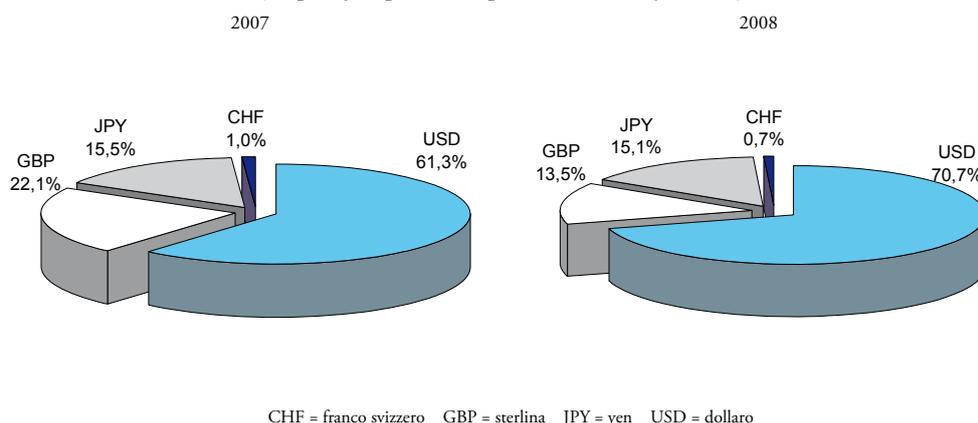
(1) Le riserve sono valutate ai cambi e ai prezzi di mercato. – (2) I dati relativi al 2007 includono i saldi dell'UIC. – (3) Include operazioni temporanee in dollari, poste in essere nell'ambito del programma US Dollar Term Auction Facility, per 6.141 milioni (94 nel 2007).

La composizione valutaria delle riserve è cambiata nel 2008, essenzialmente in relazione ai movimenti del cambio delle valute di riserva contro euro e alle suddette operazioni temporanee in dollari: in particolare, è aumentata la quota in dollari, a fronte di una diminuzione della quota in sterline e di una sostanziale stabilità delle quote in yen e in franchi svizzeri (fig. 2.2).

Figura 2.2

### RISERVE VALUTARIE DELLA BANCA D'ITALIA

(composizione percentuale per valuta; dati di fine anno)



#### Il portafoglio finanziario in euro

Il portafoglio finanziario in euro comprende gli investimenti dei fondi propri dell'Istituto e quelli a garanzia del trattamento di quiescenza del personale. L'Istituto gestisce inoltre gli investimenti del Fondo pensione complementare per il personale assunto dal 28 aprile 1993, che costituisce un patrimonio separato sotto il profilo amministrativo e contabile.

Al 31 dicembre 2008 il valore del portafoglio finanziario ammontava a circa 90,9 miliardi di euro, sostanzialmente in linea con il valore di fine 2007 (91,0 miliardi di euro). Il portafoglio è investito per circa il 92 per cento in strumenti obbligazionari (in particolare titoli di Stato italiani e di altri paesi dell'area dell'euro) e per il resto in strumenti di natura azionaria (8) (fig. 2.3). Rispetto alla fine del 2007, la composizione del portafoglio finanziario è variata essenzialmente a causa della forte discesa dei corsi azionari: la quota delle azioni sul totale del portafoglio è passata dal 10,7 per cento di fine 2007 al 7,5 di fine 2008; è di conseguenza aumentata la quota del portafoglio obbligazionario.

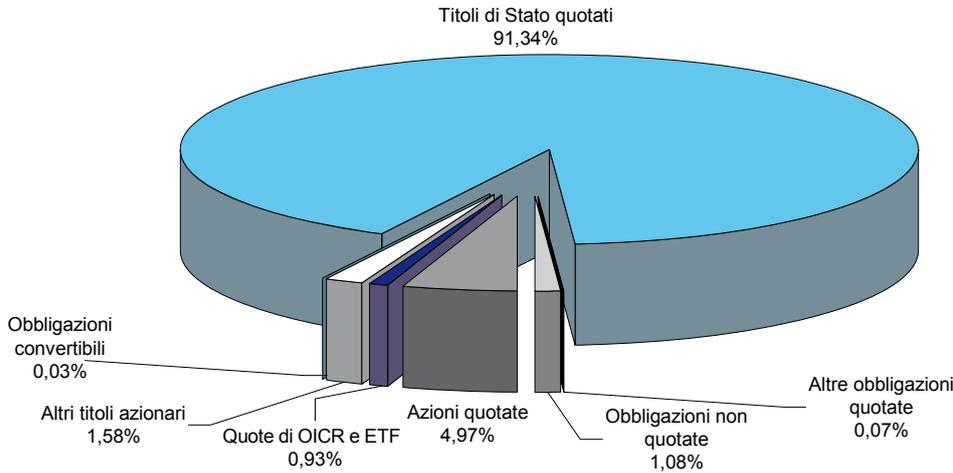
Nel 2008 è proseguito il processo di diversificazione geografica del portafoglio azionario, con una riduzione della componente nazionale a favore di quella estera. Gli acquisti di titoli esteri hanno riguardato quote di organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) e titoli azionari di società quotate dei principali paesi dell'area dell'euro. Quanto al portafoglio obbligazionario, gli acquisti hanno riguardato titoli italiani ed esteri, scelti nell'ambito dei paesi con rating almeno equivalente a quello sovrano italiano. Sono stati inoltre avviati investimenti in titoli di Stato indicizzati all'inflazione.

(8) Non vengono effettuati investimenti in azioni bancarie.

Figura 2.3

**COMPOSIZIONE DEGLI INVESTIMENTI FINANZIARI  
DELLA BANCA D'ITALIA: RIPARTIZIONE PER CLASSI DI ATTIVITÀ**

(valori percentuali; dati di fine 2008)



Per quanto concerne il rischio di credito nella gestione delle riserve ufficiali, nel corso dell'anno sono stati resi più stringenti i criteri di calcolo dei limiti individuali per le controparti e gli emittenti idonei. Con riferimento al rischio di mercato, la gestione dei portafogli valutari si è mantenuta in linea con i rispettivi benchmark di riferimento, con scostamenti contenuti e limitati nel tempo.

**La gestione dei rischi**

La parziale modifica della composizione del portafoglio finanziario dell'Istituto, dovuta sia agli andamenti di mercato del 2008 sia agli investimenti effettuati nel periodo, ha favorito una riduzione della rischiosità implicita del portafoglio. Ciò nonostante gli indicatori segnalano, in prospettiva, un aumento della variabilità dei rendimenti attesi e quindi del rischio, a causa dell'attuale fase di elevata volatilità e incertezza dei mercati finanziari.

È stata avviata l'implementazione di un sistema di controllo dei rischi operativi collegati ai processi di investimento.

Nell'ambito delle iniziative di sostegno al sistema bancario e finanziario connesse con la crisi finanziaria internazionale, sono stati attivati, nel corso degli ultimi mesi del 2008, il Prestito titoli garantito (PTG) e, agli inizi del 2009, il Mercato interbancario collateralizzato (MIC).

**Nuove tipologie di intervento**

Con il PTG l'Istituto presta titoli di Stato dell'area dell'euro alle controparti bancarie operanti in Italia ammesse alle operazioni di politica monetaria dell'Eurosistema, a fronte di garanzie con un rating di livello non inferiore all'*investment grade*. Le operazioni hanno di norma durata mensile; è prevista una commissione a favore della Banca d'Italia (all'inizio pari all'1 per cento, poi ridotta allo 0,5 per cento). I rischi sono mitigati dalle cautele adottate nella forma tecnica delle operazioni (scarti prudenziali sul valore delle garanzie accettabili, limiti di concentrazione per emittente,

massimali per controparte). Dall'ottobre 2008 al marzo 2009 sono state condotte 6 operazioni di PTG, per un importo complessivo di 5,5 miliardi di euro.

Il MIC è un segmento del mercato dei depositi interbancari in cui gli scambi di fondi avvengono in forma anonima e garantita. La Banca d'Italia provvede all'acquisizione e alla valutazione del *collateral* fornito dai partecipanti al mercato, alla verifica del regolare svolgimento delle operazioni nonché al regolamento dei contratti in caso di inadempienze (cfr., nel capitolo 4, il riquadro: *Il Mercato interbancario collateralizzato*). Le misure per il controllo e la mitigazione dei rischi sul MIC sono analoghe a quelle adottate per il PTG.

Nel corso dei primi mesi del 2009 sono stati ampliati la gamma e l'importo complessivo dei servizi d'investimento offerti alla clientela istituzionale nell'ambito dell'attività di gestione delle riserve in euro svolta dall'Eurosistema per conto di banche centrali estere (ERMS; cfr., nel capitolo 1, il paragrafo: *La gestione dei sistemi di pagamento*).

### 3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI

#### 3.1 L'attività di vigilanza: finalità, criteri e modalità di esercizio

Il Testo unico bancario (TUB) conferisce alla Banca d'Italia poteri di vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB e degli istituti di moneta elettronica; tali poteri devono essere esercitati avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, all'osservanza della normativa in materia creditizia e finanziaria. Dal 1° gennaio 2008 l'Ufficio italiano dei cambi (UIC) è confluito nella Banca d'Italia. In virtù dei poteri e delle funzioni precedentemente esercitati dall'UIC, la Banca d'Italia ha assunto la gestione degli albi e degli elenchi relativi agli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB e nelle apposite sezioni dello stesso; agli agenti in attività finanziaria, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374; ai mediatori creditizi di cui all'articolo 16 della legge 7 marzo 1996, n. 108; agli operatori professionali in oro, di cui alla legge 17 gennaio 2000, n. 7. In tale ambito le competenze e i poteri della Banca sono circoscritti alla verifica dei requisiti per l'accesso al mercato e al rispetto delle normative di settore; le verifiche non si estendono agli aspetti gestionali.

Il Testo unico sulla finanza (TUF) disciplina la vigilanza sugli intermediari che operano nel settore dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio (prevalentemente banche, società di gestione del risparmio – SGR, società di investimento a capitale variabile – Sicav, società di intermediazione mobiliare – SIM e gruppi di SIM), la cui finalità è la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario, la tutela degli investitori, la stabilità, il buon funzionamento e la competitività del sistema finanziario nonché l'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria. In tali comparti i poteri di controllo sono ripartiti fra la Banca d'Italia e la Consob. Alla Banca d'Italia compete vigilare sul contenimento del rischio, sulla stabilità patrimoniale e sulla sana e prudente gestione degli intermediari; alla Commissione spetta tutelare la trasparenza e la correttezza dei loro comportamenti.

La Banca d'Italia è inoltre responsabile dei compiti in materia di contrasto al riciclaggio, un tempo spettanti all'Ufficio italiano dei cambi. Nel mutato quadro normativo, sono state conferite alla Vigilanza facoltà regolamentari e poteri di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati. In particolare, spetta alla Vigilanza emanare disposizioni secondarie in tema di adeguata verifica della clientela, di registrazione dei relativi dati, di organizzazione e controlli interni e di accertare, anche in via ispettiva, il rispetto da parte di intermediari bancari e finanziari della nor-

mativa antiriciclaggio. All'interno della Banca d'Italia, in posizione di autonomia e indipendenza, è stata costituita l'Unità di informazione finanziaria (UIF), incaricata di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. La collocazione della UIF presso la Banca d'Italia favorisce lo sviluppo di sinergie con la Vigilanza: la condivisione di basi dati, lo scambio di informazioni e il coordinamento operativo accrescono l'efficacia dell'azione comune.

La Banca d'Italia promuove la correttezza dei comportamenti degli intermediari, sia vigilando sull'applicazione delle norme in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali di depositi, prestiti e strumenti di pagamento, sia fornendo puntuali riferimenti in risposta ai reclami ricevuti dagli utenti di servizi bancari e finanziari, e integrandone l'esame con le ordinarie attività di vigilanza finalizzate alla tutela della sana e prudente gestione degli intermediari. Nel maggio di quest'anno si è conclusa la consultazione in tema di nuove norme sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e sulla correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti, volte a semplificare la documentazione di trasparenza, favorire la comparabilità dei costi, rafforzare la tutela della clientela.

Le relazioni tra intermediari e clientela traggono ulteriore beneficio dai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra intermediari e clientela relative a operazioni e servizi bancari e finanziari, previsti dall'articolo 128-*bis* del TUB, introdotto dalla legge per la tutela del risparmio. Nel luglio 2008 il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), su proposta della Banca d'Italia, ha delineato il campo di applicazione, la struttura e le regole di funzionamento di tali sistemi; nel giugno di quest'anno la Banca d'Italia ha emanato la disciplina attuativa. Le procedure previste assicurano ai clienti uno strumento agevole ed economico per far valere i propri diritti e migliorare la correttezza delle relazioni con gli intermediari.

Dallo scorso agosto è divenuto operativo il nuovo assetto dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria (cfr. il paragrafo: *Il nuovo assetto organizzativo della Vigilanza*). I profondi cambiamenti intervenuti nei mercati bancari e finanziari, nel quadro normativo e regolamentare e negli approcci operativi seguiti nell'attività di supervisione hanno reso necessaria una revisione organizzativa della funzione di Vigilanza, finalizzata a migliorare la capacità di presidiare il sistema a fronte dell'emergere di nuovi rischi; assicurare forme più efficaci di tutela del risparmio, in relazione anche alla crescente complessità dei prodotti finanziari; potenziare l'efficacia dei controlli, riducendo al contempo gli oneri a carico degli operatori; rafforzare la collaborazione cross-border e il coordinamento dell'azione di controllo; razionalizzare la gestione interna.

L'esercizio della funzione normativa si ispira a criteri e tecniche di *better regulation*, volti ad assicurare efficienza, qualità e trasparenza nel processo di produzione delle norme. Sul piano dei contenuti essa si orienta verso una disciplina per principi che valorizza l'autonomia degli intermediari nell'individuazione delle soluzioni più coerenti con le specifiche caratteristiche aziendali, tende ad allineare gli incentivi dei soggetti regolati alle finalità di vigilanza e a contenere gli oneri per i destinatari,

anche mediante interventi di semplificazione del quadro normativo. L'analisi di impatto della regolamentazione è divenuta parte integrante del processo normativo. Essa richiede la stretta collaborazione con le altre autorità di vigilanza e le istituzioni impegnate nel processo di produzione della normativa nel comparto bancario e finanziario. Sotto il profilo organizzativo, è stata istituita all'interno dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria un'apposita unità.

Il modello di riferimento per lo svolgimento dei controlli sulle banche e sugli altri intermediari finanziari si è rinnovato con l'entrata in vigore delle Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche (Basilea II); privilegia un approccio di tipo consolidato nei confronti delle strutture di gruppo, si incentra sui rischi ed è graduato in relazione alle dimensioni, alla rilevanza sistemica e alla criticità dei diversi operatori, ferma restando l'univocità di principi, metodi di analisi e criteri valutativi. Il processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP) accerta che gli intermediari mantengano presidi patrimoniali e organizzativi adeguati rispetto ai rischi assunti. Si compone di una serie di attività che consentono alla Vigilanza di esprimere, con cadenza annuale, una valutazione complessiva sulla situazione attuale e prospettica di ciascun intermediario.

### 3.2 Il nuovo assetto organizzativo della Vigilanza

Dal 1° agosto 2008 è divenuto operativo il nuovo assetto dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria con il quale sono stati ridisegnati responsabilità e compiti delle strutture a livello centrale e periferico.

Il modello organizzativo è articolato in cinque Servizi, cui si aggiungono l'Unità di Coordinamento dell'Area Vigilanza e l'Unità di segreteria del CICR presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF). Relativamente alla rete territoriale, i compiti di vigilanza sono distribuiti tra Filiali insediate nei capoluoghi regionali, Succursali ad ampia operatività e Unità specializzate (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007).

L'avvio della riorganizzazione è avvenuto in un contesto particolarmente critico per il sistema finanziario, esposto all'aggravarsi delle turbolenze nei mercati internazionali. La maggiore focalizzazione delle strutture sui rischi in un'ottica aggregata, sulle analisi di tipo macroprudenziale e sulla correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti ha rafforzato la capacità di reazione dell'Istituto alle fasi più acute della crisi.

L'integrazione nelle strutture e nelle procedure di vigilanza delle attività svolte dal soppresso Ufficio italiano dei cambi ha consentito sinergie nei controlli e un più incisivo presidio su altre tipologie di intermediari finanziari (agenti, mediatori creditizi e intermediari ex art. 106 del TUB).

La Banca è impegnata nella definizione di assetti, professionalità e procedure informatiche da destinare al nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra intermediari e clienti.

Nell'ambito del processo di razionalizzazione della rete territoriale, le Filiali con funzioni di vigilanza sono divenute pienamente responsabili dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e del complessivo processo di controllo.

Per rispondere alle esigenze di uniformità derivanti dal più spiccato decentramento delle funzioni sono stati definiti regole, procedure e strumenti a presidio dell'ordinato coordinamento con le strutture centrali. Intensi programmi di formazione sono stati dedicati alla valorizzazione delle risorse umane.

L'aggregazione in cinque aree territoriali ("Aree territoriali di coordinamento") delle Filiali impegnate in compiti di vigilanza è tesa a favorire forme di coordinamento anche a livello locale con riferimento all'utilizzo delle risorse impegnate nell'attività ispettiva, alla circolazione delle informazioni e alla programmazione delle iniziative formative.

### 3.3 Il sistema finanziario italiano

#### La struttura

Alla fine del 2008 il sistema finanziario italiano era costituito da 799 banche, 113 SIM, 214 SGR e Sicav, 491 società finanziarie iscritte nell'elenco previsto dall'art. 107 del TUB, 3 istituti di moneta elettronica (Imel) iscritti nell'albo previsto dall'art. 114-bis del TUB, nonché dalla divisione Bancoposta di Poste Italiane spa e dalla Cassa depositi e prestiti (tav. 3.1). Del sistema finanziario facevano inoltre parte, a tale data, 1.189 società finanziarie iscritte nell'elenco previsto dall'art. 106 del TUB (nonché, nelle apposite sezioni dell'elenco, 19.579 soggetti non operanti nei confronti del pubblico, 794 confidi, 489 cambiavalute e 133 casse peota), 53.650 agenti in attività finanziaria, 107.643 mediatori creditizi e 195 operatori professionali in oro.

Tavola 3.1

#### STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

Tipo intermediario	31 dicembre 2007			31 dicembre 2008		
	Numero intermediari			Numero intermediari		
	Inclusi nei gruppi (1)	Non inclusi nei gruppi	Totale	Inclusi nei gruppi (1)	Non inclusi nei gruppi	Totale
<b>Gruppi bancari</b> .....	–	–	<b>82</b>	–	–	<b>81</b>
<b>Banche</b> .....	<b>224</b>	<b>582</b>	<b>806</b>	<b>223</b>	<b>576</b>	<b>799</b>
di cui: <i>banche spa</i> .....	199	50	249	196	51	247
<i>banche popolari</i> .....	15	23	38	16	22	38
<i>banche di credito cooperativo</i> .....	10	430	440	10	422	432
<i>succursali di banche estere</i> .....	–	79	79	1	81	82
<b>Società di intermediazione mobiliare</b> .....	<b>21</b>	<b>86</b>	<b>107</b>	<b>16</b>	<b>97</b>	<b>113</b>
<b>Società di gestione del risparmio e Sicav</b> .....	<b>63</b>	<b>151</b>	<b>214</b>	<b>54</b>	<b>160</b>	<b>214</b>
<b>Società finanziarie iscritte nell'elenco ex art. 107 del Testo unico bancario</b> .....	<b>100</b>	<b>380</b>	<b>480</b>	<b>101</b>	<b>390</b>	<b>491</b>
<b>Istituti di moneta elettronica (Imel)</b> .....	–	<b>3</b>	<b>3</b>	–	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Altri intermediari vigilati (2)</b> .....	–	<b>2</b>	<b>2</b>	–	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Società finanziarie iscritte nell'elenco ex art. 106 del Testo unico bancario</b> .....	–	–	<b>1.239</b>	–	–	<b>1.189</b>

(1) Compresa le banche capogruppo. – (2) Bancoposta e Cassa depositi e prestiti.

I gruppi bancari erano 81 e includevano, fra le società con sede in Italia, 223 banche, 16 SIM, 54 SGR e Sicav, 26 finanziarie di partecipazione, fra cui 6 con il ruolo di capogruppo, 204 altre società finanziarie e 118 società strumentali. Quelli presenti all'estero erano 21, con 70 succursali e 108 filiazioni.

## Le banche

Le succursali di banche estere erano 82; le filiazioni di gruppi esteri 21.

Nel nostro paese sono attivi 9 conglomerati finanziari, di cui 6 svolgono in modo prevalente attività bancaria sul territorio nazionale. Per questi, la Banca d'Italia è responsabile del coordinamento della vigilanza supplementare che si aggiunge a quella "settoriale" esercitata dalle rispettive autorità di vigilanza bancaria e assicurativa.

La raccolta diretta delle banche (depositi e obbligazioni) dalla clientela ordinaria era pari a circa 1.700 miliardi alla fine del 2008; la raccolta indiretta (attività in custodia e in gestione) a 2.900 miliardi. Le banche finanziavano il settore privato per circa 1.500 miliardi; le persone occupate erano 325.792, in calo del 5,7 per cento rispetto al 2007. La raccolta di Bancoposta era costituita da 36 miliardi di libretti e da 196 miliardi di buoni fruttiferi postali. Una parte di tali fondi è utilizzata dalla Cassa depositi e prestiti nell'ambito della gestione separata finalizzata al finanziamento degli enti pubblici e degli altri soggetti ammessi al credito erogato nella stessa gestione; tali finanziamenti erano pari a 78,7 miliardi. A fine 2008 la gestione ordinaria diretta al finanziamento delle infrastrutture risulta aver erogato un ammontare di 2,3 milioni di euro.

Alla fine dello scorso anno le banche operavano attraverso 34.147 sportelli e 30.882 promotori finanziari. Rispetto all'anno precedente gli sportelli sono aumentati del 2,8 per cento, i canali automatici ATM e POS del 14,3 e del 10,7 per cento, rispettivamente. Le succursali che fanno capo a Bancoposta sono 13.023, localizzate in 7.612 comuni; in 2.182 comuni (in cui risiede il 3,6 per cento della popolazione italiana) non erano presenti sportelli bancari; in 1.814 di questi vi era almeno uno sportello postale.

## I canali distributivi

Nell'anno è proseguito il processo di razionalizzazione delle reti di vendita fuori sede: il numero complessivo di promotori, dipendenti o mandatari di banche e di gruppi bancari, compresi quelli facenti capo a SIM controllate, è diminuito del 5 per cento; il numero dei negozi finanziari è aumentato del 3 per cento.

Continua a crescere l'utilizzo dei canali telematici e telefonici per l'esecuzione, da parte di famiglie e imprese, di operazioni bancarie e di pagamento: per quanto riguarda i canali telematici, i servizi di tipo dispositivo offerti su internet sono stati utilizzati da 11,1 milioni di clienti (9,9 milioni nel 2007), quelli di tipo informativo da 3,2 milioni (3,1 nel 2007); l'8,3 per cento della clientela è costituito da imprese. Il numero dei clienti che operano attraverso il canale telefonico è pari a 7,4 milioni.

Nel 2008 tra le SGR è proseguita la crescita delle società operanti nei comparti innovativi: delle 17 iscrizioni perfezionate nel 2008, 10 erano società operative nel comparto dei fondi immobiliari, 3 nel private equity e 4 nella gestione di fondi aperti.

## Le società di gestione del risparmio

Alla fine dello scorso anno la quota di patrimonio facente capo a operatori controllati da banche o gruppi bancari italiani era pari al 53 per cento. Tale quota è

calcolata considerando i fondi comuni di investimento di diritto italiano e di diritto estero offerti in Italia, le gestioni patrimoniali offerte da SGR, banche e SIM, al netto della quota di portafoglio investita in OICR. Oltre il 20 per cento del patrimonio era riferibile a società appartenenti a gruppi assicurativi italiani; il 18 per cento a intermediari esteri.

#### Le società di intermediazione mobiliare

Nel 2008 il numero delle SIM è aumentato di 6 unità rispetto a un anno prima. Le nuove iscrizioni (15 nel complesso) hanno riguardato soprattutto intermediari di matrice non bancaria specializzati nel servizio di consulenza in materia di investimenti. A seguito di processi di riorganizzazione e di alcune iniziative di riassetto proprietario, il numero di SIM di emanazione bancaria o assicurativa si è ridotto da 44 a 36.

Il sistema delle SIM è costituito in larga parte (100 soggetti su un totale di 113) da operatori che erogano servizi alla clientela: 32 intermediari hanno operato in prevalenza nella gestione di portafogli, 28 nel collocamento di prodotti finanziari, 24 nell'esecuzione e nella raccolta di ordini, 14 nella consulenza e 2 nella gestione di sistemi multilaterali di negoziazione. Quattro SIM hanno svolto in prevalenza attività di negoziazione in conto proprio; le rimanenti 9, per lo più di recente iscrizione all'albo, sono risultate inattive.

Secondo quanto previsto dall'art. 11, comma 1-*bis* del TUF, in corso d'anno è stato istituito l'albo dei gruppi di SIM. Alla fine del 2008 risultavano iscritti 7 gruppi di SIM; altri 6 sono stati iscritti nei primi mesi del 2009. Si tratta in prevalenza di gruppi con un'articolazione semplificata.

Il grado di concentrazione del settore delle SIM risulta elevato: ai primi tre intermediari sono riconducibili quote di mercato dell'86 per cento nel collocamento di prodotti finanziari e del 39 per cento nella gestione di portafogli.

#### Le società finanziarie ex art. 107 TUB

Nel 2008 il numero delle società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB è aumentato di 11 unità rispetto all'anno precedente; l'aumento è ascrivibile alle società veicolo in operazioni di cartolarizzazione. Il numero delle società finanziarie appartenenti a gruppi bancari è rimasto pressoché invariato.

A fine 2008, 326 delle 491 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB erano società veicolo in operazioni di cartolarizzazione. Gli altri intermediari presenti nell'elenco svolgevano le attività di: leasing (43 società), factoring (26), credito al consumo (21), emissione di carte di credito (17), finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio (16), altri finanziamenti (16), *bad finance* (8), assunzione di partecipazioni (5), *servicing* (11), rilascio di garanzie (2). Le società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di gruppo bancario estero erano 28, di cui 7 società veicolo.

### 3.4 La cooperazione internazionale

Con l'acuirsi della crisi finanziaria internazionale dall'ottobre del 2008, la Banca d'Italia ha dato il suo contributo per la definizione di principi comuni per l'attuazione delle misure di salvaguardia del sistema finanziario. Partecipa attivamente all'individuazione delle principali linee di riforma del quadro regolamentare sulla base del

piano d'azione approvato dai leader del Gruppo dei Venti (G20) nel novembre 2008 e delle misure di attuazione definite nell'aprile 2009. La Banca d'Italia ha inoltre continuato il suo impegno nei comitati di cooperazione internazionale volti a rafforzare il sistema finanziario e a sviluppare la convergenza delle regole e delle prassi di vigilanza.

Nell'attività di cooperazione internazionale in materia di vigilanza la Banca d'Italia è presente in 85 comitati, gruppi di lavoro e task force internazionali con 103 rappresentanti. Nel 2008, considerando i gruppi attivi nell'anno, tali rappresentanti hanno partecipato a 301 riunioni. L'Istituto fornisce inoltre consulenza e supporto al MEF per i lavori che si svolgono presso la Commissione e il Consiglio europeo per definire la disciplina comunitaria in materia bancaria e finanziaria.

Gli interventi di ricapitalizzazione e il rilascio di garanzie pubbliche sulle emissioni di passività bancarie sono stati attuati dai governi europei nell'ambito di principi comuni per il rispetto del mercato unico (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008). La Banca d'Italia ha contribuito, anche attraverso la partecipazione di propri esponenti alla task force di alto livello costituita nell'Eurosistema, alla definizione delle raccomandazioni della Banca centrale europea (BCE) sulle condizioni di prezzo delle garanzie rilasciate dai governi per l'emissione di passività bancarie e delle ricapitalizzazioni pubbliche; ulteriori misure riguardano il sostegno delle attività deteriorate (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

Con un'indagine coordinata dalla Banca d'Italia, il Comitato europeo dei supervisori bancari (CEBS) ha analizzato i piani di intervento dei governi per la stabilizzazione dei mercati. Il rapporto, pubblicato nel febbraio 2009, esamina i piani di intervento attuati dai governi europei, con riferimento alle condizioni, agli strumenti utilizzati e al ruolo delle autorità di vigilanza; ne valuta gli effetti sulla stabilità finanziaria. Dal rapporto emergono differenze tra paesi nella definizione di capitale e nella dotazione patrimoniale ritenute adeguate nelle condizioni critiche di mercato; in relazione a tali aspetti il CEBS ha annunciato l'emanazione di linee guida relative alla qualità del capitale.

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009, l'attività degli organismi internazionali si è concentrata sulle lezioni tratte dalla crisi finanziaria internazionale e sulle proposte di riforma della regolamentazione e della supervisione finanziaria (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

Tra le principali linee di riforma del quadro regolamentare individuate dal G20 vi è l'estensione del perimetro della regolamentazione a tutte le istituzioni, i mercati e gli strumenti finanziari con rilevanza sistemica. La Banca d'Italia ha sostenuto la necessità che nella definizione del perimetro della regolamentazione sia perseguito un approccio coordinato al fine di evitare arbitraggi regolamentari e il rischio di effetti di contagio generati in giurisdizioni ove non è assicurata adeguata supervisione. Tutti gli intermediari dovrebbero essere soggetti ad appropriata regolamentazione e vigilanza, con prescrizioni proporzionate al contributo di ciascun operatore al rischio sistemico (da semplici obblighi di registrazione e

**Il coordinamento internazionale a tutela della stabilità finanziaria**

**La revisione della regolamentazione e della supervisione finanziaria**

**Il perimetro della regolamentazione**

di comunicazione fino a stringenti requisiti prudenziali). È stata sottolineata la difficoltà di definire ex ante l'importanza sistemica di alcune istituzioni e attività, suggerendo una cornice regolamentare in cui tutte le istituzioni finanziarie sono sottoposte a regolamentazione a meno che non vi sia una chiara evidenza che non contribuiscono al rischio sistemico.

La Banca d'Italia partecipa al gruppo di lavoro costituito recentemente nell'ambito del Joint Forum che analizza le regolamentazioni settoriali dei vari paesi allo scopo di individuare lacune e incongruenze. Obiettivo del gruppo è quello di identificare i rischi per il sistema finanziario che possono derivare sia dalla natura sistemica delle istituzioni sia dalle interconnessioni operative tra intermediari, prodotti e mercati e che risultano non adeguatamente presidiati dalla regolamentazione.

#### La revisione di Basilea II

A novembre 2008 il Comitato di Basilea ha definito un piano di azione finalizzato ad accrescere la capacità del quadro regolamentare di Basilea II di identificare i rischi, a rafforzare la qualità e la quantità delle risorse patrimoniali, a introdurre nuove misure volte a contenere la possibilità che la regolamentazione possa amplificare la naturale ciclicità dell'intermediazione finanziaria (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

A gennaio 2009 il Comitato di Basilea ha pubblicato un documento di consultazione con il quale sono state formulate alcune proposte di modifica al trattamento prudenziale delle operazioni di cartolarizzazione contenuto nell'Accordo sul capitale. La Banca d'Italia ha condiviso le proposte del documento, sottolineando in particolare la necessità di rivedere la disciplina delle linee di liquidità concesse alle società veicolo nell'ambito di operazioni relative ad *asset backed commercial paper* (ABCP); ha inoltre sostenuto le modifiche proposte dal Comitato per accrescere i requisiti di capitale relativi alle esposizioni nel portafoglio di negoziazione, inclusi quelli che riguardano prodotti illiquidi e complessi.

In risposta alle carenze in materia di trasparenza informativa riscontrate nella recente crisi finanziaria e dopo la valutazione dei comportamenti più virtuosi adottati dagli intermediari nelle informative pubbliche, il Comitato ha inoltre elaborato una proposta di modifica dell'informativa contenuta nel terzo pilastro. La proposta è in linea con le raccomandazioni del Financial Stability Forum (ora Financial Stability Board, FSB) tese a rafforzare i requisiti informativi, con particolare riguardo alle cartolarizzazioni. La Banca d'Italia ha partecipato attivamente, in particolare, alla definizione delle informazioni sull'attività di "cartolarizzazione di strumenti rivenienti da altre cartolarizzazioni" (*resecuritisation*) e sui veicoli di cartolarizzazione sponsorizzati dalle banche.

#### Le iniziative relative al capitale

Nell'ambito dei lavori del Comitato di Basilea relativi alla definizione del capitale, la Banca d'Italia ha sostenuto la necessità di migliorare la qualità del patrimonio di vigilanza attribuendo un maggior rilievo alle risorse di qualità primaria rappresentate da capitale e riserve, in quanto elementi con elevata capacità di assorbimento delle perdite. È stata anche evidenziata la necessità di una maggiore armo-

nizzazione delle regole di calcolo del capitale regolamentare attraverso un'esplicita definizione del capitale di migliore qualità (core tier 1) e una rivisitazione del regime dei filtri prudenziali e delle deduzioni operate dal patrimonio di vigilanza.

Nelle principali sedi internazionali sono in corso riflessioni per definire le linee di intervento dirette a contenere la prociclicità del sistema finanziario, soprattutto attraverso l'introduzione di strumenti regolamentari che consentano alle banche di costituire buffer patrimoniali e accantonamenti nelle fasi di espansione dell'economia, da impiegare nelle fasi di recessione (cfr. il riquadro: *Regole prudenziali e ciclo economico*).

**Le misure per attenuare la prociclicità**

Tra le diverse modifiche dell'impianto regolamentare di Basilea II attualmente in corso di definizione, vi è l'introduzione di regole semplificate, quali un livello minimo di capitale a fronte del volume di attività (*leverage ratio*). Un eccessivo livello di leva finanziaria ha infatti contribuito ad amplificare gli effetti negativi della crisi. L'introduzione del *leverage ratio* risponderebbe alla necessità di frenare l'espansione degli attivi non supportata da una adeguata dotazione di capitale. Tale misura è da intendersi come supplementare e non sostitutiva delle misure *risk-based*; dovrebbe rispondere a principi di semplicità metodologica e comparabilità internazionale per ridurre i rischi di arbitraggio regolamentare. Particolare attenzione dovrà essere posta alla necessità di assicurare il rispetto del *level playing field* anche in presenza di ordinamenti contabili differenti.

**Il leverage ratio**

È attualmente in discussione presso gruppi di lavoro costituiti nell'ambito del Comitato di Basilea e del CEBS, cui la Banca d'Italia partecipa, la definizione delle componenti del rapporto di *leverage*. Occorrerà stabilire in modo univoco la nozione di capitale da impiegare scegliendo se riferirsi al tier 1 o a un aggregato di maggiore qualità. In merito alla definizione delle attività da considerare nel calcolo del rapporto dovranno essere operate scelte per definire la tipologia dei dati da considerare (contabili o prudenziali), l'ambito di consolidamento, il trattamento da riservare alle operazioni di cartolarizzazione e ai derivati.

#### **REGOLE PRUDENZIALI E CICLO ECONOMICO**

La prociclicità delle regole prudenziali, ossia la possibilità che esse rafforzino la naturale ciclicità del sistema finanziario, è al centro del dibattito sulla revisione della regolamentazione che ha avuto origine in conseguenza della crisi. Le regole di Basilea II già tengono conto dell'interazione tra gli aspetti microeconomici e quelli connessi con la stabilità del sistema finanziario: sono previsti diversi meccanismi miranti a ridurre la volatilità dei parametri di rischio stimati dalle banche e a rendere i requisiti patrimoniali meno sensibili al peggioramento dei rating assegnati ai clienti.

Tuttavia, il nuovo Accordo sul Capitale mantiene un potenziale prociclico, anche in conseguenza della sua interazione con le regole contabili che impongono la valutazione al fair value di alcune attività. Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 nelle principali sedi internazionali – a livello sia politico sia tecnico – si è lavorato

celermente per definire le linee di intervento al fine di contenere la prociclicità della regolamentazione finanziaria.

Nella riunione di Londra del 2 aprile 2009, i Capi di Stato o di Governo del G20 hanno definito un accordo sulla necessità di rendere meno prociclica l'accumulazione di capitale da parte delle banche. In Europa, il Consiglio dei Ministri economici e finanziari (Ecofin) ha adottato decisioni volte a rafforzare la regolamentazione e la supervisione sul settore finanziario, inclusa l'introduzione di strumenti prudenziali con funzioni anticicliche.

A livello tecnico, l'FSB ha accelerato i lavori per rafforzare il regime prudenziale e le prassi di accantonamento a fronte del rischio di credito adottate dagli operatori. Sono attualmente in discussione diverse opzioni regolamentari, inclusa una proposta, elaborata dal CEBS su impulso della Banca d'Italia, che si concentra sul rischio di credito nel portafoglio bancario. La proposta prevede l'adozione da parte dei supervisori di una regola automatica comune, da affiancare agli stress test sviluppati dagli intermediari, che consentirebbe di valutare l'adeguatezza delle riserve patrimoniali accumulate dalle banche e, se necessario, richiedere interventi correttivi.

Ai requisiti patrimoniali calcolati da ogni banca si applicherebbe un fattore di scala – determinato osservando la variabilità delle probabilità di default nel tempo – che riflette la differenza tra le fasi recessive dell'economia e le condizioni cicliche correnti. Lo scarto tra il requisito corretto per tenere conto della possibilità di peggioramento ciclico e quello corrente – che si riduce in recessione e aumenta nelle fasi di espansione – identifica il buffer che le banche sarebbero tenute ad accumulare nei periodi favorevoli. L'introduzione di uno stabilizzatore automatico contribuirebbe anche a ridurre le pressioni esterne che le autorità possono subire in condizioni di mercato esuberanti ed eliminerebbe altresì la necessità di giustificare l'utilizzo delle riserve accumulate nelle fasi di recessione, quando la percezione dei rischi è molto più elevata.

Nel 2008, con la piena entrata in vigore di Basilea II nella maggior parte dei principali paesi, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e il CEBS hanno anche avviato il monitoraggio dei requisiti patrimoniali calcolati in base ai metodi avanzati. Tale attività – alla quale la Banca d'Italia partecipa attivamente – consentirà di trarre indicazioni sia sull'adeguatezza del livello delle risorse di capitale detenute dalle banche sia sulla loro dinamica nel tempo, così da definire più compiutamente la natura degli eventuali interventi da adottare.

#### La gestione del rischio di liquidità

In tema di gestione del rischio di liquidità, nelle sedi internazionali è in corso una riflessione finalizzata alla costruzione di metriche comuni per la sua misurazione che tengano conto anche degli impatti di situazioni avverse sui flussi di cassa attesi e delle caratteristiche strutturali dei bilanci bancari.

Nell'ambito del gruppo di lavoro sulla liquidità del Comitato di Basilea (Working Group on Liquidity), la Banca d'Italia sostiene l'orientamento favorevole a uno schema di regolamentazione basato su due livelli. Il primo, concentrato sulle scadenze più

ravvicinate, è finalizzato ad assicurare che i deflussi di liquidità delle banche in uno scenario di stress siano coperti per un periodo sufficiente da un ammontare di attività altamente liquide. Il secondo, più strutturale, mira a garantire un equilibrio in termini di durata tra le poste dell'attivo e del passivo.

La Task Force on Liquidity Risk Management, costituita nell'ambito del CEBS su richiesta della Commissione europea al fine di individuare possibili convergenze nell'area della gestione del rischio di liquidità, ha pubblicato nel settembre 2008 un documento contenente raccomandazioni per l'industria e per le autorità di vigilanza. In ottobre il CEBS ha deciso di condurre ulteriori approfondimenti al fine di favorire la progressiva convergenza degli ordinamenti comunitari. In questo ambito sono in via di completamento due documenti riguardanti la composizione e la gestione dei buffer di liquidità, in condizioni normali e di stress, e l'individuazione di un set di informazioni quali/quantitative minimali da utilizzare nell'ambito dell'attività dei collegi dei supervisori.

Nel quadro delle iniziative promosse dal G20 per rafforzare il sistema finanziario, l'FSB ha emanato nell'aprile 2009 principi volti a garantire che i sistemi di remunerazione e incentivazione tengano conto dei rischi assunti e dei risultati effettivamente conseguiti dagli intermediari, analoghi a quelli introdotti in Italia già nel marzo 2008 (cfr. il riquadro: *L'evoluzione dei principi internazionali sui sistemi di remunerazione nel settore finanziario e le iniziative della Banca d'Italia*).

**Le regole in tema di sistemi di remunerazione**

Il rafforzamento della cooperazione internazionale figura tra le azioni da promuovere in base alle raccomandazioni del G20, dell'FSB, del Consiglio Ecofin e del CEBS.

**Il rafforzamento della cooperazione internazionale**

In ambito europeo, nel 2008 i comitati di vigilanza hanno lavorato per rafforzare il ruolo dei collegi dei supervisori nella vigilanza sulle istituzioni finanziarie cross-border. Agli inizi del 2009 il CEBS ha pubblicato un documento che riflette le prassi sviluppate dalle autorità di vigilanza che partecipano ai collegi dei maggiori gruppi bancari cross-border europei. Dall'analisi, coordinata dalla Banca d'Italia, emerge che i collegi rappresentano una struttura permanente e flessibile che consente il coordinamento delle attività di vigilanza tra le autorità dei diversi paesi in cui l'intermediario opera, la cui organizzazione riflette la natura e la complessità del gruppo bancario. Sono stati realizzati progressi nello scambio di informazioni e nella cooperazione per il riconoscimento a fini regolamentari dei modelli interni di valutazione dei rischi; sono, tuttavia, necessari avanzamenti nella valutazione congiunta dei rischi e nella pianificazione delle attività di vigilanza che ne conseguono, inclusa l'attività ispettiva. Come richiesto dalle modifiche alla direttiva sui requisiti di capitale delle banche approvate nel maggio di quest'anno (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza nella Relazione sull'anno 2008*), il CEBS ha di recente avviato i lavori, coordinati dalla Banca d'Italia, per la predisposizione di linee guida operative sul funzionamento dei collegi e sulla decisione congiunta da assumere nell'ambito del processo di revisione prudenziale dell'adeguatezza patrimoniale dei gruppi cross-border e delle loro componenti.

## L'EVOLUZIONE DEI PRINCIPI INTERNAZIONALI SUI SISTEMI DI REMUNERAZIONE NEL SETTORE FINANZIARIO E LE INIZIATIVE DELLA BANCA D'ITALIA

I meccanismi di remunerazione e incentivazione costituiscono un importante fattore competitivo per attrarre risorse qualificate, allineare gli interessi dei manager con quelli degli azionisti e degli altri soggetti interessati (*stakeholders*), creare stimoli all'efficienza e al profitto. Se non opportunamente congegnati possono tuttavia comportare un'eccessiva assunzione di rischi da parte degli intermediari e del sistema finanziario nel suo complesso nonché accentuarne il grado di ciclicità.

La crisi finanziaria ha riportato il tema all'attenzione degli organismi internazionali (1); distorsioni nel processo decisionale e nella struttura dei compensi sono infatti da annoverare tra le cause dell'attuale fase di instabilità. Schemi di incentivazione slegati dal complessivo sistema di gestione dei rischi degli intermediari, insufficiente dialettica in fase di elaborazione e approvazione delle politiche di remunerazione, bonus e compensi parametrati a risultati di breve periodo e non corretti per i rischi delle attività sottostanti, incentivi distorti per i soggetti con compiti di controllo e scarsa trasparenza sono le lacune più frequentemente riscontrate.

Nel quadro delle iniziative promosse dal G20 per rafforzare il sistema finanziario è stata quindi avviata in varie sedi internazionali l'elaborazione di nuovi e più stringenti indirizzi in materia di remunerazioni.

Ad aprile 2009 sono stati emanati principi da parte dell'FSB e del CEBS nonché una raccomandazione della Commissione europea per le politiche di remunerazione nel settore dei servizi finanziari (2). Il processo non è terminato: il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria sta facendo propri i principi emanati dall'FSB; la Commissione europea ha prospettato possibili modifiche alla direttiva 2006/48 (CRD) (3).

La proiezione internazionale di questi interventi è coerente con la rilevanza globale del fenomeno ed è idonea a preservare condizioni di parità competitiva tra gli intermediari dei diversi paesi. Pur con alcune differenze nel grado di dettaglio e nell'enfasi posta su taluni aspetti, inevitabili in un processo di così vasta portata, tali iniziative sono coordinate e forniscono indicazioni convergenti sui rimedi da adottare.

Obiettivo essenziale è garantire incentivi corretti all'assunzione dei rischi, allineando i compensi ai risultati effettivi di lungo periodo degli intermediari, nel rispetto della loro autonomia imprenditoriale. I nuovi principi fissano criteri riguardanti l'iter di approvazione, il controllo, l'informativa, la struttura dei compensi, il ruolo delle autorità.

(1) Si richiamano le indicazioni in tema di remunerazione già contenute nelle raccomandazioni della Commissione europea del 2004 e del 2005 per gli amministratori delle società quotate, nei principi di governo societario dell'OCSE (2004), nelle linee guida del Comitato di Basilea sul rafforzamento del governo societario nelle banche (2004). Alcuni di questi documenti sono in corso di aggiornamento.

(2) Questa si accompagna a un'altra raccomandazione, emanata dalla Commissione il 30 aprile 2009, relativa al regime delle remunerazioni degli amministratori delle società quotate.

(3) Si richiamano anche le iniziative di alcune associazioni rappresentative degli operatori di mercato (Institute of International Finance; Counterparty Risk Management Policy Group).

Sono richiesti, in particolare: adeguato coinvolgimento dell'organo amministrativo in fase di elaborazione e monitoraggio delle politiche di remunerazione, anche attraverso l'istituzione di un apposito comitato interno; bilanciamento tra componente fissa e variabile delle remunerazioni; retribuzioni variabili correlate ai risultati effettivamente conseguiti, opportunamente corretti per i rischi attuali e prospettici; determinazione della performance individuale anche sulla base di indicatori non finanziari e del contributo fornito a quella complessiva dell'intermediario; sistemi di differimento nella corresponsione dei compensi o di restituzione degli stessi in funzione dei risultati prodotti nel tempo; remunerazioni non dipendenti dai risultati economici delle attività da vigilare per i soggetti che svolgono compiti di controllo; verifiche periodiche sulla corretta applicazione dei criteri da parte delle funzioni di controllo interno (ad esempio audit, compliance); adeguata trasparenza nei confronti degli *stakeholders*. Le autorità di vigilanza sono chiamate a svolgere un'attenta e costante verifica sui sistemi di remunerazione adottati dagli intermediari e a promuovere tempestive ed efficaci misure correttive.

Sul tema delle remunerazioni nel settore finanziario l'Italia si è mossa in anticipo, precorrendo – e poi contribuendo a determinare con il supporto tecnico e la partecipazione ai vari comitati – gli indirizzi internazionali.

Già nel luglio 2007 veniva espressamente attribuito alla funzione di compliance delle banche il compito di verificare la coerenza del sistema premiante. Nel marzo 2008 sono state introdotte regole stringenti in tema di remunerazione nell'ambito della più ampia revisione della disciplina sull'organizzazione e il governo societario delle banche (cfr. *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007). La normativa italiana valorizza il ruolo dell'assemblea chiamata ad approvare le politiche di remunerazione e i piani basati su compensi finanziari (ad esempio stock option). I criteri sulla struttura dei compensi sono analoghi a quelli indicati nei documenti internazionali e si estendono a dipendenti e collaboratori esterni.

In relazione alla scadenza del 30 giugno, termine ultimo per l'adeguamento da parte delle banche alle disposizioni sulla governance, la Banca d'Italia ha emanato, a febbraio 2009, una nota di chiarimenti nella quale sono state, tra l'altro, fornite precisazioni sui contenuti dell'informativa da rendere all'assemblea sia nella fase dell'approvazione preventiva delle politiche di remunerazione, sia in quella di verifica sull'attuazione delle stesse.

In aprile si è richiamata l'importanza del rispetto tempestivo delle regole ed è stato chiesto al sistema bancario di trasmettere alla Banca d'Italia il documento sulle politiche di remunerazione predisposto per le assemblee.

La Banca d'Italia vigila sul rispetto delle politiche di remunerazione nell'ambito della complessiva azione di verifica sull'adeguatezza degli assetti organizzativo e di controllo degli intermediari e dispone, a tal fine, dei poteri di intervento e sanzionatori previsti in via generale a presidio della regolamentazione di vigilanza.

### La cooperazione in tema di gestione delle crisi

Sulla base dei risultati di un'indagine condotta nel primo semestre del 2008 in diversi paesi e sulla scorta di una prima riflessione sui recenti casi di dissesto, il Cross-Border Bank Resolution Group (CBRG) del Comitato di Basilea ha svolto un'analisi sui principali ostacoli alla gestione delle crisi di gruppi bancari transnazionali. Il gruppo ha di recente elaborato un rapporto preliminare relativo agli aspetti principali sui quali intervenire; è emerso che le procedure disponibili a livello nazionale non si sono dimostrate adeguate a gestire crisi sistemiche transnazionali, rendendosi necessarie soluzioni ad hoc basate sull'uso dei fondi pubblici; inoltre, gli strumenti di intervento definiti nei diversi ordinamenti non sono stati concepiti per fronteggiare crisi transnazionali, essendo mirati essenzialmente alla protezione degli interessi nazionali.

### Working group on early intervention della UE

La Commissione europea, nell'ambito del Comitato di secondo livello, ha costituito un gruppo di lavoro per l'esame degli strumenti di gestione anticipata delle crisi bancarie (Working group on early intervention), anche in vista di una revisione della direttiva CE 2001/24 in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi. Il gruppo ha l'obiettivo di suggerire possibili soluzioni per accrescere la coerenza della gestione delle crisi di banche cross-border con il processo di integrazione del mercato europeo. La Commissione europea renderà pubblico nel 2009 un documento concernente gli strumenti e le procedure di *bank resolution*, che dovrebbe delineare i successivi sviluppi regolamentari.

### Il miglioramento nella valutazione degli strumenti finanziari e nella trasparenza

La crisi finanziaria ha sollecitato riflessioni e cambiamenti sia da parte degli organismi contabili, sia da parte dei Comitati di vigilanza sulla valutazione degli strumenti finanziari e la trasparenza nei confronti del mercato. Il Comitato di Basilea e il CEBS hanno fornito commenti ai progetti di revisione dei principi contabili internazionali formulati dai competenti organismi; hanno elaborato linee guida dirette sia alle autorità di Vigilanza sia alle istituzioni finanziarie; hanno condotto indagini volte a formulare esplicite raccomandazioni, seguite da un'azione di monitoraggio delle prassi e dei comportamenti degli operatori.

Con riferimento al primo aspetto, particolare rilievo ha assunto il contributo fornito con riferimento agli emendamenti degli standard riguardanti la valutazione (IAS 39) e la disclosure (IFRS 7) degli strumenti finanziari (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008). Ulteriori contributi sono stati forniti sulle altre iniziative di revisione degli standard, fra cui quella sui criteri di classificazione degli strumenti finanziari in strumenti di patrimonio o strumenti di debito e quella relativa alla definizione del perimetro di consolidamento contabile. L'attività di commento ha riguardato anche i progetti di standard in materia di revisione contabile. Nell'ambito di queste iniziative, l'apporto della Banca d'Italia è stato teso a innalzare la qualità e la coerenza interna degli standard nonché a favorire comportamenti uniformi da parte dei soggetti interessati, anche attraverso la previsione di apposite regole applicative.

Con riferimento alle indagini volte a formulare raccomandazioni, il Comitato di Basilea ha elaborato linee guida in tema di adeguatezza dei processi di valutazione, controllo e gestione dei rischi finanziari delle banche, specie con riferimento agli strumenti finanziari valutati al fair value; è stata ribadita l'importanza della qualità della revisione contabile che deve essere in grado di porsi in un rapporto di integrazione e complementarità con la stessa azione di vigilanza. Le raccomandazioni emanate dal Comitato sono in linea con la posizione espressa dalla Banca d'Italia. Il CEBS si è

concentrato su tematiche relative alla valutazione di prodotti finanziari complessi e illiquidi nonché alla trasparenza dell'informativa resa dalle banche al mercato.

A un rapporto pubblicato dal CEBS nel giugno 2008 in materia di valutazione di prodotti finanziari illiquidi ha fatto seguito un primo follow-up che ha verificato come, a fronte di iniziative concrete avviate dagli organismi internazionali in materia contabile e di alcuni progressi riscontrati nei comportamenti degli intermediari, vi siano ancora margini di miglioramento, sotto il profilo sia delle regole di bilancio sia delle prassi operative. In particolare, la Banca d'Italia ha posto l'attenzione sulle diverse metodologie di calcolo del fair value degli strumenti finanziari che contribuiscono a determinare l'affidabilità di tali valori, sull'opportunità di chiarire le regole di classificazione degli strumenti finanziari nell'ambito dei portafogli contabili previsti dallo IAS 39 e le modalità di calcolo delle perdite di valore (*impairment*) con riferimento a strumenti finanziari allocati nel portafoglio "disponibile per la vendita".

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 il CEBS ha proseguito i lavori orientati a favorire la convergenza delle regole e delle prassi di vigilanza; la Banca d'Italia ha coordinato un'indagine sui poteri delle autorità di vigilanza dell'Unione, richiesta dalla Commissione europea e dall'Ecofin, che riguarda soprattutto i poteri sanzionatori e le misure di intervento attuabili nelle situazioni di difficoltà degli intermediari. I risultati dell'indagine mostrano che, a fronte di una sostanziale uniformità dei poteri delle autorità di vigilanza in condizioni normali, sussistono differenze nelle misure disponibili per far fronte a situazioni di difficoltà, con riferimento sia agli strumenti utilizzabili sia alle condizioni necessarie per la loro attivazione. In particolare, le procedure di risanamento e liquidazione sono caratterizzate da significative differenze relative al ruolo delle autorità di vigilanza e a quello delle autorità giudiziarie.

**La convergenza delle prassi di vigilanza**

Nel dicembre 2008 sono state pubblicate le linee guida emanate dai comitati delle autorità di vigilanza dei settori bancario, mobiliare e assicurativo (CEBS, CCSR e CEIOPS), relative alla valutazione prudenziale dell'acquisizione e dell'incremento di partecipazioni nel settore finanziario. Le linee guida sono dirette ad assicurare una maggiore convergenza delle prassi di vigilanza delle autorità nazionali; forniscono indicazioni applicative sui criteri di valutazione definiti dalla direttiva, individuano una lista armonizzata delle informazioni che l'acquirente è tenuto a trasmettere in occasione della presentazione dell'istanza di autorizzazione, definiscono gli aspetti procedurali relativi alla cooperazione fra le autorità di vigilanza coinvolte in un progetto di acquisizione. La Banca d'Italia, che ha contribuito ai lavori, ha sostenuto l'impostazione adottata nel documento che riflette prassi condivise nella valutazione degli assetti proprietari degli intermediari.

### 3.5 L'attività normativa

La Banca d'Italia ha fornito il proprio contributo alla revisione della direttiva sui requisiti di capitale delle banche approvata nel maggio di quest'anno (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008) sia in sede di predisposizione delle risposte fornite dal CEBS alle diverse richieste di parere della Commissione, sia

**La normativa dell'Unione europea**

collaborando con il MEF nella negoziazione presso gli organismi comunitari. La Banca d'Italia ha sostenuto l'approccio della Commissione volto a introdurre nella legislazione comunitaria l'obbligatorietà della costituzione dei collegi e a rafforzare il ruolo dell'autorità che esercita la vigilanza consolidata sia in situazioni di crisi sia in tempi normali.

In materia di strumenti ibridi computabili nel patrimonio di base la posizione sostenuta dalla Banca d'Italia è stata volta a conseguire un miglioramento della qualità degli strumenti stessi.

Per quanto riguarda la revisione della disciplina sulla concentrazione dei rischi, è stato condiviso l'approccio proposto dal CEBS, volto a: ridurre le discrezionalità nazionali; rivedere il trattamento prudenziale di alcune attività di rischio (tra cui le esposizioni infragruppo e quelle interbancarie); allineare la disciplina in questione alle previsioni in materia di rischio di credito e di tecniche di attenuazione del rischio.

Relativamente alla disciplina delle cartolarizzazioni, le modifiche apportate alla direttiva riflettono in larga misura le proposte di intervento definite dal Comitato di Basilea, alla cui definizione la Banca d'Italia ha collaborato attivamente. In prospettiva, è opportuna una più generale revisione del trattamento prudenziale delle operazioni di cartolarizzazione, con particolare riferimento all'utilizzo dei giudizi delle agenzie di rating e alla calibrazione dei requisiti patrimoniali. Iniziative in tal senso sono in programma da parte sia del Comitato di Basilea sia della Commissione europea.

Nel corso del 2008 si è svolto presso il Consiglio UE il negoziato relativo alla proposta di direttiva che rivede la disciplina dei fondi comuni di investimento armonizzati (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008). La Banca d'Italia ha fornito collaborazione al MEF.

Nel mese di maggio 2009 è stato avviato presso il Consiglio UE il negoziato su una proposta di direttiva volta a sottoporre ad autorizzazione e vigilanza le società di gestione di fondi di investimento alternativi (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008); anche in questo caso la Banca d'Italia partecipa al negoziato, fornendo collaborazione al MEF.

La Banca d'Italia ha contribuito all'esame presso il Consiglio UE della proposta di regolamento in materia di agenzie di rating, sul quale nell'aprile 2009 Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un accordo. Particolare attenzione è stata dedicata al coordinamento tra le disposizioni del regolamento e la disciplina sulle External Credit Assessment Institutions (ECAI) contenuta nella direttiva sui requisiti patrimoniali delle banche, anche sotto il profilo della cooperazione tra autorità. La Banca d'Italia partecipa ai lavori del CEBS per l'allineamento delle linee guida applicative in materia di ECAI, adottate dal Comitato nel 2006, al nuovo contesto normativo.

#### **Normativa in materia di governance**

Nel marzo 2008 la Banca d'Italia ha emanato disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007); entro il 30 giugno 2009 gli intermediari ne devono assicurare il rispetto pieno e sostanziale, verificare la coerenza dei propri assetti di governo, realizzare gli eventuali interventi correttivi.

Per promuovere una corretta e omogenea applicazione delle nuove disposizioni, si è sviluppata un'intensa interazione con il sistema bancario; nel febbraio 2009 sono stati forniti chiarimenti di carattere operativo in merito ad alcuni profili (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

A seguito di un confronto con le associazioni rappresentative di categoria, a marzo del 2009 è stato valutato favorevolmente lo “statuto tipo” delle banche di credito cooperativo integrato per tenere conto delle nuove regole di governance. Le banche che hanno adottato il nuovo “statuto tipo” hanno potuto ricorrere a una procedura semplificata di accertamento, da parte della Banca d'Italia, della compatibilità delle modifiche statutarie con la sana e prudente gestione.

La disciplina sul governo societario include criteri per la definizione dei sistemi di remunerazione e incentivazione che anticipano soluzioni poi affermate anche in ambito internazionale. Nell'aprile di quest'anno è stata richiamata l'importanza del rispetto tempestivo di questi criteri, riferiti sia alla struttura dei compensi sia al processo di elaborazione e approvazione; è stato chiesto al sistema bancario di trasmettere alla Banca d'Italia il documento sulle politiche di remunerazione predisposto per le assemblee.

Nel marzo 2009 la Banca d'Italia ha posto in consultazione pubblica nuove norme sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e sulla correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti; la consultazione si è conclusa a metà maggio. La riforma semplifica la documentazione di trasparenza ed è volta a favorire chiarezza e comparabilità delle informazioni, rafforzare la tutela della clientela, tenere conto dei più recenti interventi del legislatore (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008). Le soluzioni proposte sono state vagliate alla luce dei risultati di un'analisi preliminare di impatto della regolamentazione; una valutazione definitiva – che beneficerà anche delle informazioni raccolte nel corso della consultazione – sarà fornita all'atto dell'emanazione della normativa. Sarà altresì pubblicato, sul sito internet dell'Istituto, un apposito documento contenente le motivazioni delle scelte regolamentari compiute a seguito di un'attenta considerazione delle osservazioni e dei commenti pervenuti.

**La trasparenza nei rapporti tra intermediari e clienti**

In attuazione dell'articolo 2, comma 5, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, nel dicembre 2008 la Banca d'Italia ha emanato disposizioni di trasparenza in materia di mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione principale (1). Considerata la complessità del ventaglio delle offerte degli intermediari e al fine di agevolare le scelte del cliente verso prodotti potenzialmente più confacenti alle proprie esigenze, è stato loro chiesto di predisporre un documento che sintetizzi, per tutti i mutui offerti, le principali caratteristiche.

Nel 2008 la Banca d'Italia ha partecipato a un Osservatorio costituito presso il MEF per seguire la corretta applicazione da parte del sistema bancario della con-

---

(1) L'articolo dispone che gli intermediari che offrono mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione principale devono assicurare ai clienti, a partire dal 1° gennaio 2009, la possibilità di stipulare contratti anche a un tasso variabile indicizzato a quello sulle operazioni di rifinanziamento principale della BCE; il tasso complessivo applicato deve essere in linea con quello praticato per le altre forme di indicizzazione offerte; alla Banca d'Italia è affidata l'adozione di norme volte ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'offerta di questi prodotti.

venzione stipulata nel giugno 2008 tra il MEF e l'ABI (in base all'art. 3 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con la legge 24 luglio 2008, n. 126) che ha permesso ai titolari di mutui a tasso variabile di ottenere la stabilizzazione delle rate rispetto all'ammontare pagato nel 2006.

Nel luglio 2008 il CICR, con delibera assunta su proposta della Banca d'Italia, ha delineato campo di applicazione, struttura e regole di funzionamento dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela previsti dall'articolo 128-*bis* del TUB; alla Banca d'Italia sono stati affidati compiti di nomina dei membri dell'organo decidente, di svolgimento di attività di supporto tecnico e organizzativo, di emanazione delle disposizioni applicative (2).

Dopo una fase di consultazione pubblica durata sino alla fine di maggio, la Banca d'Italia ha emanato la regolamentazione attuativa che disciplina: l'ambito di applicazione del nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie; le modalità con cui gli intermediari devono aderire al sistema; la composizione e il funzionamento dell'organo decidente; l'attività della segreteria tecnica; i costi dei sistemi; il procedimento, i tempi e le modalità delle decisioni; l'adesione alla rete Fin.Net, promossa dalla Commissione europea per collegare i sistemi di *alternative dispute resolution* (ADR) insediati nei diversi Stati membri. Il nuovo sistema – chiamato “Arbitro Bancario Finanziario” – è disegnato per permettere ai clienti delle banche e degli intermediari finanziari di ottenere in modo semplice, rapido e poco costoso una decisione imparziale su reclami che non abbiano trovato soluzione nell'interlocuzione diretta con l'intermediario; a esso sono tenuti ad aderire tutti gli intermediari bancari e finanziari.

Sono previsti tre collegi giudicanti con sede a Milano, Roma e Napoli; i clienti delle banche potranno rivolgersi a tutte le filiali della Banca d'Italia aperte al pubblico sia per ottenere informazioni sia per presentare i ricorsi. I collegi saranno costituiti da cinque componenti nominati dalla Banca d'Italia, due dei quali su designazione, rispettivamente, di organismi associativi degli intermediari e dei clienti in modo da assicurare l'imparzialità e la rappresentatività dell'organo. Ciascun collegio sarà affiancato da una segreteria tecnica della Banca d'Italia; un'apposita struttura presso l'Amministrazione centrale della Banca d'Italia svolgerà compiti di coordinamento delle segreterie tecniche e di informazione pubblica sull'attività dei collegi, anche attraverso la predisposizione di una relazione sull'attività dell'Arbitro. Per facilitare la consultazione e la diffusione degli orientamenti seguiti dall'Arbitro, verrà istituito un archivio delle decisioni rese, consultabile on-line. Per dare concreto avvio al nuovo sistema, l'Istituto sta ultimando le necessarie attività organizzative e operative (cfr. il paragrafo: *La protezione del consumatore*).

La direttiva 2007/44 CE ha introdotto una nuova disciplina, di armonizzazione massima, su “regole procedurali e criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario” (3). Il recepimento della direttiva

(2) Cfr. delibera CICR del 29 luglio 2008, n. 275.

(3) In parziale attuazione della direttiva, con il decreto legge n. 185/2008 (articolo 14) è stato eliminato il divieto per le imprese non finanziarie di acquisire partecipazioni di controllo o superiori al 15 per cento in banche.

nell'ordinamento italiano – che avrebbe dovuto essere realizzato entro il 21 marzo scorso – richiede la modifica di alcune disposizioni dei testi unici bancario e finanziario; la Banca d'Italia ha collaborato con il MEF per predisporre uno schema legislativo di intervento. Attualmente una delega al Governo per il recepimento della direttiva è contenuta nella legge comunitaria per il 2008.

La direttiva reca disposizioni chiare e dettagliate che – secondo un'impostazione condivisa dal MEF e in attesa del provvedimento legislativo di attuazione – sono applicabili alle istanze per l'acquisizione di partecipazioni in banche e SIM pervenute dopo la scadenza del termine di recepimento. A maggio scorso la Banca d'Italia ha diffuso al sistema una nota informativa con la quale sono state dettate indicazioni operative e procedurali.

Nel luglio del 2008 il CICR, su proposta della Banca d'Italia, ha approvato due ulteriori deliberazioni. La prima riguarda le partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari e sostituisce il provvedimento del 1993 incentrato su un articolato sistema di autorizzazioni e vincoli. La revisione normativa comporta, innanzitutto, limiti meno stringenti – in linea con la disciplina comunitaria e l'indirizzo seguito negli altri maggiori paesi europei – per l'acquisizione di partecipazioni in soggetti non finanziari, così da rimuovere disparità competitive suscettibili di penalizzare gli operatori nazionali. Sono altresì previsti una semplificazione delle regole e dei controlli sull'acquisizione di partecipazioni in imprese di natura finanziaria e un aggiornamento della disciplina per tenere conto dell'evoluzione del diritto societario, dei principi contabili internazionali, dell'operatività degli intermediari. La seconda deliberazione, in materia di attività di rischio delle banche verso i soggetti collegati, stabilisce un articolato quadro di limiti quantitativi e regole procedurali per presidiare i conflitti di interesse nelle relazioni con parti correlate. Alla Banca d'Italia è affidata la messa a punto della normativa di attuazione delle due deliberazioni.

Nel dicembre del 2008, in linea con le raccomandazioni dell'FSB, sono state fornite precisazioni sull'utilizzo, da parte delle banche e degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del TUB, dei rating esterni ai fini della determinazione dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito nel metodo standardizzato. In particolare, è stato chiesto agli intermediari di verificare periodicamente la coerenza dei rating esterni rispetto alle analisi autonomamente effettuate sulla qualità dei soggetti finanziati, comunicando gli esiti di tali valutazioni alla Banca d'Italia nel caso in cui emergano significativi e frequenti disallineamenti.

**Normativa prudenziale**

Il 15 gennaio 2009 è stato emanato il terzo aggiornamento delle “Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche” (Circolare del 27 dicembre 2006, n. 263) con il quale è stato precisato il trattamento prudenziale delle partecipazioni bancarie e finanziarie detenute nel portafoglio di negoziazione per le quali le banche operano in qualità di *market maker*.

In ragione delle significative innovazioni del quadro regolamentare intervenute nell'ultimo biennio, la Banca d'Italia ha fornito criteri interpretativi per indirizzare gli intermediari nell'applicazione delle nuove norme.

Le recenti disposizioni sui consorzi di garanzia collettiva dei fidi hanno valorizzato il ruolo di questi ultimi nella riduzione dei costi dell'informazione sui soggetti da affidare e dei rischi nei casi di inadempimento, al fine di favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Atteso che il nuovo quadro normativo consente ai confidi di assumere la veste di banca cooperativa o di intermediario iscritto nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB, è imposto agli stessi di avere una dotazione patrimoniale sufficiente a coprire i rischi derivanti dallo svolgimento della loro attività. È pertanto emersa la necessità di precisare i presupposti per la computabilità nel patrimonio di vigilanza dei contributi pubblici di origine nazionale e comunitaria, peculiari poste presenti nei bilanci di tali intermediari. Al riguardo, è stata esclusa la computabilità di fondi pubblici caratterizzati da vincoli di destinazione in grado di pregiudicarne la capacità di coprire le perdite aziendali.

In relazione alla disciplina emanata dal MEF e dalla Banca d'Italia in materia di obbligazioni bancarie garantite sono state fornite precisazioni sulle caratteristiche degli attivi ammessi a garanzia delle obbligazioni, sui requisiti delle banche emittenti, sulle competenze degli organi sociali e sui controlli interni.

Nel settembre 2008, nell'ambito degli approfondimenti condotti sugli effetti della crisi finanziaria, la Banca d'Italia ha avviato una rilevazione di carattere temporaneo finalizzata ad acquisire informazioni (a livello consolidato) dagli intermediari bancari, finanziari e mobiliari circa l'esposizione propria e della clientela nei confronti di alcuni dei principali gruppi bancari e finanziari esteri.

#### Gestione collettiva del risparmio

In linea con l'obiettivo di rilancio del settore della gestione collettiva del risparmio, le iniziative normative hanno ampliato l'autonomia operativa delle società, valorizzando le capacità gestionali e di controllo dei rischi degli operatori.

Al fine di recepire la direttiva CE 19 marzo 2007, n. 16, in materia di investimenti ammissibili per gli OICVM (direttiva "*eligible assets*"), e le indicazioni della raccomandazione della Commissione europea 2004/383, in materia di utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte dei fondi comuni, nel dicembre 2008 è stato modificato il regolamento sulla gestione collettiva del risparmio. Sono state ampliate le possibilità di investimento dei fondi estendendole anche ai derivati di credito e alle quote di fondi chiusi; è stata, inoltre, riconosciuta alle SGR la facoltà di utilizzo di modelli interni per calcolare i limiti di esposizione dei fondi verso strumenti finanziari derivati, previa verifica da parte della Banca d'Italia del rispetto di specifici limiti quantitativi all'esposizione e della sussistenza di adeguati requisiti organizzativi.

In linea con gli obblighi statistici "armonizzati" previsti dalla BCE per gli OICR operanti nell'area dell'euro, sono state apportate modifiche agli schemi segnalatici dei fondi comuni e delle Sicav. Inoltre, al fine di allineare le segnalazioni delle SGR a quelle degli altri intermediari operativi nella gestione del risparmio (banche e SIM), si è provveduto a chiedere la ripartizione dei portafogli in gestione, diversi da quelli dei fondi comuni (gestioni individuali, fondi pensione, ecc.), per singolo strumento finanziario anziché per categoria.

In ragione dei nuovi compiti nel comparto dell'intermediazione finanziaria non bancaria che hanno fatto seguito all'incorporazione dell'Ufficio italiano dei cambi, la Banca d'Italia ha promosso diverse iniziative per razionalizzare la disciplina del settore attraverso una revisione della vigente normativa. Sono previsti interventi sia sulla normativa primaria sia su quella secondaria finalizzati alla riduzione della numerosità dei soggetti iscritti, alla riqualificazione del comparto e al rafforzamento del relativo sistema dei controlli.

**Intermediazione finanziaria**

La Banca d'Italia ha rilasciato al MEF un parere positivo sul decreto ministeriale del 17 febbraio 2009, n. 29 in materia di intermediari finanziari. Il decreto ha coordinato in un unico testo normativo le previgenti disposizioni regolamentari in materia di intermediari finanziari non bancari, introducendo alcune rilevanti novità. Le società per la cartolarizzazione dei crediti non figurano più nel novero degli intermediari finanziari tenuti all'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB; è stata integrata la definizione di servizi di pagamento; con riferimento agli intermediari che esercitano l'attività di rilascio di garanzie, è stato elevato il requisito minimo del capitale richiesto ed è stata imposta la forma giuridica di società per azioni; sono state modificate alcune condizioni per la sussistenza dell'obbligo di iscrizione all'elenco speciale.

Inoltre la Banca d'Italia ha adottato, a maggio del 2009, un provvedimento in materia di intermediari iscritti nell'elenco generale ai sensi degli articoli 106, 113 e 155 del TUB con cui si è provveduto a rafforzare i controlli sui medesimi, ampliando le informazioni richieste in sede di iscrizione e valorizzando la responsabilità degli intermediari nella verifica dei requisiti di esponenti e partecipanti.

Per rendere più efficiente il sistema di segnalazione delle informazioni sui finanziamenti (*credit reporting* pubblico) e ridurre gli oneri gestionali a carico degli intermediari, nel settembre 2008, su proposta della Banca d'Italia, è stata soppressa la Centrale dei rischi di importo contenuto (CRIC) istituita con delibera CICR del 3 maggio 1999. Contestualmente è stata accentrata presso la Centrale dei rischi gestita dalla Banca d'Italia la rilevazione delle informazioni sul credito attualmente raccolte dalla CRIC (4). L'iniziativa è stata preceduta da una fase di consultazione pubblica dalla quale è emersa una diffusa condivisione del progetto da parte delle associazioni rappresentative degli intermediari, delle imprese e dei consumatori. La Banca d'Italia nel novembre 2008 ha aggiornato le istruzioni che disciplinano la Centrale dei rischi riducendo coerentemente la soglia di censimento.

**Revisione del sistema del *credit reporting* pubblico**

La Banca d'Italia collabora con le istituzioni e le altre autorità a vario titolo impegnate nel processo di produzione normativa nel comparto bancario e finanziario.

**Collaborazione istituzionale nel processo di produzione normativa**

L'Istituto ha dato il proprio supporto di analisi in relazione ai provvedimenti adottati da Parlamento e Governo – a partire da ottobre 2008 – volti a ristabilire la fiducia nel sistema finanziario. Sono stati forniti pareri, commenti ed elementi di valutazione sul decreto ministeriale attuativo dell'articolo 12, comma 12, del decreto

(4) Decreto del 22 settembre 2008, n. 374 adottato d'urgenza dal Ministro dell'Economia e delle finanze in qualità di presidente del CICR.

legge n. 185/2008, concernente il sostegno pubblico alla ricapitalizzazione di banche sane; sul provvedimento di attuazione dell'articolo 14 del decreto legge n. 185/2008, emanato per far fronte alle tensioni di liquidità dei fondi speculativi; sul trattamento prudenziale delle garanzie di ultima istanza fornite dallo Stato e assistite dall'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 11, comma 4, del medesimo decreto legge; sulle modalità di attuazione dei decreti legge n. 155 e n. 157 del 2008 in tema di ricapitalizzazione di banche in situazione di difficoltà, garanzia integrativa dello Stato sui depositi bancari, garanzia pubblica sull'emissione di nuove passività bancarie, ricorso alle procedure di gestione delle crisi anche in caso di grave illiquidità della banca.

Nel 2008 e nei primi mesi dell'anno in corso – su richiesta dei dicasteri o di altre autorità competenti – è stata fornita collaborazione su ulteriori tematiche di rilievo per il settore bancario e finanziario, tra cui: i criteri di delega legislativa al Governo, contenuti nella legge comunitaria per il 2008, sulla base dei quali procedere al recepimento della direttiva 2008/48 CE sul credito ai consumatori, a interventi sulla normativa dei rapporti tra gli intermediari e la clientela, a una riforma organica della disciplina in materia di intermediari finanziari, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi; la disciplina secondaria dell'operatività in derivati degli enti locali che il MEF deve adottare, sentite la Banca d'Italia e la Consob; lo schema di decreto legislativo recante alcune modifiche al TUF riguardanti, tra l'altro, l'estensione ai sistemi multilaterali di negoziazione degli obblighi di disclosure e dei sistemi di controllo e sanzionatori già previsti per i mercati regolamentati; il coordinamento con la Consob sulle normative in materia di operazioni con parti correlate; lo schema di decreto ministeriale riguardante le modalità di funzionamento del Fondo nazionale per l'innovazione; lo schema di regolamento sui requisiti di professionalità, onorabilità, indipendenza e patrimoniali per l'iscrizione all'albo delle persone fisiche consulenti finanziari, ai sensi dell'articolo 18-*bis* del TUF; il regolamento Consob del dicembre 2008 disciplinante la Camera di conciliazione e arbitrato istituita ai sensi del decreto legislativo n. 179/2007.

### 3.6 L'analisi di impatto della regolamentazione

Nella definizione degli interventi regolamentari, l'interlocuzione con gli operatori è da tempo prassi consolidata della Banca d'Italia; questa non prescinde da un'analisi, anche quantitativa, degli impatti della regolamentazione. La “codificazione” di tale approccio in una norma è stata compiuta dall'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, dove è richiesto che gli atti regolamentari adottati da Banca d'Italia, Consob, Isvap e Covip siano accompagnati da una relazione che illustri le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Il regolamento di attuazione dell'articolo 23 e un documento di linee guida operative per la conduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono in corso di predisposizione da parte della Banca d'Italia. Sotto il profilo organizzativo, nel 2008 è stata istituita all'interno dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria un'apposita unità (Settore Impatto della regolamentazione).

L'AIR mira a individuare in modo analitico i possibili effetti economici dell'intervento regolamentare e a migliorare la trasparenza e la responsabilità dell'azione normativa. Essa prevede generalmente due fasi. Nella prima sono analizzati gli aspetti teorici e le evidenze empiriche sulle ragioni alla base dell'intervento normativo o della revisione di una normativa in vigore; nella seconda sono identificati gli effetti economici che diverse opzioni potrebbero produrre sulle principali categorie di soggetti interessati dall'azione regolamentare.

L'analisi d'impatto è parte integrante del processo normativo. Un primo documento, che riporta valutazioni preliminari, viene di norma allegato al documento di consultazione della proposta normativa; la relazione definitiva, che beneficia delle informazioni raccolte attraverso il dialogo con gli operatori, è pubblicata al momento dell'emanazione della normativa.

Il primo esempio di applicazione strutturata dell'AIR da parte della Banca d'Italia è rappresentato dalla revisione della normativa secondaria sulla trasparenza (cfr. il paragrafo: *L'attività normativa* in questa Relazione e il capitolo 19: *L'attività di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

### 3.7 I controlli sulle banche e sui gruppi bancari

Nel corso del 2008 il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) svolto sulle banche e sui gruppi bancari è stato soprattutto orientato a verificare l'evoluzione dei rischi e l'adeguatezza dei relativi presidi, patrimoniali e organizzativi, in relazione al progressivo aggravarsi della crisi finanziaria e del quadro congiunturale. Sono state intensificate le analisi e i controlli sull'adeguatezza del patrimonio, sul rischio di liquidità, sull'esposizione verso prodotti ad alto rischio e nei confronti di primari intermediari esteri, sulla qualità degli attivi creditizi (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

**L'attività di analisi  
e valutazione**

Le valutazioni sui profili di rischio e sulla complessiva situazione aziendale dei soggetti vigilati sono basate su un approccio consolidato. È questo uno dei principi su cui si fonda il modello di vigilanza definito dalla nuova "Guida per l'attività di Vigilanza", che entrerà pienamente in vigore nell'anno corrente. È passato da 28 a 45 il numero dei gruppi bancari sui quali è stato espresso un giudizio a livello consolidato. Nel 60 per cento dei casi (gruppi rappresentativi del 45 per cento dell'attivo totale del sistema) sono riscontrabili giudizi intermedi; valutazioni positive sono riferibili al 29 per cento dei gruppi esaminati (42 per cento dell'attivo totale); la situazione complessiva è considerata sfavorevole per il restante 11 per cento, costituito da soggetti di minori dimensioni che rappresentano una frazione molto modesta del sistema (2,6 per cento dell'attivo totale).

Le valutazioni espresse a livello individuale hanno riguardato tutte le banche indipendenti e quelle riconducibili a gruppi bancari, ove considerate rilevanti in termini di impatto sistemico, funzione svolta nell'ambito del gruppo di appartenenza, livello di problematicità. I giudizi espressi sono indicativi, nel complesso, di un lieve peggioramento della situazione tecnica, come evidenziato dal peso crescente, in termini di

fondi intermediati, delle classi di banche cui sono stati assegnati giudizi intermedi o sfavorevoli (tav. 3.2). A ciò concorrono soprattutto le valutazioni assegnate ai profili della redditività e della rischiosità, che nel corso del 2008 hanno cominciato a risentire degli effetti della crisi.

Tavola 3.2

**VALUTAZIONI DELLE BANCHE EFFETTUATE DALLA VIGILANZA (1)**

(in percentuale sui fondi intermediati delle banche valutate)

Anno	Favorevoli	Intermedie	Sfavorevoli
2002	44,7	48,5	6,8
2003	45,0	45,8	9,2
2004	43,8	47,0	9,2
2005	55,5	39,0	5,5
2006	42,9	51,3	5,8
2007	35,3	57,8	6,9

(1) La vigilanza ha modificato a partire dal 1998 i criteri di valutazione del profilo dell'organizzazione delle banche e a partire dal 2003 quelli relativi alla rischiosità del credito.

**L'analisi dei gruppi  
con proiezione internazionale:  
i collegi dei supervisori**

Per i gruppi bancari a vocazione internazionale l'esame del profilo di rischio complessivo e il coordinamento dell'azione di vigilanza sono stati realizzati in misura crescente attraverso l'attività dei collegi dei supervisori. La Banca d'Italia svolge il ruolo di *home supervisor* per i gruppi UniCredit e Intesa Sanpaolo.

Nel caso di UniCredit, oltre alle consuete riunioni collegiali (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008), si sono tenuti sette incontri nei paesi dell'Europa centrale e orientale nei quali più significativa è l'operatività del gruppo; vi hanno preso parte, oltre alle autorità locali, anche esponenti delle banche controllate. Tale modalità di confronto ha consentito uno scambio di vedute più ampio sull'andamento economico dell'area e sulla situazione tecnica delle filiazioni; è emerso come, in tali contesti, queste ultime abbiano adottato politiche più conservative rispetto alle banche locali. Al fine di rendere più fluido, tempestivo e sicuro lo scambio delle informazioni tra le autorità che compongono il collegio e favorire lo svolgimento di analisi congiunte, la Banca d'Italia ha istituito un sito internet dedicato, caratterizzato da elevati livelli di tutela dell'integrità dei dati. In attuazione di una specifica raccomandazione del Financial Stability Board, alla fine del 2008 è stato inoltre costituito un gruppo ristretto in materia di liquidità, con funzioni complementari rispetto a quelle del collegio di supervisione, cui partecipano esponenti delle autorità di vigilanza e delle banche centrali.

I collegi dei gruppi UniCredit e Intesa Sanpaolo stanno anticipando lo svolgimento di attività che diverranno obbligatorie a partire dal 2011, con l'entrata in vigore degli emendamenti alla direttiva sui requisiti di capitale delle banche, approvati alla fine di maggio. In particolare, sono stati oggetto di approfondimento temi attinenti al processo di pianificazione patrimoniale dei due gruppi; si è avviata la definizione delle concrete modalità di conduzione dello SREP in maniera congiunta e coordinata tra le diverse autorità competenti.

Nel 2008 la Banca d'Italia ha anche partecipato a sette collegi di banche estere in qualità di autorità responsabile della vigilanza sulle relative filiazioni italiane (*host supervisor*). I temi affrontati nel corso delle riunioni hanno riguardato: i riflessi della crisi sulla rischiosità degli intermediari, l'estensione dei modelli interni adottati dalla casa-madre per la determinazione del requisito patrimoniale sul rischio di credito, l'utilizzo a fini prudenziali dei sistemi gestionali di misurazione dei rischi.

Conformemente alle decisioni assunte dal CEBS sono stati avviati contatti per la sottoscrizione di protocolli di intesa multilaterali per la cooperazione e il coordinamento dell'attività di vigilanza sui gruppi UniCredit e Intesa Sanpaolo; analoghi accordi verranno siglati a breve in qualità di *host supervisor* per le filiazioni italiane di banche estere.

Gli interventi di vigilanza effettuati nel corso del 2008, nella forma di lettere di richiamo o di audizioni con gli esponenti aziendali, sono stati 955 (tav. 3.3) e hanno interessato 330 banche, pari a oltre il 40 per cento delle vigilate. Tali interventi – attuati coerentemente con le risultanze dell'attività di analisi e valutazione – hanno riguardato soprattutto i profili più esposti agli effetti delle turbolenze finanziarie e del peggioramento della situazione congiunturale. Si sono diretti anche verso le banche specializzate (cfr. il riquadro: *Le banche specializzate*).

### Gli interventi di vigilanza

Tavola 3.3

#### INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE BANCHE

Banche	2007			2008		
	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi
Banche appartenenti ai primi 6 gruppi .....	66	39	105	34	40	74
Altre banche spa o popolari .....	118	105	223	153	121	274
BCC .....	219	298	517	311	296	607
<b>Totale ...</b>	<b>403</b>	<b>442</b>	<b>845</b>	<b>498</b>	<b>457</b>	<b>955</b>

#### LE BANCHE SPECIALIZZATE

La crisi finanziaria ha prodotto effetti anche su un particolare segmento del sistema bancario, quello delle banche specializzate. Rientrano in tale categoria quelle aziende, non facenti parte dei primari gruppi bancari, che svolgono la loro attività su base individuale o a capo di gruppi di piccola e media dimensione e aventi una operatività non tradizionale.

Una possibile classificazione, effettuata in base alle caratteristiche operative, permette di individuare tre categorie di banche specializzate. Nella prima rientrano aziende attive prevalentemente nella distribuzione di prodotti finanziari; nella seconda figurano intermediari che operano nell'investment banking, nel private banking e nella consulenza per operazioni societarie e di finanza d'impresa; infine, la terza categoria è contraddistinta dalla presenza di banche che svolgono attività di erogazione del credito nelle forme del leasing, del factoring, dei mutui ipotecari o del credito al consumo.

In relazione a tali peculiarità, la recente crisi ha avuto un impatto diverso per le varie banche in oggetto, accentuando in misura evidente i diversi profili di

rischio ai quali le medesime risultavano esposte. Per le aziende operanti nella distribuzione dei prodotti finanziari, gli effetti si sono manifestati prevalentemente sull'ammontare dei volumi intermediati, con le conseguenti ricadute reddituali; i gruppi interessati hanno dovuto prestare particolare attenzione all'insorgere di ulteriori rischi di natura operativa, nonché alla gestione e al controllo delle reti distributive. Le banche attive nell'investment banking sono risultate esposte in misura particolare ai rischi di controparte e di mercato connessi all'attività di negoziazione in conto proprio, per effetto del fallimento di alcuni grandi emittenti internazionali e del generalizzato calo dei corsi dei valori mobiliari, nonché ai rischi di liquidità ascrivibili alla difficoltà di smobilizzare talune rilevanti posizioni detenute in portafoglio. Gli intermediari specializzati nell'erogazione del credito attraverso forme non tradizionali hanno sperimentato tensioni di liquidità in relazione al contenuto o assente ricorso alla raccolta al dettaglio, laddove buona parte della provvista era garantita dal canale interbancario ovvero da operazioni di cartolarizzazione. La Vigilanza ha monitorato con estrema attenzione il comparto, concentrando gli interventi su alcuni intermediari problematici.

#### Gli interventi sui profili di rischio

Con riferimento al rischio di liquidità, l'azione di monitoraggio di cui si è dato conto nella Relazione sull'anno 2008 è stata accompagnata dall'inoltro di lettere di richiamo formale nei confronti dei gruppi che presentavano un perdurante e crescente sbilancio della posizione netta di liquidità. Questi soggetti sono stati richiamati a un'azione di controllo più stringente e alla predisposizione di efficaci azioni correttive, soprattutto attraverso l'ampliamento delle attività prontamente liquidabili. L'azione di monitoraggio ha interessato anche le filiali di banche estere: a una succursale, connotata da cospicui volumi di raccolta che hanno evidenziato un'elevata volatilità nelle fasi più acute della crisi, è stato chiesto – ai sensi dell'art. 55 del TUB – di costituire presso la Banca d'Italia un deposito vincolato in titoli stanziabili pari al 7 per cento della provvista, nell'ottica di rafforzarne le riserve di liquidità a tutela dei clienti depositanti.

In connessione con il deterioramento della situazione economica, i controlli sulla qualità dell'attivo si sono incentrati sull'evoluzione della rischiosità del portafoglio prestiti. I principali gruppi bancari sono stati sottoposti a ispezioni mirate sul comparto (cfr. il paragrafo: *Le ispezioni*); sono stati inoltre compiuti approfondimenti specifici, anche nell'ambito di appositi incontri con gli esponenti aziendali, sull'evoluzione dell'esposizione nei confronti di primarie controparti industriali e finanziarie, oggetto di impegnative operazioni di ristrutturazione del debito. L'azione di intervento ha riguardato anche le banche di minore dimensione, caratterizzate da un elevato tasso di sviluppo del credito erogato alle piccole e medie imprese e che risultano particolarmente esposte al deterioramento dell'economia reale. Quando si sono riscontrati scostamenti particolarmente ampi fra le sofferenze rettifiche e le sofferenze proprie segnalate alla Centrale dei rischi, gli intermediari sono stati invitati a fornire informazioni dettagliate sulle posizioni anomale e a rivedere, se necessario, la classificazione gestionale e le previsioni di perdita.

Dato il forte calo dei mercati azionari, nell'esame dei bilanci è stata prestata particolare attenzione alle attività per le quali i principi contabili internazionali impongono di verificare la sussistenza di perdite durevoli di valore (cosiddetto *impairment*

*test*). Sono stati condotti approfondimenti sulle partecipazioni di minoranza classificate nel portafoglio delle attività disponibili per la vendita e sugli avviamenti. Sulla base delle linee guida fornite dal Financial Stability Board e dal CEBS, inoltre, viene valutato il grado di adeguatezza delle informazioni fornite dai principali gruppi relativamente all'attività in prodotti di credito strutturato, svolta sia come investitori sia come sponsor di veicoli operanti nel settore.

A seguito delle risultanze degli accertamenti ispettivi condotti sul comparto finanza a partire dal 2007, la Vigilanza ha sollecitato gli intermediari ad adottare misure volte a irrobustire il processo di valutazione dei prodotti finanziari a più alto rischio, rafforzare l'assetto operativo e di controllo del comparto, presidiare adeguatamente la fase di collocamento alla clientela.

La Vigilanza è intervenuta infine quando le segnalazioni e le informazioni contenute nei "resoconti ICAAP" (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008) evidenziavano elementi concreti di aumento dell'esposizione ai rischi di concentrazione creditizia e di tasso d'interesse sull'intero bilancio. In due casi sono stati fissati limiti individuali o globali più stringenti alle esposizioni nei confronti di singole controparti affidate; agli intermediari per i quali l'esposizione al rischio di tasso di interesse si avvicinava alla soglia del 20 per cento del patrimonio di vigilanza sono state chieste concrete azioni per realizzare una struttura più equilibrata delle scadenze tra attività e passività.

A cinque banche è stato imposto un requisito patrimoniale aggiuntivo in relazione a gravi carenze, emerse anche a seguito di accertamenti ispettivi, nel processo di rilevazione, gestione e controllo dei rischi. In tre casi la maggiorazione del requisito ha riguardato i rischi operativi, risultati non adeguatamente presidiati. Sono stati invece rimossi o ridotti i coefficienti patrimoniali specifici (13 casi) che erano stati imposti ad alcuni intermediari, tenuto conto dell'azione di riqualificazione dei portafogli creditizi e dei miglioramenti intervenuti nelle strutture di controllo. Alla fine del 2008 gli intermediari tenuti al rispetto di requisiti patrimoniali superiori a quelli minimi erano 82, a cui faceva capo il 2 per cento circa dei fondi intermediati.

L'azione tesa al rafforzamento del patrimonio di vigilanza ha interessato sia gli aspetti qualitativi sia quelli quantitativi.

**Gli interventi sul patrimonio**

In occasione dell'autorizzazione delle operazioni di aumento di capitale varate da primari gruppi bancari, sono state approfonditamente vagliate le correlate emissioni di strumenti finanziari convertibili in azioni (cosiddetti *cash* e *fresh*); rigorosa è stata la verifica delle condizioni contrattuali al fine di accertare l'effettiva presenza dei requisiti (capacità di assorbimento delle perdite e flessibilità nei pagamenti) previsti dalla vigente normativa prudenziale per la loro computabilità tra le risorse di più elevata qualità (core tier 1).

Le richieste di rimborso degli strumenti di debito a valenza patrimoniale (strumenti innovativi di capitale e passività subordinate) sono state valutate avendo riguardo, oltre che al rispetto formale delle previsioni normative, alla necessità di pre-

servare la stabilità e la certezza delle poste incluse nel patrimonio di vigilanza; sono state inoltre tenute in considerazione le esigenze patrimoniali prospettiche dei richiedenti. Nei casi in cui i prestiti estinti venivano sostituiti con nuove emissioni collocate prevalentemente presso la clientela al dettaglio, agli intermediari è stato chiesto di assicurare il rispetto sostanziale delle norme di trasparenza e correttezza. Oltre al rafforzamento dell'azione di moral suasion, nei casi più delicati sono stati adottati provvedimenti formali di sospensiva.

La Vigilanza ha dato parere positivo alle istanze presentate da tre banche (Banco Popolare, Banca Popolare di Milano e Monte dei Paschi di Siena) per la sottoscrizione da parte del MEF degli strumenti patrimoniali previsti dal decreto legge 185/2008: in particolare, è stata valutata la sussistenza dei requisiti richiesti dal decreto attuativo di febbraio 2009, attinenti all'adeguatezza patrimoniale attuale e prospettica della banca, alla sua rischiosità complessiva, alle caratteristiche contrattuali e all'importo degli strumenti emessi.

#### L'accesso al mercato

Nel 2008 sono state rilasciate 13 autorizzazioni all'esercizio dell'attività bancaria (tav. 3.4). Dei progetti autorizzati, 5 sono riconducibili al riassetto organizzativo di gruppi bancari, 1 riguarda la trasformazione in banca di una società di intermediazione mobiliare e 7 attengono alla costituzione di nuovi intermediari con sede nelle regioni del Nord (4) e del Mezzogiorno (3) caratterizzati da una struttura organizzativa semplificata e da un'operatività per lo più di tipo tradizionale. Nell'ambito dei nuovi operatori una autorizzazione ha riguardato la nascita di una banca telematica rivolta ai titolari di licenza per la rivendita di generi di monopolio e valori bollati, con l'obiettivo di agevolare i pagamenti di beni e servizi mediante il ricorso a strumenti elettronici alternativi al contante.

Tavola 3.4

#### PRINCIPALI TIPOLOGIE DI PROVVEDIMENTI RIGUARDANTI BANCHE

Voci	2007	2008
Accesso al mercato .....	14	13
Modificazioni statutarie .....	197	161
Aumenti di capitale .....	57	55
Strumenti di capitalizzazione .....	70	13
Accordi di compensazione .....	13	0
Coefficiente patrimoniale particolare .....	16	5
Fusioni, incorporazioni e scissioni .....	37	51
Acquisizioni di partecipazioni bancarie .....	18	31
Acquisizioni di partecipazioni finanziarie e assicurative .....	77	70
Insedimento e libera prestazione servizi in paesi extra UE .....	3	3
Banca depositaria .....	13	4
Servizi di investimento .....	25	4

Due istanze non sono state accolte in relazione a gravi carenze dei progetti imprenditoriali attinenti alla dotazione patrimoniale, alla struttura organizzativa e al sistema dei controlli interni.

Nel primo trimestre del 2009 sono stati autorizzati ulteriori 4 progetti, di cui 2 relativi a trasformazioni rispettivamente di una SIM e di un intermediario finanziario ex art. 107 specializzato nel leasing e 2 riguardanti nuovi operatori in senso stretto. Una delle nuove iniziative è relativa a un progetto con forti connotati di natura sociale in quanto si propone di favorire l'ingresso e l'integrazione nel tessuto economico-imprenditoriale di clientela rappresentata da famiglie e piccole imprese di origine extracomunitaria.

Nel corso del 2008 sono stati esaminati 26 progetti di modifica degli assetti proprietari di banche. Tra questi, 7 hanno comportato il trasferimento del controllo. Il caso più rilevante ha riguardato l'acquisto di Banca Antonveneta da parte di Banca Monte dei Paschi di Siena.

#### Gli assetti proprietari

Dopo l'abrogazione del divieto per i soggetti industriali di assumere partecipazioni nelle banche superiori al 15 per cento dei diritti di voto, la società General Electric è stata autorizzata ad acquisire il controllo del gruppo bancario Interbanca. In relazione alla natura dell'azionista, sono stati richiesti presidi a tutela della sana e prudente gestione e dell'autonomia della banca nelle scelte di erogazione del credito. In particolare, è stato richiesto che negli organi aziendali di Interbanca non siano presenti elementi che svolgono funzioni analoghe nelle componenti industriali del conglomerato; sono stati inoltre fissati limiti più stringenti per l'erogazione di finanziamenti a General Electric e alle altre entità industriali del gruppo.

In due casi l'autorizzazione non è stata rilasciata per insussistenza delle condizioni atte a garantire la sana e prudente gestione della banca target. In un caso, sussistevano incertezze sulla correttezza dei comportamenti tenuti dal soggetto istante nelle relazioni di affari e nei confronti dell'autorità di Vigilanza; nell'altro, la situazione organizzativa del potenziale acquirente non risultava adeguata a sostenere l'iniziativa.

Nei confronti di due soggetti, che avevano assunto una partecipazione rilevante senza la preventiva autorizzazione di cui all'art. 19 del TUB, è stato disposto l'obbligo di ricondurre le interessenze detenute entro la soglia prevista.

Nel primo semestre del 2009 sono state autorizzate due operazioni che hanno comportato il trasferimento del controllo di intermediari bancari italiani mediante una offerta pubblica di acquisto (OPA) totalitaria: la Banca Popolare dell'Emilia Romagna ha assunto il controllo del gruppo Meliorbanca e il Banco Popolare quello di Italease. Infine, lo Stato confederato bavarese ha assunto il controllo esclusivo di Hypo Alpe Adria Bank spa.

I gruppi bancari di maggiori dimensioni sono stati autorizzati ad acquisire partecipazioni di controllo in società veicolo finalizzate all'emissione di covered bond ai sensi dell'art. 7-bis della legge 30 aprile 1999, n. 130. Tali iniziative hanno comportato investimenti di entità contenuta e non hanno prodotto impatti significativi sui requisiti patrimoniali e sugli assetti organizzativi delle banche istanti. La Vigilanza ha richiamato l'esigenza di assicurare il puntuale rispetto della disciplina in materia di obbligazioni bancarie garantite, con specifico riferimento, tra l'altro, ai requisiti e ai limiti indicati per la cessione e alle previsioni concernenti le respon-

sabilità e i controlli; è stato in alcuni casi richiesto il coinvolgimento della funzione di compliance.

Sono state scoraggiate iniziative che avrebbero comportato l'assunzione di partecipazioni in società bancarie, finanziarie e assicurative con sede in paesi extracomunitari connotati da un regime di vigilanza e una disciplina antiriciclaggio non equiparabili a quelli italiani.

#### **Gli assetti organizzativi dei gruppi risultanti da operazioni di aggregazione**

Le ulteriori acquisizioni di partecipazioni nonché i procedimenti relativi a operazioni societarie (fusioni, acquisizioni, scissioni) sono in buona parte riferibili al completamento dei processi di integrazione avviati nell'ultimo biennio.

Nel contesto della crisi finanziaria, numerose sono state le operazioni di riorganizzazione e razionalizzazione delle attività di gruppo, volte ad anticipare, ove possibile, la realizzazione di economie di costo. È stata accelerata la dismissione di attività non strategiche, anche al fine di rafforzare il livello di patrimonializzazione e migliorare le condizioni di liquidità. I piani esaminati hanno evidenziato il perseguimento di due obiettivi principali: l'unificazione delle fabbriche di prodotto e la focalizzazione delle diverse componenti del gruppo per area geografica e/o linea di business.

Nel confronto con le capogruppo, la Vigilanza ha posto l'accento sulla necessità di garantire un'effettiva unitarietà di indirizzo e il controllo integrato dei rischi a livello di intero gruppo, attraverso l'omogeneizzazione delle prassi e dei processi operativi, il potenziamento della funzione di gestione del rischio, la precisa definizione dei centri di responsabilità. Nei confronti dei gruppi di minore dimensione, interventi specifici sono stati adottati in presenza di accordi che vincolavano la capogruppo nella gestione corrente.

#### **I controlli sulla governance**

Nell'anno è proseguito il dialogo avviato con le banche che nel 2007 avevano scelto di adottare il modello dualistico di amministrazione e controllo.

Le banche sono state richiamate ad adeguarsi nei tempi previsti alle disposizioni di vigilanza in materia di governo societario (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008). Sinora la maggior parte delle banche si è limitata a recepire le previsioni per le quali è obbligatoriamente richiesta una regolamentazione statutaria, rinviando alla stesura del "progetto di governo societario" – da predisporre entro il 30 giugno 2009 – la rappresentazione del complessivo sistema di governo societario, in coerenza con i principi normativi e le specifiche esigenze aziendali. Nell'esame dei progetti di modifica degli statuti, la Vigilanza persegue l'obiettivo di promuovere miglioramenti effettivi nell'assetto di governance delle banche, soprattutto in termini di chiarezza nella ripartizione di ruoli e responsabilità, bilanciamento dei poteri, equilibrio nella composizione degli organi.

Con riferimento agli intermediari caratterizzati da un azionariato molto frazionato, come le banche popolari, attenzione specifica è stata prestata alle modalità individuate per assicurare una significativa partecipazione dei soci in assemblea e un'adeguata rappresentanza all'interno degli organi delle diverse componenti della

base sociale. Riflessioni specifiche sulle modalità di attuazione delle richiamate disposizioni sono state condotte per le filiazioni italiane di banche estere, in relazione alla scarsa autonomia che in alcuni casi è loro riconosciuta dalla casa-madre. Nei confronti dei gruppi che hanno adottato il modello dualistico di amministrazione e controllo è proseguita l'azione di sensibilizzazione volta a evitare sovrapposizioni tra l'organo con funzione di supervisione strategica e l'organo di gestione.

Rispetto alle soluzioni individuate dalle banche la Vigilanza ha, in molti casi, rappresentato perplessità e fornito indicazioni alle quali è stato chiesto agli intermediari di uniformarsi; le scelte compiute rappresentano in alcuni casi solo un primo passo nella direzione auspicata.

In linea con gli orientamenti che maturano in ambito internazionale, sono in corso prime valutazioni sulla completezza e sulla trasparenza dei documenti concernenti le politiche di remunerazione sottoposti (o da sottoporre) all'approvazione dell'assemblea.

Nel corso del 2008 i provvedimenti di autorizzazione all'utilizzo di metodologie interne per il calcolo dei requisiti patrimoniali sono stati quattro per il rischio di credito e due per i rischi operativi; sono stati inoltre riconosciuti i sistemi interni di determinazione dei rischi di mercato di due intermediari. Con riferimento ai rischi di credito e operativi, il processo istruttorio – avvenuto anche attraverso l'effettuazione di accertamenti ispettivi – ha posto in evidenza alcuni aspetti di non piena conformità alle disposizioni prudenziali in materia di modellistica, processi di gestione e sistemi informativi. In relazione a ciò la Vigilanza ha chiesto agli intermediari l'adozione di misure correttive volte a rimuovere i disallineamenti rilevati e ha imposto una maggiorazione (*floor*) nel calcolo dei requisiti patrimoniali complessivi, in attesa che le misure dispiegassero i loro effetti. Nei primi mesi del 2009, nell'ambito dell'azione di monitoraggio delle condizioni di affidabilità dei sistemi convalidati, la maggiorazione è stata ridotta nel caso di un intermediario.

**Le metodologie interne di calcolo dei requisiti patrimoniali**

Nel 2008 sono stati sottoposti alla Vigilanza 165 piani di espansione territoriale; in 11 casi l'esame dell'iniziativa ha determinato l'adozione di un provvedimento di diniego in quanto l'operazione è risultata non sostenibile sotto il profilo patrimoniale e organizzativo dell'azienda. Ulteriori iniziative di ampliamento della rete sono state realizzate – soprattutto da parte di banche di medie dimensioni – mediante l'acquisizione degli sportelli dismessi in attuazione delle indicazioni formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in occasione delle aggregazioni che hanno interessato i principali gruppi bancari.

**L'attività amministrativa: altri aspetti**

Lo svolgimento della funzione di banca depositaria di fondi comuni di investimento è stato oggetto di particolare attenzione da parte della Vigilanza tenuto conto dei rischi che ne possono derivare per gli intermediari e della sua importanza per la tutela degli investitori. Le richieste di assunzione dell'incarico sono state esaminate con particolare rigore; un'iniziativa è stata temporaneamente sospesa in attesa del completamento di interventi di rafforzamento dei presidi organizzativi.

I controlli e gli interventi nei confronti delle banche e dei gruppi bancari decentrati (5) (515 intermediari alla fine del 2008) sono stati realizzati – in linea con l'azione svolta a livello generale per l'intero sistema bancario – tenendo conto delle loro specificità: dimensioni contenute, spiccata vocazione localistica, appartenenza, nel caso delle banche di credito cooperativo, a un network di categoria. Coerentemente con i rinnovati criteri per la conduzione dello SREP, nell'anno è stata riservata un'accresciuta attenzione al criterio di proporzionalità, modulando l'utilizzo degli strumenti di indagine e il confronto con gli intermediari in relazione al grado di complessità, alla problematicità e alle esigenze conoscitive emerse nell'azione di vigilanza.

L'attività di supervisione ha continuato ad assegnare particolare rilievo alla capacità degli intermediari di affinare i processi di pianificazione strategica e operativa, cogliendo anche l'occasione dell'attivazione del processo di autovalutazione dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP). Le aziende sono state altresì incoraggiate a sostenere le strategie intraprese con il rafforzamento delle procedure di valutazione, gestione e pricing dei rapporti di credito, in relazione all'evolversi della crisi finanziaria e al deterioramento della situazione economica.

Anche nei confronti di alcuni intermediari decentrati si è reso necessario porre in essere specifiche azioni di analisi e di intervento in relazione all'emergere di profili di attenzione con riguardo ai rischi di liquidità e a quelli insiti nel portafoglio titoli.

Con riferimento alle banche di credito cooperativo, che rappresentano la quota più rilevante delle banche decentrate, è stata condotta una specifica indagine tematica per quantificare l'esposizione nei confronti dei 28 principali gruppi bancari e finanziari esteri, nonché l'ammontare degli strumenti finanziari emessi dagli stessi presenti nei portafogli della clientela. In esito a tali rilevazioni, sono state condotte analisi mirate su singoli intermediari alla luce della situazione tecnica complessiva, della dimensione e della concentrazione dei fenomeni riscontrati e dell'eventuale operatività in derivati (anche tenuto conto dei vincoli operativi normativamente previsti per le banche della categoria).

L'azione di sensibilizzazione e di intervento è stata rivolta anche a promuovere più adeguati meccanismi di governo aziendale, specie nell'ambito del recepimento in statuto delle nuove disposizioni in materia di governance. In linea con l'obiettivo di minimizzare l'impatto delle nuove regole sugli operatori e in un'ottica di proporzionalità, particolare attenzione è stata riservata alle specificità delle banche di credito cooperativo: il confronto con gli organismi centrali del movimento è sfociato in una revisione dello statuto tipo (cfr. il paragrafo: *L'attività normativa*).

Un ulteriore tema di discussione con gli organismi centrali e locali del credito cooperativo ha riguardato la definizione del framework contrattuale, metodologico e operativo per l'esternalizzazione alle Federazioni locali dello svolgimento dell'attività di compliance

---

(5) A seguito della ristrutturazione organizzativa della funzione di vigilanza e del riassetto della rete territoriale, è stata ridefinita la distribuzione dei compiti di vigilanza fra uffici centrali e strutture territoriali. Allo stato, le Filiali regionali, anche attraverso le unità specializzate nella vigilanza, e le Succursali ad ampia operatività si occupano dell'intero processo di supervisione sugli intermediari decentrati (soggetti bancari e finanziari attivi in ambito prevalentemente regionale o interregionale, con minore complessità operativa e dimensionale, con operatività a contenuto non specialistico).

delle banche della categoria. Si è intensificato infine il confronto volto ad approfondire i profili prudenziali e autorizzativi connessi con l'iniziativa relativa all'attivazione di un "sistema di tutela istituzionale" per prevenire o evitare la crisi delle banche aderenti mediante la protezione reciproca contro i rischi di illiquidità e di insolvenza.

### 3.8 I controlli su SGR e Sicav e sulle SIM

I controlli svolti nel corso del 2008 sull'accesso al mercato di SGR e Sicav e dei prodotti offerti da tali intermediari segnalano da un lato un rallentamento delle nuove iniziative, ascrivibile alla crisi dei mercati finanziari, dall'altro l'intendimento dell'industria di procedere a una razionalizzazione sia dei soggetti sia dei prodotti offerti. Nel complesso i procedimenti amministrativi sono stati 340 (457 nell'anno precedente; tav. 3.5).

I controlli all'accesso su SGR, Sicav e relativi prodotti

Tavola 3.5

#### PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SGR E SICAV

	2007	2008
Autorizzazioni all'esercizio di attività .....	27	17
Estensioni operative .....	3	16
Fusioni e scissioni di SGR .....	8	17
Variazioni di assetti proprietari .....	49	37
Approvazione regolamenti di fondi comuni .....	352	243
di cui: <i>istituzione nuovi fondi</i> .....	158	94
di cui: <i>modifiche del regolamento di gestione</i> .....	194	149
Fusione tra fondi .....	17	10
<b>Totale</b> .....	<b>457</b>	<b>340</b>

L'attività di approvazione dei regolamenti dei fondi ha riguardato in prevalenza modifiche apportate ad articolati esistenti; sono proseguite le operazioni di fusione che hanno determinato l'estinzione nell'anno di 240 fondi (il 16 per cento circa del totale in essere alla fine del 2007). Altri 34 fondi sono stati liquidati nel periodo.

Gli accorpamenti si prefiggono l'obiettivo di migliorare l'efficienza della gestione, riducendo i costi fissi. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla fusione rilevano la compatibilità delle politiche di investimento, l'assenza di oneri e spese a carico dei partecipanti, il riconoscimento ai partecipanti ai fondi incorporandi del diritto di ottenere gratuitamente il rimborso delle quote.

Con riferimento all'esame dei regolamenti derivanti dall'istituzione di nuovi fondi e dalla fusione di fondi, nonché delle modifiche dei regolamenti di fondi già esistenti, gli intermediari si sono avvalsi del provvedimento di semplificazione amministrativa emanato dalla Banca d'Italia nel 2008, che consente di procedere senza il preventivo vaglio della Vigilanza in presenza di articolati aventi caratteristiche standard.

La Vigilanza è costantemente impegnata a verificare i processi di revisione delle strategie, della struttura dell'offerta e dell'assetto organizzativo delle SGR nell'ambito di operazioni di variazione degli assetti proprietari e di estensione dell'operatività a nuovi settori.

#### **I controlli sugli assetti proprietari**

L'acquisizione di interessenze qualificate è preceduta dall'esame dei profili di onorabilità, correttezza delle relazioni di affari e affidabilità della situazione finanziaria dei potenziali acquirenti. In caso di variazione del controllo, l'analisi si estende al piano industriale presentato a corredo dell'istanza. Nel 2008 le variazioni degli assetti proprietari hanno trovato principalmente origine: nell'allargamento della base azionaria e nell'avvio di partnership finalizzate a sviluppare l'operatività; nella revisione delle strategie da parte di operatori internazionali; nel riassetto e nella razionalizzazione delle partecipazioni nel comparto del risparmio gestito da parte di alcuni gruppi bancari.

Le estensioni operative sono state richieste prevalentemente per l'avvio di fondi speculativi, soprattutto di natura immobiliare, nonché di servizi di gestione individuale. A fronte delle istanze avanzate dagli intermediari sono stati valutati i presidi predisposti – in termini di procedure, risorse umane, strumenti e assetto delle funzioni di controllo – per lo svolgimento della gestione nei nuovi settori di attività.

#### **L'analisi delle situazioni aziendali e i conseguenti interventi di vigilanza**

I giudizi sulla situazione tecnica e sull'assetto organizzativo delle SGR, attribuiti sulla base delle analisi delle informazioni relative all'esercizio 2007 e al primo semestre del 2008, denotano un peggioramento ascrivibile principalmente alla flessione della redditività e all'incremento delle società che presentano conti economici in perdita.

Sulla base delle risultanze delle analisi sono stati individuati 28 intermediari (su un totale di 214) connotati da significativi aspetti di debolezza. Per 19 società sono state confermate le valutazioni sfavorevoli dell'anno precedente. Le SGR problematiche fanno capo per il 70 per cento a soggetti non bancari (privati, gruppi immobiliari e industriali); è preponderante l'incidenza delle società specializzate nella gestione di fondi chiusi, in particolare immobiliari; le masse gestite da tali intermediari ammontano, alla fine del 2008, al 2,2 per cento del totale del settore.

Nella maggior parte dei casi, le criticità attengono a debolezze di posizionamento competitivo che incidono sul profilo reddituale e sull'adeguatezza patrimoniale. A tale risultato può contribuire un sistema di governance inappropriato, frequentemente caratterizzato da un eccessivo accentramento di ruoli o penalizzato da dissidi nella compagine sociale. A questi aspetti si associano spesso criticità nel sistema organizzativo, nell'assetto dei controlli, anomalie operative; in particolare, nella gestione di fondi immobiliari, l' inadeguato presidio dei conflitti di interesse e l'attribuzione ai comitati rappresentativi degli interessi dei partecipanti di poteri di veto in materia di investimenti riducono la sfera di autonomia delle SGR nella gestione dei fondi ed espongono gli intermediari a rilevanti rischi legali e reputazionali, suscettibili di ripercussioni sui profili tecnici.

Nel 2008 la Vigilanza ha assunto 46 iniziative correttive nei confronti delle SGR.

Un numero significativo di interventi aventi natura correttiva si inquadra nelle attività conseguenti agli esiti di accertamenti ispettivi, volte a chiedere la rimozione delle carenze riscontrate, la formulazione di piani di rilancio e il rafforzamento delle

strutture organizzative; in altri casi, l'azione trae origine dai ritardi registrati nella realizzazione dei piani di sviluppo prospettati alla Vigilanza.

L'azione correttiva è derivata altresì dalla necessità di richiamare gli intermediari ad adottare assetti organizzativi e di controllo coerenti con il regolamento congiunto della Banca d'Italia e della Consob del 29 ottobre 2007; vengono tra l'altro esaminate le funzioni di governance, le modalità di svolgimento delle attività amministrative e di calcolo del valore delle quote, i presidi sulle attività affidate in outsourcing a terzi. Con riferimento a talune SGR che gestiscono fondi aperti permangono inefficienze nel controllo dei limiti posti agli investimenti e inadeguatezze dei sistemi informativi, specie in caso di affidamento dei servizi di amministrazione e contabilità a fornitori esterni.

La crisi dei mercati finanziari ha accentuato l'erosione delle masse dei fondi aperti ordinari in atto da tempo, in relazione a debolezze strutturali quali il regime di tassazione, la dipendenza delle SGR dalle reti distributive e la scarsa autonomia economica e strategica rispetto ai gruppi di appartenenza.

**L'azione di vigilanza durante la crisi finanziaria**

Nella seconda metà del 2008, in relazione allo sfavorevole andamento dei mercati, agli episodi (default, frodi) che hanno riguardato alcuni operatori internazionali, ai timori di fallimento di controparti bancarie estere, sono stati affiancati all'ordinaria attività di controllo e intervento numerosi approfondimenti sull'andamento, sulla situazione finanziaria e sui rischi dei fondi gestiti, condotti anche attraverso lo svolgimento di prove di stress effettuate sulla base di specifiche richieste rivolte agli intermediari; agli operatori sono state indirizzate raccomandazioni per salvaguardare il mantenimento di adeguati equilibri sul fronte della liquidità e prevenire situazioni di tensione finanziaria dei patrimoni gestiti.

In particolare, nel mese di settembre 2008 è stata verificata la posizione dei fondi nei confronti di alcune banche estere che attraversavano una fase di elevata criticità: l'esposizione complessiva verso tali soggetti è risultata limitata (inferiore allo 0,5 per cento dell'intero portafoglio dei fondi).

Nel dicembre 2008 uno specifico approfondimento ha riguardato l'esposizione della clientela italiana nei confronti dei prodotti gestiti dalla Bernard L. Madoff Investment Securities, casa statunitense di brokeraggio e advisor di fondi speculativi, autrice di una malversazione del tipo "Ponzi scheme" (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

A partire dalla metà del 2008 l'intensificarsi della crisi finanziaria ha avuto riflessi negativi sulla situazione di liquidità dei fondi comuni aperti ordinari e speculativi, in relazione alla combinazione di più fattori (cfr. il riquadro: *I fondi mobiliari aperti speculativi*). La sopravvenuta situazione di scarsa liquidità dei mercati di negoziazione degli strumenti in portafoglio ha reso difficile lo smobilizzo delle posizioni soprattutto per i fondi speculativi italiani, in prevalenza fondi di fondi speculativi, investiti in hedge fund di diritto estero (cfr. i capitoli 17 e 19: *La gestione del risparmio e gli intermediari non bancari e L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008). In Italia, contribuisce alla illiquidità dei fondi aperti anche il regime fiscale che, nei periodi di prolungato andamento avverso dei mercati e di rendimenti negativi, comporta l'accumulo nell'attivo di significative

quote di risparmio di imposta. Inoltre, nella seconda metà del 2008 sono divenute pressanti le richieste di rimborso da parte dei sottoscrittori che, a causa del deprezzamento degli attivi e della maggiore avversione al rischio, hanno travasato i risparmi verso altre forme di investimento ritenute meno esposte alle fluttuazioni dei mercati.

## I FONDI MOBILIARI APERTI SPECULATIVI

Nell'ottobre del 2008 sono state condotte specifiche analisi sulle potenziali problematiche generate da una crescita rilevante delle richieste di riscatto per i fondi speculativi italiani (cfr. il capitolo 17: *La gestione del risparmio e gli intermediari non bancari* nella Relazione sull'anno 2008).

Per dotare le SGR di strumenti alternativi alla liquidazione dei fondi, atti a modulare le richieste di rimborso nel rispetto dell'interesse e della parità di trattamento di tutti i partecipanti, recenti interventi legislativi (art. 14 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 e regolamento della Banca d'Italia del 16 dicembre 2008) hanno consentito alle SGR di introdurre nei regolamenti dei fondi speculativi, con efficacia immediata, gli stessi meccanismi adottati dai fondi target (*gates* e *side pockets*); è anche stato rimosso il vincolo al numero massimo di partecipanti per ciascun fondo speculativo (200) per favorire l'accorpamento, migliorare l'efficienza della gestione e ridurre le situazioni di tensione.

Alcuni operatori si sono avvalsi delle facoltà introdotte dalla nuova disciplina. Tra dicembre 2008 e febbraio 2009 sono state realizzate numerose operazioni di fusione tra fondi speculativi, con conseguente estinzione di 46 fondi, propedeutiche alla scissione degli attivi illiquidi e al loro conferimento a *side pockets*; le operazioni di scorporo realizzate hanno sinora riguardato 47 fondi, cui sono stati conferiti attivi per 1,2 miliardi di euro, pari al 27,2 per cento del valore dei fondi interessati. Sempre al fine di mantenere la liquidità e garantire una gestione ordinata delle operazioni di rimborso, gli intermediari hanno attivato *gates* con riferimento ai riscatti eccedenti predeterminate soglie.

I regolamenti dei fondi aperti prevedono la possibilità di sospendere in via generale i rimborsi, per periodi limitati di tempo e in situazioni non favorevoli dei mercati, nel caso in cui la quota di portafoglio da smobilizzare per far fronte alle richieste di riscatto sia di ammontare tale da poter arrecare grave pregiudizio ai partecipanti; alcune società di gestione di fondi e Sicav estere hanno deliberato, alla fine del 2008, la sospensione del calcolo delle quote e dei rimborsi per la difficoltà di attribuire valori attendibili ai portafogli o di procedere al loro smobilizzo.

La Banca d'Italia ha seguito con estrema attenzione l'evolversi della situazione dei fondi italiani, attivando numerose iniziative conoscitive, ha rivolto specifici richiami al settore e ha promosso l'adozione di provvedimenti legislativi per la salvaguardia dell'industria.

Già nel luglio 2008 la Vigilanza, in linea con le raccomandazioni degli organismi internazionali e segnatamente del Financial Stability Forum, aveva richiamato l'attenzione delle SGR operanti nella gestione di fondi aperti speculativi e non armonizzati

sulla necessità di adottare presidi adeguati a garantire una liquidità degli attivi coerente con la periodicità dei rimborsi e consentire la valutazione e il monitoraggio degli strumenti finanziari complessi presenti nei portafogli.

Sono stati inoltre avviati contatti con i principali operatori per acquisire informazioni, con frequenza più ravvicinata rispetto a quella mensile delle segnalazioni di vigilanza ordinarie, sulla situazione di liquidità dei fondi; nell'ottobre 2008, d'intesa con la Consob, è stato predisposto un apposito schema segnaletico.

Transitorie criticità sono state rilevate per alcuni prodotti specializzati nell'investimento in titoli obbligazionari, in relazione alla rarefazione dei mercati di quotazione degli strumenti di riferimento.

I fondi chiusi sono di norma immuni dalle pressioni dei riscatti, ma possono incorrere in situazioni di tensione qualora incontrino difficoltà nel realizzare i piani di smobilizzo del portafoglio in prossimità delle scadenze previste dai regolamenti o siano gravati da elevato indebitamento (cfr. il riquadro: *I fondi immobiliari*).

## I FONDI IMMOBILIARI

Per tali fondi i rischi connessi al mercato immobiliare (rischio di prezzo e rischio di liquidità) interagiscono da un lato con i vincoli derivanti dalla struttura finanziaria, connessi agli obblighi di rimborso delle quote emesse e dei finanziamenti in essere, dall'altro con le condizioni del mercato del credito. Nell'ambito dei fondi immobiliari, quelli destinati al pubblico (fondi *retail*) assumono particolare rilievo sotto il profilo prudenziale, avendo una diffusione elevata tra i risparmiatori.

Nel corso dei periodici incontri con la Vigilanza, gli esponenti aziendali di alcune SGR attive nella gestione dei fondi immobiliari hanno segnalato che le crescenti difficoltà nel reperire i finanziamenti da parte dei possibili acquirenti degli immobili sta ritardando la realizzazione delle vendite rispetto ai tempi previsti.

Nel novembre 2008 una SGR ha avanzato alla Banca d'Italia istanza per la concessione di un periodo di grazia di tre anni per un fondo immobiliare *retail*, la cui scadenza era fissata dal regolamento al 31 dicembre 2008; la richiesta è stata avanzata nell'incertezza del completamento del piano di smobilizzo del portafoglio a prezzi coerenti con il valore degli asset. L'istanza non è stata accolta in quanto presentata oltre i termini previsti dal regolamento (sei mesi prima della scadenza del fondo); l'eventuale accettazione non sarebbe stata in linea con le previsioni dell'articolato, finendo per interferire nei rapporti privatistici tra la SGR e i partecipanti al fondo.

Particolare delicatezza per gli impatti che possono derivare sulla gestione riveste la presenza nel passivo dei fondi di finanziamenti a breve (suscettibili di non essere rinnovati) e di prestiti accompagnati da clausole finanziarie che ne impongono il rimborso al deteriorarsi di determinati indicatori di equilibrio finanziario. Nei primi mesi del 2009 è stata svolta un'analisi sui finanziamenti presenti a fine 2008 nel bilancio dei fondi al dettaglio, che ha evidenziato la presenza di finanziamenti a breve (con scadenza entro 18 mesi) in due casi su 28; non emergono finanziamenti con clausole di rimborso anticipato.

Sempre con riferimento ai fondi *retail*, sono state svolte specifiche analisi (cfr. il capitolo 17: *La gestione del risparmio e gli intermediari non bancari* nella Relazione sull'anno 2008) riguardanti l'impatto di un'ipotetica svalutazione dell'attivo immobiliare sul rendimento ottenuto dai sottoscrittori dei fondi, nonché le dimensioni (quantitative e temporali) e le determinanti della differenza tra il prezzo sul mercato secondario dei fondi quotati e il relativo valore patrimoniale netto (sconto sul NAV).

La Vigilanza, oltre a seguire con costante attenzione le singole situazioni aziendali, ha intensificato l'attività di controllo, avviando una rilevazione ad hoc sulla struttura finanziaria di tutti i fondi immobiliari, finalizzata a cogliere eventuali segnali di fragilità e a programmare i conseguenti interventi.

#### Le analisi sulle situazioni aziendali delle SIM

Le analisi condotte nel 2008 hanno messo in evidenza la sfavorevole evoluzione di alcune situazioni tecniche: su 41 SIM accentrate non comprese in gruppi bancari, in 9 casi il giudizio è stato peggiorato rispetto all'anno precedente, soprattutto per l'indebolimento della capacità di reddito; solo in 3 casi il giudizio è stato migliorato. Le SIM connotate da profili di problematicità sono aumentate da 14 a 16. Una quota significativa è rappresentata da intermediari specializzati nelle attività di offerta fuori sede e di negoziazione (sia in conto proprio sia per conto della clientela).

Le criticità riscontrate derivano essenzialmente da carenze strategiche e di posizionamento competitivo che si sono riflesse sul profilo reddituale e, talvolta, sull'adeguatezza patrimoniale. A tali problematiche si associano in alcuni casi inadeguatezze organizzative, soprattutto nell'assetto dei controlli e nella valutazione e gestione dei rischi. Gli aspetti di debolezza sono stati accentuati dalla sfavorevole situazione dei mercati finanziari, che ha ridotto drasticamente i volumi intermediati.

#### Gli interventi di vigilanza

Nel 2008 sono stati realizzati 137 interventi a distanza nei confronti delle SIM, dei quali 103 lettere di richiamo formale o di richiesta di informazioni e 34 audizioni di esponenti aziendali; gli interventi hanno interessato 57 intermediari, pari a circa la metà del sistema.

La maggior parte delle iniziative ha interessato le SIM problematiche, al fine di seguire l'attuazione delle misure correttive sollecitate agli intermediari, soprattutto in termini di aumento della dotazione patrimoniale e di potenziamento dei sistemi di controllo; in alcuni casi gli interventi hanno fatto seguito ad accertamenti ispettivi e si sono tradotti in riassetti proprietari o nella riconfigurazione dei gruppi di appartenenza.

Particolare attenzione è stata rivolta alle SIM in fase di start up – in larga parte specializzate nel servizio di consulenza in materia di investimenti – connotate spesso da difficoltà a conseguire gli obiettivi di crescita e gli equilibri economico-patrimoniali prefigurati nei piani.

Relativamente ai profili organizzativi, gli interventi sono stati soprattutto orientati a verificare la coerenza degli assetti in materia di controlli con i principi di separazione, indipendenza e proporzionalità sanciti dalla normativa di riferimento.

Gli interventi nei confronti degli intermediari soggetti alla vigilanza su base consolidata dei gruppi di SIM sono stati indirizzati a verificare la composizione e l'articolazione dei gruppi, le attività prestate dalle società del gruppo, le modalità di esercizio dei poteri di coordinamento e di controllo da parte della capogruppo e l'adeguatezza del patrimonio di vigilanza consolidato.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nei confronti delle SIM decentrate (32 al 31 dicembre 2008), particolare attenzione è stata riservata alla verifica dell'adeguatezza degli assetti organizzativi al vigente quadro regolamentare, specie con riguardo alla normativa MiFID; anche in questi casi si è applicato il principio di proporzionalità, alla luce delle ridotte dimensioni che connotano spesso questi intermediari. Quando sono emerse sovrapposizioni di funzioni e ruoli tra i vari organi e un non soddisfacente assetto del sistema dei controlli interni il confronto con gli intermediari è divenuto più articolato.

**L'azione di controllo sulle SIM decentrate**

Più intensa è stata l'azione svolta nei riguardi di intermediari connotati da segnali di decadimento nella situazione aziendale indebolita dall'erosione della redditività e da limitati margini patrimoniali. Nei confronti di intermediari caratterizzati da più incerte prospettive di sviluppo e da deficit reddituali sistematici è stata sollecitata l'adozione di strategie chiare e realisticamente perseguibili; nelle situazioni più critiche è stato ribadito l'invito a verificare le condizioni per un'autonoma permanenza sul mercato.

In relazione alle iniziative adottate dalle SIM in conseguenza della contrazione dei margini indotta dall'andamento dei mercati, la Vigilanza è stata impegnata nell'esame di richieste di pareri da rilasciare alla Consob per rinunce a servizi di investimento, nelle analisi di operazioni di riassetto proprietario e di concentrazione anche tra intermediari aventi differenti configurazioni operative.

L'esame dei primi resoconti ICAAP presentati dalle SIM decentrate è condotto avendo presente che il processo di autodeterminazione dei rischi e del capitale interno deve essere calibrato sulle effettive caratteristiche operative e di rischio degli intermediari.

### **3.9 I controlli sulle società finanziarie ex art. 107 del TUB**

Nel 2008 le iscrizioni di società finanziarie nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB sono state complessivamente 37 (di cui 27 relative a società veicolo nelle operazioni di cartolarizzazione; cfr. il riquadro: *Le operazioni di cartolarizzazione*). Un'istanza presentata da una società di credito al consumo di gruppo bancario non si è perfezionata in quanto l'intermediario non ha dimostrato il possesso dei requisiti dimensionali per l'iscrizione nell'elenco speciale. A una società esercente l'attività di rilascio di garanzie sono stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di iscrizione in relazione alla mancanza dei requisiti previsti dalla normativa di riferimento per l'accertamento del parametro della "prevalenza" dell'attività di prestazione di garanzie. Il provvedimento definitivo di diniego è stato adottato nel primo trimestre del 2009.

**I controlli all'accesso**

## LE OPERAZIONI DI CARTOLARIZZAZIONE

Nel corso del 2008 sono state realizzate 67 operazioni di cartolarizzazione di crediti, per il tramite di società veicolo iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 TUB, che hanno comportato l'emissione di titoli *asset backed* per un ammontare complessivo di poco superiore ai 100 miliardi, a fronte dei 38 miliardi emessi l'anno precedente: l'importo è di gran lunga il più ingente dall'entrata in vigore della disciplina di settore (legge 30 aprile 1999, n. 130).

L'effetto della crisi finanziaria si è manifestato nella destinazione delle operazioni: proseguendo una tendenza avviata negli ultimi mesi del 2007, e comune ad altri paesi europei, le emissioni sono state sottoscritte in larga prevalenza dai medesimi originator (o da banche del gruppo di appartenenza), per l'utilizzo come garanzia nelle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema (cosiddette autocartolarizzazioni). Il ricorso alle autocartolarizzazioni si è intensificato nel corso dell'anno, al crescere delle tensioni sul profilo della liquidità degli intermediari: nel secondo semestre del 2008 è stata realizzata una quota superiore ai due terzi del volume delle emissioni, con un netto addensamento delle operazioni nell'ultimo trimestre.

Le strutture utilizzate – che in Italia hanno storicamente rispettato i criteri di semplicità e trasparenza imposti dalla regolamentazione – sono state ulteriormente semplificate, al venir meno della necessità di far fronte alle diverse esigenze di una pluralità di investitori. Il rischio di credito è stato, di norma, segmentato in due sole classi: una dotata di rating e destinata all'utilizzo come garanzia, e una junior, priva di rating e con la funzione di supporto del merito creditizio dell'operazione.

In tale contesto, la categoria prevalente degli attivi cartolarizzati è stata costituita dai mutui residenziali in bonis (*residential mortgage backed securities*, RMBS), che hanno rappresentato il 76,9 per cento circa del valore contabile dei crediti cartolarizzati. I crediti derivanti da contratti di leasing e per il finanziamento al consumo, di tipologia *performing*, hanno rappresentato rispettivamente il 9,3 e il 6,9 per cento del totale delle operazioni. Le cartolarizzazioni di crediti anomali hanno avuto un'incidenza del tutto marginale (1,7 per cento del totale).

Le transazioni sono state originate per la quasi totalità da banche o da intermediari finanziari inclusi in gruppi bancari. Del tutto assenti le operazioni del settore pubblico, in passato fra quelle maggiormente rilevanti sotto il profilo dimensionale.

In prospettiva, al migliorare delle condizioni dal lato della domanda degli investitori, parte dei titoli creati mediante le autocartolarizzazioni potrebbe affluire sul mercato, costituendo il sottostante per cartolarizzazioni di secondo livello. In tale evenienza appare cruciale, al fine di incentivare una solida ripresa del mercato nello scenario post crisi, che le strutture proposte presentino standard particolarmente elevati di semplicità e trasparenza.

Con l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al decreto ministeriale 17 febbraio 2009, n. 29 le società veicolo per la cartolarizzazione dei crediti sono state derubricate dall'elenco speciale ex art. 107 TUB, rimanendo iscritte nel solo elenco generale ex art. 106 TUB.

Nei primi mesi del 2009 sono state accolte tre istanze di iscrizione nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB avanzate dai confidi ai sensi dell'art. 13 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Si tratta di società cooperative con sede nel Nord Est, nel Centro e nelle Isole, tutte emanazione delle strutture associative delle piccole e medie imprese artigiane.

Per quanto riguarda gli Imel, due istanze avanzate per l'iscrizione nell'albo di cui all'art 114-*bis* del TUB non si sono perfezionate in quanto la documentazione presentata è risultata irregolare e incompleta.

Al 31 dicembre 2008 gli impieghi lordi degli intermediari dell'elenco speciale, escluse le società veicolo per la cartolarizzazione, erano pari a 204,8 miliardi di euro. Ulteriori crediti per 30,6 miliardi di euro risultavano intestati a società veicolo per cartolarizzazioni originate da finanziarie vigilate.

#### Le analisi di vigilanza

Dall'analisi dei dati di fine 2008 la qualità del credito erogato da tali soggetti risulta solo lievemente peggiorata: l'incidenza sul totale dei crediti non cartolarizzati delle posizioni classificate in sofferenza è passata dal 2,7 al 2,8 per cento. Tale tendenza risulta confermata dalle segnalazioni alla Centrale dei rischi: le sofferenze rettificate e gli sconfinamenti sono aumentati rispettivamente di 0,8 e 0,3 punti percentuali rispetto agli impieghi censiti. Un più marcato deterioramento della qualità del credito si è osservato nel credito al consumo dove l'incidenza delle sofferenze sugli impieghi è stata pari al 4,5 per cento con un incremento di quasi un punto percentuale rispetto al 2007. Sull'impatto del deterioramento della qualità degli attivi per gli intermediari specializzati nel credito al consumo è stata condotta un'analisi specifica (cfr. il capitolo 17: *La gestione del risparmio e gli intermediari non bancari* nella Relazione sull'anno 2008).

Sulle società finanziarie dell'elenco speciale diverse dalle società veicolo sono stati condotti 60 interventi di vigilanza. Di essi, 22 si sono svolti nella forma di audizioni degli esponenti aziendali e si sono focalizzati sulle iniziative intraprese per conseguire il rispetto dei requisiti patrimoniali. In tale ambito, sono stati condotti numerosi confronti con alcune società interessate all'utilizzo dei metodi avanzati di calcolo dei requisiti patrimoniali già adottati dal gruppo bancario estero di appartenenza.

#### Gli interventi di vigilanza

Particolare attenzione è stata dedicata alla situazione di liquidità degli intermediari.

Gli altri approfondimenti hanno riguardato l'analisi delle strategie aziendali, dei processi operativi e dell'assetto dei controlli interni.

Le audizioni tenute nell'ultimo scorcio dell'anno hanno in generale evidenziato difficoltà strategiche e di posizionamento per alcune società attive nei comparti del credito al consumo e dei finanziamenti auto, interessati dalla crisi produttiva.

Debolezze organizzative ed elevata esposizione al rischio reputazionale sono emersi per gli intermediari operanti nell'ambito dei prestiti contro cessione del quinto dello stipendio. Questo comparto ha avuto crescente rilievo nell'ultimo triennio, grazie anche alle più recenti innovazioni legislative che hanno ampliato la platea di possibili fruitori di tale forma di finanziamento, estendendola ai dipendenti di aziende

private e ai pensionati. Il settore risulta connotato da rilevanti profili di attenzione per l'attività di vigilanza, tra i quali emergono: la non adeguata dotazione patrimoniale; l'elevata onerosità dei finanziamenti erogati, con particolare riguardo all'attività svolta dalla rete distributiva, sovente composta da agenti e mediatori; il mancato rispetto della normativa primaria (DPR 180/1950) in caso di rinnovo dei finanziamenti.

I 38 interventi in forma scritta nei confronti delle finanziarie dell'elenco speciale hanno riguardato le situazioni aziendali delle società e anomalie segnaletiche riconducibili a disfunzioni organizzative e carenze nei sistemi informativi. Inoltre, autorizzazioni formali sono state rilasciate ad alcune società di gruppi bancari esteri per l'utilizzo di metodi avanzati di calcolo dei rischi operativi.

L'azione di vigilanza sui tre Imel ha riguardato l'analisi delle strategie aziendali e dei processi operativi.

#### L'azione di controllo sugli intermediari finanziari decentrati

Nel corso del 2008 l'azione di controllo svolta nei confronti delle società finanziarie decentrate (52 al 31 dicembre 2008) è stata principalmente rivolta a sollecitare l'allineamento al nuovo quadro normativo prudenziale entrato in vigore il 1° gennaio 2008. Particolarmente intenso è stato il confronto con le società operanti nei settori del credito al consumo, specie per quegli intermediari caratterizzati da uno sviluppo operativo non coerente con i margini patrimoniali e da debolezze nel circuito reddituale; nei loro confronti è stata indirizzata una articolata azione di intervento in loco e a distanza. Nei riguardi delle finanziarie appartenenti a gruppi industriali (*captive*) l'azione di vigilanza è stata volta soprattutto a sensibilizzare gli esponenti aziendali sulla necessità di adeguare gli assetti organizzativi e il sistema dei controlli.

### 3.10 I controlli sulle società finanziarie ex art. 106 del TUB e su altri operatori

#### I soggetti iscritti nell'elenco generale e nelle apposite sezioni

Gli intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB possono svolgere professionalmente, nei confronti del pubblico, una o più fra le attività finanziarie di assunzione di partecipazioni, concessione di finanziamenti, prestazione di servizi di pagamento, intermediazione in cambi; in apposite sezioni dell'elenco sono iscritti i soggetti che esercitano tali attività non nei confronti del pubblico (art. 113 TUB) e gli operatori che offrono particolari servizi finanziari (art. 155 TUB, commi 4, 5 e 6), quali i consorzi di garanzia collettiva fidi (*confidi*), i cambiavalute e le casse peota. I *confidi* prestano garanzie reali o personali nell'interesse delle piccole e medie imprese associate al fine di agevolarne l'accesso al credito. I cambiavalute, il cui numero è risultato in flessione anche nel 2008, esercitano professionalmente l'attività di negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta; tale attività è talvolta integrata dalla prestazione del servizio di "money transfer".

Una specifica sezione dell'elenco è ancora riservata alle cosiddette casse peota, categoria di operatori che svolgono, in ambito locale e senza fini di lucro, attività di raccolta di somme di modesto ammontare ed erogazione di piccoli prestiti (6).

(6) La delibera CICR del 9 febbraio 2000 ha stabilito che non possono essere istituite nuove casse peota e che possono continuare a operare solo quelle già esistenti al 19 ottobre 1999.

I poteri e gli interventi di controllo della Banca d'Italia, finalizzati a verificare il mantenimento nel tempo dei requisiti per l'iscrizione oltre che la conformità alla normativa di settore, risultano differenziati per soggetto e sono comunque meno estesi rispetto a quelli previsti per gli intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale. In particolare rileva la possibilità di effettuare interventi ispettivi sugli intermediari iscritti nell'elenco generale; questi ultimi sono assoggettati anche a un controllo di tipo cartolare.

Nel corso del 2008 sono pervenute 125 istanze di iscrizione all'elenco generale ex art. 106 del TUB. In diversi casi la Banca d'Italia ha rigettato la domanda di iscrizione per la mancanza dei requisiti previsti.

**I controlli all'accesso**

Alcuni intermediari non sono risultati in possesso del capitale minimo richiesto; in un caso il valore dei beni materiali conferiti per la costituzione del capitale della società istante si è rivelato sensibilmente inferiore rispetto a quanto asserito dalla perizia presentata dall'intermediario medesimo. In molti casi sono stati opposti dinieghi per la mancata verifica dei requisiti di legge in capo agli esponenti aziendali e ai soci, diretti e indiretti, da parte degli organi societari.

A una società sono stati comunicati i motivi ostativi all'iscrizione in quanto l'attività prospettata configurava violazione della riserva di raccolta del risparmio prevista dall'art. 11 del TUB e il capitale risultava versato presso una banca insediata in uno Stato extracomunitario che non assicura la cooperazione con le autorità di vigilanza e antiriciclaggio italiane. Ad altro intermediario, con sede legale in uno Stato comunitario, sono stati comunicati i motivi ostativi dovuti alla mancata costituzione di una stabile organizzazione sul territorio italiano. In un'altra occasione, a seguito degli approfondimenti sull'effettiva operatività dell'intermediario, si è appurato che l'attività di assunzione di partecipazioni prospettata non era rivolta al pubblico.

Nel corso del 2008 sono pervenute 937 istanze di iscrizione all'apposita sezione di cui all'art. 113 del TUB, riservata agli intermediari che non operano nei confronti del pubblico. Il decreto ministeriale 17 febbraio 2009, n. 29 ha recentemente innovato la materia, prevedendo l'obbligo dell'iscrizione solo per i soggetti che, oltre all'attività di assunzione di partecipazioni, svolgono anche altre attività finanziarie nei confronti delle partecipate; tale modifica potrebbe comportare per il futuro una diminuzione del numero dei soggetti iscritti.

Nel 2008 la Banca d'Italia ha esaminato 57 istanze di iscrizione alle sezioni contemplate dall'art. 155 del TUB, riservate ai confidi (comma 4) e ai cambiavalute (comma 5), soggetti per i quali sono richiesti requisiti di accesso minimali.

L'esperienza maturata nell'esame delle istanze di iscrizione degli intermediari finanziari nell'elenco generale dimostra che l'impianto normativo vigente non offre strumenti idonei ad assicurare che l'ingresso nel mercato sia precluso a soggetti caratterizzati da professionalità incerta e solidità patrimoniale limitata.

Nei primi mesi del 2009 è stato effettuato un primo adeguamento del quadro normativo, con l'emanazione del citato decreto ministeriale n. 29/2009 e del provvedimento del Governatore del 14 maggio 2009.

Il decreto, proprio al fine di potenziare i controlli e modularli sull'effettiva rischiosità dell'intermediario, introduce, tra l'altro, requisiti più severi per l'iscrizione delle società finanziarie che rilasciano garanzie e per gli intermediari in cambi senza assunzione di rischi in proprio (*money brokers*).

Il provvedimento del Governatore stabilisce che il soggetto istante presenti – oltre all'atto costitutivo, allo statuto e alle visure camerali – copia dei verbali attestanti l'esistenza dei requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza in capo agli esponenti, di onorabilità dei partecipanti al capitale e la documentazione bancaria attestante il versamento del capitale sociale. Introduce, inoltre, l'obbligo di invio di una relazione che illustri nel dettaglio le attività che l'intermediario intende svolgere; la relazione costituisce un primo strumento su cui la Banca d'Italia può basare l'analisi della struttura organizzativa degli intermediari e del loro sistema di controlli interni, anche ai fini del rispetto delle disposizioni in materia di antiriciclaggio, usura e trasparenza.

#### **Gli interventi sugli intermediari**

Nel corso dell'anno sono stati effettuati interventi di controllo nei confronti di società finanziarie prevalentemente nella forma di lettere di intervento (218). Le audizioni (5) hanno riguardato prevalentemente società operanti nel settore della prestazione di servizi di pagamento, nella forma del money transfer.

Le iniziative intraprese sono state rivolte, innanzitutto, nei confronti degli intermediari che esercitano l'attività di rilascio di garanzie (oltre 30 soggetti), settore caratterizzato da un elevato profilo di rischio dell'attività e da scarsa affidabilità degli operatori; le principali criticità evidenziate dagli accertamenti sono connesse con la mancanza dei requisiti patrimoniali o con lo svolgimento dell'attività oltre i limiti consentiti agli intermediari iscritti nell'elenco generale.

Anche il comparto dei finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione è stato oggetto di attenzione in considerazione dei numerosi esposti pervenuti all'Istituto sull'onerosità di tale forma di finanziamento e per l'opacità dei costi della catena distributiva.

Gli intermediari finanziari sono stati richiamati in ordine alla necessità di adempiere adeguatamente agli obblighi di comunicazione, previsti dalle disposizioni vigenti, nei confronti dell'Autorità di vigilanza; sono stati altresì avviati procedimenti sanzionatori e di cancellazione (cfr. i paragrafi: *L'attività sanzionatoria* e *I procedimenti di cancellazione degli intermediari finanziari*).

Per garantire l'acquisizione di informazioni periodiche e strutturate sull'effettiva operatività e la dimensione dell'attività svolta dai soggetti iscritti è stato predisposto il provvedimento (emanato il 5 gennaio 2009) che istituisce l'obbligo di trasmettere alla Banca d'Italia, con cadenza semestrale, segnalazioni statistiche. Il nuovo flusso informativo consentirà di orientare al meglio l'azione di controllo e di far emergere la presenza in elenco di soggetti inattivi.

I controlli ispettivi pianificati nel 2008, anche con la collaborazione del Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza, hanno complessivamente riguardato 44 società finanziarie, attive soprattutto nel comparto del rilascio di garanzie, della cessione del quinto e del money transfer; un'attenzione particolare è stata rivolta anche agli operatori che prestano il servizio di intermediazione in cambi senza assunzione di rischi in proprio, per i possibili profili di abusivismo che l'esercizio di tale attività può comportare (cfr. il paragrafo: *Le ispezioni*).

**Gli accertamenti ispettivi**

Negli albi ed elenchi gestiti dalla Banca d'Italia sono iscritti anche gli operatori professionali in oro (soggetti che esercitano, per proprio conto o di terzi, il commercio di oro, ai sensi della legge 17 gennaio 2000, n. 7), gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi. Gli agenti e i mediatori rappresentano le principali figure di ausiliari esterni di banche e intermediari nella distribuzione dei prodotti finanziari (cfr. il riquadro: *I mediatori creditizi e gli agenti in attività finanziaria*).

**Gli operatori professionali in oro, gli agenti e i mediatori**

Diversamente articolato è l'ambito di attività e il tipo di rapporto che lega tali soggetti all'intermediario finanziario; il mediatore creditizio mette in relazione gli intermediari con la potenziale clientela al fine della concessione di finanziamenti e si caratterizza in linea di principio per l'autonomia e l'indipendenza nello svolgimento della propria attività, mentre l'agente in attività finanziaria opera solo su mandato dell'intermediario, per promuovere e concludere contratti riconducibili all'esercizio di tutte le attività finanziarie previste dall'articolo 106 del TUB.

L'attuale impianto normativo è strutturato sulla previsione di requisiti minimali per lo svolgimento di tali professioni. Sono previsti requisiti di onorabilità, dichiarati in sede di istanza di iscrizione, per gli esponenti aziendali e un livello di istruzione corrispondente al diploma di scuola media superiore. Nel corso dell'anno la Banca d'Italia ha effettuato numerosi controlli a campione, volti ad accertare la sussistenza dei requisiti dichiarati. Su agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi gli accertamenti ispettivi vengono condotti dalla Guardia di finanza, anche su richiesta della Banca d'Italia.

La numerosità degli iscritti e l'inadeguatezza delle previsioni normative che regolano il settore rendono particolarmente complessa la pianificazione dell'attività di controllo e la realizzazione di efficaci interventi di monitoraggio sugli operatori.

**I controlli sugli agenti e sui mediatori**

Nel corso dell'anno la Banca d'Italia, sulla base di segnalazioni provenienti da privati o da organi investigativi, ha effettuato accertamenti finalizzati prevalentemente a verificare il possesso dei requisiti di onorabilità di 167 agenti in attività finanziaria e/o mediatori creditizi.

In esito ai procedimenti di rigore avviati, è stata inoltrata al MEF la proposta di cancellazione o di sospensione cautelare di 9 soggetti; per altri 16 soggetti si è provveduto ad annullare in via di autotutela il provvedimento di iscrizione emanato, una volta appurata la falsità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione rese in sede di iscrizione ai sensi del DPR 445/2000.

Nei confronti degli agenti in attività finanziaria, la Banca d'Italia ha avviato un'altra rilevante iniziativa di controllo finalizzata a garantire la permanenza in elenco dei soli soggetti effettivamente operanti sulla base del mandato di un intermediario finanziario. L'accertamento, basato sull'invio di un modello di dichiarazione annuale di permanenza dei requisiti, ha riguardato circa 29.000 soggetti; a seguito della verifica, sono stati emanati 11.539 provvedimenti di cancellazione d'ufficio.

Nel 2008 è proseguito l'intenso scambio di informazioni con la Guardia di finanza, competente a effettuare i controlli antiriciclaggio su agenti e mediatori ai sensi del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231. L'Istituto ha fornito agli organi investigativi documentazione e informazioni relative a 646 soggetti, prevalentemente agenti in attività finanziaria che prestano il servizio di money transfer.

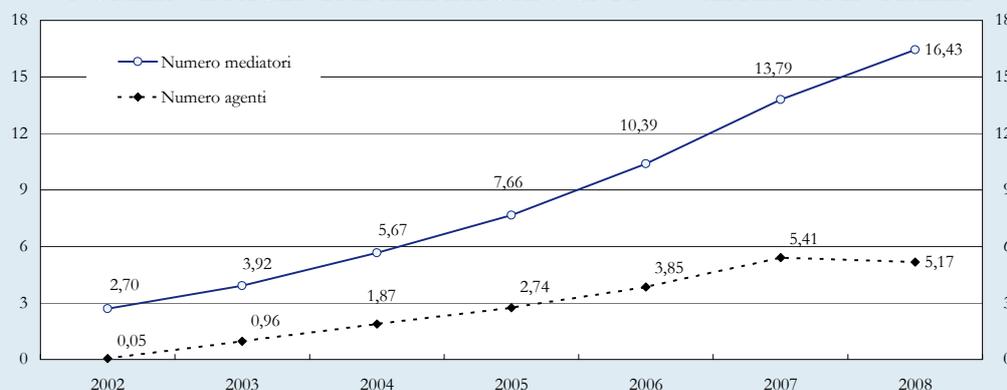
Gli accertamenti sui mediatori creditizi effettuati dal Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza, anche su richiesta della Banca d'Italia, hanno consentito di far emergere la posizione di circa 430 operatori, per i quali sono in corso i necessari approfondimenti in merito all'effettivo possesso del requisito di onorabilità.

#### I MEDIATORI CREDITIZI E GLI AGENTI IN ATTIVITÀ FINANZIARIA

Nel corso di questo decennio il numero di agenti e mediatori iscritti negli albi ed elenchi tenuti dalla Banca d'Italia è cresciuto a ritmi molto elevati (fig. 3.1); per gli agenti si registra un rallentamento nel 2008.

Figura 3.1

#### NUMERO DI AGENTI E MEDIATORI OGNI 10.000 ABITANTI IN ITALIA



*Mediatori creditizi.* Le persone fisiche iscritte all'albo da 22.671 alla fine del 2003 sono aumentate a 98.614 nel dicembre 2008; nel triennio 2006-08 si sono registrate circa 54.000 nuove iscrizioni rispetto alle 30.000 del triennio precedente.

La crescita è ancor più accentuata nelle regioni meridionali, tra cui Molise, Puglia, Calabria e Sicilia. In Italia nel periodo 2003-08 il tasso medio annuo di aumento è stato del 28 per cento circa, del 36 per cento in Molise, del 33 per cento in Sicilia, Calabria e Puglia. Nel 2008 ogni 10.000 abitanti vi sono 29 mediatori in Lazio, 26 in Campania, 24 in Calabria e 23 in Sicilia.

Figura 3.2

**AGENTI/POPOLAZIONE RISPETTO A DIPENDENZE BANCARIE/POPOLAZIONE**  
(con retta dei minimi quadrati)

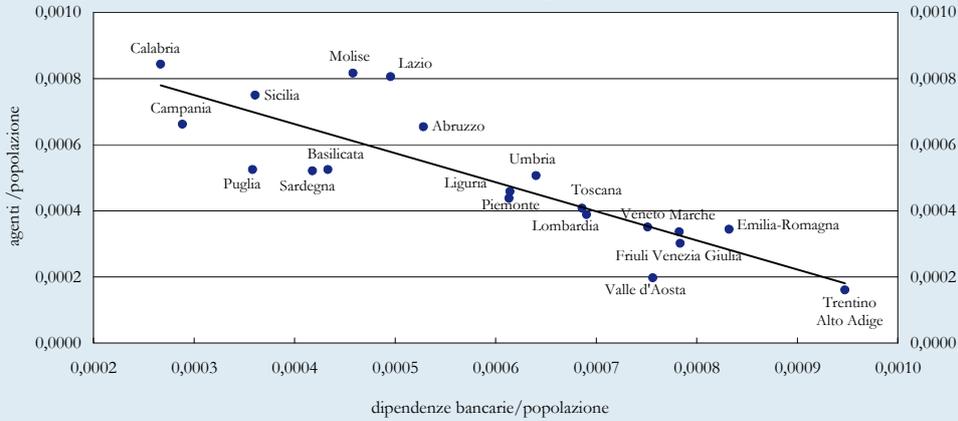
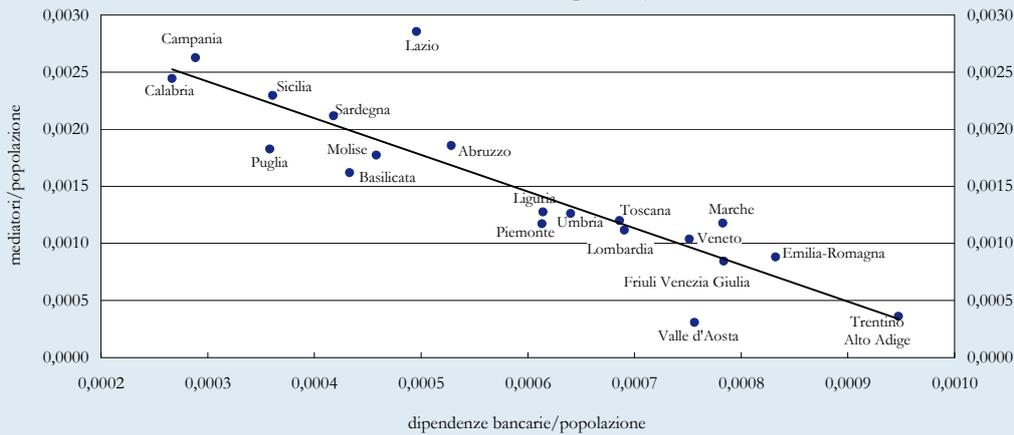


Figura 3.3

**MEDIATORI/POPOLAZIONE RISPETTO A DIPENDENZE BANCARIE/POPOLAZIONE**  
(con retta dei minimi quadrati)



*Agenti in attività finanziaria.* Anche per gli agenti, l'incremento delle iscrizioni è stato elevatissimo, con l'eccezione del 2008; il loro numero è passato da 5.581 persone fisiche alla fine del 2003 a 31.003 a dicembre 2008 (1); il tasso medio annuo di crescita è stato del 33 per cento circa nel periodo 2003-08. Anche in questo caso l'incremento è stato più accentuato nelle regioni meridionali. Nel 2008, pur in presenza di un numero di domande di iscrizione molto elevato e pressoché analogo a quello dell'anno precedente, si è registrata una diminuzione del numero degli iscritti per effetto della cancellazione d'ufficio dei soggetti che non hanno dimostrato di svolgere effettivamente l'attività (condizione necessaria per il mantenimento dell'iscrizione).

(1) Dall'analisi sono stati esclusi gli agenti che esercitano in via esclusiva l'attività di money transfer per la peculiarità dell'attività svolta.

La diffusione regionale di agenti e mediatori è connessa con le caratteristiche socio-economiche del territorio e con i tratti della struttura bancaria e finanziaria. Il numero di agenti e di mediatori (in rapporto alla popolazione) risulta, con riferimento all'anno 2008, correlato negativamente con il numero delle dipendenze bancarie (anch'esso in rapporto alla popolazione; figg. 3.2 e 3.3); l'offerta fuori sede risulta quindi sostitutiva rispetto al tradizionale canale bancario.

Figura 3.4

**AGENTI/POPOLAZIONE RISPETTO A TASSO DI DISOCCUPAZIONE**  
(con retta dei minimi quadrati)

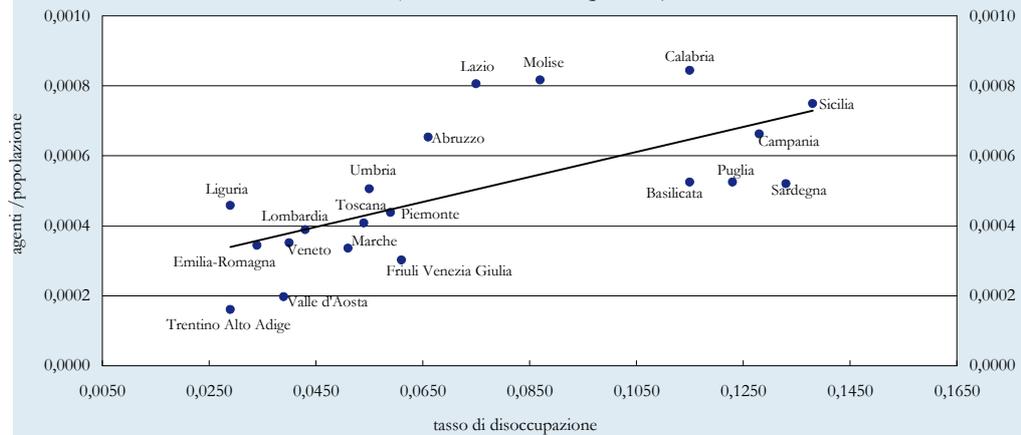
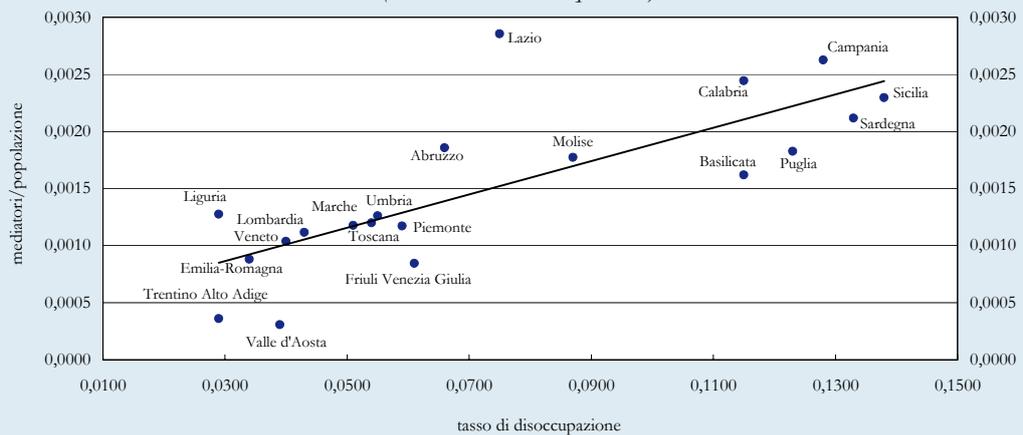


Figura 3.5

**MEDIATORI/POPOLAZIONE RISPETTO A TASSO DI DISOCCUPAZIONE**  
(con retta dei minimi quadrati)



Pertanto non si può escludere che, anche per effetto delle modalità poco stringenti d'iscrizione, la presenza di agenti e mediatori risulti più diffusa nelle regioni con condizioni del mercato del lavoro più precarie. Ciò che emerge, sia nel caso degli agenti sia nel caso dei mediatori, è un legame positivo con il tasso di disoccupazione (figg. 3.4 e 3.5).

### 3.11 Le ispezioni

L'azione di controllo in sede ispettiva si è rafforzata per intensità e frequenza: nel 2008 sono stati effettuati 190 accertamenti (175 nel 2007), di cui 150 su banche, con attivi medi pari al 55 per cento dell'intero sistema (7). Nel triennio 2006-08 gli accertamenti presso banche e altri intermediari sono stati complessivamente 559; nei primi cinque mesi del 2009 ne sono stati avviati 102.

Nell'ambito del processo di supervisione, le ispezioni consentono di apprezzare in maniera diretta il concreto funzionamento delle aziende vigilate; attraverso il confronto in loco con le strutture operative e con gli esponenti aziendali vengono più agevolmente osservati e valutati la coerenza dei presidi organizzativi rispetto alla propensione al rischio degli intermediari, la funzionalità degli assetti di governo e l'efficacia del sistema dei controlli interni, l'attendibilità dei dati e delle informazioni resi alla Vigilanza, la correttezza dei comportamenti, anche nei confronti della clientela.

#### Finalità delle ispezioni

Sulla base del rinnovato quadro regolamentare si è consolidata la tendenza ad avvalersi di una più vasta gamma di strumenti ispettivi, maggiormente correlata con le caratteristiche degli intermediari: è aumentato il ricorso ad accertamenti focalizzati su specifici comparti o aree di rischio (ispezioni mirate) che hanno interessato i principali gruppi bancari; sono state effettuate visite finalizzate a verificare la tempestiva attuazione di misure correttive promosse dalla Vigilanza (ispezioni di follow up).

Gli accertamenti sulla complessiva attività (ispezioni a spettro esteso) sono aumentate nell'anno con specifico riguardo alle banche di credito cooperativo e alle società finanziarie ex artt. 106 e 107 del TUB. In lieve diminuzione, invece, le verifiche generali effettuate, privilegiando le situazioni più problematiche, presso banche specializzate, società di gestione del risparmio e intermediazione mobiliare.

I percorsi di analisi ispettiva – ridefiniti nella nuova “Guida per l'attività di Vigilanza” (8), in linea con le migliori pratiche degli intermediari e con gli indirizzi di convergenza delle prassi maturate nelle sedi internazionali – renderanno ancor più efficace ed efficiente l'azione di controllo espletata presso gli intermediari: miglioramenti sono attesi sia con riguardo alle analisi, sempre più focalizzate sui rischi, sia per quanto attiene alle valutazioni delle aziende vigilate, basate su una scala di giudizi maggiormente articolata. Sono state individuate nuove modalità di rappresentazione degli esiti degli accertamenti per migliorare chiarezza ed efficacia della comunicazione nei confronti di tutti gli utenti interessati.

(7) Tra le ispezioni condotte nei confronti di banche, ai 141 accertamenti indicati nella tavola 3.6 si aggiungono 5 verifiche sulla funzione di depositaria di altrettante banche e 4 finalizzate alla convalida dei modelli interni.

(8) La Guida unica di vigilanza – fornendo uno spettro virtualmente esaustivo di indicazioni operative – risponde anche all'esigenza di favorire l'omogeneità degli approcci metodologici e dei comportamenti applicativi, rappresentando uno schema codificato di riferimento unitario per tutti gli addetti alla vigilanza e valido per le varie tipologie di intermediari vigilati. Per favorire l'attività formativa degli ispettori sono stati anche creati dei Nuclei di approfondimento specialistici (NAS) focalizzati sulle varie tipologie di rischio.

## Le tematiche delle ispezioni

Tra le principali tematiche osservate nel corso degli accertamenti mirati del 2008 rilevano la situazione patrimoniale e di liquidità, l'operatività in derivati, i portafogli creditizi nei confronti di clientela al dettaglio, specie con riferimento al credito al consumo e ai mutui immobiliari. Sopralluoghi sono stati inoltre dedicati ad asseverare il funzionamento dei meccanismi di governo aziendale e l'efficacia del ruolo svolto da società specializzate nell'auditing presso primari gruppi bancari.

Al tema della compliance sono state dedicate numerose verifiche, focalizzate sull'osservanza della normativa antiriciclaggio, anche a seguito dell'aumento delle competenze in materia. In particolare sono stati condotti approfondimenti sull'adeguatezza dei presidi organizzativi adottati e la corretta tenuta dell'Archivio unico informatico.

Gli accessi finalizzati alla convalida dei modelli interni di misurazione dei rischi (Basilea II) sono proseguiti nell'anno e hanno riguardato quattro gruppi bancari, cui vanno aggiunti moduli dedicati nell'ambito di due sopralluoghi ordinari.

Sono aumentate le occasioni di cooperazione internazionale che hanno visto collaborare ispettori della Banca d'Italia e colleghi di Bafin e Bundesbank nell'analisi delle metodologie di calcolo dei rischi finanziari utilizzate dalle ramificazioni tedesche e inglesi di una primaria banca italiana nonché nella verifica dei sistemi di rating adottati da una filiazione italiana di un intermediario tedesco. Completano il quadro le ispezioni disposte su banche estere insediate in Italia e sulla filiale di Lehman Brothers Bankhaus AG.

Con riferimento alle SIM e alle SGR le visite ispettive sono state espletate per lo più nei confronti di società non appartenenti a gruppi bancari ovvero operative in comparti innovativi (immobiliare e hedge fund); a completamento delle visite presso le SGR, sono state osservate le funzioni di depositaria di cinque banche medio-grandi incaricate del servizio, per verificare incisività dei controlli e affidabilità delle procedure operative.

L'impegno ispettivo nei confronti delle società finanziarie, operanti soprattutto nel credito al consumo, rilascio garanzie, brokeraggio on line, si è intensificato: alle ispezioni sugli intermediari ex art. 107 del TUB si sono aggiunte quelle nei confronti dei 106, sino al 2007 facenti capo all'UIC.

Nei primi mesi del 2009 sono stati effettuati accessi mirati presso i primi gruppi bancari, anche in collaborazione con le autorità di vigilanza di altri paesi. Tra i temi oggetto di approfondimento rilevano: la situazione di liquidità a livello di gruppo, il sistema di governo e controllo direzionale, la business continuity (per un riscontro sulla prima applicazione della normativa emanata in materia), la convalida dei modelli interni sui rischi di credito e operativi, la rischiosità del credito erogato alle imprese. Le visite ispettive avviate sono finalizzate a trarre indicazioni di carattere più generale riguardo all'applicazione del Nuovo accordo sul capitale nonché a effettuare un'analisi comparata delle politiche di concessione del credito e delle modalità con cui le banche affrontano il negativo quadro congiunturale.

Con riguardo alla distribuzione dei giudizi ispettivi, quelli riferiti ad accertamenti a “spettro esteso” si caratterizzano per la prevalenza delle valutazioni favorevoli e intermedie (entrambe prossime al 39 per cento), a fronte di una minore incidenza di quelle sfavorevoli (22 per cento), riferite a banche di minore dimensione, a piccole aziende di credito cooperativo e, soprattutto, a intermediari finanziari ex art. 106 del TUB; i giudizi espressi a seguito di ispezioni di tipo “mirato”, sulle banche di maggiori dimensioni (con attivi complessivamente pari al 39,6 per cento del sistema), mostrano una prevalenza di valutazioni intermedie e sfavorevoli, circostanza che riflette la prassi di focalizzare gli accertamenti della specie proprio sui profili di rischio ritenuti ex ante generalmente più critici (tav. 3.6). Nel corso dei primi mesi del 2009, nel complesso, si registra un peggioramento nelle valutazioni, con un aumento dei giudizi sfavorevoli (divenuti pari al 30 per cento del totale).

Tavola 3.6

## ISPEZIONI NEI CONFRONTI DI BANCHE E ALTRI INTERMEDIARI NEL 2008

Giudizi	Ripartizione per area geografica			Ispezioni a spettro esteso nei confronti di banche	Ripartizione per categoria dimensionale			Ispezioni mirate nei confronti delle banche	Ispezioni a spettro esteso nei confronti di altri intermediari
	Nord	Centro	Sud e Isole		Totale	Maggiori, grandi e medie	Piccole e minori		
Favorevoli .....	40	13	5	58	1	7	50	2	7
Parzialmente favorevoli .....	24	9	19	52	1	17	34	6	15
Sfavorevoli .....	8	2	9	19		7	12	4	18
<b>Totale ...</b>	<b>72</b>	<b>24</b>	<b>33</b>	<b>129</b>	<b>2</b>	<b>31</b>	<b>96</b>	<b>12</b>	<b>40</b>

I principali rilievi contestati in sede ispettiva hanno riguardato criticità afferenti l'azione di supervisione strategica e l'adeguatezza dei profili organizzativi e di controllo. Con riferimento ai singoli rischi, quello creditizio rimane il più inciso da debolezze di processo con riflessi sulla generale qualità dei portafogli. Seguono i rischi operativi e di reputazione, connessi per lo più a inadeguata integrazione di procedure informatiche e a comportamenti poco trasparenti nei confronti della clientela. Degni di nota, poi, i rilievi concernenti il profilo della liquidità, riferiti in particolare a carenze di policy e di strumenti di contenimento dei rischi nonché alla scarsa capacità di autodiagnosi e alla debolezza delle analisi di scenario.

Con specifico riguardo agli accertamenti effettuati presso le banche che avevano presentato istanza per la convalida dei modelli interni, si è osservato il complessivo completamento degli adempimenti necessari al rilascio della convalida stessa, anche per il forte impulso dato dagli organi aziendali; margini di miglioramento sono stati comunque rilevati con riguardo sia ai presidi organizzativi e di controllo sia agli aspetti quantitativi.

Tratto comune degli esiti dei sopralluoghi presso SGR e SIM risulta essere la fragilità reddituale, condizionata dalla difficoltà di sviluppare volumi operativi, in un contesto congiunturale poco favorevole, e dagli elevati costi della distribuzione.

Inadeguatezze si sono rilevate anche nella pianificazione strategica e nel funzionamento delle strutture di back office.

Tra gli intermediari finanziari, disfunzioni sono emerse soprattutto con riguardo a operatori attivi nella cessione del quinto, per il mancato rispetto della normativa sulla trasparenza e sul patrimonio di vigilanza mentre la mancanza dei requisiti minimi patrimoniali e carenze organizzative hanno determinato spesso la cancellazione degli intermediari ex art. 106 del TUB visitati.

### 3.12 L'attività sanzionatoria

#### La composizione della CEI

Con l'attuazione della riforma organizzativa dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria e la riorganizzazione della rete territoriale della Banca d'Italia, la composizione della Commissione per l'esame delle irregolarità (CEI) – organo collegiale cui è demandata la fase conclusiva della istruttoria e di proposta al Direttorio dei procedimenti sanzionatori – è stata modificata. Alle sedute della Commissione, presieduta dal Direttore Centrale della Vigilanza e composta dai capi dei Servizi dell'Area e dal Titolare dell'Unità di coordinamento d'Area e collegamento Filiali, partecipano ora anche i Direttori delle Filiali competenti sull'intermediario.

Le funzioni di segreteria tecnica della Commissione sono state attribuite a una unità di base appositamente istituita, che cura l'istruttoria delle pratiche, segue gli adempimenti successivi alle determinazioni della CEI e collabora, per la valutazione degli aspetti di irregolarità più ricorrenti, all'individuazione delle vulnerabilità potenziali aventi rilevanza sistemica.

#### Attività di analisi

Nel 2008 la Commissione per l'esame delle irregolarità ha esaminato i fascicoli relativi a 95 intermediari, in relazione a oltre 240 irregolarità riscontrate, prevalentemente, nel corso di verifiche ispettive. Nel 70 per cento dei casi esaminati, sono state formulate al Direttorio proposte di segnalazioni ad altre autorità per i profili di interesse delle stesse e di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie (cfr. il paragrafo: *I rapporti con le Autorità*).

#### Le sanzioni

I provvedimenti sanzionatori emanati nell'anno sono stati 58 (di cui 32 relativi a istruttorie concluse nel 2007) e hanno riguardato 604 soggetti, per un ammontare complessivo di 9 milioni di euro. Avverso 21 provvedimenti è stata presentata opposizione dinanzi alla competente Corte d'Appello, la quale, in due casi, ha accolto le richieste degli opposenti.

Le irregolarità maggiormente ricorrenti hanno riguardato la presenza di carenze nella struttura organizzativa e nel sistema dei controlli interni, nonché nel processo di erogazione, gestione e controllo del credito. Sono state altresì sanzionate le condotte risultate non in linea con gli obblighi di segnalazione all'autorità di Vigilanza, presupposto fondamentale per il corretto esercizio dei compiti e dei poteri di supervisione. In particolare il 20 per cento delle sanzioni complessivamente irrogate nel 2008 ha riguardato inosservanze e violazioni degli adempimenti di vigilanza informativa, che hanno inciso sulla corretta rappresentazione della situazione economica, patrimoniale

le e di rischiosità degli intermediari. Sono in corso di definizione numerosi procedimenti volti a sanzionare carenze e omesse comunicazioni sull'operatività svolta e sul possesso dei requisiti da parte di intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB (cfr. il paragrafo: *I procedimenti di cancellazione degli intermediari finanziari*). Procedure sanzionatorie sono state avviate anche per anomalie rilevate nell'area finanza, in materia di rischi di liquidità e per inosservanza degli obblighi richiesti dalla normativa antiriciclaggio.

In alcuni casi, inoltre, sono stati adottati provvedimenti sanzionatori nei riguardi di intermediari che hanno evidenziato specifiche carenze nelle attività di governo, gestione e controllo dei rischi insiti nei processi di produzione, valutazione e commercializzazione di strumenti derivati.

È stata intensificata anche l'attività sanzionatoria in presenza di comportamenti non in linea con la disciplina di trasparenza: la Commissione ha esaminato 15 procedimenti della specie nel 2008 e 11 nei primi cinque mesi del 2009 (cfr. il paragrafo: *La protezione del consumatore*).

In applicazione dei criteri previsti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 e alla luce delle più recenti evoluzioni normative in materia di corporate governance e assetti organizzativi, è stata prestata particolare attenzione all'esigenza di imputare la sanzione ai soggetti responsabili, tenendo conto delle funzioni effettivamente svolte da ciascun esponente. In tale ottica, è stato ampliato il novero dei destinatari delle sanzioni. La considerazione del ruolo effettivamente svolto, l'analisi dei poteri e delle responsabilità di ciascuno e la valutazione del coinvolgimento nelle irregolarità contestate sono state considerate anche per graduare la misura della sanzione.

### 3.13 I procedimenti di cancellazione degli intermediari finanziari

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 i procedimenti di cancellazione dagli elenchi generale e speciale di intermediari finanziari non bancari sono sensibilmente aumentati.

Con riguardo agli intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB (cfr. il paragrafo: *I controlli sulle società finanziarie ex art. 107 del TUB*) è stata disposta la cancellazione per 26 società finanziarie (21 nel 2007), tra cui 13 società veicolo in operazioni di cartolarizzazione di crediti. In particolare, due società sono state cancellate per il venire meno dei requisiti dimensionali necessari al mantenimento dell'iscrizione nell'elenco speciale.

**Le cancellazioni  
dall'elenco speciale**

Per un intermediario attivo nel rilascio di garanzie, a seguito dell'esito negativo di accertamenti ispettivi è stata disposta la cancellazione dall'elenco speciale ai sensi dell'art. 111 del TUB, finalizzata alla successiva cancellazione della società dall'elenco generale degli intermediari finanziari previsto dall'art. 106 del TUB; sono state infatti riscontrate gravi violazioni di legge e delle disposizioni di vigilanza emanate ai sensi del TUB, con particolare riferimento al mancato rispetto della disciplina prudenziale, a gravi carenze dell'assetto organizzativo e dei controlli interni e all'opacità della catena partecipativa. La cancellazione, inizialmente sospesa in pendenza

del pronunciamento del TAR del Lazio sul ricorso presentato dalla società, è stata successivamente confermata con sentenza del 23 ottobre 2008.

#### Le cancellazioni dall'elenco generale

Dal 1° gennaio 2008 la Banca d'Italia ha assunto la gestione degli elenchi relativi agli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del TUB. In virtù dei poteri e delle funzioni attribuiti, è stata effettuata un'intensa attività di controllo, sia di carattere documentale sulla base delle informazioni richieste e acquisite, sia mediante lo svolgimento di verifiche ispettive (cfr. il paragrafo: *I controlli sulle società finanziarie ex art. 106 del TUB e altri operatori*). Nel 2008 nei confronti di 65 intermediari (12 nei primi mesi del 2009) sono state riscontrate gravi irregolarità in base alle quali sono stati avviati procedimenti di cancellazione "d'ufficio" dall'elenco generale, ai sensi dell'art. 111 del TUB.

In esito alle istruttorie condotte in contraddittorio con gli interessati, la Banca d'Italia ha inoltrato al MEF le relative proposte di cancellazione e sono stati emanati 32 provvedimenti che hanno eliminato dall'elenco generale altrettante società, esercenti in prevalenza l'attività di rilascio di garanzie.

Le gravi irregolarità alla base dei provvedimenti hanno riguardato anzitutto la mancanza dei requisiti minimi di capitale e di mezzi patrimoniali richiesti, specie per il rilascio di garanzie, nonché gravi violazioni nello svolgimento di compiti per i quali l'ordinamento prevede specifiche riserve di attività. Diffuse omissioni e carenze sono state rilevate nell'informativa resa all'autorità di Vigilanza e negli adempimenti prescritti in materia antiriciclaggio e di trasparenza delle condizioni applicate alla clientela. Su tali aspetti sono state avviate anche procedure sanzionatorie.

Le contestazioni hanno sottolineato agli intermediari la gravità delle violazioni rilevate in quanto relative all'entità e alla composizione del patrimonio, principale presidio per la stabilità degli operatori finanziari nonché parametro di riferimento per le valutazioni della Vigilanza. È stata altresì rappresentata la gravità della inosservanza degli obblighi informativi e di trasparenza nei confronti della Vigilanza per gli effetti che ciò comporta in termini di sottrazione degli intermediari stessi ai requisiti e ai controlli previsti per lo svolgimento dell'attività finanziaria esercitata, con potenziali pregiudizi per la clientela, per i beneficiari delle garanzie prestate e per il rispetto della parità concorrenziale tra intermediari.

In 27 casi non è stato dato seguito al procedimento di cancellazione, avendo gli intermediari fornito prova del possesso dei requisiti per la permanenza dell'iscrizione. Alcuni intermediari sono stati comunque richiamati al più puntuale rispetto della normativa, con particolare riguardo alle disposizioni concernenti i requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali e quelli di onorabilità dei partecipanti al capitale in misura rilevante.

Nel corso del 2009 sono stati avviati procedimenti per la cancellazione anche nei confronti di società finanziarie che erogano prestiti nella forma della cessione del quinto dello stipendio.

È in atto una revisione complessiva della disciplina del settore dell'intermediazione finanziaria, con l'obiettivo di rafforzare i poteri di controllo, di intervento e sanzionatori della Banca d'Italia sugli operatori finanziari non bancari. In tale contesto, nelle more della rivisitazione del Titolo V del TUB, nel 2009 sono stati adottati alcuni provvedimenti di regolamentazione secondaria.

Con riguardo alle cancellazioni, rilevano, in particolare, le norme contenute nel provvedimento della Banca d'Italia del 14 maggio 2009 in materia di verifica dei requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale nonché di obblighi di comunicazione da parte dei soggetti iscritti. A tale ultimo riguardo, il provvedimento prescrive agli intermediari di cui all'art. 106 del TUB di inviare alla Banca d'Italia segnalazioni periodiche sulla propria situazione patrimoniale, economica e finanziaria, specificando che l'inosservanza ripetuta di tale disposizione può rilevare, oltre che sul piano sanzionatorio, anche quale presupposto della proposta di cancellazione dell'intermediario dall'elenco generale ai sensi dell'art. 111 del TUB.

### 3.14 Le procedure straordinarie e le altre procedure speciali

Nel corso del 2008 sono state avviate procedure straordinarie nei confronti di tre intermediari e se ne sono concluse due.

**Le procedure di amministrazione straordinaria di banche**

A febbraio del 2008 la Banca di Credito e Risparmio di Romagna con sede in Forlì è stata posta in amministrazione straordinaria con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze (MEF), su proposta della Banca d'Italia, stante il permanere dei presupposti che avevano dato luogo, nel mese di gennaio 2008, alla sottoposizione dell'intermediario alla procedura di gestione provvisoria, avviata per gravi irregolarità nell'amministrazione e gravi violazioni normative. Tale misura era stata adottata in relazione al provvedimento del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Forlì che, su richiesta della Procura della Repubblica, aveva disposto l'applicazione di misure cautelari nei confronti di componenti del Consiglio di amministrazione, del Presidente del Collegio sindacale e del Direttore generale per reati, compiuti anche in forma associativa, concernenti l'abusiva attività bancaria e finanziaria, l'ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità di vigilanza, il riciclaggio e la violazione della normativa in materia di conflitto di interessi. La procedura di amministrazione straordinaria si è conclusa a dicembre con l'acquisizione della banca da parte della Cassa di Risparmio di Ferrara.

Con decreto emanato ad agosto 2008, il MEF, su proposta della Banca d'Italia, ha disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo della Banca Arner Italia Spa con sede in Milano, filiazione italiana dell'omonimo gruppo bancario elvetico, e la sottoposizione della stessa alla procedura di amministrazione straordinaria. La procedura è stata disposta per gravi irregolarità e gravi violazioni normative concernenti il governo societario, gli assetti organizzativi e dei controlli interni, la disciplina di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il 15 dicembre 2008 è stata disposta, in via d'urgenza, la gestione provvisoria della Banca di credito cooperativo di Aversa, con sede in Aversa (CE), sulla base di gravi

irregolarità nell'amministrazione e di gravi perdite del patrimonio. Gli accertamenti condotti dai Commissari hanno confermato l'estrema criticità della situazione aziendale, ponendo in luce una gravissima insufficienza patrimoniale, in presenza di condizioni di redditività strutturalmente negativa e di forti tensioni di liquidità. Con decreto del MEF dello scorso febbraio, su proposta della Banca d'Italia, l'intermediario è stato sottoposto alla procedura di liquidazione coatta amministrativa per violazioni normative e irregolarità nell'amministrazione, nonché per perdite patrimoniali di eccezionale gravità. Allo scopo di tenere indenni i depositanti e gli altri creditori della banca dalle conseguenze del dissesto, gli organi liquidatori, su autorizzazione della Banca d'Italia, hanno ceduto attività e passività della BCC di Aversa alla Banca Sviluppo spa, con il sostegno del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo.

Il 31 gennaio 2008 si è conclusa la procedura di amministrazione straordinaria della Banca della Tuscia Credito Cooperativo, con sede in Montalto di Castro (VT), disposta con decreto del MEF in data 2 agosto 2006, con la restituzione della banca alla gestione ordinaria.

Si è conclusa, inoltre, il 26 novembre 2008, l'amministrazione straordinaria della filiale italiana della Bank Sepah con sede in Iran. La gestione è stata affidata al rappresentante della casa madre in Italia, fermo restando il blocco dell'operatività, e quindi il divieto di effettuare operazioni segnatamente di natura bancaria, conseguente alle misure restrittive adottate in sede internazionale nell'ambito dell'azione di contrasto ai programmi nucleari intrapresi dall'Iran. La succursale, sostanzialmente inattiva, resta sottoposta ai controlli disposti dal Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) (9) presso il MEF, che ha tra l'altro nominato un soggetto esterno per le verifiche sull'effettuazione dei residui pagamenti.

L'attività dei primi mesi del 2009 è stata caratterizzata dall'avvio di cinque ulteriori procedure di amministrazione straordinaria.

La Banca di Credito Cooperativo del Molise – San Martino in Pensilis e Bagnoli del Trigno, con sede in San Martino in Pensilis (CB), è stata posta in amministrazione straordinaria con decreto del MEF del 25 febbraio 2009 per gravi irregolarità e violazioni normative e per gravi perdite patrimoniali.

In base ai medesimi presupposti, con decreto del MEF del 19 marzo 2009, su proposta della Banca d'Italia, è stata posta in amministrazione straordinaria la Banca di Bientina Credito Cooperativo, con sede in Pisa, in relazione alle gravi anomalie riscontrate nella gestione dei rapporti creditizi e nella situazione tecnica e organizzativa.

Nell'aprile del 2009, a seguito dell'ispezione svolta dalla Banca d'Italia presso il gruppo Delta, da cui è emersa la sussistenza di una posizione di controllo della Cassa di Risparmio di San Marino (CRSM) sul gruppo medesimo, anche attraverso altri

---

(9) Il Comitato è un organismo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze in ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella lotta al finanziamento del terrorismo. Esso è presieduto dal Direttore generale del Tesoro e composto da undici membri, uno dei quali designato dalla Banca d'Italia.

azionisti, la Banca d'Italia ha avviato un procedimento di revoca delle autorizzazioni a detenere partecipazioni in Delta in capo a CRSM e ai soci a essa riferibili. In via cautelare, sono stati sterilizzati i connessi diritti di voto ed è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa per violazione delle disposizioni in materia di proprietà di banche e gruppi bancari.

Successivamente, il 5 maggio 2009 è stata disposta, in via d'urgenza, la gestione provvisoria per Delta spa, con sede in Bologna, e per la controllata bancaria SedicBanca Spa, con sede in Roma. Il provvedimento è stato adottato in relazione agli arresti disposti a carico dei vertici del gruppo Delta e della CRSM dal Giudice per le indagini preliminari, su richiesta della Procura della Repubblica di Forlì, nell'ambito di un procedimento penale per reati, anche in forma associativa, di abusivismo bancario e finanziario, di ostacolo alle funzioni di vigilanza e di riciclaggio.

Delta spa e SedicBanca spa sono state da ultimo poste in amministrazione straordinaria con decreto del MEF del 27 maggio 2009, su proposta della Banca d'Italia.

La Banca Popolare Vesuviana Società cooperativa, con sede in San Giuseppe Vesuviano (NA), è stata posta in amministrazione straordinaria con decreto del MEF del 6 maggio 2009, su proposta della Banca d'Italia, per gravi irregolarità e gravi violazioni normative, concernenti scarsa oggettività e trasparenza dei processi decisori, una diffusa e rilevante commistione di interessi in capo agli organi aziendali, nonché gravi disfunzioni nell'erogazione del credito.

La Banca Popolare di Garanzia Società cooperativa per azioni, con sede in Padova, è stata posta in amministrazione straordinaria con decreto del MEF del 22 maggio 2009, su proposta della Banca d'Italia. L'avvio della procedura è stato disposto in considerazione delle gravi perdite patrimoniali emerse, in presenza di una richiesta in tal senso del Consiglio di amministrazione della banca.

Nel 2008 non sono state avviate liquidazioni coatte amministrative di banche. Sono state chiuse le procedure della specie relative alla Cassa rurale e artigiana di Monreale, cancellata dal registro delle imprese il 15 febbraio 2008, e alla Cassa rurale e artigiana Padania, cancellata nell'aprile 2009. Per due banche (Banco di Tricesimo e BCC di Cervino e Durazzano) è stata già depositata la documentazione finale della liquidazione e sono in corso gli adempimenti relativi alla cancellazione dal registro delle imprese. Per altre due banche (BCC di Cosenza e CRA di Corigliano Calabro) sono invece in corso gli adempimenti relativi alla predisposizione del bilancio finale. Escludendo le citate banche, risultano in essere, al 31 dicembre 2008, 11 procedure di liquidazione coatta amministrativa la cui conclusione è legata in massima parte alla definizione di contenziosi pendenti.

Nel corso del 2009 è stata avviata la liquidazione della citata BCC di Aversa.

La liquidazione coatta amministrativa della Sicilcassa ha proseguito l'attività di recupero dei crediti. A fronte di un ammontare netto delle posizioni in carico alla procedura che, al 6 settembre 1997, data di avvio della stessa, risultava pari a 1.197 milioni, la liquidazione ha realizzato introiti per complessivi 747,9 milioni, di cui 77,7 milioni nel corso del 2008. In relazione a detti recuperi, sono stati effettuati

**Le procedure  
di liquidazione coatta  
amministrativa di banche**

riversamenti al Banco di Sicilia per 596,3 milioni, con una riduzione di pari importo del debito nei confronti del Banco. Nel corso del 2008 la Liquidazione si è costituita parte civile nel procedimento penale nei confronti dei responsabili del dissesto per concorso in reato di bancarotta fraudolenta. Nel medesimo procedimento si è costituita parte civile anche la Banca d'Italia, al fine di assicurare il proprio contributo istituzionale all'accertamento dei fatti e al perseguimento dei reati, oltre che per ottenere il risarcimento dei danni conseguenti al dissesto della banca.

#### Altre procedure speciali

La Società per la gestione di attività (SGA) ha proseguito il realizzo degli attivi problematici acquistati dal Banco di Napoli e dall'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (Isveimer). L'esercizio 2008 si è chiuso con un utile di 33,5 milioni. Dai dati di bilancio risulta che i recuperi sulle attività acquisite dal Banco di Napoli, dall'inizio dell'attività al 31 dicembre 2008, ammontano a 4.828,5 milioni mentre i residui crediti verso la clientela risultano pari a un valore netto di 551,2 milioni. Il debito della SGA verso il Banco, originariamente pari a 6.420 milioni circa, si è ridotto a 64,1 milioni. Gli introiti derivanti dalla gestione dei crediti ex Isveimer si sono attestati a 354,1 milioni, di cui 24,2 conseguiti nel 2008. Residuano crediti da recuperare per un valore di 52,6 milioni.

Nel 2008 sono proseguite anche la liquidazione delle attività e l'estinzione delle passività dell'Isveimer. In particolare, al termine dell'anno, la procedura registrava attività residue per 201,1 milioni, rappresentate essenzialmente da crediti verso le banche e verso l'Erario. Il passivo, pari a 57,2 milioni, includeva fondi per rischi e oneri per 53,8 milioni. La stima del disavanzo finale della procedura liquidatoria è risultato pari, a fine 2008, a 772,8 milioni, inferiore di 15,9 milioni rispetto a quella dell'anno precedente. È proseguita la gestione del contenzioso giudiziario, prevalentemente di natura giuslavoristica e risarcitoria nei confronti di terzi, nell'ambito del quale continuano a registrarsi pronunce favorevoli all'Isveimer. È stata, inoltre, definita transattivamente, nel corso del 2009, l'azione di responsabilità verso gli ex esponenti aziendali.

#### Le procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa di SIM e SGR

Nel corso del mese di maggio del 2008, con provvedimento del MEF, su proposta della Banca d'Italia, è stata disposta l'amministrazione straordinaria della Darma Asset Management SGR spa, società di gestione del risparmio con sede in Milano, operante nel settore dei fondi immobiliari riservati a investitori qualificati, per gravi irregolarità nell'amministrazione e gravi violazioni normative riscontrate, in particolare, nella governance aziendale, nell'assetto organizzativo e dei controlli interni e nei processi operativi e gestionali. Al fine di consentire la prosecuzione della regolamentazione operativa della SGR in vista della soluzione della crisi è stata disposta, da ultimo, una proroga della procedura per ulteriori sei mesi.

In data 5 giugno 2009, il MEF, su proposta della Consob e con il parere favorevole della Banca d'Italia, ha disposto l'amministrazione straordinaria della Independent Global Managers SGR spa (IGM SGR), per gravi irregolarità e gravi violazioni della normativa in materia di gestione del risparmio. L'avvio della procedura è stato disposto sulla base delle gravi anomalie riscontrate dal commissario preposto alla gestione aziendale a seguito del provvedimento di sospensione degli organi amministrativi adottato in

data 9 aprile 2009, in via d'urgenza, dalla Consob, con il parere favorevole della Banca d'Italia, in presenza di una situazione di pericolo per i clienti e i mercati.

Nel 2008 non sono state avviate, né si sono concluse, procedure di liquidazione coatta amministrativa di SIM e SGR. Alla fine del 2008 risultavano in essere 16 procedure di liquidazione coatta amministrativa di SIM; per due procedure (Eurofutura Intermediazione, Danubio Intermediazione) sono in corso gli adempimenti relativi alla predisposizione del bilancio finale; la conclusione delle rimanenti procedure è legata a contenziosi ancora in corso.

L'8 aprile 2009 la Banca d'Italia ha rilasciato parere favorevole alla Consob, ai sensi dell'art. 53 del TUF, per l'adozione, in via d'urgenza, del provvedimento di sospensione degli organi amministrativi e di nomina di un commissario per la gestione aziendale nei confronti della IGM SGR.

**Altri provvedimenti**

Nell'aprile 2009 la Banca d'Italia ha avviato i procedimenti di cui all'art. 111 TUB ai fini della cancellazione d'ufficio di Euro Fiditalia Spa, con sede in Roma, dall'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB e per la successiva cancellazione dello stesso intermediario dall'elenco generale di cui all'art. 106 del TUB. L'avvio dei citati procedimenti è stato disposto in relazione alle gravi violazioni delle norme di legge e delle disposizioni emanate ai sensi del TUB, riscontrate presso l'intermediario.

### **3.15 I rapporti con le Autorità**

Nel 2008 sono pervenute 77 richieste di elementi informativi per la risposta ad atti parlamentari (96 nel 2007). Esse hanno riguardato in prevalenza questioni attinenti all'applicazione della legge 2 aprile 2007, n. 40, in materia di portabilità dei contratti di mutuo, e tematiche connesse alla crisi che ha colpito i mercati finanziari. Altri temi ricorrenti sono stati quelli relativi ai fondi giacenti presso banche e altri intermediari non movimentati dalla clientela (cosiddetti fondi dormienti) e al collocamento di prodotti finanziari derivati presso gli enti pubblici da parte di intermediari bancari.

**Informativa  
per il Parlamento**

È proseguita con ritmi intensi l'attività di collaborazione prestata dalla Banca d'Italia alla Magistratura e agli organi inquirenti. Nel 2008 le richieste di informazioni e di documentazione sono state 662, in incremento rispetto al 2007 (515). Gli incarichi di consulenza tecnica svolti per conto dell'Autorità giudiziaria sono stati pari a 17 (20 nell'anno precedente); 35 le testimonianze rese da dipendenti dell'Istituto nell'ambito di procedimenti penali (25 nel 2007).

**I rapporti con  
l'Autorità giudiziaria**

Nell'anno è stata particolarmente significativa la collaborazione prestata dalla Vigilanza nell'ambito di procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio.

La Banca d'Italia ha effettuato 32 segnalazioni all'Autorità giudiziaria per fatti di possibile rilevanza penale riscontrati nell'attività di vigilanza. Le segnalazioni hanno riguardato, principalmente, condotte anomale di esponenti e dipendenti degli intermediari, infrazioni della normativa antiriciclaggio, comunicazioni non veritiere alla Banca d'Italia.

## L'attività del CSSF

A seguito della crisi finanziaria sui mercati internazionali, intensa è stata la partecipazione della Banca d'Italia ai lavori del Comitato di salvaguardia della stabilità finanziaria (CSSF) (cfr. Il riquadro: *L'attività del Comitato di salvaguardia della stabilità finanziaria*).

### L'ATTIVITÀ DEL COMITATO DI SALVAGUARDIA DELLA STABILITÀ FINANZIARIA

L'attività conoscitiva e di intervento della Banca d'Italia è stata intensa sin dalle prime fasi delle turbolenze sui mercati finanziari internazionali nell'estate del 2007. Le tensioni si sono acuite nel settembre dello scorso anno con il dissesto della banca d'investimento statunitense Lehman Brothers. Da allora l'azione di vigilanza si è fatta penetrante per i profili relativi alla patrimonializzazione, alla situazione di liquidità, all'operatività in strumenti finanziari complessi.

Rilevante è stato il contributo della Banca d'Italia all'attività del Comitato di salvaguardia della stabilità finanziaria che si è giovato dell'ampio ventaglio di informazioni a disposizione dell'Istituto. Il Comitato, istituito il 7 marzo 2008 mediante un protocollo tra il Ministero dell'Economia e delle finanze, la Banca d'Italia, la Consob e l'Isvap, è uno strumento di coordinamento tra le autorità per la prevenzione e la gestione di crisi finanziarie con risvolti potenzialmente sistemici. Dopo una prima riunione nel luglio del 2008, nella quale veniva concordato un programma di massima per rendere operativo il Comitato, da settembre le riunioni del Comitato sono state frequenti.

Il 24 settembre il Comitato esaminava gli sviluppi sui mercati finanziari e l'impatto sul sistema finanziario e sui risparmiatori italiani del dissesto della Lehman Brothers. La Banca d'Italia comunicava i risultati di una specifica indagine sull'esposizione dei principali gruppi bancari italiani e della loro clientela verso la banca statunitense, dalla quale risultava che l'incidenza di tali attività era nel complesso contenuta nel confronto con altri paesi europei. All'indomani del dissesto della Lehman Brothers, al fine di garantire un monitoraggio costante, la Banca d'Italia istituiva una rilevazione quindicinale sull'esposizione delle banche e della clientela verso i principali intermediari esteri. Informazioni sull'esposizione di imprese non finanziarie, delle assicurazioni e dei risparmiatori venivano fornite da Consob e Isvap. Il 30 settembre il Comitato si riuniva nuovamente per esaminare l'evolversi della crisi. Nella riunione di ottobre si analizzavano le conseguenze per il sistema bancario italiano del protrarsi delle tensioni sul mercato interbancario e su quello dei capitali; venivano discusse le misure per la salvaguardia della stabilità finanziaria – volte a tutelare i depositanti e ad assicurare adeguati livelli di liquidità e di patrimonio alle istituzioni finanziarie – decise in modo coordinato a livello internazionale. Ampio spazio veniva dedicato alle conseguenze delle tensioni sui mercati per il finanziamento dell'economia. Le analisi confermavano la solidità del sistema bancario italiano nel suo complesso, riflesso di un modello di operatività prudente e di un più contenuto grado di leva finanziaria rispetto a quanto osservato in altri paesi industriali. Nonostante le indicazioni nel complesso positive, il Comitato riteneva della massima importanza un monitoraggio continuo della situazione, in presenza della forte flessione delle quotazioni azionarie dei titoli finanziari e del persistere di tensioni di liquidità.

Il Comitato si è nuovamente riunito nel dicembre del 2008 e nel gennaio, marzo e aprile di quest'anno. L'attenzione si è via via spostata sugli effetti sui bilanci bancari, in particolare sul rischio di credito, della fase recessiva in atto e sulle conseguenze sulla disponibilità di finanziamenti per l'economia. Il materiale di analisi si è arricchito di nuove elaborazioni prodotte dalla Banca d'Italia che danno conto dell'evoluzione dei finanziamenti all'economia.

La Banca d'Italia fornisce informazioni statistiche sull'andamento degli aggregati creditizi su base territoriale per l'attività degli Osservatori istituiti presso le Prefetture dei capoluoghi di regione (cfr. il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza* nella Relazione sull'anno 2008).

L'Istituto partecipa all'Osservatorio permanente dei fenomeni dell'estorsione e dell'usura, istituito a seguito della sottoscrizione, nel luglio 2007, dell'Accordo-quadro siglato dalla Banca d'Italia, dal Ministro dell'Interno, dal Commissario straordinario del Governo, dall'ABI, dai confidi e dagli altri organismi impegnati nel contrasto del racket e dell'usura (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007). La Banca ha inoltre sottoscritto i Protocolli d'intesa stipulati presso le Prefetture, volti ad attuare, con riferimento al territorio provinciale, le previsioni dell'Accordo-quadro.

**Contrasto all'usura**

Nell'ambito delle linee programmatiche delineate dal Commissario – che prevedono, tra l'altro, il coinvolgimento dell'Osservatorio nell'esame di casi emblematici verificatisi a livello locale dai quali trarre utili indicazioni per le iniziative future – sono state organizzate apposite riunioni sul territorio, localizzate, in via prioritaria, nelle regioni meridionali a più alto rischio di usura ed estorsione. Nel maggio 2009 la Banca d'Italia, anche in relazione alla segnalazione di possibili inadempimenti delle banche aderenti agli impegni assunti con la sottoscrizione dell'accordo, ha ribadito agli intermediari che la circostanza che il richiedente abbia subito atti estorsivi o di usura non può costituire elemento ostativo alla concessione del finanziamento; nei casi di particolare disagio di tipo economico o personale, gli intermediari sono stati invitati a fornire alla clientela indicazioni circa la possibilità di ricorrere alle associazioni o alle fondazioni impegnate nella prevenzione dell'usura ovvero a segnalare eventuali iniziative di microcredito conosciute e operanti nella zona.

A livello locale, accogliendo le richieste di vari Prefetti, la Banca d'Italia ha provveduto a designare propri rappresentanti in seno ai “nuclei di valutazione” e ai “minipool antiracket e antiusura” istituiti a livello provinciale presso le Prefetture (10).

Nel maggio 2009 si è chiusa la fase di consultazione sulle nuove Istruzioni in materia di rilevazione trimestrale dei tassi effettivi globali medi (cfr. il riquadro: *Istruzioni in materia di rilevazione trimestrale dei tassi effettivi globali medi*).

(10) I “nuclei di valutazione”, istituiti ai sensi dell'art. 11, comma 2, del DPR n. 455/99, provvedono all'accertamento dell'ammontare del danno subito dai soggetti che hanno chiesto l'accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura di cui alla legge 23 febbraio 1999, n. 44. I “minipool”, istituiti dal decreto del Ministero dell'Interno del 7 giugno 2007, hanno il compito di monitorare le denunce e le istanze di accesso al Fondo di solidarietà non ancora definite, nonché di curare i rapporti di collaborazione al fine di accelerare le procedure di concessione dei benefici.

## ISTRUZIONI IN MATERIA DI RILEVAZIONE TRIMESTRALE DEI TASSI EFFETTIVI GLOBALI MEDI

Ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 108 in tema di prevenzione dell'usura, il Ministro dell'Economia e delle finanze rileva trimestralmente il tasso effettivo globale medio (TEGM) praticato dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del TUB.

La disciplina secondaria attualmente vigente in materia è costituita dalle Istruzioni emanate dalla Banca d'Italia nel febbraio 2006, concernenti le segnalazioni di banche e intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB, e dalle Istruzioni emanate dall'Ufficio italiano dei cambi nel maggio 2006, dirette agli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del TUB.

L'attribuzione alla Banca d'Italia, a decorrere dal 1° gennaio 2008, delle competenze spettanti al soppresso Ufficio italiano dei cambi ha reso necessaria l'unificazione delle disposizioni per tutti gli intermediari bancari e finanziari; nell'occasione, è stata avviata un'ampia revisione delle Istruzioni, volta a superare taluni problemi riscontrati nel corso di oltre un decennio di applicazione, a migliorare la significatività della rilevazione e ad adeguare le disposizioni al mutato quadro normativo.

Infatti la legge 28 gennaio 2009, n. 2 ha introdotto limitazioni alle condizioni al ricorrere delle quali la commissione di massimo scoperto (CMS) e altri oneri connessi con il finanziamento vengono reputati legittimi. Tale previsione normativa si inserisce coerentemente nel processo di transizione verso forme più trasparenti di remunerazione.

La fase di consultazione sulle nuove Istruzioni in materia di rilevazione trimestrale dei tassi effettivi globali medi si è conclusa nel maggio 2009; la normativa verrà emanata a breve.

Le principali novità riguardano la revisione complessiva delle spese incluse nel calcolo del TEGM e l'inserimento della CMS e degli oneri per la messa a disposizione di fondi. È prevista inoltre l'inclusione nel tasso, a prescindere dalla forma tecnica del finanziamento, dei compensi di mediazione pagati dal cliente.

L'entrata in vigore dei tassi rilevati con la nuova metodologia è prevista per il 1° gennaio 2010; la Banca d'Italia ha collaborato con il Ministero dell'Economia e delle finanze all'emanazione delle disposizioni che disciplineranno la fase transitoria.

### Collaborazione con la Guardia di finanza

Nell'anno si è intensificata la collaborazione tra Banca d'Italia e Guardia di finanza, svolta secondo i criteri e le modalità delineate nel Protocollo d'intesa del 2007 (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007). La Guardia di finanza ha concordato con la Banca d'Italia un piano di accertamenti ispettivi focalizzato sugli intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB, volto a far emergere eventuali elementi di patologia del settore. In tale ambito, la Guardia di finanza ha condotto verifiche su cinque intermediari; nei confronti di due di essi, sulla base

delle risultanze ispettive, la Banca d'Italia ha avviato il procedimento di cancellazione. Inoltre, nel quadro di indagini volte a verificare il rispetto della normativa in materia di antiriciclaggio da parte di soggetti esercenti l'attività di agente in attività finanziaria o di mediatore creditizio, la Guardia di finanza ha sottoposto all'Istituto numerose richieste di informazioni.

Nell'anno è proseguita, sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato strategico istituito dal protocollo d'intesa siglato nell'ottobre 2007 da Banca d'Italia e Consob (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007), l'attività di approfondimento e scambio di informazioni sui temi maggiormente rilevanti per il coordinamento dell'attività di vigilanza. Nel novembre 2008 Banca d'Italia e Consob hanno siglato un accordo che disciplina le procedure per lo scambio di pareri nelle fattispecie in cui è prevista una competenza concorrente delle due Autorità. Il documento, che aggiorna il precedente accordo del 1999, estende la disciplina dello scambio dei pareri a tutti i procedimenti che coinvolgono le Autorità, assicura l'unicità dell'interlocuzione con il soggetto istante, coordina le procedure con le previsioni della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nel maggio 2009 sono state definite le procedure di contatto fra le due Autorità ai fini dello svolgimento dei rispettivi interventi di vigilanza; sono state inoltre delineate incisive forme di collaborazione nell'ambito dell'attività ispettiva.

**La collaborazione con la Consob**

Nel febbraio 2008 il Tavolo di coordinamento istituito dall'accordo in materia di applicazione dei principi contabili internazionali siglato nel dicembre del 2007 tra Banca d'Italia, Consob e Isvap (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007) ha emanato un documento concernente il trattamento contabile delle variazioni della fiscalità differita derivanti dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Nel febbraio 2009, inoltre, il Tavolo ha richiamato gli intermediari a una puntuale applicazione dei principi contabili di riferimento nella elaborazione delle relazioni finanziarie (bilanci annuali e semestrali), con particolare riguardo alle informazioni da fornire sulla continuità aziendale, sui rischi finanziari, sulle verifiche per riduzione di valore delle attività, sulle incertezze nell'utilizzo di stime.

**La collaborazione con la Consob e l'Isvap in materia di principi contabili internazionali**

Nell'anno la Banca d'Italia ha inoltrato alla Consob e all'Isvap 16 segnalazioni relative a fatti riscontrati nell'attività di vigilanza di potenziale rilievo per l'altra Autorità (15 alla Consob e 1 all'Isvap); è stato inoltre fornito formale riscontro a numerose richieste informative provenienti dalle richiamate Autorità.

**Scambio di informazioni**

Sono stati avviati contatti con la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) volti a individuare possibili forme di collaborazione in relazione ai controlli sulla gestione e sul collocamento di forme pensionistiche complementari.

**Collaborazione con la Covip**

In relazione alle possibili sovrapposizioni fra la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e la normativa in materia di trasparenza e correttezza delle operazioni bancarie, sono stati avviati contatti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato per definire gli ambiti di collaborazione e le modalità di coordinamento e di scambio di informazioni.

**Collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

### 3.16 La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La collaborazione con l'Unità di informazione finanziaria

#### La cooperazione internazionale

Il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo rappresentano una grave minaccia per l'ordine pubblico e per l'economia legale e possono determinare effetti destabilizzanti per il sistema bancario e finanziario.

La possibile dimensione transnazionale di tali fenomeni criminali ha reso necessario l'avvio di un processo di armonizzazione internazionale della disciplina di prevenzione; un'essenziale azione di sensibilizzazione e di predisposizione di standard in materia è svolta dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), organismo deputato, tra l'altro, a emanare raccomandazioni in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La Banca d'Italia partecipa ai lavori del GAFI. Nel 2008 il consesso ha dedicato particolare attenzione alla definizione di iniziative per il contrasto del sostegno finanziario alla proliferazione di armi di distruzione di massa, sulla base delle misure elaborate nell'ambito del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; è stata altresì approfondita la qualificazione da attribuire ai trasferimenti di fondi effettuati all'interno dell'Unione europea nel quadro della Single Euro Payments Area, in relazione alla disciplina sui bonifici dettata dalla raccomandazione speciale VII del GAFI. Con riferimento alle riserve formulate dal GAFI sul grado di affidabilità del sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo di Iran, parte settentrionale di Cipro, Pakistan, Sao Tomé e Príncipe, Turkmenistan e Uzbekistan, la Banca d'Italia ha richiamato le banche e gli intermediari finanziari vigilati sui rischi insiti nell'instaurare o mantenere relazioni con controparti insediate in tali paesi, raccomandando l'adozione di forme rafforzate di *customer due diligence*.

In ambito comunitario, rappresentanti dell'Istituto partecipano all'Anti-Money Laundering Task Force istituita dai comitati europei di terzo livello (CEBS, CESR e CEIOPS). Nel 2008 la Task Force ha pubblicato le linee guida sull'applicazione del regolamento CE 1781/2006 – relativo alle informazioni sull'ordinante che devono accompagnare i trasferimenti di fondi – che mirano a favorire una convergenza delle prassi nelle ipotesi di bonifici con informazioni incomplete.

#### La disciplina nazionale

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva CE 26 ottobre 2005, n. 60 (“terza direttiva antiriciclaggio”), ha riordinato la normativa di prevenzione del riciclaggio e ha attribuito alla Vigilanza poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati.

#### Poteri normativi

Il decreto prevede che le autorità di Vigilanza di settore, d'intesa tra loro, emanino disposizioni di dettaglio dirette ai soggetti vigilati in tema di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, conservazione dei relativi dati, organizzazione e controlli. La Banca d'Italia è inoltre chiamata a emanare disposizioni sulla tenuta dell'archivio unico informatico (AUI). In adempimento a tali previsioni, la Vigilanza ha avviato i lavori di redazione delle norme di attuazione; a giugno 2009

si è chiusa la fase di consultazione sulle prime disposizioni, concernenti la tenuta dell'archivio unico informatico. Le norme in materia di registrazione nell'AUI recepiscono le innovazioni introdotte dal decreto, assicurano una migliore tracciabilità dei flussi finanziari, consentono il pieno sfruttamento delle potenzialità informative dell'archivio.

Le disposizioni in tema di organizzazione e controlli e di adeguata verifica verranno poste in consultazione entro la fine del 2009. Nelle more della loro emanazione, la Banca d'Italia ha fornito riscontro – sulla base di soluzioni concordate nell'ambito del Tavolo tecnico istituito presso il MEF, al quale partecipano anche la Guardia di finanza e l'Unità di informazione finanziaria (UIF) – a numerosi quesiti interpretativi formulati dai destinatari degli obblighi antiriciclaggio. Le soluzioni interpretative concordate saranno recepite nell'emananda regolamentazione.

La Banca d'Italia è chiamata a verificare, anche in via ispettiva, il rispetto da parte dei soggetti vigilati degli obblighi previsti dalla normativa e l'adeguatezza dei relativi assetti organizzativi e procedurali. In tale quadro, è stato delineato un programma di accertamenti dedicati alla prevenzione del riciclaggio, strutturato su tre livelli: approfondimenti nell'ambito delle ordinarie ispezioni di vigilanza; ispezioni mirate antiriciclaggio presso le direzioni generali degli intermediari (4 nel 2008); verifiche, su base territoriale, presso singole dipendenze di banche o intermediari finanziari.

#### Controlli antiriciclaggio

Tale ultima tipologia di verifiche, indirizzate in via prioritaria alle zone ritenute più a rischio, ha finora interessato 71 dipendenze in Calabria (maggio-luglio 2008) e 78 sportelli nelle province di Bologna, Ferrara, Forlì, Ravenna, Rimini, Reggio Emilia, Ancona e Pesaro (novembre 2008-febbraio 2009).

L'attività di verifica condotta presso gli intermediari ha fatto emergere in vari casi carenze nel rispetto della normativa: registrazioni incomplete negli archivi aziendali, verifiche insufficienti sulla clientela, manchevolezze nei processi di valutazione delle operazioni anomale, criticità nelle procedure di segnalazione di operazioni sospette, scarsa formazione del personale, metodologie di controllo troppo poco incisive. Sono stati sanzionati i comportamenti anomali e richiesti i necessari interventi correttivi; la Vigilanza ha effettuato ripetuti richiami alle banche e agli altri intermediari; alle competenti Procure sono state presentate numerose denunce in relazione a fattispecie sanzionate penalmente.

L'Istituto, inoltre, valuta le segnalazioni inoltrate dagli organi di controllo degli intermediari vigilati in ordine alle infrazioni delle quali abbiano avuto notizia nello svolgimento dei propri compiti.

In relazione a profili di criticità riscontrati nei rapporti tra banche italiane e controparti aventi sede nella Repubblica di San Marino, l'Istituto ha diramato al sistema istruzioni sulle corrette modalità di assolvimento degli obblighi antiriciclaggio, anche alla luce delle recenti evoluzioni che hanno condotto alla mancata inclusione della Repubblica di San Marino nella lista dei paesi "equivalenti" (cfr. il riquadro: *Rapporti con controparti sammarinesi*); gli intermediari sono stati richiamati a una rigorosa osservanza della disciplina vigente.

È stata intensa la collaborazione con la Procura della Repubblica di Forlì, che ha in corso indagini per violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio poste in essere da diversi intermediari nei rapporti con istituzioni finanziarie sammarinesi. La Banca d'Italia ha fornito copiosa documentazione e ha condotto specifici approfondimenti in ordine a complessi temi bancari e finanziari su richieste formulate dalla Procura ai sensi dell'art. 9, comma 7, del decreto 21 novembre 2007, n. 231. Gli organi inquirenti hanno reso note alla Banca d'Italia – che assume la posizione di parte offesa nei relativi procedimenti penali – le evoluzioni delle indagini, anche ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza. L'Istituto ha effettuato numerose ispezioni con riguardo a specifici intermediari coinvolti nelle indagini; le irregolarità di rilevanza penale riscontrate nell'ambito degli accertamenti sono state segnalate alla competente Autorità giudiziaria.

#### **RAPPORTI CON CONTROPARTI SAMMARINESI**

L'Assemblea plenaria del Moneyval (1), nella riunione tenutasi a Strasburgo dal 31 marzo al 4 aprile 2008, ha sottoposto a valutazione il sistema di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo della Repubblica di San Marino, segnalando significative carenze nell'attuazione delle raccomandazioni del GAFI in materia di adeguata verifica della clientela, segnalazione delle operazioni sospette, informazioni che devono accompagnare i bonifici. La Repubblica di San Marino è stata pertanto sottoposta a una procedura rafforzata di osservazione.

Nel contesto di tale procedura, il Moneyval ha nuovamente esaminato la posizione della Repubblica a dicembre 2008, anche alla luce della nuova normativa sammarinese emanata nel frattempo in materia di antiriciclaggio. La valutazione non si è conclusa positivamente, soprattutto in ragione dell'impossibilità di formulare un giudizio sull'effettività delle disposizioni di recente emanazione nonché di residui profili di criticità ravvisati in alcune soluzioni normative adottate. Un nuovo esame del Moneyval è previsto nel settembre 2009.

L'Unione europea, in applicazione della direttiva CE 2005/60, ha stilato una lista dei paesi extra UE che applicano normative di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo equivalenti a quelle comunitarie. La Repubblica di San Marino, considerato anche il giudizio reso da Moneyval, non è stata inclusa nella lista; il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 12 agosto 2008, che ha individuato gli Stati extracomunitari che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva, ha riproposto senza modifiche la lista comunitaria.

La mancata inclusione della Repubblica di San Marino nella lista dei paesi equivalenti comporta che gli intermediari bancari e finanziari italiani, nei rapporti con controparti anche bancarie sammarinesi, sono tenuti alla rigorosa osservanza

---

(1) Moneyval è un organismo associato al GAFI, istituito presso il Consiglio d'Europa al fine di valutare la conformità alle raccomandazioni del GAFI dei sistemi di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo dei paesi dell'Europa dell'Est e di altri paesi europei non aderenti alla UE e non membri del GAFI.

degli obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione dei relativi dati nell'archivio unico informatico, segnalazione di operazioni sospette.

In tale quadro, al sistema è stato rappresentato che, ai fini delle segnalazioni nell'archivio unico informatico, i rapporti intrattenuti con soggetti residenti nella Repubblica di San Marino vanno censiti come rapporti verso soggetti “residenti in Paesi non appartenenti all'Unione europea”.

La Banca d'Italia partecipa al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), composto da tutte le autorità coinvolte nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il CSF – istituito dal decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 con compiti di monitoraggio del sistema finanziario italiano e di coordinamento con l'azione degli altri paesi – ha esteso le sue competenze, in virtù dei decreti legislativi 22 giugno 2007, n. 109 e 21 novembre 2007, n. 231, alla materia della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo, nonché al contrasto all'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

**Collaborazione  
tra le autorità: il CSF**

Il CSF svolge le funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, valutando l'attività svolta dalle autorità competenti a vario titolo e formulando proposte dirette a renderla più efficace. Il Comitato è inoltre responsabile per l'attuazione in Italia delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche di persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità disposte delle Nazioni Unite e dall'Unione europea.

Nell'ambito del CSF sono proseguiti i lavori per dare attuazione alle decisioni assunte dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea in materia di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, rispetto alle quali sono state dettate specifiche linee d'intervento. Alla fine del mese di maggio 2009 la Banca d'Italia, d'intesa con l'Unità di informazione finanziaria, a seguito del parere favorevole del CSF, ha emanato le istruzioni operative per gli intermediari vigilati riguardanti i comportamenti da tenere e i controlli da effettuare nei rapporti eventualmente intrattenuti con controparti coinvolte, direttamente o indirettamente, in programmi di sviluppo delle armi di distruzione di massa

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, ha previsto l'istituzione, presso la Banca, della Unità di informazione finanziaria (UIF), cui è affidato il compito di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette effettuate dai destinatari della normativa antiriciclaggio e di analizzare i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. In attuazione del regolamento emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007, che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'Unità, è stato sottoscritto, nel 2009, un protocollo d'intesa che regola i rapporti tra i Servizi della Banca e la UIF. Un apposito schema allegato all'accordo definisce – al fine di assicurare coerenza ed efficacia nell'esercizio delle rispettive competenze istituzionali – le modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità

**La collaborazione  
con la UIF**

in relazione alle iniziative da assumere nei rapporti con l'Autorità giudiziaria e con le altre autorità di vigilanza, nonché le forme di consultazione per l'assunzione di eventuali iniziative congiunte.

Nel 2008 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 15 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. A sua volta, la UIF ha trasmesso alla Vigilanza 20 segnalazioni concernenti disfunzioni nell'assetto organizzativo degli intermediari e carenze in materia di adeguata verifica della clientela e registrazione dei relativi dati, rilevate nell'ambito degli accertamenti di propria competenza.

### 3.17 La protezione del consumatore

Nel mercato bancario e finanziario, caratterizzato da asimmetrie informative e prodotti sempre più complessi, la protezione dei consumatori richiede alcuni presupposti indispensabili: regolamentazione e controlli delle autorità di vigilanza, trasparenza e correttezza dei comportamenti degli intermediari, educazione finanziaria degli utenti.

Nel corso del 2008 la Banca d'Italia ha intensificato l'attività relativa alla protezione del consumatore. È stato rafforzato il controllo sugli intermediari, ridefinita la regolamentazione secondaria in materia, accresciuta l'attenzione nei confronti degli utenti dei servizi bancari e finanziari, anche proseguendo le iniziative di educazione finanziaria.

#### I controlli

I controlli sul rispetto della normativa di trasparenza, effettuati tenendo anche conto degli esposti pervenuti all'Istituto, sono stati capillari. Le Filiali hanno condotto verifiche di trasparenza su 464 dipendenze di 105 banche, 129 dipendenze di Poste Italiane spa e 107 dipendenze di 21 intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB. A tali accertamenti si aggiungono quelli condotti per la prima volta su un campione di 15 intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB e i controlli effettuati nel corso dell'ordinaria attività ispettiva di vigilanza, che hanno riguardato 131 banche, 17 società finanziarie ex art. 107 del TUB e 14 società finanziarie ex art. 106 del TUB.

A conclusione dell'iter di valutazione degli esiti delle verifiche sono stati adottati interventi di vigilanza commisurati alla rilevanza e alla tipologia delle anomalie riscontrate. Tra gli intermediari non interessati da interventi, che hanno assicurato il rispetto formale della normativa, ne sono stati individuati alcuni da sottoporre comunque a ulteriori forme mirate di controllo in ragione di taluni minori disallineamenti.

Le carenze riscontrate, talora imputabili al ritardo degli intermediari nell'adeguamento a recenti innovazioni normative ovvero a disallineamenti dei sistemi informativi connessi alle operazioni di ristrutturazione che hanno interessato alcuni gruppi bancari, hanno in prevalenza riguardato: gli adempimenti relativi alla pubblicità nei confronti della clientela (aggiornamento degli avvisi e dei fogli informativi; informativa precontrattuale); la pattuizione contrattuale ovvero l'applicazione di spese non adeguatamente pubblicizzate; l'assenza di una adeguata informativa sulla portabilità dei finanziamenti e l'estinzione anticipata dei mutui. Da parte delle società finanziarie

è in particolare emersa una diffusa inosservanza degli obblighi di trasparenza previsti in materia di credito al consumo e di offerta fuori sede.

Sono state avviate procedure sanzionatorie nei confronti di 43 intermediari, in conseguenza di violazioni delle disposizioni concernenti la pubblicità delle condizioni offerte. In 52 casi gli intermediari sono stati sollecitati a un rispetto più rigoroso della normativa, a rivedere gli schemi contrattuali in uso, ad adottare assetti e controlli interni idonei a migliorare la qualità delle relazioni con la clientela. Ove necessario, è stato chiesto di rimborsare oneri addebitati alla clientela ma non preventivamente pubblicizzati.

**Le procedure sanzionatorie**

In relazione al crescente utilizzo da parte degli intermediari di canali di comunicazione a distanza e al fine di assicurare agli utenti on line una tutela equivalente a quella offerta presso la rete tradizionale, nel corso del 2008 la Banca d'Italia ha condotto un'indagine sulla conformità dei siti internet delle banche e delle società finanziarie alle disposizioni in materia di trasparenza. Dall'esame delle risposte ricevute è emerso che nella maggioranza dei casi le funzioni di compliance degli intermediari esprimono un giudizio di adeguatezza dei siti rispetto alle suddette disposizioni, precisando che vengono resi disponibili on line gli avvisi e i fogli informativi dei prodotti e dei servizi offerti. La Banca d'Italia si fa carico di monitorare nel continuo l'effettivo rispetto della normativa.

**Comunicazione a distanza**

Nel corso dell'anno la Banca d'Italia ha ricevuto oltre 5.000 esposti, la maggior parte dei quali riferiti alla gestione del credito (conti correnti, mutui e altri affidamenti), alla prestazione di servizi d'investimento, agli strumenti di pagamento (bancomat, carte di credito, assegni), a presunte violazioni della disciplina in materia di trasparenza. Per quanto concerne in particolare gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB e i mediatori creditizi, le segnalazioni hanno inoltre avuto a oggetto l'attività di rilascio garanzie e l'eccessiva onerosità delle commissioni applicate ai servizi di mediazione.

**Gli esposti**

In coerenza con le linee di gestione degli esposti adottate nel 2007, la Banca d'Italia fornisce in ogni singolo caso riscontro agli interessati e invita l'intermediario a rispondere in modo adeguato e sollecito al proprio cliente e a darne conto alla Vigilanza. Nei casi in cui le segnalazioni vertano su aspetti non di propria competenza, la Banca d'Italia le trasmette alle autorità di volta in volta interessate, informandone l'esponente.

Nel corso del 2008 la nuova procedura di gestione degli esposti è stata estesa anche agli intermediari finanziari iscritti all'elenco generale ex art. 106 del TUB e agli altri soggetti già sottoposti ai controlli dell'Ufficio italiano dei cambi. Nell'occasione, tali intermediari sono stati sensibilizzati sull'importanza di proficui e corretti rapporti con la clientela e chiamati a svolgere, dandone conto alla Banca d'Italia, un processo interno di valutazione per verificare la rispondenza delle prassi aziendali alle disposizioni in materia di trasparenza. I riferimenti forniti, che hanno in larga misura evidenziato una carente consapevolezza dei responsabili aziendali in ordine ai presidi basilari che devono assistere le relazioni con la clientela, hanno formato oggetto di specifica valutazione da parte della Vigilanza, anche ai fini della pianificazione della successiva attività di controllo e di intervento nei confronti di tali soggetti.

Attraverso l'analisi delle risposte ricevute dagli intermediari in merito ai singoli esposti la Banca d'Italia verifica la sussistenza di aspetti di rilievo per i profili di competenza e attiva, se del caso, gli opportuni interventi di vigilanza.

Anche alla luce delle risultanze degli approfondimenti condotti sugli esiti dei controlli di trasparenza e sulle segnalazioni ricevute dai consumatori dei servizi bancari e finanziari, la Banca d'Italia ha condotto una profonda revisione della normativa in materia di trasparenza. Le nuove disposizioni mirano ad assicurare che la clientela abbia informazioni idonee ad assicurare una esatta percezione dei propri diritti e dei costi dei servizi e a favorire il confronto tra le diverse offerte provenienti dagli intermediari (cfr. il paragrafo: *L'attività normativa*).

### Il sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie

L'istituzione di sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie che possono insorgere nei rapporti contrattuali tra intermediari e clientela costituisce un'altra componente fondamentale ai fini della protezione dei consumatori dei servizi bancari e finanziari. La disciplina predisposta dalla Banca d'Italia in attuazione della deliberazione del CICR del 29 luglio 2008 identifica i profili relativi all'architettura e al funzionamento dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie e precisa i compiti della Banca d'Italia in relazione alla nomina dei membri dei collegi giudicanti, allo svolgimento delle attività di segreteria tecnica a supporto dei collegi stessi e, più in generale, alla cura degli aspetti organizzativi.

La Banca d'Italia è ora impegnata nello svolgimento delle attività necessarie per l'avvio dell'operatività dei nuovi sistemi, con particolare riferimento all'istituzione delle segreterie tecniche, allo sviluppo di adeguati supporti tecnologici e alla cura degli aspetti di comunicazione al pubblico. È in fase avanzata l'interlocuzione con le associazioni degli intermediari e dei clienti in relazione al ruolo che tali organismi dovranno svolgere nell'ambito dei collegi giudicanti e, più in generale, nelle diverse fasi della procedura.

### L'educazione finanziaria

Le tutele di carattere formale esplicano piena efficacia laddove i clienti di prodotti bancari e finanziari dispongano di sufficienti strumenti di valutazione autonoma. Lo sviluppo di conoscenze nel campo dell'economia e della finanza consente ai singoli individui di effettuare corrette scelte di finanziamento e di investimento. Nella direzione di un'ampia diffusione dell'educazione finanziaria spingono anche la crescente complessità dei prodotti finanziari, la maggiore propensione all'indebitamento delle famiglie, l'allungamento delle aspettative di durata della vita.

Nel 2008 sono proseguite le azioni della Banca d'Italia nel campo dell'educazione finanziaria con l'ampliamento dei documenti consultabili nella sezione del sito internet dedicata ai rapporti con il cittadino. I contributi pubblicati mettono a disposizione di consumatori e risparmiatori documenti di facile comprensione in materie economiche, bancarie e finanziarie ([www.bancaditalia.it/servizi\\_pubbl/conoscere](http://www.bancaditalia.it/servizi_pubbl/conoscere)).

È stato realizzato il progetto sperimentale di formazione in materia economica e finanziaria presso un campione di scuole italiane, iniziativa prevista dal Memorandum di intesa siglato nel 2007 tra la Banca d'Italia e il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (cfr. il riquadro: *I Rapporti con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca*).

Il Memorandum di intesa, siglato nel 2007 con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, prevedeva per l'anno scolastico 2008-09 la realizzazione di un progetto sperimentale di formazione in materia economica e finanziaria presso un campione di scuole italiane.

L'iniziativa – ispirata ai principi e alle migliori prassi internazionali – è stata coordinata dal Comitato paritetico e dal Comitato tecnico, entrambi composti da rappresentanti delle due istituzioni.

I lavori sono stati orientati all'individuazione dei contenuti didattici e metodologici del progetto, alla definizione di un ciclo di lezioni in aula, da tenersi a cura degli insegnanti, e alla predisposizione di due sessioni di test per la misurazione e valutazione dei risultati.

Nel complesso sono stati coinvolti oltre 600 alunni delle scuole primaria e secondaria di primo e secondo grado, selezionate in tre città appartenenti a diverse aree geografiche (Nord, Centro e Mezzogiorno).

In particolare, è stato predisposto il materiale didattico per la formazione sperimentale in materia di moneta, strumenti di pagamento alternativi al contante e conto corrente; al fine di assicurare ampia condivisione al progetto, sono state presentate ai docenti delle scuole coinvolte le “Linee guida del progetto” e la “Guida per i docenti”.

All'inizio del 2009 si è svolta a Roma una giornata di formazione finalizzata a consolidare le conoscenze tecniche degli insegnanti sui temi prescelti per i primi interventi sugli studenti e a fornire spunti di riflessione utili all'organizzazione del programma didattico. Un indirizzo di posta elettronica è stato dedicato dalla Banca alla raccolta di quesiti e suggerimenti da parte degli insegnanti ([Progettoeducazionefinanziaria@bancaditalia.it](mailto:Progettoeducazionefinanziaria@bancaditalia.it)).

Un gruppo di lavoro della Banca, con la collaborazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi), ha predisposto uno specifico questionario da sottoporre agli studenti, differenziato per livello scolastico secondo criteri di complessità crescente.

Il progetto di formazione si è concluso a maggio 2009 con test condotti prima e dopo il ciclo di lezioni in aula; la prima sessione dei test è stata finalizzata a rilevare il livello di conoscenza di partenza degli studenti.

In generale, i risultati di entrambe le prove hanno mostrato il contributo apportato dalla formazione al miglioramento delle conoscenze ai diversi livelli scolastici. Le scuole elementari hanno riportato, fin dalla prima valutazione, la più elevata percentuale di risposte corrette, mentre i licei hanno registrato il più elevato tasso di crescita dopo il ciclo di lezioni.

L'esperimento ha visto la convinta e attiva partecipazione di insegnanti e studenti, testimoniata dalla spontanea realizzazione di lavori di laboratorio soprattutto da parte delle scuole elementari e medie.

In relazione ai risultati raggiunti, d'intesa con il Ministero, nel prossimo anno scolastico il progetto sarà ulteriormente sviluppato con l'ampliamento del numero delle scuole coinvolte e con l'affinamento degli strumenti di misurazione degli effetti degli interventi formativi. L'obiettivo è di fornire agli studenti una formazione economica e finanziaria di base in modo sistematico.

## 4 LE FUNZIONI DI SUPERVISIONE SUI MERCATI E DI SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI

### 4.1 Obiettivi e modalità di esercizio

La legge affida alla Banca d'Italia il compito di promuovere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti e quello di vigilare sia sull'efficienza e sull'ordinato funzionamento dei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e dei sistemi multilaterali di scambio dei depositi monetari in euro sia sulla stabilità dei sistemi di post-trading (compensazione, garanzia, regolamento e gestione accentrata degli strumenti finanziari).

**L'esercizio delle funzioni:  
ambito di applicazione**

La Banca d'Italia esercita le responsabilità a essa attribuite nel quadro degli orientamenti, dei principi e degli standard che, anche con il suo contributo, sono definiti nell'Eurosistema e nelle sedi di cooperazione internazionale. L'esercizio di responsabilità condivise con altre banche centrali e con le autorità di controllo avviene con modalità atte a evitare duplicazioni di adempimenti a carico dei soggetti controllati. Laddove l'attività di questi ultimi o il loro assetto proprietario abbiano connotazione transfrontaliera, vengono definiti con le competenti autorità estere accordi di cooperazione e scambio di informazioni; tale profilo assume rilievo sempre maggiore nel quadro della crescente integrazione internazionale dei mercati, dei sistemi di post-trading e delle infrastrutture italiani.

La Banca d'Italia partecipa inoltre agli schemi di sorveglianza cooperativa sui sistemi e le infrastrutture cross-border rilevanti per l'ordinato funzionamento dei sistemi di scambio e regolamento nazionali.

Nel dicembre scorso le funzioni di supervisione sui mercati e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti sono state affidate al nuovo Servizio Supervisione sui mercati e sul sistema dei pagamenti, nel quadro di una più ampia riforma delle preesistenti aree funzionali Banca centrale e mercati e Sistema dei pagamenti e tesoreria (cfr. il paragrafo del capitolo 6: *La struttura organizzativa della Banca d'Italia nella Relazione al Parlamento e al Governo sul 2007*). L'intervento organizzativo ha perseguito sinergie nella gestione delle risorse umane e tecnologiche, maggiore incisività nella definizione delle posizioni da assumere nelle sedi di cooperazione internazionale e una più elevata capacità di coordinamento degli interventi nei casi di crisi.

**L'assetto organizzativo**

Nel 2008 si è ulteriormente intensificato l'impegno delle funzioni di sorveglianza sul sistema dei pagamenti e supervisione sui mercati nelle sedi di cooperazione fra le banche centrali e le autorità di vigilanza delle diverse aree valutarie e nell'Eurosistema.

**La cooperazione  
internazionale**

La Banca d'Italia ha partecipato agli incontri con altre autorità e con operatori di mercato volti ad avviare i servizi di controparte centrale sul mercato dei credit default swap; queste iniziative si collocano nel quadro delle indicazioni fornite dal Financial Stability Forum (FSF).

Nell'ambito del G10 la Banca d'Italia partecipa al Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS), costituito presso la Banca dei regolamenti internazionali (BRI), e ai relativi gruppi di lavoro. Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 il Comitato si è occupato delle implicazioni della crisi finanziaria per il funzionamento dei sistemi di pagamento e regolamento e ha analizzato le interdipendenze determinate dalla partecipazione di operatori globali a molteplici sistemi di pagamento e regolamento; ha condotto approfondimenti sui rischi creati dal *correspondent banking* nonché verifiche dei progressi nella riduzione del rischio di regolamento delle operazioni in cambi. Per l'attività riguardante la sorveglianza cooperativa sul sistema Continuous Linked Settlement e sulla SWIFT si fa rinvio al riquadro specifico.

Un apposito gruppo di lavoro ha continuato l'attività per la definizione di una guida interpretativa volta ad armonizzare l'implementazione dei principi in materia di gestione del rischio operativo applicabili ai sistemi di pagamento di rilevanza sistemica, ai sistemi di regolamento titoli e alle controparti centrali. La Banca d'Italia ha contribuito attivamente ai lavori, che comporteranno modifiche anche a livello domestico per una migliore strutturazione dell'attività di controllo.

La Banca d'Italia ha collaborato, anche con la funzione di sorveglianza, ai lavori di una task force costituita in seno al Gruppo di lavoro sulla liquidità del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, per integrare le *Sound Practices for Liquidity Management* del 2000 con principi di natura prudenziale rivolti agli intermediari nella gestione della liquidità infragiornaliera (cfr. il capitolo 3: *La funzione di Vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*).

In linea con le raccomandazioni dell'FSF (*Report on enhancing market and institutional resilience*) le banche centrali dei paesi del G10 e dell'Eurosistema hanno avviato nel 2008 iniziative volte a: migliorare i canali di comunicazione cross-border tra autorità responsabili dei diversi segmenti del settore finanziario in caso di crisi; condividere le informazioni relative alle implicazioni della dichiarazione di insolvenza di un partecipante a più sistemi; disporre di una mappatura delle interdipendenze esistenti a livello globale individuando i partecipanti critici ai sistemi rilevanti.

In seno al Comitato mercati finanziari dell'OCSE, di cui la Banca d'Italia fa parte congiuntamente a rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e della Consob, sono state analizzate, in particolare, tematiche relative all'efficacia degli interventi pubblici a sostegno del settore finanziario e alle strategie di uscita dalla crisi.

Nell'ambito dell'Eurosistema la Banca d'Italia partecipa al Payment and Settlement Systems Committee (PSSC) e ai relativi gruppi di lavoro; per quanto riguarda l'impegno del PSSC nel 2008, nei paragrafi successivi si riferisce sull'attività di sorveglianza (*oversight*) condivisa su TARGET2, sui lavori effettuati in relazione alla

SEPA, sull'attività di analisi in materia di *correspondent banking*, sulla sorveglianza degli strumenti di pagamento al dettaglio. Oltre a ciò, tra gli argomenti di maggior rilievo, nel 2008 il PSSC ha affrontato le possibili implicazioni derivanti dall'insediamento al di fuori dell'area dell'euro di infrastrutture di post-trading che trattino in misura rilevante strumenti finanziari denominati in euro. A tal fine sono stati condotti approfondimenti analitici sui mercati finanziari rilevanti per la moneta unica, in particolare su quelli dei derivati over-the-counter.

Nel febbraio 2009 la Banca centrale europea (BCE) ha pubblicato l'*Eurosystem oversight policy framework*, al quale la Banca d'Italia ha contribuito; nel documento l'Eurosistema delinea il proprio ruolo nell'esercizio della funzione di supervisione sui sistemi di pagamento, gli ambiti applicativi, gli schemi di cooperazione con altre autorità, le modalità di intervento.

La Banca d'Italia concorre alla realizzazione, nell'ambito dell'Eurosistema, delle indicazioni contenute nel rapporto *The interdependencies of payment and settlement systems*, pubblicato dal CPSS nel 2008; nel documento si richiama l'esigenza che, nella politica di contenimento dei rischi, gli operatori valutino attentamente le problematiche indotte dalla globalizzazione e dalla crescente interdipendenza fra strutture e intermediari che operano in mercati diversi.

Nell'area di interesse della supervisione sui sistemi di post-trading il progetto europeo che presenta i profili di maggior rilievo è TARGET2-Securities (cfr. il paragrafo del capitolo 1: *La gestione dei sistemi di pagamento*); sono in fase di avvio gli approfondimenti sulle più idonee modalità da seguire nell'attività di *oversight*.

L'Istituto ha preso parte ai lavori per la definizione delle raccomandazioni per i sistemi di regolamento dei titoli e le controparti centrali europei, riavviati nel 2008 su invito dell'Ecofin. Le raccomandazioni sono state pubblicate nel giugno 2009.

La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori (Payment Systems Government Experts Group) presso la Commissione europea e il Consiglio della UE che hanno portato all'approvazione, il 24 aprile 2009, della revisione della direttiva CE 19 settembre 2000, n. 46 riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica (Imel), nonché del regolamento CE 19 dicembre 2001, n. 2560, sui pagamenti transfrontalieri in euro. L'Istituto fa parte, inoltre, del Payment Services Directive Transposition Group, costituito presso la Commissione europea per agevolare l'armonizzazione del recepimento della direttiva sui servizi di pagamento nella legislazione dei paesi membri.

La Banca d'Italia ha offerto il suo contributo ai lavori condotti presso il MEF e nel gruppo di lavoro costituito presso il Consiglio dell'Unione europea per la revisione delle direttive CE 19 maggio 1998, n. 26 sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli e 6 giugno 2002, n. 47 relativa ai contratti di garanzia finanziaria, che hanno portato alla emanazione della direttiva CE del 6 maggio 2009, n. 44.

La Banca d'Italia contribuisce, con i dati statistici riguardanti i sistemi di pagamento e regolamento nazionali, alle pubblicazioni annuali predisposte dalla BCE per

l'Europa, e dalla BRI a livello internazionale; tale attività comporta la definizione cooperativa degli schemi di contribuzione, la verifica dei dati raccolti, la trasmissione secondo modalità predefinite.

#### La continuità di servizio del sistema finanziario

In Italia il Comitato sulla continuità di servizio della piazza finanziaria nazionale (Codise), coordinato dalla Banca d'Italia, è il centro di gestione nazionale delle eventuali crisi operative, con il compito di attivare i necessari livelli di coordinamento, anche in ambito europeo, direttamente e attraverso la BCE.

Nel 2008 il Comitato ha realizzato una simulazione che ha coinvolto i principali operatori della piazza finanziaria italiana: essa è stata svolta senza preavviso, in orario di lavoro e simulando uno scenario dinamico, in cui i partecipanti ricevevano informazioni successive che modificavano il quadro iniziale di crisi. Sono state verificate: la raggiungibilità degli operatori, la qualità delle infrastrutture di comunicazione, la capacità degli operatori di analizzare scenari complessi e assumere decisioni in tempi contenuti. Il collaudo ha dato esito sostanzialmente positivo.

Il Codise ha inoltre collaborato all'esercitazione che l'Eurosistema ha condotto per assicurare la continuità di servizio delle infrastrutture dei mercati in caso di crisi; è stato simulato uno scenario che prevedeva la necessità di abbandonare una importante piazza finanziaria europea. Sulla base dei risultati il Codise ha avviato attività dirette a migliorare ulteriormente i processi di coordinamento fra i principali operatori della piazza finanziaria italiana in caso di crisi a livello europeo.

## 4.2 La supervisione sui mercati

#### L'attività normativa in Italia

La Banca d'Italia, congiuntamente alla Consob, ha preso parte presso il MEF ai lavori di revisione del quadro normativo concernente la disciplina dei mercati all'ingrosso di titoli di Stato. Una bozza del nuovo regolamento, che sostituirà il decreto ministeriale 13 maggio 1999, n. 219, è stata pubblicata per la consultazione; essa prevede l'accorpamento, nel medesimo provvedimento, della nuova disciplina dei sistemi multilaterali di negoziazione all'ingrosso di titoli di Stato, previsti dalla direttiva MiFID e disciplinati in Italia dal TUF, e dei requisiti di trasparenza delle diverse sedi di negoziazione. Nella stessa regolamentazione confluirà anche la definizione delle caratteristiche delle negoziazioni all'ingrosso.

#### L'attività dei sistemi di negoziazione

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e sugli scambi di depositi interbancari in euro è volta a tutelare l'efficienza complessiva e l'ordinato svolgimento delle negoziazioni. Nel 2008 sono state oggetto di approfondimento, in particolare, le implicazioni della crisi finanziaria per i sistemi di negoziazione vigilati, che hanno tutti registrato sensibili riduzioni degli scambi.

In particolare, sul mercato interbancario dei depositi (e-MID) l'importo delle negoziazioni è diminuito di circa il 40 per cento tra il 2007 e il 2008, attestandosi su una media giornaliera di 13,4 miliardi; i valori si sono ulteriormente contratti nel primo trimestre dell'anno in corso, in presenza di differenziali denaro-lettera storicamente elevati. Attraverso la nuova modalità di negoziazione

bilaterale (*request for quote*, RFQ) che a partire da novembre 2008 consente ai partecipanti alla piattaforma e-MID di inviare, a controparti preventivamente selezionate, richieste o offerte di fondi senza la necessità di doversi esporre in pagina, sono stati effettuati scambi per un controvalore medio giornaliero pari a 680 milioni di euro.

Il 2 febbraio 2009 è diventato operativo il Mercato interbancario collateralizzato (MIC), al quale hanno aderito oltre 50 gruppi bancari, di cui 4 di matrice estera. Nelle prime settimane di attività i volumi scambiati sono progressivamente aumentati, fino a stabilizzarsi a partire dal mese di maggio, quando i depositi in essere si sono attestati sui 4,1 miliardi di euro. I tassi dei contratti scambiati sul MIC si sono collocati in una posizione intermedia tra quelli praticati sui mercati *unsecured* e sugli altri mercati *secured* (cfr. il riquadro: *Il Mercato interbancario collateralizzato*).

#### IL MERCATO INTERBANCARIO COLLATERALIZZATO

Dal settembre 2008, con l'aggravarsi della crisi finanziaria, si sono fortemente ridotti gli scambi di depositi con durata superiore alla settimana conclusi nei mercati interbancari. Dal lato dell'offerta è drasticamente aumentata la percezione dei rischi di controparte; dal lato della domanda i comportamenti si sono orientati all'esigenza di non segnalare al mercato un possibile deterioramento della posizione di liquidità ("stigma").

Al fine di favorire il ripristino di condizioni di ordinato funzionamento dei circuiti interbancari e una più ampia articolazione delle scadenze negoziate, la Banca d'Italia, in collaborazione con la società e-MID SIM spa, l'ABI e l'ATIC FOREX, ha promosso la realizzazione del MIC, segmento anonimo e garantito del mercato monetario nel quale le banche possono scambiarsi fondi minimizzando i rischi di controparte e di liquidità.

Le contrattazioni sono iniziate lo scorso 2 febbraio, sulla piattaforma elettronica gestita dalla e-MID SIM; sono negoziabili depositi in euro con scadenza compresa tra una settimana e sei mesi e il regolamento delle operazioni avviene automaticamente in TARGET2. La società e-MID fornisce su base settimanale un'informativa sul volume degli scambi e l'ammontare dei depositi in essere.

L'anonimato dei rapporti bilaterali è reso possibile anche dal ruolo svolto dalla Banca d'Italia, che assicura l'adempimento dei contratti acquisendo e valutando le garanzie fornite dalle banche partecipanti a fronte dell'esposizione assunta sul mercato e provvedendo al puntuale regolamento delle operazioni e al realizzo delle garanzie in caso di inadempimento di uno dei contraenti.

Lo schema di garanzia prevede che il rischio di inadempimento sia ripartito in misura parziale fra i partecipanti: laddove non siano sufficienti le garanzie costituite dall'inadempiente, gli altri aderenti partecipano a eventuali perdite entro il limite del 10 per cento del collaterale costituito.

Le garanzie conferibili comprendono un'ampia gamma di attività finanziarie: oltre a quelle già ammesse per le operazioni della BCE, le passività delle banche

garantite dallo Stato ai sensi della legge 4 dicembre 2008, n. 190, gli strumenti finanziari utilizzabili per le operazioni di prestito titoli con la Banca d'Italia, nonché altre attività e strumenti finanziari.

La partecipazione dei singoli intermediari all'attività del MIC avviene entro il limite del valore delle garanzie depositate e comunque per un ammontare non superiore al 50 per cento del patrimonio di vigilanza su base consolidata, fino a un massimo di 5 miliardi di euro.

Il nuovo segmento di mercato è aperto alla partecipazione delle banche comunitarie; è necessario che le rispettive banche centrali aderiscano allo schema di garanzia alle stesse condizioni applicate dalla Banca d'Italia. Per ciascun gruppo bancario è consentita la partecipazione di un solo soggetto, il quale potrà comunque conferire garanzie anche di altri intermediari del proprio gruppo. Un comitato consultivo, di cui fanno parte Banca d'Italia, e-MID SIM, ABI e ATIC FOREX, ha il compito di discutere le eventuali problematiche relative al funzionamento del nuovo segmento di mercato e di valutare ipotesi di modifica delle sue caratteristiche funzionali e operative.

Il MIC ha arricchito la gamma degli strumenti a disposizione degli intermediari. Anche sulla base dell'apprezzamento ricevuto dall'iniziativa presso le tesorerie bancarie la sua durata, inizialmente prevista fino al dicembre 2009, è stata prorogata al 31 dicembre 2010.

#### L'attività dei sistemi di post-trading

La Banca d'Italia vigila sui sistemi di post-trading avendo riguardo al contenimento del rischio sistemico; nel 2008 le turbolenze sui mercati monetari e finanziari non hanno provocato situazioni di instabilità presso i sistemi italiani bensì una riduzione del volume di attività.

L'attività di supervisione è condotta avendo presenti i principi e le best practice condivisi a livello internazionale; in questo quadro di riferimento la Banca d'Italia ha effettuato la valutazione della conformità della Cassa di compensazione e garanzia rispetto alle 15 *Recommendations for Central Counterparties* emanate dal CPSS e dall'International Organization of Securities Commissions (Iosco); si tratta di principi volti ad assicurare che le controparti centrali controllino adeguatamente i rischi assunti e adottino assetti organizzativi e di governo societario improntati a trasparenza e attenzione agli interessi dell'utenza. Una sintesi della valutazione, alla quale ha partecipato anche la Consob, è disponibile sul sito internet della Banca.

Verso la fine del 2008 due controparti centrali estere hanno aderito al servizio di gestione accentrata e di liquidazione per regolare le negoziazioni su titoli azionari italiani: l'olandese European Multilateral Clearing Facility NV e l'inglese EuroCCP. Per entrambe la Banca d'Italia ha esaminato la documentazione e l'analisi dei rischi prodotte dalla Monte Titoli.

#### Vigilanza cartolare e ispettiva sulle società di gestione

L'attività di supervisione, nel valutare l'idoneità della struttura organizzativa delle società di gestione, procede a periodici incontri con gli esponenti aziendali; approfondimenti specifici possono avvalersi dell'attività ispettiva.

Nel 2008 particolare impegno è stato posto nell'analisi delle modifiche dell'assetto organizzativo collegate all'integrazione tra il gruppo Borsa Italiana, azionista di maggioranza delle società sottoposte alla vigilanza della Banca (MTS, Monte Titoli e Cassa di compensazione e garanzia), e il London Stock Exchange Group. In seguito all'accentramento presso la capogruppo londinese di rilevanti funzioni aziendali, l'azione della Banca d'Italia è stata volta ad assicurare che le società vigilate mantengano, attraverso specifici accordi interni al gruppo, un'adeguata conoscenza dei servizi esternalizzati nonché la capacità di assicurare l'efficiente gestione dei servizi di trading e post-trading e di rispondere prontamente alle esigenze informative delle Autorità.

Si sono tenuti 26 incontri con gli esponenti aziendali delle società vigilate, nei quali sono state discusse tematiche relative al posizionamento strategico delle società sui rispettivi mercati, agli assetti organizzativi, agli aspetti gestionali e tecnologici, agli impatti della crisi; contestualmente è continuata la verifica degli adempimenti richiesti in seguito alle visite ispettive effettuate nel 2007 e nel 2008.

Le tensioni sui mercati finanziari hanno indotto, a marzo del 2008, la società MTS spa a rendere meno stringenti gli obblighi di quotazione. In relazione a ciò, essa si è impegnata a predisporre un rapporto mensile sull'andamento dei nuovi livelli massimi del differenziale denaro-lettera ammessi sul mercato.

La Banca d'Italia ha seguito le modifiche al regolamento del mercato e-MID e alle relative disposizioni di attuazione propedeutiche all'avvio del MIC; ha inoltre acquisito le opportune informazioni sulla migrazione del mercato e-MID su una nuova piattaforma di negoziazione.

Nel corso del 2008 sono stati esaminati i nuovi prodotti introdotti sia dall'MTS sia dall'e-MID; nel segmento dei pronti contro termine l'MTS ha avviato l'Euro GC, prodotto dedicato alla negoziazione di fondi provvisti di garanzia costituita da panieri standard di titoli di Stato dell'area dell'euro. Gli aderenti al mercato si avvalgono di servizi di controparte centrale (LCH.Clearnet Ltd) e di assistenza nella gestione del collateral (Euroclear e Clearstream).

La Banca ha provveduto a definire le modalità operative che le società MTS ed e-MID dovranno osservare ai sensi della nuova disciplina relativa all'accesso remoto ai rispettivi mercati, derivante dalla direttiva MiFID. Il nuovo impianto normativo ha ampliato la platea dei soggetti che possono accedere ai mercati, assegnando alle società di gestione maggiori responsabilità nell'identificare gli operatori idonei.

Nell'ambito delle attività di supervisione sul funzionamento e sulla continuità operativa delle piattaforme tecnologiche, la Banca d'Italia è intervenuta in occasione di un malfunzionamento del mercato MTS che ha condotto, nella giornata interessata, alla temporanea sospensione del mercato.

Alla fine di gennaio la Banca ha seguito la migrazione del mercato BondVision sulla piattaforma telematica dell'MTS.

Nel corso dell'anno la Banca d'Italia ha ricevuto 21 segnalazioni per l'adesione di nuovi operatori esteri (12 relative a BondVision, 9 all'e-MID); 2 sono state le segnalazioni nel primo trimestre di quest'anno.

L'integrazione del Gruppo Borsa Italiana nel London Stock Exchange Group ha reso necessario definire, insieme con la Consob, un memorandum d'intesa con l'autorità inglese Financial Services Authority (FSA); il documento, la cui predisposizione è prossima al completamento, è volto a disciplinare la cooperazione e lo scambio di informazioni fra l'FSA, la Banca d'Italia e la Consob per i profili rilevanti per le rispettive competenze di vigilanza: assetti proprietari, scelte organizzative, esternalizzazione di funzioni e accordi di interoperabilità.

È proseguita la cooperazione con le competenti autorità di vigilanza francesi in relazione al collegamento tra la Cassa di compensazione e garanzia e la controparte centrale francese LCH.Clearnet SA sul mercato italiano dei titoli di Stato MTS.

La Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 66 del TUF, ha fornito al MEF il parere di competenza sul nuovo regolamento dell'MTS. Le modifiche introdotte configurano una riorganizzazione complessiva della regolamentazione del mercato, come auspicato dalla Banca d'Italia, che ha seguito i lavori di MTS in qualità di osservatore, formulando suggerimenti su una prima bozza del regolamento.

Analogamente, ai sensi dell'art. 7 del decreto ministeriale 219/99, la Banca d'Italia, insieme con la Consob, ha trasmesso al MEF il parere sulle modifiche statutarie approvate il 19 giugno 2008 dall'assemblea degli azionisti di MTS, in virtù delle quali la società, abbandonando il modello dualistico adottato nel 2005, ha deciso di seguire il sistema di amministrazione tradizionale, considerato più adeguato dopo l'operazione di concentrazione tra Borsa Italiana e London Stock Exchange Group.

D'intesa con la Consob la Banca d'Italia ha approvato le modifiche al regolamento operativo della Cassa di compensazione e garanzia e a quello dei servizi di liquidazione offerti da Monte Titoli, effettuate prevalentemente per adeguare i testi regolamentari al "Provvedimento unico sul post-trading" del 22 febbraio 2008 e al passaggio a TARGET2.

È proseguita la collaborazione con il MEF per la valutazione degli operatori specialisti in titoli di Stato, nonché l'attività di analisi propedeutica alle operazioni di *buy-back* a valere sulle disponibilità del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e di concambio, effettuate sia attraverso la piattaforma telematica dell'MTS, sia direttamente con gli stessi operatori. È stata altresì offerta consulenza sull'identificazione di possibili misure in grado di sostenere alcuni comparti del mercato secondario dei titoli di Stato (CCT) più penalizzati dagli effetti della crisi.

La Banca d'Italia ha continuato a prestare la propria collaborazione alla Banca europea degli investimenti (BEI) relativamente al controllo dell'attività, in titoli emessi dall'istituzione comunitaria, degli operatori principali dell'MTS. Ciò consente alla BEI di migliorare la strategia di emissioni obbligazionarie, attraverso una più puntuale valutazione dell'attività di negoziazione svolta dagli intermediari.

### 4.3 La sorveglianza sul sistema dei pagamenti

La funzione di sorveglianza sui servizi di pagamento al dettaglio svolta dalla Banca d'Italia è interessata da una profonda revisione del quadro normativo di riferimento, per effetto soprattutto della direttiva sui servizi di pagamento (direttiva CE 13 novembre 2007, n. 64, Payment Services Directive, PSD), il cui recepimento è previsto entro il 1° novembre di quest'anno; la direttiva riforma il mercato europeo dei servizi di pagamento per migliorare la qualità dei servizi e rafforzare la tutela degli utilizzatori, introducendo elementi per una più accentuata concorrenza.

**La Payment Services Directive**

Le norme della PSD possono essere distinte in due gruppi: il primo (titolo II) disciplina una nuova categoria di ente, l'istituto di pagamento, specializzato nell'offerta di servizi di pagamento che potranno essere abbinati ad attività commerciali; il secondo (titolo III e IV) detta una puntuale disciplina per la trasparenza delle condizioni di offerta, i tempi e le modalità di esecuzione dei pagamenti, la ripartizione di responsabilità tra prestatori e utilizzatori dei servizi.

Nel corso del 2008 si sono intensificati i lavori per il recepimento della PSD; su un primo insieme di norme, relative al titolo IV della direttiva ("Diritti e obblighi in relazione alla prestazione e all'utilizzo di servizi di pagamento"), il MEF ha condotto consultazioni informali con i rappresentanti delle principali categorie interessate alla riforma (banche, imprese, consumatori). Il testo delle norme di recepimento relative ai rimanenti titoli della direttiva è in avanzato stato di definizione.

Le riforme normative sopra delineate rispondono all'obiettivo del legislatore comunitario di creare la cornice giuridica necessaria alla realizzazione del progetto SEPA che mira, attraverso l'armonizzazione degli schemi operativi e delle regole interbancarie, alla creazione di un'area unica dei pagamenti in euro all'interno della quale sia possibile l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici (carte di pagamento, bonifici e addebiti diretti) con gli stessi livelli di efficienza e di sicurezza oggi offerti dai sistemi nazionali.

**La SEPA**

La Banca d'Italia, direttamente e nell'ambito dell'azione svolta a livello di Eurosystem, segue attivamente le diverse iniziative avviate dalla comunità bancaria europea per la SEPA. Il ruolo delle banche centrali si sostanzia nel monitoraggio e nella promozione dell'iniziativa, nel rispetto dell'affidabilità e dell'efficienza del sistema dei pagamenti e degli interessi di tutte le categorie di soggetti potenzialmente interessate (imprese, utenti, Pubblica amministrazione). Nel nostro paese la principale sede di confronto e di coordinamento è il Comitato nazionale per la migrazione alla SEPA, presieduto dalla Banca d'Italia e dall'ABI.

Pur essendo trascorso più di un anno dal suo lancio (avvenuto il 28 gennaio 2008), l'utilizzo del bonifico europeo (SEPA credit transfer) è ancora molto limitato: per l'Italia, il dato a dicembre 2008 evidenziava una media dello 0,73 per cento di SEPA credit transfer rispetto al totale dei bonifici; 1,8 per cento il dato dell'Eurosystem. Per quanto riguarda gli addebiti diretti (SEPA direct debit), il cui lancio

è stato fissato per novembre 2009 in coincidenza con l'entrata in vigore della PSD, le prospettive di successo sono legate, tra l'altro, alla possibilità di assicurare livelli di servizio analoghi a quelli oggi offerti dagli schemi di addebito in uso all'interno delle singole comunità nazionali.

Il Forum banche-imprese costituito nell'ambito del Comitato nazionale per la migrazione ha avviato già dal 2008 i lavori per la definizione di servizi a valore aggiunto (*additional optional services*) che consentano di replicare nell'ambito degli schemi europei alcune funzionalità dei servizi nazionali particolarmente apprezzate dagli utenti.

L'evoluzione sinora registrata fa ritenere improbabile un'ampia diffusione dei nuovi strumenti in costanza di un regime di dualità, ossia di simultanea disponibilità dei nuovi prodotti europei e delle soluzioni domestiche; la compresenza di più procedure è fonte di elevati costi per il sistema e non consente di cogliere appieno i vantaggi rivenienti dall'adozione di procedure snelle e armonizzate quali quelle della SEPA. Muovendo da questa constatazione e registrando il favore di tutte le categorie interessate, presso l'Eurosistema e la Commissione europea è in corso di valutazione un intervento normativo che stabilisca, non prima di 3-5 anni dalla sua emanazione, una data finale entro la quale gli schemi di pagamento nazionali corrispondenti a quelli europei dovranno essere definitivamente dismessi.

Con riferimento alle carte di pagamento, per le quali il passaggio alla SEPA si sostanzia essenzialmente nell'adozione della più sicura tecnologia del microchip e conseguente dismissione della banda magnetica, la migrazione dei dispositivi è in fase avanzata: alla fine del 2008 risultavano conformi agli standard di sicurezza il 60 per cento delle carte in circolazione, il 70 per cento degli ATM e l'80 per cento dei terminali POS.

L'attenzione dell'Eurosistema si è recentemente estesa al complesso delle iniziative, promosse dalla comunità bancaria europea, note con il termine e-SEPA, volte a creare regole interbancarie comuni e standard di interoperabilità su tre campi caratterizzati da continua innovazione: il canale mobile (*m-channel*), riguardante le transazioni avviate tramite cellulare; le transazioni di pagamento nell'ambito dell'internet banking (*e-channel*); i servizi di fatturazione elettronica (*e-invoicing*).

Per agevolare il processo di adeguamento alla SEPA delle infrastrutture di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio (i cosiddetti Clearing and Settlement Mechanisms, CSM) l'Eurosistema ha definito i requisiti minimi richiesti per aderire al progetto e una guida per consentire la verifica del loro rispetto da parte degli stessi sistemi. Alla fine del 2008 i CSM interessati alla SEPA hanno pubblicato i risultati dei loro esercizi di autovalutazione; fra questi figurano anche due CSM italiani. Le risposte fornite sono ora all'attenzione di uno speciale gruppo dell'Eurosistema, al quale partecipa la Banca d'Italia. Nel ruolo di stimolo all'innovazione la Banca d'Italia ha contribuito a sensibilizzare i due CSM italiani sugli obiettivi della riforma, favorendo la completezza e la piena trasparenza delle risposte fornite in sede di autovalutazione.

È proseguito l'impegno della Banca volto a rafforzare la fiducia del pubblico nell'utilizzo degli strumenti di pagamento alternativi al contante e a favorire lo sviluppo di quelli più efficienti. Queste attività si inquadrano nelle iniziative riguardanti la sorveglianza sugli schemi di pagamento al dettaglio, SEPA e non SEPA (cfr. il riquadro: *La sorveglianza sugli strumenti di pagamento al dettaglio nell'Eurosistema*).

#### LA SORVEGLIANZA SUGLI STRUMENTI DI PAGAMENTO AL DETTAGLIO NELL'EUROSISTEMA

L'attenzione delle banche centrali, inizialmente concentrata in prevalenza sui sistemi di pagamento all'ingrosso, si è progressivamente estesa ai sistemi di pagamento al dettaglio e all'area dei servizi di pagamento offerti agli utilizzatori finali. Perché siano tutelate le esigenze di sicurezza e di efficienza dei pagamenti al dettaglio è necessario che la sorveglianza si riferisca all'intero ciclo di trasferimento monetario, dall'ordinante al beneficiario; il campo di applicazione della sorveglianza deve di conseguenza estendersi ai rapporti tra gli offerenti servizi di pagamento e la clientela.

Nell'Eurosistema i compiti e i poteri delle banche centrali nell'esercizio della funzione di sorveglianza sono stati progressivamente affinati facendo leva sulla norma fondamentale costituita dall'art. 105 del Trattato, integrata dall'art. 22 dello Statuto della BCE e del SEBC (1). Il processo può dirsi giunto a maturazione con la recente pubblicazione del documento dal titolo *Oversight Policy Framework* nonché con la definizione di modalità di controllo degli schemi di pagamento al dettaglio e l'avvio delle relative attività di valutazione a livello nazionale ed europeo.

Nel documento *Oversight Policy Framework* l'azione di sorveglianza viene strutturata in momenti successivi: a) la raccolta delle informazioni rilevanti e l'attività di monitoraggio; b) la verifica della compatibilità con gli standard di sorveglianza (cosiddetto *assessment*); c) l'intervento, se necessario, per assicurare la coerenza dei comportamenti degli operatori e della struttura dei sistemi con gli obiettivi della sorveglianza.

Con l'*Harmonised Oversight Approach and Oversight Standards for Payment Instruments*, la BCE ha definito cinque standard di riferimento, riguardanti gli aspetti legali, la trasparenza, l'affidabilità operativa, la governance e le procedure di clearing e settlement applicabili ai diversi schemi di pagamento al dettaglio; il quadro di riferimento si completa con la previsione di standard particolareggiati per le singole tipologie di strumenti di pagamento e la definizione di guide metodologiche per l'effettiva conduzione delle attività di sorveglianza.

Sulla base degli specifici standard elaborati per la valutazione degli schemi di carte di pagamento (*Oversight Framework for Card Payment Schemes*), nel 2008 sono stati avviati gli esercizi di valutazione degli schemi di carte di pagamento "rilevanti" operanti nell'area dell'euro.

(1) L'art. 105 del Trattato indica fra le funzioni istituzionali del SEBC quella di promuovere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti. In base all'art. 22 dello Statuto «La BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno della Comunità e nei rapporti con i paesi terzi».

## Le carte di pagamento

Le dinamiche di mercato dei diversi servizi di pagamento evidenziano, nel 2008, il perdurare della crescita delle carte di pagamento, malgrado le difficoltà dell'attività economica e dei consumi, che hanno influito soprattutto su altri strumenti al dettaglio (assegni, bonifici e incassi commerciali). Sulla dinamica del segmento "carte" influiscono anche i progressi ottenuti in tema di sicurezza e gli sforzi diretti ad accrescere l'affidabilità degli strumenti presso l'utenza grazie all'adozione di meccanismi di incentivazione che trasferiscono le responsabilità patrimoniali delle perdite da frodi verso i soggetti non in linea con i nuovi standard di sicurezza, riducendo così anche i fenomeni di sussidio delle tecnologie obsolete. Alla fine del 2008 le operazioni su ATM e POS compatibili con la tecnologia microchip hanno superato il 35 per cento del totale delle operazioni con carte di debito (erano meno del 10 per cento a fine 2007); le perdite da frodi con carte (0,05 per cento del valore delle transazioni) confermano nel 2008 il calo iniziato nel 2007.

## La moneta elettronica e gli strumenti innovativi

Nel 2008 è stata condotta, come di consueto, la verifica sull'adeguatezza degli schemi di moneta elettronica promossi dagli intermediari, sia rispetto ai vincoli normativi sia sotto il profilo della loro affidabilità tecnica. I progetti presentati nel corso dell'anno hanno riguardato prevalentemente il lancio di strumenti anonimi ricaricabili, introdotti nel nostro ordinamento dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 con cui è stata recepita la terza direttiva antiriciclaggio; ulteriori novità sono attese nel nostro ordinamento in seguito al recepimento del nuovo testo della direttiva sugli Imel, che prevede per lo strumento anonimo non ricaricabile un valore massimo di 250 euro (innalzabile a 500 dagli Stati membri).

L'attività ha messo in evidenza un incremento delle iniziative caratterizzate da elevato grado di innovazione, sia commerciale sia tecnologica, svolte anche con il diretto coinvolgimento di soggetti non finanziari. Di particolare interesse l'evoluzione del comparto dei *mobile payments*, sui quali la Banca ha avviato una specifica indagine (cfr. il riquadro: *L'efficienza dei servizi di pagamento*).

### L'EFFICIENZA DEI SERVIZI DI PAGAMENTO

L'obiettivo di minimizzare il costo dei mezzi di pagamento presso cittadini, banche e imprese, rappresenta un argomento di interesse per l'Autorità monetaria, responsabile di promuovere il buon funzionamento dei sistemi di pagamento.

Nel 2008 il PSSC della BCE ha incaricato un gruppo di esperti, con la partecipazione di esponenti delle banche centrali nazionali tra cui la Banca d'Italia, di elaborare una proposta metodologica per misurare i costi sociali dei servizi di pagamento al dettaglio, incluso il contante, nei paesi dell'area dell'euro. Il gruppo ha redatto un questionario per l'indagine sui costi già condiviso in consultazione su base nazionale con primari rappresentanti dei soggetti che saranno interessati dall'iniziativa (per l'Italia, l'ABI e importanti associazioni di categoria del commercio al dettaglio).

Strettamente funzionale all'efficienza del sistema dei pagamenti è il ruolo dell'innovazione tecnologica. In vista della prossima entrata in vigore della direttiva sui servizi di pagamento, agli inizi del 2009 la Banca d'Italia ha avviato un'indagine conoscitiva attraverso interviste con operatori e associazioni di categoria del mondo bancario

e commerciale (operatori di telefonia mobile e fissa, fornitori di tecnologia, grande distribuzione organizzata, compagnie petrolifere, fornitori di servizi televisivi). Dall'indagine sta emergendo che sono in fase di avvio diverse iniziative caratterizzate da una forte integrazione dei servizi di telecomunicazione con quelli di pagamento, soprattutto attraverso l'utilizzo di tecnologia *contactless* e del telefono mobile come piattaforma tecnologica per i pagamenti in remoto (cosiddetti *mobile payments*).

La Banca d'Italia partecipa inoltre ai progetti che il G8 e la Banca Mondiale hanno avviato per migliorare l'efficienza complessiva delle rimesse degli immigrati, soprattutto in termini di maggiore trasparenza delle commissioni applicate, favorendo scelte consapevoli da parte della clientela e meccanismi virtuosi di riduzione dei prezzi all'utenza. Tra questi progetti figurano: a) l'adozione da parte degli operatori di codici di condotta per rendere trasparenti le condizioni di offerta dei servizi per le rimesse (prezzo, tempi di esecuzione, esito del trasferimento, tasso di cambio); b) la predisposizione di linee guida cui improntare la realizzazione di banche dati nazionali per la comparazione delle condizioni applicate alla clientela.

L'attenzione rivolta ai pagamenti innovativi non riduce l'impegno della Banca a promuovere efficienza e affidabilità dei circuiti di pagamento tradizionali, quale quello degli assegni, strumento ancora molto utilizzato nel nostro paese sebbene in costante diminuzione.

#### Gli assegni

In tale ottica, nel 2008 sono proseguiti i lavori di analisi e valutazione del progetto che prevede la trasmissione digitale dell'immagine di tutti gli assegni, senza limite d'importo; in tal modo le banche presso le quali gli assegni sono negoziati potrebbero svolgere tutte le attività connesse con l'incasso dei titoli senza la necessità della consegna fisica alla banca trattaria. Il progetto persegue il duplice obiettivo di ridurre i costi operativi legati alla gestione dei titoli cartacei e di abbreviare i tempi di incasso e di disponibilità dei fondi per il beneficiario.

La realizzazione del progetto richiede il superamento di vincoli normativi, fra i quali quelli connessi con la levata del protesto e con la validità giuridica della presentazione dei titoli per via telematica.

In tema di assegni, nel 2008 sono entrate in vigore le previsioni contenute nell'art. 49 del D.lgs. n. 231/2007 (così come modificato dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112) che, in particolare, mirano a limitare l'utilizzo degli assegni in forma libera. La rilevanza delle nuove previsioni e il loro impatto sulle abitudini di pagamento dei cittadini hanno richiesto una incisiva attività di raccordo con l'ABI e il MEF al fine di chiarire i dubbi interpretativi emersi.

La funzione di sorveglianza interviene nelle attività volte alla prevenzione dell'utilizzo del sistema dei pagamenti per finalità di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo, al fine di garantire l'integrità dei circuiti di pagamento e contribuire al mantenimento della fiducia del pubblico nella moneta.

#### Il regolamento CE 1781/2006

In tale contesto si inquadrano le attività connesse con il monitoraggio dell'applicazione del regolamento CE 15 novembre 2006, n. 1781 che, al fine di consentire

una più rapida tracciabilità dei flussi trasferiti, pone a carico delle banche e degli altri soggetti che offrono servizi di pagamento nell'Unione europea l'obbligo di accompagnare i trasferimenti di fondi con i dati identificativi dell'ordinante nonché quello di registrazione e verifica di tali dati.

A un anno di distanza dal completamento del quadro normativo previsto dal regolamento, è stata avviata un'indagine conoscitiva volta a rilevare l'entità dei messaggi incompleti ricevuti dagli intermediari italiani, i principali paesi da cui tali pagamenti provengono e le contromisure eventualmente adottate nei confronti delle controparti inadempienti. I risultati dell'indagine costituiranno la base per interventi di sensibilizzazione del sistema al puntuale adempimento degli obblighi previsti dal testo comunitario e per la possibile formulazione di indicazioni operative destinate agli operatori.

#### Le infrastrutture tecnologiche

L'attività di analisi e valutazione delle più importanti infrastrutture tecnologiche di supporto al funzionamento dei sistemi e all'offerta di servizi di pagamento in Italia è stata orientata al controllo dell'efficienza e dell'affidabilità di funzionamento, con una particolare attenzione ai potenziali effetti sistemici.

Nell'anno di riferimento si è notata una sempre maggiore apertura degli operatori verso l'Europa, in conseguenza del processo d'integrazione connesso con la ricerca di economie di scala e di scopo. I progetti delle società sono stati valutati dalla Banca d'Italia con attenzione ai profili di rischio (soprattutto operativo e strategico), anche in relazione alle altre attività svolte per la piazza finanziaria italiana.

Nell'ambito della cooperazione offerta all'Eurosistema per la sorveglianza sui sistemi di pagamento è proseguito il monitoraggio del funzionamento della piattaforma tecnologica che la società italiana SIA-SSB offre a sostegno dell'attività di STEP2, il sistema di pagamento europeo di proprietà di EBA Clearing che tratta al momento la maggior parte dei pagamenti SEPA originati da banche italiane ed europee. Come negli anni passati, l'attenzione si è indirizzata soprattutto verso il controllo del rischio operativo.

Un importante operatore italiano nel settore dei pagamenti – l'Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane (ICBPI) – ha concluso un accordo con un'impresa estera (Equens SE, società di diritto europeo con sede nei Paesi Bassi) nel comparto dei servizi relativi ai sistemi di pagamento al dettaglio. La Banca d'Italia ha seguito il progetto valutandone i riflessi in ambito nazionale.

Nell'ambito della collaborazione tra ICBPI e Equens SE, nel 2008 ha iniziato a operare in Italia una nuova società, Equens Italia, che offre i servizi tecnologici relativi all'autorizzazione delle transazioni tramite carte di pagamento e alla compensazione dei pagamenti elettronici al dettaglio. Equens Italia gestisce le piattaforme precedentemente possedute da Seceti; per il futuro sono previsti ulteriori sviluppi che porteranno a una crescente integrazione delle piattaforme tecnologiche di supporto ai mercati italiano, tedesco e olandese.

Al fine di analizzare il rischio indotto dagli operatori non bancari nel sistema dei pagamenti, nel 2008 è stata svolta un'indagine per conoscere quali attività all'interno

del processo di pagamento siano affidate dagli intermediari italiani a gestori tecnici, i cosiddetti *technical services providers* (TSP). L'indagine si è avvalsa di un questionario strutturato per censire gli operatori e raccogliere informazioni sul livello di rischio percepito dagli intermediari in relazione alle diverse attività svolte dai TSP. Su un campione di banche rappresentativo di oltre il 90 per cento dei fondi intermediati sono stati rilevati 77 TSP; oltre la metà di essi offre servizi agli 11 gruppi bancari più grandi. In termini di volumi l'attività è piuttosto concentrata: il 40 per cento circa delle attività esternalizzate fa capo a soli 3 soggetti. Gli intermediari valutano generalmente bassa la probabilità di perdita; tuttavia il rischio è percepito in maniera più marcata dagli intermediari di maggiore dimensione.

Nel corso dell'anno è proseguita la collaborazione per la sorveglianza cooperativa sul sistema di regolamento multivalutario Continuous Linked Settlement (CLS) e sulla società SWIFT (cfr. il riquadro: *La sorveglianza cooperativa sul sistema Continuous Linked Settlement (CLS) e sulla SWIFT*).

#### LA SORVEGLIANZA COOPERATIVA SUL SISTEMA CONTINUOUS LINKED SETTLEMENT (CLS) E SULLA SWIFT

Il sistema CLS – promosso dalle banche centrali del G10 per eliminare il rischio di regolamento delle operazioni in cambi – regola dal 2002 queste transazioni utilizzando un meccanismo di *Payment versus Payment* (PvP); nel 2008 le valute gestite hanno raggiunto il numero di 17. Dal 2007 CLS ha esteso i propri servizi ad attività gestite con meccanismi diversi, quali l'esecuzione di pagamenti relativi ai contratti sui derivati over-the-counter, in particolare sui derivati di credito, registrati presso la statunitense DTCC (Depository Trust and Clearing Corporation).

Il sistema opera attraverso due società: CLS Bank International, insediata negli Stati Uniti e avente lo status di *special purpose bank*, sui cui conti vengono scritturate le operazioni, e CLS Services, con sede nel Regno Unito e responsabile dei processi operativi.

In considerazione della crescente rilevanza sistemica di CLS, le banche centrali di emissione delle valute trattate hanno rafforzato lo schema di sorveglianza cooperativa attraverso la definizione di un protocollo che sancisce la costituzione di un organismo, il Comitato di sorveglianza, deputato a svolgere le attività di controllo sul sistema. La responsabilità primaria di sorveglianza su CLS Bank International, che ha sede negli Stati Uniti, spetta alla Riserva federale; al Comitato partecipano anche le banche centrali dei paesi del G10, fra cui la Banca d'Italia.

Il protocollo è entrato in vigore nel dicembre del 2008 e disciplina in particolare i ruoli, le responsabilità e i compiti dei diversi soggetti coinvolti; i meccanismi di risoluzione delle dispute; le regole volte a conseguire un adeguato livello di scambio e riservatezza delle informazioni; le procedure per modificare l'accordo stesso. Il Protocollo individua nei *Principles for International Cooperative Oversight*, pubblicati dalla BRI nel 2005, le linee guida per la definizione dell'assetto di sorveglianza cooperativa e nei *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, pubblicati dalla BRI nel 2001, gli standard minimi di sorveglianza che il sistema

CLS dovrà rispettare; viene inoltre stabilito che la conduzione della sorveglianza cooperativa su CLS non pregiudica l'applicazione di requisiti fissati a livello nazionale. L'orientamento dell'Eurosistema in materia di sorveglianza su CLS è definito nello Eurosystem High Level Group on SWIFT and CLS Oversight, cui la Banca d'Italia partecipa.

Parallelamente ai lavori di definizione del protocollo, alcune banche centrali hanno emanato linee guida rilevanti anche per il sistema CLS. In particolare l'Eurosistema ha pubblicato nel luglio del 2007 i *Policy Principles on the location and operation of infrastructures settling euro-denominated payment transactions* che individuano un limite per l'attività in euro oltre il quale sarebbe richiesto a CLS di costituire una nuova entità giuridica e operativa nell'area dell'euro per il regolamento dei pagamenti non derivanti da operazioni PvP. Quest'ultimo tipo di operatività in euro è tuttavia al momento ben al di sotto della soglia fissata.

Per quanto riguarda SWIFT, per la rilevanza sistemica dei servizi offerti dalla società ai sistemi di pagamento di numerosi paesi, le banche centrali del G10 hanno adottato uno schema cooperativo per il suo controllo, in cui la Banca nazionale del Belgio (NBB) svolge il ruolo di principale supervisore (*lead overseer*). Le attività di sorveglianza su SWIFT sono definite nel protocollo del 2004 concordato fra la NBB, con il supporto delle banche centrali del G10 (1), e la società. Gli *overseer* hanno definito i principali obiettivi della loro azione: l'identificazione e la valutazione dei rischi, la sicurezza, l'affidabilità e la continuità di servizio, la pianificazione tecnologica, la comunicazione con gli utenti.

La Banca d'Italia ha inoltre stipulato un memorandum d'intesa con la NBB in cui sono definite procedure e responsabilità per lo scambio di informazioni confidenziali. Le autorità hanno accresciuto l'attenzione sull'argomento dopo il 2006, allorché alcune agenzie di stampa rivelarono che il Dipartimento del Tesoro statunitense aveva accesso ai dati personali dei clienti europei di SWIFT, gestiti sui server situati nel territorio degli USA. Nel 2009 sono stati pubblicati i risultati delle verifiche, richieste dal Parlamento europeo e dalle associazioni europee dei consumatori, sulle procedure di trattamento, utilizzo e diffusione delle informazioni di SWIFT da parte del Tesoro statunitense. Le istituzioni interessate, in particolare l'autorità belga per la tutela dei dati personali e la Commissione europea, hanno accertato la legittimità del comportamento di SWIFT.

Sulla spinta anche dell'azione di sorveglianza, di recente SWIFT ha effettuato modifiche alla struttura tecnologica e all'assetto organizzativo, per accrescere la tutela della riservatezza dei dati personali di cittadini e imprese europei.

---

(1) Il gruppo potrebbe allargarsi ad altre banche centrali che esprimano un legittimo interesse a parteciparvi.

### **Correspondent banking**

I mutati profili di rischio dello scambio e regolamento delle operazioni interbancarie hanno indotto l'Eurosistema a costituire una task force congiunta delle autorità di sorveglianza sui sistemi di pagamento e di vigilanza, cui partecipa la Banca d'Italia,

per: analizzare i rischi indotti dall'utilizzo da parte delle banche dei conti correnti di corrispondenza (*correspondent banking*) in alternativa ai sistemi accentrati per il regolamento dei pagamenti; verificare il grado di copertura dei rischi presso le banche e le indicazioni contenute nelle normativa di vigilanza e di sorveglianza; proporre eventuali interventi correttivi. I risultati dell'indagine, che saranno presto disponibili, consentiranno una migliore conoscenza della percezione dei rischi associati a queste modalità operative.

Dal 19 maggio del 2008 gli intermediari finanziari italiani regolano i pagamenti interbancari di importo unitario elevato attraverso il sistema di regolamento lordo paneuropeo TARGET2 che, a partire dal novembre 2007, ha progressivamente sostituito la precedente versione di TARGET.

**I sistemi di pagamento all'ingrosso**

In ottemperanza alle decisioni stabilite nell'ambito dell'Eurosistema e coerentemente con la natura accentrata di TARGET2, l'azione di sorveglianza viene svolta secondo un assetto che assegna al Consiglio direttivo della BCE, quale autorità formale di *oversight* di TARGET2, il compito di stabilire obiettivi e indirizzi dell'azione di sorveglianza e al PSSC un ruolo di direzione e coordinamento delle varie attività. Con riferimento ai profili accentrati del sistema, lo svolgimento concreto del controllo è demandato alla BCE, che svolge il ruolo di *lead overseer* e coordinatore, e alle singole banche centrali nazionali, che vi partecipano su base volontaria. A queste ultime spetta invece la responsabilità primaria per il controllo delle componenti e degli aspetti del sistema di esclusiva rilevanza interna (ad esempio, le relazioni con i partecipanti nazionali).

Con riferimento alle attività svolte su base cooperativa, tra il 2007 e il 2008, la Banca d'Italia ha partecipato alla valutazione del disegno di TARGET2 condotta dalla funzione di sorveglianza dell'Eurosistema, contribuendo in particolare all'analisi della conformità del sistema ai *Core Principles* stabiliti dalla BRI relativi al contenimento dei rischi finanziari e all'efficienza e praticità d'uso. TARGET2 è stato valutato pienamente rispondente agli standard di sorveglianza dell'Eurosistema. Il rapporto di valutazione è stato approvato dal Consiglio direttivo e successivamente pubblicato sul sito della BCE.

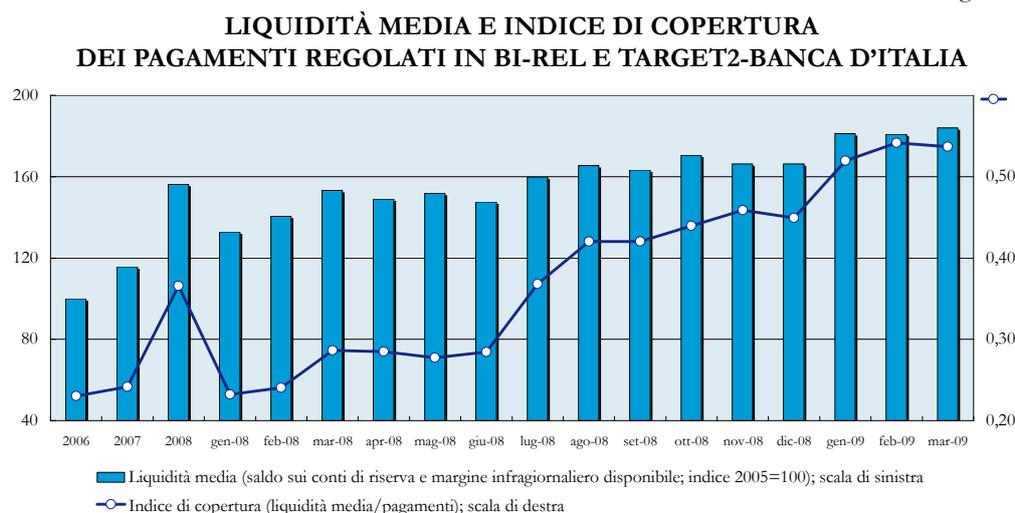
Nell'ambito del SEBC è stata inoltre completata la valutazione delle componenti nazionali (i cosiddetti sistemi *proprietary home account*) di alcuni paesi, deputate in futuro a trattare solo alcune tipologie di pagamenti. La Banca d'Italia ha contribuito a tale attività revisionando le autovalutazioni redatte dalle banche centrali di Polonia e Portogallo.

Nell'ambito delle attività di sorveglianza prettamente nazionali, con deliberazione del 30 aprile 2008 la Banca d'Italia ha provveduto a designare il sistema TARGET2-Banca d'Italia ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 210 di recepimento della direttiva CE 19 maggio 1998, n. 26 (Settlement Finality), nonché a notificare tale designazione alla Commissione europea per il tramite del MEF. Contestualmente la Banca d'Italia ha ridefinito i criteri per la determinazione del momento di immissione di un ordine di trasferimento nei sistemi di pagamento da essa stessa designati.

La Banca d'Italia ha continuato a monitorare l'operatività dei partecipanti che intrattengono un conto di regolamento presso l'Istituto attraverso l'analisi delle informazioni quantitative e qualitative disponibili sul sistema, prestando particolare attenzione ai profili di rischio finanziario. Nel 2008 si è intensificato il ricorso al modello di simulazione BoF-PSS2, sviluppato dalla Banca di Finlandia, che consente di effettuare stress test sulla resistenza del sistema.

La gestione della liquidità in base monetaria ha risentito del diradarsi degli scambi sul mercato monetario e delle connesse misure espansive adottate dall'Eurosistema, che hanno determinato un significativo incremento dei fondi detenuti sui conti aperti presso la Banca d'Italia (stock dei conti di riserva e margini sulle linee di credito infragiornaliere concesse dalla stessa Banca centrale dietro costituzione di idonee garanzie). Di conseguenza, gli operatori italiani hanno finanziato una quota crescente di pagamenti mediante liquidità in base monetaria (indice di copertura; fig. 4.1). A partire dall'agosto 2008 l'indice di copertura ha superato il 40 per cento a fronte di valori medi in passato inferiori al 30 per cento; il rapporto tra utilizzo dei fondi infragiornaliere e pagamenti ha registrato una flessione nei mesi di ottobre e novembre, in concomitanza con la fase più acuta della crisi, per poi tornare ai livelli del 2007 (fig. 4.2).

Figura 4.1



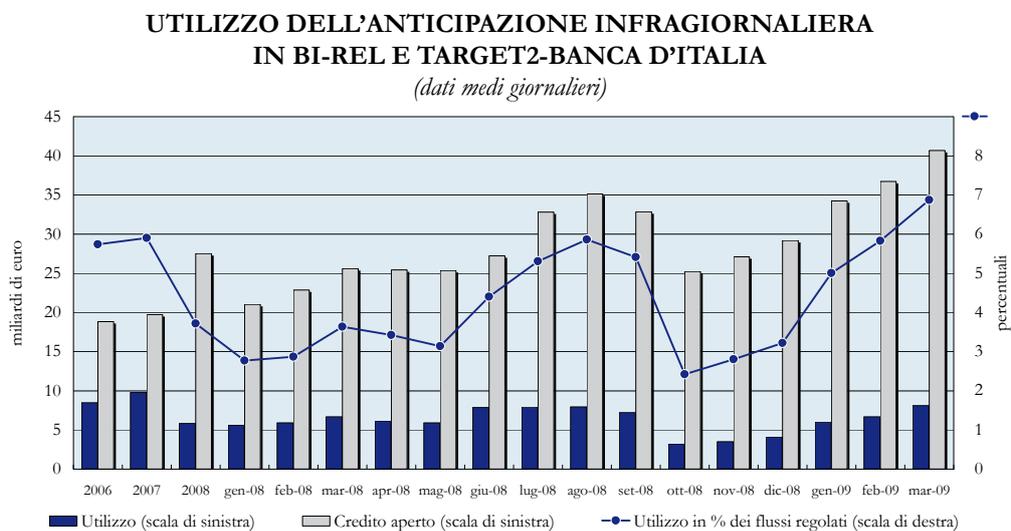
Sono state svolte le consuete analisi relative all'efficienza operativa del sistema di regolamento all'ingrosso. Negli ultimi mesi di operatività il sistema BI-Rel ha operato senza incorrere in interruzioni di servizio, raggiungendo una disponibilità operativa del 100 per cento, a fronte di un benchmark fissato dalla BCE al 99,51 per cento. A partire dal 19 maggio 2008, data la natura tecnicamente accentrata di TARGET2, la performance tecnico-operativa può essere valutata solamente con riferimento all'intero sistema e non più in relazione alle singole componenti nazionali: nel corso del 2008, TARGET e TARGET2 nel loro complesso hanno registrato una disponibilità operativa pari al 99,98 per cento, superiore a quanto conseguito nel 2007 (99,90 per cento).

**I sistemi di pagamento  
al dettaglio**

Anche nel 2008 è proseguita l'attività di analisi e valutazione dei sistemi al dettaglio che operano in Italia; essa è stata condotta con riferimento ai principi sia dome-

stici sia europei e avendo riguardo alle diverse fasi del processo di compensazione e di regolamento dei pagamenti.

Figura 4.2



Parte dell'attività è stata dedicata, in linea con le decisioni assunte a livello europeo, alla verifica degli impatti che le modifiche indotte dal processo di integrazione europeo hanno avuto sul funzionamento dei sistemi di pagamento che operano in Italia. In quest'ottica sono state analizzate anche le informazioni raccolte attraverso gli esercizi di autovalutazione della conformità dei CSM italiani alla SEPA.



## 5. LA RICERCA E L'ANALISI ECONOMICA, L'INFORMAZIONE STATISTICA E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

### 5.1 L'analisi economica

L'Area ricerca economica e relazioni internazionali contribuisce alla preparazione delle decisioni di politica monetaria assunte dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) con analisi, approfondimenti e valutazioni che sono di supporto alla partecipazione del Governatore alle riunioni del Consiglio e all'attività dei rappresentanti della Banca nei comitati del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e nei relativi gruppi di lavoro. A questo scopo, l'Area elabora proiezioni degli andamenti macroeconomici dell'economia italiana e dell'area dell'euro, predispone analisi sull'evoluzione corrente delle economie, affronta specifiche questioni di politica economica. Effettua inoltre analisi di supporto all'attività istituzionale della Banca nell'ambito di organismi internazionali quali la Commissione europea, la Banca dei regolamenti internazionali (BRI), il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca Mondiale e l'OCSE.

Nel 2008 sono state prodotte circa 750 note congiunturali, riguardanti l'Italia, l'area dell'euro e i mercati internazionali (360 nei primi cinque mesi del 2009). È stato seguito l'iter per l'adozione dei pareri formulati dalla BCE in risposta a consultazioni da parte sia di autorità nazionali sia di istituzioni della Unione europea (92 nel 2008 e 45 nei primi cinque mesi del 2009). Nel 2008 sono stati 125 gli incontri dei comitati e dei gruppi di lavoro dell'Eurosistema o del SEBC cui hanno partecipato esponenti dell'Area e 66 quelli avvenuti nei primi cinque mesi del 2009. Le note predisposte in relazione a tali incontri sono state circa 170 nel 2008 e 60 nei primi cinque mesi del 2009.

Le note di analisi si fondano su un ampio strumentario metodologico e sulla disponibilità di estese e specifiche fonti informative. La Banca investe risorse nell'aggiornamento e affinamento degli strumenti analitici (modelli econometrici e di analisi congiunturale, strumenti statistici) e nell'acquisizione e organizzazione delle fonti informative, un'attività che avviene in un contesto di forte interazione e confronto scientifico col mondo esterno.

Nel 2008 e nei primi mesi dell'anno in corso numerosi approfondimenti specifici hanno riguardato le implicazioni della crisi finanziaria globale: la manovra degli strumenti di politica monetaria, la valutazione dei rischi di deflazione, i vincoli posti alla politica monetaria dall'avvicinarsi dei tassi di interesse allo zero, l'efficacia e le possibili controindicazioni dell'adozione delle misure "non convenzionali" di politica

monetaria e dell'espansione del bilancio delle banche centrali. Sono stati anche esaminati gli effetti delle misure di sostegno pubblico alle istituzioni finanziarie, l'evoluzione dei mercati finanziari e l'impatto della crisi globale sul commercio mondiale e sugli squilibri delle partite correnti.

Un'ampia attenzione è stata dedicata alla congiuntura creditizia in Italia, in particolare agli effetti delle recenti turbolenze finanziarie sull'offerta e la domanda di credito. È stato attivato un costante monitoraggio sulle informazioni ad alta frequenza del credito bancario; sono stati analizzati con particolare attenzione i risultati delle indagini qualitative presso le banche e le imprese. Approfondimenti sono stati dedicati alle condizioni finanziarie delle famiglie e delle imprese, ai sondaggi sulle imprese dell'industria e dei servizi, agli effetti della crisi finanziaria sui consumi, all'andamento del mercato immobiliare, alla dinamica dei conti pubblici e alle previsioni per gli anni futuri, agli effetti macroeconomici e sul bilancio pubblico degli interventi di politica di bilancio.

Sono stati inoltre condotti approfondimenti su temi a carattere strutturale: la performance del sistema produttivo e delle esportazioni nell'ultimo decennio; le metodologie statistiche sottostanti i conti nazionali; l'incidenza della povertà; l'evoluzione della distribuzione dei redditi personali; la dinamica dell'inflazione per classi di reddito; il ruolo della famiglia nella trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze di istruzione e occupazione; i rendimenti dell'istruzione; l'impatto dei flussi migratori sul mercato del lavoro; le determinanti del differenziale retributivo degli immigrati; caratteristiche, comportamenti e apprendimenti dei giovani stranieri in Italia e nei principali paesi della UE; l'andamento del lavoro e delle retribuzioni e la valutazione degli effetti di alcuni provvedimenti in tema di mercato del lavoro; l'effetto della detassazione del lavoro straordinario; le determinanti della dimensione d'impresa nelle regioni italiane e nei paesi dell'OCSE; gli effetti dell'innovazione sulla produttività delle imprese; le questioni concernenti l'utilizzo dell'energia e l'impatto ambientale; le politiche di regolamentazione dei settori a rete ed energetici.

Le note di approfondimento normalmente confluiscono nelle pubblicazioni della Banca, in primo luogo nella *Relazione annuale* e nel *Bollettino economico*. Quest'ultimo, che ha cadenza trimestrale, include nelle edizioni di gennaio e di luglio una sezione sul quadro previsivo per l'economia italiana.

## 5.2 I principali filoni di ricerca

### Politica monetaria e congiuntura dell'area dell'euro

L'analisi di cause e implicazioni della crisi finanziaria in atto dall'estate del 2007, anche in tema di efficacia degli strumenti di politica monetaria ed economica, ha dominato le attività di ricerca.

Ricerche e approfondimenti sono stati avviati in relazione alle difficoltà sperimentate sui mercati monetari e finanziari, agli interventi delle banche centrali in supporto della liquidità, ai problemi incontrati dalla politica monetaria con tassi di interesse prossimi allo zero e agli effetti delle misure "non convenzionali" di politica monetaria. Analisi specifiche hanno riguardato: le determinanti degli spread sull'interbancario; le implicazioni del ricorso alle cartolarizzazioni sul meccanismo

di trasmissione della politica monetaria e sull'offerta di credito bancario; gli effetti delle misure di ricapitalizzazione e offerta di garanzie alle banche, adottate nell'area dell'euro dopo il dissesto di Lehman Brothers; le strategie di investimento degli hedge fund (per valutare il rischio di vendite sincronizzate di attività in portafoglio con effetti su liquidità e prezzi); il modello di intermediazione fondato sul trasferimento del rischio di credito (TRC), con particolare attenzione al sistema bancario italiano, esaminandone le implicazioni in tema di incentivi a vagliare e monitorare i prestiti e di rischi di opacità circa la distribuzione effettiva del rischio nel sistema finanziario.

Una ricerca di ampio respiro – disponibile in *Questioni di economia e finanza* – ha analizzato le principali determinanti della prociclicità del sistema finanziario, intesa come l'insieme dei meccanismi attraverso i quali il sistema contribuisce ad ampliare le fluttuazioni cicliche e creare condizioni di fragilità finanziaria. Sono stati studiati gli effetti dei mutamenti strutturali dei mercati, della nuova normativa sui requisiti di capitale delle banche, dell'aggiornamento degli standard contabili, nonché degli incentivi dei manager delle imprese finanziarie.

Nell'ambito degli strumenti di simulazione e previsione, sono proseguite le attività di sviluppo di modelli econometrici, con particolare attenzione alle interazioni tra sistema finanziario, profitti e capitale bancario, politiche del credito e andamenti macroeconomici. Sono stati introdotti nel modello trimestrale dell'economia italiana meccanismi in grado di valutare gli effetti sull'economia di restrizioni quantitative del credito. Queste analisi, coordinate con le altre banche centrali dell'area dell'euro, costituiscono attualmente una componente essenziale degli esercizi di proiezione macroeconomica dell'Eurosistema utilizzati come input alle decisioni del Consiglio direttivo della BCE. È in sviluppo un modello macroeconomico di equilibrio generale che incorpora, con particolare dettaglio, l'impatto del settore bancario sugli andamenti macroeconomici e sulla trasmissione degli impulsi di politica monetaria nell'area dell'euro. La prima versione del modello è già utilizzata per valutazioni di policy. I risultati ottenuti sono stati presentati nel corso di una conferenza internazionale, organizzata dalla Banca nel giugno del 2008, sull'uso di modelli DSGE (*dynamic stochastic general equilibrium*) a fini di politica economica. Altri modelli della stessa tipologia sono stati adoperati per valutare l'impatto macroeconomico di riforme volte ad aumentare in Italia e nell'area dell'euro il grado di concorrenza nel settore dei servizi, nonché per studiare le determinanti degli squilibri di bilancia commerciale e dei pagamenti tra le principali aree economiche mondiali.

Ricercatori della Banca hanno preso parte attivamente a un progetto di ricerca dell'Eurosistema (Wage Dynamics Network) sui meccanismi di formazione dei salari, sulla loro velocità di aggiustamento e sulla trasmissione ai prezzi finali, che utilizza dati microeconomici e informazioni provenienti da sondaggi con un dettaglio molto elevato. I risultati sono stati presentati in una conferenza presso la BCE nel mese di giugno.

È stato portato a termine un progetto volto alla raccolta e analisi di informazioni per approfondire lo studio del rapporto tra ciclo economico e ciclo degli immobili. È stata messa a punto una versione trimestrale di un indicatore delle quotazioni delle compravendite, a livello nazionale e disaggregato sul territorio, nonché proposto un indicatore degli affitti per tipologie di proprietario, locatario, forme di contratto e classe dell'immobile, per l'intero paese e per aree geografiche (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole).

Nel corso del 2008 sono stati portati a compimento tre importanti progetti di ricerca, sulle trasformazioni del sistema produttivo italiano, sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali e sui ritardi di sviluppo del Mezzogiorno, i cui risultati sono stati discussi in conferenze e workshop. Il primo progetto, le cui conclusioni sono raccolte nel *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano* – disponibile in *Questioni di economia e finanza* – ha affrontato i temi delle determinanti della dinamica della produttività, dell'innovazione, dell'internazionalizzazione delle imprese, degli effetti della governance e della struttura finanziaria delle imprese, in un contesto caratterizzato dal cambiamento tecnologico, dalla delocalizzazione dei processi produttivi e dall'integrazione europea. Anche grazie a rilevazioni specifiche presso le aziende, il progetto ha delineato i tratti di un significativo processo di ristrutturazione delle imprese italiane. Il progetto sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali si è articolato tanto in analisi settoriali (su trasporti pubblici locali, distribuzione di gas ed energia, servizio idrico, raccolta e smaltimento dei rifiuti così come cura per l'infanzia e prestazioni ospedaliere) quanto in alcuni lavori di natura trasversale (sull'evoluzione normativa, sul project financing e sui processi di crescita aziendale nel comparto dei servizi pubblici locali, ricavandone alcune indicazioni sugli assetti regolatori. La ricerca sul Mezzogiorno ha documentato vari aspetti rilevanti del divario con le altre regioni del Paese (differenziali salariali e di prezzo, effetti della criminalità sul costo del credito, nessi tra livello di istruzione ed economia sommersa, realizzazione delle opere pubbliche e differenze nella dotazione di capitale pubblico, efficienza del sistema giudiziario civile, differenze nella composizione della ricchezza finanziaria e scelte in tema di assunzione del rischio, divari nella spesa pubblica ed efficienza di questa), presentando un'articolata ricostruzione e una riflessione sulle politiche pubbliche per lo sviluppo.

Sono iniziati nel 2008 e portati avanti nello scorcio dell'anno in corso lavori singoli e progetti più articolati sui mercati locali del credito, sulla difficoltà di fare impresa, sulla valutazione delle politiche pubbliche territoriali, sul funzionamento del sistema scolastico, sulla giustizia civile in Italia e sul mercato immobiliare. I lavori hanno in particolare esaminato le soluzioni organizzative adottate dalle banche nell'attività di erogazione del credito, un'articolazione a livello regionale degli indicatori *doing business* sviluppati dalla Banca Mondiale, l'analisi di impatto degli interventi pubblici a favore delle attività innovative, nonché la costruzione di una nuova base dati tratta da segnalazioni bancarie sui finanziamenti agevolati alle imprese. È stato inoltre avviato un progetto di ricerca sull'immigrazione, i cui primi risultati sono stati già esposti nella Relazione sull'anno 2008. L'analisi si concentra sulle caratteristiche degli immigrati stranieri in Italia anche nel confronto internazionale, sulle determinanti della scelta di emigrare in Italia e sull'impatto delle politiche nella determinazione della composizione dei flussi, sugli effetti dell'afflusso di lavoratori stranieri nel mercato del lavoro italiano, sull'integrazione degli immigrati e sui comportamenti delle seconde generazioni. Primi passi sono stati inoltre avviati in tema di analisi del comparto della grande distribuzione e dei meccanismi di disegno, finanziamento, realizzazione e utilizzo delle infrastrutture. Ricerche più specifiche hanno riguardato le scelte degli individui in tema di risparmio previdenziale.

L'attività di ricerca è stata inoltre contrassegnata da numerose analisi sugli effetti della crisi economica globale sul sistema economico e sociale italiano. Valutazioni e

stime sono state effettuate con riferimento al funzionamento degli ammortizzatori sociali e più in generale all'uso di politiche fiscali. Gli effetti della crisi finanziaria sul mercato del credito – in termini di solidità degli intermediari così come di accesso al credito e livello di indebitamento delle famiglie e delle imprese – e sul processo di ristrutturazione del sistema produttivo italiano sono stati oggetto di analisi anche con l'uso di rilevazioni ad hoc, miranti in particolare a valutare intensità e canali con cui le imprese italiane stanno risentendo della crisi globale.

Gli insegnamenti derivanti da precedenti esperienze storiche di crisi e riorganizzazione del sistema finanziario, in particolare in tema di regolamentazione, sono stati oggetto di uno specifico approfondimento in occasione di un workshop internazionale.

Il filone dominante è stato quello della crisi economica e finanziaria che ha scosso l'economia mondiale dalla metà del 2007. Con riferimento al funzionamento dei mercati finanziari internazionali, sono state esaminate le strategie di investimento degli hedge fund con l'obiettivo di individuarne le possibili ripercussioni sulla volatilità nei mercati nelle fasi di forte tensione. Sono stati anche analizzati i fattori alla base dell'ampliamento degli spread sui titoli del debito sovrano delle principali economie emergenti, mettendo in evidenza il peso relativo del generalizzato aumento dell'avversione al rischio e del peggioramento delle condizioni macroeconomiche dei singoli paesi. Per quanto riguarda i mercati delle materie prime, è stato esplorato il nesso fra l'andamento del prezzo del petrolio e l'evoluzione della politica monetaria negli Stati Uniti, le restrizioni nell'offerta di greggio nonché l'influenza di comportamenti di natura speculativa; i risultati hanno messo in evidenza il ruolo rilevante che i primi due fattori hanno avuto nella fase di forte rialzo del prezzo del petrolio protrattasi fino alla metà del 2008. Riguardo alle aree emergenti, è stato analizzato il grado di dipendenza delle economie asiatiche dal ciclo economico dei paesi avanzati, tenendo anche conto della loro elevata integrazione produttiva e commerciale e del ruolo strategico della Cina.

**L'economia internazionale**

Ulteriori ricerche hanno analizzato alcuni aspetti strutturali delle economie del mondo arabo, con riguardo in particolare al nesso tra finanza e sviluppo nei paesi del Mediterraneo, al ruolo della cooperazione con la UE, ai recenti sviluppi e alle prospettive della finanza islamica; oggetto di specifico approfondimento ha costituito l'evoluzione della struttura dei sistemi finanziari dei paesi dell'Europa Sud orientale candidati e potenziali candidati all'ingresso nella UE.

Nell'ambito della ricerca statistica, sono stati approfonditi aspetti dell'attività bancaria in Italia. In particolare, un primo lavoro ha analizzato le determinanti della dispersione e della rigidità dei tassi d'interesse a livello di singolo prodotto e area geografica. Altri studi hanno esaminato gli effetti sull'offerta di credito a famiglie e imprese dell'attività al dettaglio delle banche straniere e le possibili conseguenze della presenza di rappresentanti delle banche nei consigli di amministrazione delle imprese.

**La ricerca statistica**

Tra le analisi metodologiche si segnala un lavoro che, tramite l'utilizzo dei dati della *Coordinated Portfolio Investment Survey* (CPIS), propone una correzione delle stime della composizione delle attività estere di portafoglio per tenere conto della possibile distorsione connessa all'elevata quota di investimenti in fondi comuni esteri. Uno specifico approfondimento esamina nuove procedure di aggiustamento stagionale per prestiti e depositi bancari.

Diversi lavori hanno mirato a potenziare la robustezza metodologica e la ricchezza informativa delle indagini campionarie condotte dalla Banca d'Italia e utilizzate come fonti di microdati per la ricerca economica. Sfruttando le evidenze dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, due lavori propongono rispettivamente un metodo basato sulla teoria delle popolazioni rarefatte per il sovracampionamento degli strati più ricchi della popolazione e un'analisi multidimensionale degli errori di misura nelle variabili relative al reddito. Una specifica ricerca ha esaminato possibili indicatori di fragilità finanziaria delle famiglie italiane, intesa come rischio di non essere in grado di far fronte alle obbligazioni debitorie assunte. I dati dell'*Indagine sulle imprese industriali e dei servizi* sono al centro delle ricerche sulle trasformazioni del sistema produttivo italiano e sulla produttività, anche attraverso l'integrazione con altre basi dati. A partire da marzo 2008, i microdati dell'*Indagine sulle imprese industriali e dei servizi* e del sondaggio congiunturale della Banca d'Italia sono stati resi disponibili, per esclusivo scopo di ricerca e senza accesso diretto ai dati individuali, alla comunità degli economisti e degli statistici attraverso il sistema di elaborazione a distanza BIRD.

L'analisi dei conti finanziari di alcuni paesi dell'OCSE è stata condotta allo scopo di analizzare la relazione tra ricchezza e consumo. È stato esaminato il rapporto causale tra shock monetari e flussi finanziari dei settori pubblico e privato. Seguendo un filone di recenti ricerche di *consumer science* viene proposta l'applicazione di metodi di inferenza causale per valutare gli effetti della diffusione delle carte di debito sui consumi; un separato lavoro studia gli effetti del medesimo fenomeno sulla domanda di contante.

#### Il contributo dei Nuclei regionali di ricerca

All'attività dell'Area ricerca economica e relazioni internazionali si è anche riacordata l'analisi sulle economie locali svolta dai Nuclei regionali di ricerca economica. Nel 2008 è proseguita la produzione della documentazione sulle economie regionali (20 note regionali pubblicate in giugno, 20 aggiornamenti congiunturali regionali pubblicati in novembre e il documento di rassegna nazionale pubblicato in luglio, disponibili, anche in inglese, sul sito internet della Banca d'Italia).

All'interno del già citato progetto sui mercati locali del credito, i Nuclei regionali hanno condotto nel 2007 e nel 2008 un'indagine sulle soluzioni organizzative adottate dalle banche nell'attività di erogazione del credito. Questo filone del progetto documenta la progressiva diffusione tra gli intermediari italiani delle tecniche quantitative di valutazione del rischio (*credit scoring*) nelle decisioni relative alla concessione dei finanziamenti (e in particolare dei mutui erogati alle famiglie) e, in modo più limitato, nella determinazione dei tassi di interesse e delle altre condizioni contrattuali. È stato inoltre avviato un progetto sull'economia del Nord Est che propone una valutazione delle analogie e delle differenze nell'economia e nelle istituzioni pubbliche fra le regioni di quest'area.

È anche da ricordare la partecipazione dei Nuclei regionali ai già citati progetti di ricerca sui servizi pubblici locali, sulle trasformazioni del sistema produttivo e sulla ricchezza delle famiglie, sulla difficoltà di fare impresa.

### 5.3 Le collane editoriali e le pubblicazioni scientifiche; l'attività della Biblioteca e dell'Archivio storico

La diffusione dei risultati della ricerca economica condotta in Banca d'Italia e il confronto con la comunità scientifica nazionale e internazionale si avvalgono della pubblicazione di approfondimenti analitici e lavori di ricerca nelle collane dell'Istituto, in riviste specializzate o in libri a cura di singoli ricercatori. Due sono le collane di diffusione dei lavori di ricerca della Banca d'Italia: la serie *Temì di discussione* (*Working papers*), volta a fornire contributi originali al dibattito scientifico, e la collana *Questioni di economia e finanza* (*Occasional papers*), in cui sono presentati studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Nel corso del 2008 nella serie *Temì di discussione* sono stati pubblicati 48 lavori, 14 dei quali sono già apparsi o sono in corso di pubblicazione su riviste scientifiche internazionali e uno è confluito in un volume collettaneo; nei primi cinque mesi del 2009 sono stati pubblicati 9 lavori (uno dei quali in corso di presentazione su una rivista internazionale). Nelle *Questioni di economia e finanza* sono stati pubblicati 26 studi nel corso del 2008 e 8 nei primi cinque mesi del 2009. Per favorire la conoscenza dell'attività di ricerca economica svolta all'interno dell'Istituto, la Banca pubblica inoltre una newsletter elettronica in inglese, destinata alla comunità scientifica nazionale e internazionale: 4 numeri della newsletter sono stati pubblicati nel 2008 e 2 nei primi cinque mesi del 2009. Le pubblicazioni sono disponibili sul sito internet dell'Istituto. Nel campo della storia economica, nel 2008 è stato pubblicato un nuovo volume della *Collana storica della Banca d'Italia*, dedicato agli azionisti della Banca di Genova (poi Banca Nazionale e infine Banca d'Italia).

**Le collane editoriali e le pubblicazioni scientifiche**

L'attento vaglio scientifico cui sono sottoposte le pubblicazioni interne è strumento decisivo per il raggiungimento di elevati standard qualitativi, dei quali le pubblicazioni esterne rappresentano un significativo indicatore. Nel 2008 sono stati presentati per la pubblicazione nella collana dei *Temì di discussione* 42 lavori; tutti sono stati vagliati da almeno un referee anonimo e 30 da un doppio referee. Dei lavori presentati 23 sono stati accettati (16 già pubblicati, 7 in corso di pubblicazione). Nei primi cinque mesi del 2009 i lavori sottoposti a esame sono stati 22, di cui 17 già valutati e 8 già accettati. Nel 2008 52 articoli di ricercatori della Banca sono stati pubblicati su riviste scientifiche (34 su riviste internazionali e 18 su riviste italiane); 22 sono i libri o i capitoli di libri pubblicati (14 in inglese e 8 in italiano). Nei primi cinque mesi del 2009, 15 sono gli articoli apparsi su riviste (13 su riviste internazionali, 2 su riviste italiane) e 4 i libri o i capitoli di libri (3 in inglese, 1 in italiano). Alla fine di maggio del 2009, inoltre, risultavano in corso di pubblicazione 19 articoli su riviste (14 su riviste internazionali, 5 su riviste italiane) e 5 tra libri e capitoli di libri (4 in inglese, 1 in italiano).

Nell'ambito dell'attività di supporto informativo e documentale svolta dall'Area Ricerca economica e relazioni internazionali, è stato portato a compimento il progetto di pubblicazione sul sito internet dell'Istituto del catalogo elettronico della Biblioteca Paolo Baffi. La realizzazione del progetto rappresenta un'importante tappa del percorso di apertura all'esterno della Biblioteca avviato dalla fine degli anni novanta;

**La Biblioteca e l'Archivio storico**

costituisce inoltre il punto di partenza di un più ampio processo di rinnovamento che si propone di rispondere in modo adeguato alle trasformazioni in atto sul versante della circolazione della conoscenza. Entro questa cornice sono state riviste e arricchite di nuovi contenuti le pagine internet e intranet dedicate alla Biblioteca; è stato potenziato l'accesso alle risorse on-line, con una significativa riduzione degli abbonamenti cartacei per tutte le strutture della Banca; è stata completata la riorganizzazione del servizio di fornitura e riproduzione dei documenti, anche attraverso la revisione e l'uniformazione delle tariffe praticate dalla Biblioteca e dall'Archivio storico.

L'Archivio storico della Banca d'Italia – oltre a proseguire lungo le linee programmate la schedatura informatica e la digitalizzazione della documentazione conservata e le consuete attività di assistenza agli studiosi e di consulenza alle strutture della Banca per la selezione del materiale d'interesse archivistico – ha operato per la definizione degli aspetti realizzativi del progetto “Archivio storico su internet”, che mira a migrare il sistema informatico che gestisce l'Archivio storico verso una piattaforma tecnologicamente più avanzata e in grado di consentire la consultazione della documentazione via web. L'Archivio storico è stato inoltre impegnato, nell'ambito dei lavori per l'attuazione in Banca d'Italia delle disposizioni del Codice dell'Amministrazione digitale, nella progettazione del nuovo piano di classificazione e fascicolazione della documentazione dell'Istituto.

In relazione alla riforma organizzativa dell'Istituto, l'Archivio storico e la Biblioteca – d'intesa con il Ministero per i Beni e le attività culturali – sono stati impegnati nella salvaguardia del patrimonio archivistico e librario delle strutture della Banca coinvolte nella ristrutturazione. Per le raccolte archivistiche delle Filiali che cessano di operare (o che opereranno, con strutture più snelle, in attività limitate) è previsto il trasferimento presso l'Archivio storico dell'Amministrazione centrale: alla fine di maggio del 2009 erano state accentrate le carte storiche di 28 Filiali, per un totale di 1.739 metri lineari di documentazione. Le raccolte librarie delle Strutture in chiusura, dopo la selezione del materiale d'interesse che confluisce nel patrimonio della Biblioteca centrale, vengono invece messe a disposizione delle comunità locali: a maggio 2009 circa 40.000 volumi erano stati donati a 25 biblioteche pubbliche insediate nel territorio.

La Biblioteca e l'Archivio storico hanno inoltre aderito al portale italiano di Michael (Multilingual Inventory of Cultural Heritage in Europe), promosso dal Ministero per i Beni e le attività culturali, che ha lo scopo di censire e far conoscere le collezioni digitali delle istituzioni culturali italiane.

#### **5.4 La produzione delle statistiche**

Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 l'attività statistica è stata caratterizzata dall'avvio di una vasta riforma delle segnalazioni statistiche di vigilanza, dall'approvazione di diversi testi legislativi in sede nazionale ed europea in materia statistica e dalla maggiore domanda di informazione connessa alla crisi finanziaria. A questi elementi di novità si è sommata la consueta attività di produzione statistica, di cui pure si dà conto nel seguito.

Il progetto di riforma delle segnalazioni statistiche delle banche (cosiddetta matrice dei conti) ispirato a criteri di snellimento, razionalizzazione e contenimento degli oneri segnaletici in capo agli intermediari è stato portato a compimento. Il nuovo schema di rilevazione, strutturato con l'obiettivo di ricomprendere in modo integrato le evidenze informative necessarie all'espletamento delle diverse funzioni istituzionali della Banca d'Italia nonché a soddisfare le specifiche esigenze dell'Istat e delle altre autorità con le quali sono stati sottoscritti accordi di collaborazione (Consob e Autorità garante della concorrenza e del mercato), ha preso avvio con riferimento alla data contabile di dicembre 2008. L'affinamento delle procedure di produzione dei dati, il miglioramento dei processi e l'istituzione di adeguati presidi organizzativi presso le banche hanno favorito il graduale assestamento qualitativo delle segnalazioni.

Sono state inoltre avviate le nuove segnalazioni di vigilanza prudenziale delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie ex art. 107 del TUB e delle società di intermediazione mobiliare – organicamente riviste a seguito del recepimento delle direttive CE 14 giugno 2006, n. 48 e n. 49 in materia di requisiti patrimoniali (Basilea II) – e le nuove segnalazioni statistiche di bilancio delle società finanziarie ex art. 107 del TUB adeguate ai principi contabili internazionali IAS/IFRS. Anche in questi casi il progressivo miglioramento della qualità delle segnalazioni è stato agevolato dalle iniziative assunte dagli operatori in termini di rafforzamento dei presidi tecnico-organizzativi nei processi di produzione dei dati. Ulteriori impegni sono derivati dalla predisposizione delle istruzioni che disciplinano la prima raccolta sistematica di dati relativi alle attività svolte dalle società finanziarie iscritte nell'elenco generale di cui all'art. 106 del TUB.

I gruppi di lavoro PUMA2 hanno supportato, come di consueto, la predisposizione della documentazione tecnica utilizzata da banche e società finanziarie non bancarie per la produzione delle segnalazioni statistiche.

Sul versante esterno, nuovi impegni statistici sono scaturiti dall'emanazione da parte della Banca centrale europea dei regolamenti BCE/2008/30, riguardante le statistiche sulle attività e passività delle società veicolo coinvolte in operazioni di cartolarizzazione, BCE/2008/32, relativo al bilancio del settore delle Istituzioni finanziarie monetarie, e BCE/2009/7, relativo alle statistiche sui tassi di interesse. La funzione statistica della Banca d'Italia ha contribuito alla definizione di questi testi legislativi nell'ambito dei comitati e dei gruppi di lavoro del Sistema europeo delle banche centrali. Da dicembre 2008, in attuazione del regolamento BCE/2007/8, sono entrate in vigore le nuove segnalazioni armonizzate dei fondi comuni di investimento non monetari.

Le esigenze informative connesse all'evolversi della crisi finanziaria provenienti anche da organismi internazionali (tra cui BCE e Commissione europea) e autorità nazionali (MEF) hanno comportato sia lo svolgimento di indagini ad hoc presso gli intermediari sia la definizione di nuovi flussi statistici periodici.

È proseguita l'attività, strumentale per la produzione delle statistiche, di Agenzia nazionale di codifica degli strumenti finanziari e di gestione dell'anagrafe degli strumenti finanziari esteri trattati dagli operatori residenti. La diffusione dell'anagrafe

agli intermediari segnalanti utilizza ora la rete internet, in sostituzione del precedente supporto ottico. È stata assicurata la partecipazione alle principali iniziative internazionali (in particolare in ambito ISO) riguardanti la standardizzazione delle informazioni anagrafiche sugli strumenti finanziari. Si è intensificata la collaborazione dell'Istituto al progetto Centralised Securities Database (CSDB) della BCE, attraverso la fornitura dei dati anagrafici di competenza nazionale e l'attività di "data quality management"; la base dati, avviata in produzione nei primi mesi del 2009, supporta nell'ambito del Sistema europeo delle banche centrali le statistiche basate sulla raccolta "titolo per titolo" dei dati sugli strumenti finanziari.

L'anagrafe dei soggetti, archivio che consente di identificare univocamente tutti i soggetti d'interesse per lo svolgimento delle funzioni istituzionali della Banca d'Italia, è entrata in esercizio. La codifica unica consente di correlare le informazioni indipendentemente dalla fonte da cui provengono o dalle finalità per la quale sono raccolte. Ove le informazioni siano disponibili presso pubblici registri, elenchi o albi ufficiali vengono acquisite direttamente da tali fonti; in tal modo è assicurata la corretta identificazione dei soggetti, la qualità dei dati, la tempestività di aggiornamento ed è ridotto l'onere di produzione e trasmissione delle informazioni a carico degli intermediari.

#### **Le rilevazioni della Centrale dei rischi**

Con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze n. 374 del 22 settembre 2008 è stata revocata la delibera CICR del 3 maggio 1999, istitutiva della Centrale dei rischi di importo contenuto (CRIC) e il relativo affidamento in gestione alla SIA-SSB spa. È stato ampliato il perimetro di rilevazione della Centrale dei rischi della Banca d'Italia, riducendo la soglia di censimento da 75 mila a 30 mila euro, in modo da includere nella rilevazione anche le informazioni sul credito raccolte dalla CRIC.

Dal 31 marzo 2009 è stata decentrata presso le Filiali dell'Istituto la gestione delle contestazioni sulle segnalazioni alla Centrale dei rischi avanzate dai diretti interessati, attività precedentemente svolta dall'Amministrazione centrale, che conserva compiti di coordinamento e assistenza. L'innovazione consente di migliorare il servizio fornito ai cittadini in termini di maggiore tempestività e personalizzazione delle risposte alle istanze presentate.

#### **La diffusione dei dati**

Sul fronte della diffusione dei dati, si è mantenuto elevato l'interesse nei confronti delle pubblicazioni statistiche della Banca, rese disponibili in forma elettronica su internet attraverso la Base informativa pubblica. La "domanda" statistica è stato il fondamentale filo conduttore del progetto di riforma del *Bollettino statistico*, completato nei primi mesi del 2009 (sono state, tra l'altro, ampliate le informazioni sulla disaggregazione territoriale dell'operatività bancaria e sulla dinamica della patologia del credito su cui maggiormente si concentra l'attenzione degli utenti). Con finalità analoghe è stato rivisto il contenuto di alcuni fascicoli della collana *Supplementi al Bollettino statistico*, in particolare quelli relativi alle statistiche monetarie, bancarie e di mercato finanziario e alla bilancia dei pagamenti. L'intera collana è stata riorganizzata anche nella veste grafica.

Per facilitare la fruizione delle statistiche da parte degli utenti nel corso del 2008 è stata ridisegnata la sezione statistica del sito internet della Banca e sono state riorganizzate le modalità di diffusione dell'informazione statistica. Con la medesima finalità è stato avviato un progetto per aggiornare la base dati interattiva a disposizione del pubblico per la consultazione dei dati statistici prodotti dalla Banca d'Italia.

Alle tradizionali fonti informative incentrate sulle segnalazioni degli intermediari creditizi e finanziari, la Banca d'Italia, già da diversi anni, affianca alcune indagini campionarie sulle famiglie e sulle imprese. Tali indagini, oltre a contribuire alla produzione statistica che compete alla Banca istituzionalmente, consentono approfondimenti analitici su specifici settori dell'economia.

Nel primo semestre del 2008 sono stati pubblicati i principali risultati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane (cfr. *Supplementi al Bollettino statistico, Indagini campionarie*, n. 7, 28 gennaio 2008). La base dati è stata inoltre messa a disposizione degli utenti esterni, attraverso internet, per consentire le analisi sui comportamenti economici delle famiglie.

Nel corso dell'anno, la Banca d'Italia ha partecipato, insieme alle altre banche centrali dell'area dell'euro, a un gruppo di lavoro presso la BCE (Household Finance and Consumption Network) per la realizzazione di un'indagine sui bilanci e i consumi delle famiglie dell'area dell'euro. L'Istituto contribuisce al progetto sia facendo confluire i propri dati nella futura base dati che include tutte le indagini condotte dalle altre banche centrali, sia mettendo a disposizione dei paesi che si apprestano a realizzare per la prima volta un'indagine sui bilanci delle famiglie la propria esperienza e le proprie conoscenze metodologiche.

L'Istituto, tramite le Filiali, ha condotto nei primi mesi dell'anno la rilevazione dei dati presso le imprese industriali e dei servizi con almeno 20 addetti. I principali risultati sono stati commentati nella Relazione sull'anno 2007 e, successivamente, nel fascicolo dei *Supplementi al Bollettino statistico, Indagini campionarie*, n. 42, 18 luglio 2008.

Nel mese di settembre è stato condotto il sondaggio congiunturale, su un campione pressoché coincidente con quello delle indagini sulle imprese industriali e dei servizi svolte in primavera. I principali risultati sono stati commentati nel *Bollettino economico*, n. 54, 2008, e nel successivo fascicolo dei *Supplementi al Bollettino statistico, Indagini campionarie*, n. 66, 7 novembre 2008.

Con cadenza trimestrale sono state svolte le rilevazioni sulle aspettative di inflazione e crescita, condotte presso un campione di imprese dell'industria e dei servizi in collaborazione con il quotidiano *Il Sole 24 Ore*; i risultati sono stati pubblicati nella collana dei *Supplementi al Bollettino statistico, Indagini campionarie*.

Nel mese di dicembre sono state pubblicate stime aggiornate della ricchezza delle famiglie italiane (cfr. *La ricchezza delle famiglie italiane*, in *Supplemento al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari*, n. 76, 18 dicembre 2008).

Nella seconda metà del 2008 sono stati avviati i lavori di preparazione (disegno campionario, definizione del questionario, indagine pilota) per un nuovo sondaggio trimestrale sullo stato del mercato residenziale in Italia, condotto su un campione rappresentativo di agenti immobiliari congiuntamente con Tecnoborsa. A partire dal marzo del 2009, viene pubblicato, nella collana dei *Supplementi al Bollettino statistico, Indagini campionarie*, un rapporto trimestrale che descrive le opinioni degli operatori sull'andamento delle compravendite di immobili residenziali e delle quotazioni e sulle prospettive a breve termine locali e nazionali.

#### I dati di bilancia dei pagamenti

È proseguita l'attività di revisione del sistema di raccolta dei dati per la compilazione della bilancia dei pagamenti e della posizione patrimoniale del Paese. In particolare, è stata avviata la rilevazione su base campionaria dei fenomeni economici di interesse, direttamente presso le imprese coinvolte nelle transazioni con l'estero (*direct reporting*; nell'edizione in corso il campione si compone di circa 9.000 unità). Nella fase di avvio è stata dedicata particolare attenzione a fornire ai segnalanti adeguato supporto, attraverso strutture di help desk e ausili software dedicati.

In un'ottica di razionalizzazione del sistema e di contenimento degli oneri a carico dei segnalanti, il nuovo sistema affianca al *direct reporting* altre fonti di dati già esistenti, ove necessario adattate alle esigenze di bilancia di pagamenti. Secondo questa impostazione, i nuovi schemi di segnalazioni di vigilanza delle banche, a partire dall'inizio del 2009, incorporano informazioni dettagliate sui titoli in deposito della clientela, utili a determinare l'ammontare delle attività e passività di portafoglio verso non residenti; coerentemente con gli atti di indirizzo della BCE 16 luglio 2004, n. 15 e 31 maggio 2007, n. 3 la nuova fonte porterà all'abbandono del calcolo degli stock tramite il cumulo dei flussi netti. Inoltre, sono in corso di completamento le attività utili a raccogliere attraverso fonti amministrative informazioni sui settori delle famiglie e della Pubblica amministrazione.

Al nuovo sistema è stato dato supporto normativo con il decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 291 del 13 dicembre 2008; tale norma prescrive l'obbligatorietà delle segnalazioni statistiche a fini di compilazione della bilancia dei pagamenti e degli altri indicatori monetari e finanziari per l'analisi economica.

L'indagine campionaria sul turismo internazionale dell'Italia ha continuato a soddisfare la forte domanda di informazioni statistiche che caratterizza il settore. L'indagine, condotta presso i principali punti di frontiera del Paese (130.000 interviste dirette all'anno), consente la compilazione della voce "viaggi" della bilancia dei pagamenti e la diffusione sul sito internet della Banca di statistiche analitiche, aggiornate mensilmente, sui comportamenti di spesa e di soggiorno dei viaggiatori internazionali in entrata e in uscita dall'Italia.

L'indagine sul trasporto internazionale di merci, oltre a consentire la compilazione della voce omonima della bilancia dei pagamenti, ha prodotto informazioni sulla struttura dei costi e su particolari dinamiche del settore.

È proseguita la raccolta delle informazioni statistiche con le tradizionali fonti sui regolamenti cross-border (Matrice valutaria e Comunicazione valutaria statistica), che verranno mantenute fino all'entrata a regime del nuovo sistema basato sul *direct reporting*, prevista nel corso del 2010.

Il riquadro *I flussi informativi della Banca d'Italia* contiene una sintesi delle informazioni statistiche diffuse dall'Istituto.

## I FLUSSI INFORMATIVI DELLA BANCA D'ITALIA

### *Alla Banca centrale europea*

Ogni mese vengono trasmesse informazioni sulla situazione dei conti della Banca d'Italia e delle Istituzioni finanziarie monetarie (IFM: banche e fondi comuni monetari, istituti di moneta elettronica e Cassa depositi e prestiti), sui tassi d'interesse, sulle emissioni di titoli e sulla riserva obbligatoria. Dal gennaio 2009 le statistiche armonizzate nell'ambito dell'Eurosistema sono state estese per tenere conto dell'ingresso della Slovacchia nell'area dell'euro.

Con frequenza trimestrale vengono inviati flussi informativi riferiti alle IFM: sui settori economici delle controparti, sulla durata e sulla valuta di denominazione delle operazioni; per alcuni aggregati, sulla nazionalità delle controparti. Vengono inoltre trasmessi dati relativi agli "altri intermediari finanziari": fondi comuni d'investimento non monetari, società di intermediazione mobiliare (SIM), società di credito al consumo, di leasing e di factoring.

Sono segnalate, con frequenza semestrale, informazioni riguardo alla diffusione della moneta elettronica e, annualmente, indicatori sull'articolazione territoriale, sulla dimensione, sul livello di concentrazione del sistema bancario italiano e sull'attività delle banche estere in Italia.

Informazioni riguardanti la finanza pubblica vengono trasmesse, con periodicità annuale e trimestrale, per alimentare le Government Finance Statistics.

Ogni trimestre vengono inviate le serie storiche per la compilazione dei conti finanziari dell'area dell'euro nonché i dati sulle consistenze e sui flussi di attività e passività finanziarie del settore delle Amministrazioni pubbliche e dei suoi sotto-settori.

La Banca d'Italia trasmette inoltre statistiche riguardanti il contributo dell'Italia alla bilancia dei pagamenti (frequenza mensile e trimestrale) e alla posizione patrimoniale dell'area dell'euro (frequenza trimestrale e annuale) e, con frequenza mensile, statistiche sulle riserve ufficiali e sulla liquidità in valuta; cura infine il contributo all'indagine campionaria annuale dell'FMI sugli investimenti mondiali di portafoglio (Coordinated Portfolio Investment Survey, CPIS), di cui è destinataria anche la BCE.

### *Agli intermediari*

La Banca d'Italia fornisce flussi statistici di ritorno, prevalentemente mediante il canale internet, dai quali gli intermediari possono trarre elementi di valutazione

e di orientamento; tali prodotti comprendono informazioni elementari aggregate per il sistema o per gruppi di intermediari.

#### *Al pubblico*

La Banca d'Italia pubblica con cadenza trimestrale il *Bollettino statistico*, che raccoglie informazioni analitiche sulle operazioni degli intermediari bancari e finanziari; con periodicità prevalentemente mensile i *Supplementi al Bollettino statistico*, destinati a soddisfare finalità di analisi congiunturale in relazione alle principali grandezze macroeconomiche e agli andamenti di taluni segmenti del mercato mobiliare.

Altre statistiche riguardanti i rapporti dell'Italia con l'estero sono diffuse, solo in formato elettronico, tramite il sito dell'Istituto (in particolare, con periodicità mensile sono divulgate statistiche analitiche dei rapporti con l'estero e statistiche relative al turismo internazionale, con periodicità trimestrale quelle relative al debito estero e con periodicità annuale quelle in tema di bilancia dei pagamenti della tecnologia).

Vengono rese inoltre disponibili pubblicazioni relative alle indagini campionarie effettuate sui bilanci delle famiglie italiane, sulle aspettative di inflazione, sulle imprese industriali e dei servizi e sui trasporti internazionali di merci. Con periodicità trimestrale sono inoltre diffuse tramite il sito dell'Istituto le statistiche relative ai risultati per l'Italia dell'Indagine sul credito bancario (*Bank Lending Survey*) e semestralmente quelle relative ai risultati per l'Italia della rilevazione sui prodotti derivati over-the-counter (OTC).

La Banca d'Italia aderisce, aggiornando i dati e i metadati di propria competenza in una sezione dedicata del proprio sito internet, allo standard previsto dall'FMI per la diffusione dei propri dati economici e finanziari al pubblico.

#### *Ad altri organismi*

La Banca d'Italia, nell'ambito della collaborazione con le altre autorità di vigilanza, trasmette in via sistematica alla Consob le segnalazioni, a livello di singolo ente, delle SIM, degli OICR e delle banche che svolgono attività di intermediazione mobiliare nonché, all'occorrenza, altre elaborazioni che si rendessero necessarie; fornisce inoltre le informazioni sulle banche necessarie al Sistema di garanzia dei depositi (1). Destinatari di elaborazioni statistiche sono inoltre: l'Istituto nazionale di statistica (Istat), in forza di una specifica convenzione stipulata nel 1996; altri enti del Sistema statistico nazionale; la Presidenza del Consiglio dei ministri; il Ministero dell'Economia e delle finanze; il Ministero per le Politiche agricole; l'Associazione bancaria italiana e altre associazioni di categoria.

In campo internazionale, la Banca d'Italia soddisfa le esigenze informative di numerosi organismi, tra i quali, oltre alla BCE, la Commissione europea, l'Eurostat, il Fondo monetario internazionale, la Banca dei regolamenti internazionali e l'OCSE.

---

(1) Esso è composto dal Fondo interbancario di tutela dei depositi e dal Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo.

## 5.5 La cooperazione internazionale

La Banca d'Italia partecipa ai lavori della comunità internazionale su materie economiche e finanziarie, operando nelle diverse sedi e ai vari livelli di cooperazione internazionale: il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca Mondiale e le banche regionali di sviluppo, l'OCSE, il Financial Stability Forum (FSF) – divenuto dall'aprile del 2009 Financial Stability Board (FSB) – i vari organismi di regolamentazione e supervisione, le istituzioni europee competenti su queste materie (il Comitato economico e finanziario dell'Unione europea, CEF), l'Eurosistema, i gruppi informali (G7, G10 e G20). Gli obiettivi principali della cooperazione in questo campo sono l'individuazione e il monitoraggio dei rischi riguardanti l'andamento dell'economia mondiale, la stabilità del sistema finanziario globale, la lotta alla povertà. L'Istituto, attraverso il Servizio Studi e relazioni internazionali, intrattiene costanti rapporti con le autorità governative per la formulazione e la rappresentazione delle posizioni italiane in queste sedi, segue l'attività dei principali organismi e gruppi internazionali, contribuisce al dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale. Il Servizio predispone i dossier per le riunioni a cui partecipano rappresentanti della Banca. Con riferimento al coordinamento in ambito europeo sulle principali questioni internazionali, elementi del Servizio partecipano alle riunioni del Comitato per le relazioni internazionali presso la BCE e del Sub Committee on IMF and Related Issues del CEF.

### Le sedi della cooperazione

La rete estera della Banca è composta attualmente dalle Delegazioni (Londra, New York, Tokyo) e dagli Addetti finanziari, funzionari dell'Istituto distaccati presso le Ambasciate italiane (Berlino, Cairo, Mosca, New Delhi, Parigi, Pechino e Washington), il Consolato Generale a San Paolo del Brasile e la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea a Bruxelles. La composizione attuale è il risultato di un ampio progetto di riorganizzazione e ampliamento della presenza della Banca all'estero – specialmente in quei paesi che stanno accrescendo la loro importanza nell'economia globale – seguendo modalità operative più snelle e flessibili. Il progetto di riorganizzazione si avvale della Convenzione siglata nel luglio 2007 con il Ministero degli Affari esteri, che disciplina l'inserimento di dipendenti della Banca presso le Rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari.

### La rete estera della Banca

Nel 2008 gli addetti alla rete estera hanno continuato a seguire l'evoluzione della congiuntura reale e finanziaria nelle aree geografiche di competenza, a curare i contatti con enti e autorità nazionali e internazionali, istituzioni monetarie, banche e istituti finanziari, e a svolgere attività di assistenza e consulenza tecnica. Un'attenzione particolare è stata prestata alla crisi economico-finanziaria, con particolare riferimento alle misure introdotte a sostegno del sistema bancario e finanziario e dell'attività economica e ai progetti di riforma della regolamentazione creditizia e finanziaria. Sono stati, altresì, svolti approfondimenti su alcuni temi specifici quali: la correlazione tra gli andamenti ciclici nelle economie avanzate e in quelle emergenti, la responsabilità sociale d'impresa in Francia, la gestione e i costi della crisi bancaria giapponese degli anni novanta, l'attività delle banche islamiche nel Regno Unito. È proseguita l'indagine avviata nel 2007 sull'attività dei fondi di investimento sovrani (*sovereign wealth funds*),

### L'attività della rete estera

nonché l'approfondimento del dibattito di politica economica a essa relativo. Nel 2008 la rete estera ha prodotto un complesso di 179 note congiunturali e lavori di approfondimento in materia economico-finanziaria e giuridica.

#### **I programmi internazionali di assistenza**

Tra la fine del 2007 e la prima metà del 2008 si sono conclusi alcuni importanti progetti multilaterali di cooperazione tecnica sovvenzionati dalla UE: il programma dell'Eurosistema a favore della Banca centrale egiziana e il gemellaggio con la Banca centrale bulgara, nonché un gemellaggio con l'Istituto di statistiche della Bosnia ed Erzegovina, cui la Banca ha collaborato su richiesta dell'Istat. Ciò si è riflesso nella riduzione del numero di attività realizzate nel 2008, passate da 118 a 69, e delle persone che ne hanno beneficiato (da 334 a 248). Il numero di banche centrali o di autorità di vigilanza destinatarie dei servizi di formazione è invece rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, attorno a 50 unità. Hanno contribuito alla realizzazione delle iniziative 32 strutture dell'Amministrazione centrale e una Filiale.

Esaminando nel dettaglio le diverse tipologie di iniziative svolte, si segnalano, con riguardo ai programmi multilaterali finanziati dalla UE e coordinati dalla BCE, l'avvio nel 2008 del programma di cooperazione tecnica dell'Eurosistema in favore della National Bank of Serbia, volto a identificare gli interventi necessari alla Banca centrale serba per porsi in linea con gli standard europei, e di quello in favore della Banca centrale russa, della durata di quasi tre anni, che riguarda la vigilanza e l'internal audit. La Banca d'Italia partecipa, inoltre, al programma di cooperazione a favore della Banca centrale egiziana in materia di vigilanza, avviato nel gennaio 2009 con una durata prevista di tre anni, che fa seguito all'iniziativa conclusa nel 2007. Sono stati svolti quattro seminari internazionali in materia di lotta al riciclaggio (in collaborazione con la DIA e la Guardia di Finanza), business continuity, sistema dei pagamenti e vigilanza. Le visite di studio in Italia hanno riguardato come di consueto sia tematiche istituzionali sia aspetti organizzativi. Ne hanno soprattutto beneficiato la Russia e l'Albania. Agli inizi del 2009 si è svolto un incontro con una delegazione afgana, composta da rappresentanti della Banca centrale e dell'unità di informazione finanziaria di quel paese, con lo scopo di individuare le tematiche che potrebbero formare oggetto di un futuro programma bilaterale di assistenza tecnica.

## 6 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA, LE RISORSE, IL SISTEMA CONTABILE, LA CONSULENZA LEGALE

### 6.1 La riforma della struttura organizzativa della Banca d'Italia

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 è proseguita la riforma dell'organizzazione della Banca, con riferimento all'Amministrazione centrale, alla rete territoriale e alle Delegazioni all'estero.

Il 1° agosto ha preso avvio la nuova configurazione dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007).

**Vigilanza bancaria e finanziaria**

Nel novembre del 2008 è stato definito il nuovo assetto della funzione informatico-statistica, che ha come elementi portanti l'orientamento all'innovazione e l'attenzione al servizio all'utenza interna ed esterna.

**Risorse informatiche e rilevazioni statistiche**

A questo scopo, le competenze relative allo sviluppo e alla gestione dei sistemi, i due principali macro-processi dell'information technology, sono state assegnate a due diverse Unità (rispettivamente, al Servizio Innovazione e sviluppo informatico e al Servizio Elaborazioni e infrastrutture), assicurando al contempo i meccanismi di coordinamento necessari a mantenere l'integrazione tra le componenti.

Per agevolare il dialogo con le strutture della Banca nella realizzazione dei progetti informatici, è stata introdotta la posizione di "Responsabile delle relazioni con l'utenza" (*client manager*).

I due Servizi sono stati inclusi in un'Area funzionale, denominata Risorse informatiche e rilevazioni statistiche, della quale fa parte anche il Servizio Rilevazioni ed elaborazioni statistiche.

In virtù delle forti interdipendenze tra la gestione del personale e il governo degli assetti organizzativi nell'attuale fase di cambiamento, i Servizi Organizzazione, Personale gestione risorse e Personale inquadramento normativo ed economico sono confluiti nell'Area Risorse umane e organizzazione.

**Risorse umane e organizzazione**

Nel dicembre del 2008 ha iniziato a operare la nuova Area funzionale Banca centrale, mercati e sistemi di pagamento, che ha accentrato i compiti delle strutture delle preesistenti Aree Banca centrale e mercati e Sistema dei pagamenti e tesoreria (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007).

**Banca centrale, mercati e sistemi di pagamento**

È entrato nella fase attuativa il piano di riassetto della rete territoriale (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007).

**La riforma della rete territoriale**

Avviato a settembre del 2008, il programma di chiusura delle Filiali ha interessato fino a giugno 2009 23 Filiali; altre 16 cesseranno di operare entro l'anno; in luogo di 6 di esse saranno costituite unità specializzate nei compiti di vigilanza, facenti capo alla Filiale insediata nel capoluogo di regione.

È in corso di realizzazione il programma di specializzazione funzionale; entro il 2009 25 Filiali (10 entro giugno) saranno dedicate esclusivamente ai servizi all'utenza, operando con una struttura più snella e semplificata.

Il piano si completerà con la specializzazione di 6 Filiali nei compiti di gestione del contante con riferimento al sistema bancario e postale: esse cureranno le attività di introito e di esito di banconote, la selezione e la triturazione in linea del contante ricevuto in versamento. Mutamenti di rilievo sono previsti nel relativo processo di lavoro, con innovazioni normative, procedurali e nelle dotazioni tecnologiche.

#### La revisione della presenza all'estero

Con la chiusura, avvenuta nel corso del 2008, delle Delegazioni di Parigi, Bruxelles e Francoforte, è stato completato il programma di revisione degli uffici all'estero. Si è ampliata la presenza di esperti economici della Banca presso le rappresentanze diplomatiche italiane.

#### Gli interventi sulle procedure, sui processi di lavoro e sulla normativa

La riorganizzazione delle strutture della Banca si sta accompagnando a un ridisegno delle procedure e a una razionalizzazione dei processi di lavoro, con l'obiettivo di migliorare la tempestività dell'azione, il servizio all'utenza e i livelli di efficienza.

I diversi interventi fanno leva su un più ampio ricorso alla tecnologia dell'informazione e della comunicazione, su snellimenti degli iter procedurali e sulla semplificazione della normativa interna.

Un elemento cardine è costituito dall'utilizzo nei processi di lavoro interni e nello scambio di informazioni con interlocutori esterni della firma digitale emessa dall'Istituto nella qualità di ente certificatore accreditato presso il Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione (CNIPA) ed equiparata dalla legge alla firma autografa.

In tale ambito, riveste un rilievo particolare il nuovo sistema di gestione documentale della Banca, che realizza l'integrazione delle tecnologie digitali lungo tutto il ciclo di vita dei documenti (cfr. il riquadro: *Il nuovo sistema di gestione documentale digitalizzato*).

#### IL NUOVO SISTEMA DI GESTIONE DOCUMENTALE DIGITALIZZATO

Il nuovo sistema di gestione documentale digitalizzato mira alla dematerializzazione della gestione documentale attraverso l'integrazione delle tecnologie digitali lungo tutto il ciclo di vita dei documenti in linea con la normativa di settore (in particolare con il "Codice dell'Amministrazione digitale") e con le indicazioni del CNIPA.

Il progetto coinvolge l'intera organizzazione dell'Istituto e ha come principali obiettivi: il raggiungimento di un elevato grado di dematerializzazione dei documenti cartacei, con riferimento alla corrispondenza scambiata all'interno dell'Istituto e con gli interlocutori esterni; l'aumento dell'efficienza dei processi documentali; una maggiore tempestività nello scambio di comunicazioni ufficiali con l'esterno; risparmi nei costi di archiviazione dei documenti e semplificazione delle relative procedure connesse.

Il modello individuato consente la piena separazione tra la modalità di formazione del documento e i canali di trasmissione dello stesso. L'intervento è accompagnato dalla distribuzione al personale dei certificati digitali e da un'attività capillare di formazione delle risorse, anche con la predisposizione di un corso on-line, fruibile direttamente dal posto di lavoro di ciascun dipendente.

Nel medesimo quadro di semplificazione si inserisce la revisione complessiva del processo di spesa, riguardante sia il profilo organizzativo e normativo sia quello tecnologico e procedurale (cfr. il riquadro: *Evoluzione integrata della procedura di spesa*). Le innovazioni introdotte ridisegnano la governance del processo e l'assetto dei controlli di legittimità, in termini di estensione dell'ambito di riferimento e degli organi a esso preposti.

#### **EVOLUZIONE INTEGRATA DELLA PROCEDURA DI SPESA**

La riforma organizzativa dell'Istituto prevede, tra l'altro, interventi volti a razionalizzare i processi di lavoro e a contenere le risorse impegnate in compiti di autoamministrazione. L'attività di spesa è stata oggetto di una revisione complessiva, sia sul versante organizzativo e normativo, sia su quello tecnologico e procedurale tramite l'evoluzione dell'applicazione ASPIS. Nel 2008 è stata avviata la realizzazione del progetto "Evoluzione integrata della spesa", basato sulla piattaforma SAP, che intende conseguire obiettivi di semplificazione e di standardizzazione del processo di spesa dell'Istituto. Il nuovo Sistema integrato di procedura di spesa (Sipros) si caratterizzerà per la semplificazione degli iter procedurali, l'estensione dell'automazione a gran parte del ciclo di spesa, l'integrazione tra aspetti contabili e fiscali, maggiore adattabilità all'evoluzione del quadro normativo esterno, disponibilità di informazioni tempestive a supporto delle decisioni, maggiore facilità di utilizzo. L'entrata in esercizio è programmata per l'autunno di quest'anno.

Sono state riviste le metodologie per l'analisi e la selezione delle attività istituzionali da presidiare in via prioritaria e per la conduzione e la verifica dei test sulle misure di continuità, avendo presente il quadro normativo di riferimento definito dall'Eurosistema.

**La continuità operativa**

Nell'ambito della Segreteria tecnica del Gruppo di lavoro presieduto dalla Banca d'Italia e dalla Consob per la Continuità di servizio del sistema finanziario (Codise), sono state definite procedure di allerta ed effettuata una prima valutazione degli effetti di crisi operative che dovessero investire la piazza finanziaria nazionale.

## 6.2 La programmazione e la gestione delle risorse e la formazione del personale

### La gestione del personale

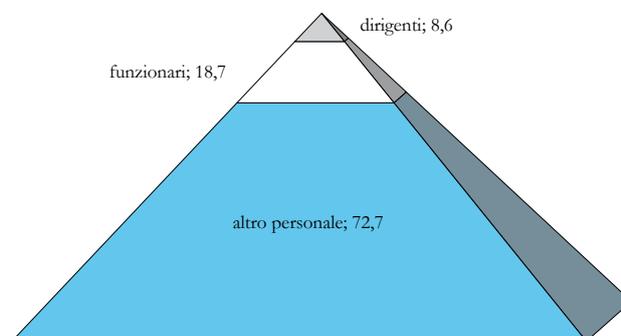
Al 31 dicembre 2008 il numero dei dipendenti era pari a 7.755 unità; l'incremento di 355 unità rispetto alla fine del 2007 è dovuto alla confluenza dal 1° gennaio del personale dell'Ufficio italiano dei cambi (450 unità) e a un rallentamento delle cessazioni.

Il 55,1 per cento dei dipendenti era addetto all'Amministrazione centrale (4.273 unità), il 42,8 per cento alle Filiali (3.322 unità), la restante parte prestava servizio presso le Delegazioni della Banca all'estero, presso Rappresentanze diplomatiche e Uffici consolari ovvero presso Autorità, Enti, Istituzioni nazionali o estere (160 unità).

I dirigenti e i funzionari erano pari, rispettivamente, all'8,6 e al 18,7 per cento della compagine (fig. 6.1).

Figura 6.1

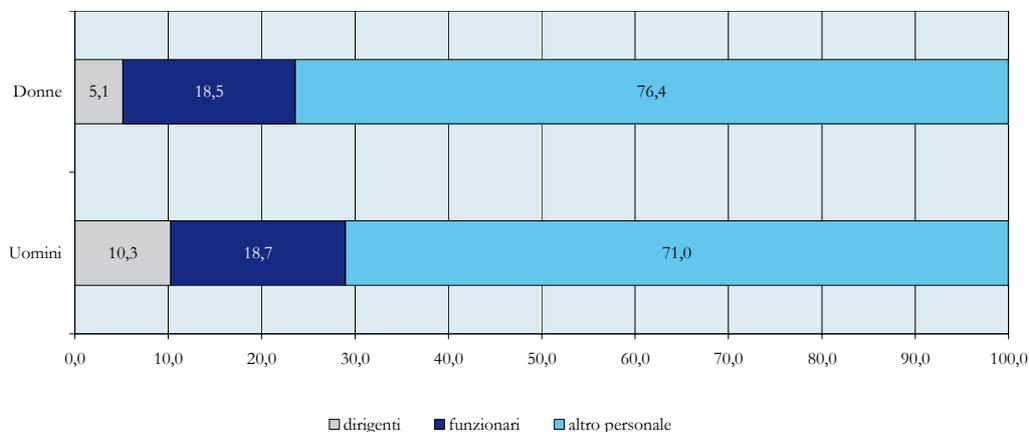
**DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE PER GRADO**  
(composizione percentuale al 31 dicembre 2008)



L'età media del personale era di 48,7 anni. I dipendenti in possesso di diploma di laurea erano il 41,7 per cento della compagine (3.223 unità). Il personale femminile ammontava a circa un terzo del totale; il 24 per cento circa erano dirigenti o funzionari (fig. 6.2).

Figura 6.2

**DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE PER GRUPPI DI GRADI E GENERE  
INTERO ISTITUTO**  
(valori percentuali al 31 dicembre 2008)



Nel 2008 i dipendenti di nuova nomina sono stati 113 (77 uomini e 36 donne; 7 nomine hanno riguardato personale già dipendente), oltre il 40 per cento in meno rispetto al 2007. Le assunzioni sono state finalizzate a soddisfare esigenze di professionalità specialistiche in campo economico, statistico, matematico-finanziario, giuridico e tecnico (62 per cento), proseguire nell'azione di ricambio della compagine più operativa (30 per cento), adempiere agli obblighi legislativi di assunzione di personale disabile (8 per cento).

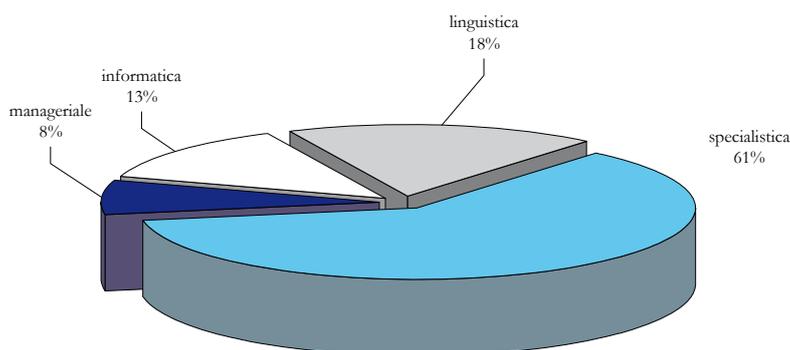
La progressiva attuazione del programma di riforma organizzativa della Banca sta determinando una diversa distribuzione delle risorse tra Amministrazione centrale e rete territoriale, tra i poli della rete stessa, tra i differenti settori di attività a favore di quelli a rilevanza istituzionale.

L'attività formativa ha riguardato le aree tecnico-specialistica, informatica, linguistica, manageriale (fig. 6.3). Nell'ambito della formazione specialistica, le iniziative sono state prioritariamente indirizzate al soddisfacimento delle esigenze connesse con il riassetto organizzativo dell'Istituto e con l'introduzione delle nuove metodologie di vigilanza.

Figura 6.3

#### ORE DI FORMAZIONE PER MATERIA

(composizione percentuale al 31 dicembre 2008)



Oltre il 60 per cento della compagine è stato coinvolto in attività formativa, per una media di circa 34 ore per partecipante. Poco più di un quarto delle ore di formazione è stato erogato attraverso corsi in rete.

Nel 2008 l'attività informatica è stata svolta nel contesto di profondi cambiamenti organizzativi e funzionali. La coincidenza temporale dei progetti di riforma degli assetti in Amministrazione centrale e nella rete delle Filiali, della confluenza in Banca d'Italia dell'Ufficio italiano dei cambi nonché l'assunzione da parte della Banca di nuovi compiti hanno delineato scenari di riferimento in continua evoluzione, che hanno richiesto coordinamento nelle pianificazioni degli interventi e flessibilità operativa.

Un importante filone di attività ha riguardato le iniziative in ambito europeo. Con l'avvio in produzione della Single Shared Platform (SSP) di TARGET2 è stata consolidata la posizione di rilievo a livello internazionale acquisita dalla Banca nel campo delle infrastrutture, delle applicazioni e dei sistemi informativi a supporto delle funzioni isti-

**Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione**

tuzionali. Nel corso dell'anno si è completata la migrazione, relativamente alla piazza finanziaria italiana, da BI-Rel/TARGET alla nuova piattaforma centralizzata SSP.

Tra le iniziative volte a sostenere l'operatività dell'Istituto nei settori istituzionale e aziendale, si segnalano: la nuova procedura a supporto delle operazioni di collocamento, riacquisto e concambio dei titoli di Stato; il sostanziale completamento della Tesoreria telematica; le componenti applicative, nel settore dei pagamenti al dettaglio, che consentono di offrire alle banche partecipanti a BI-Comp il servizio di "tramitazione" verso la piattaforma di regolamento STEP2; la procedura per la gestione degli adempimenti fiscali dell'Istituto.

A sostegno del programma di riforma della rete territoriale, la funzione informatica ha realizzato un insieme di interventi, di natura applicativa e infrastrutturale, volti a ridurre gli impatti operativi di una manovra organizzativa di così ampio respiro e a consentire alle Filiali capoluogo di far fronte al mutato carico di lavoro.

Circa i servizi destinati all'utenza interna, è stata ampliata la gamma degli strumenti informatici a supporto del personale che opera in mobilità, offrendo la possibilità di accedere in modo sicuro a un maggior numero di applicazioni di tipo informativo dell'Istituto da una qualunque postazione connessa a Internet. Al fine di favorire lo sviluppo di più efficienti modalità collaborative tra le strutture periferiche e le funzioni centrali, è stata allestita una piattaforma di servizi per la collaborazione e la comunicazione aziendale (*collaboration tools*), sulla quale è stato anche sviluppato un servizio di condivisione documentale – aperto all'esterno – per la gestione di informazioni sensibili sulla vigilanza dei gruppi bancari internazionali. Verrà avviato un programma per la diffusione dei servizi di *business intelligence* basati sulla piattaforma SAS di ultima generazione volto a potenziare le capacità di analisi dei dati, in autonomia, dei vari settori aziendali.

Nell'ambito delle infrastrutture, sono stati completati: un nuovo sistema di videoconferenza ad alta definizione; l'estensione della piattaforma SAP a supporto di nuove applicazioni; le infrastrutture che costituiscono la piattaforma di base per la SOA (*service oriented architecture*); gli strumenti per la configurazione e il controllo di sicurezza dei posti di lavoro; gli interventi per la diffusione dei servizi di firma digitale (PKI) a tutti i dipendenti dell'Istituto, tramite l'utilizzo del badge aziendale.

Nel 2009 prosegue il coinvolgimento della funzione informatica dell'Istituto nei principali programmi di sviluppo nell'ambito del SEBC. In tale prospettiva, rilevano le attività per: la realizzazione della nuova piattaforma per il regolamento accentrato delle transazioni in titoli TARGET2-Securities, sulla base di un disegno architettonico definito nel 2008 congiuntamente con le Banche centrali di Francia, Germania e Spagna; la predisposizione della rete fisica idonea a supportare nuove modalità di erogazione di servizi in ambito SEBC (*pooling, consolidation*).

Nell'ambito del sistema dei pagamenti è stato avviato il piano di adeguamento delle procedure domestiche ai fini dell'adesione dell'Istituto alla costituenda piattaforma tecnica comune Collateral Central Bank Management2 (CCBM2), per la gestione del *collateral* conferito dalle banche a garanzia delle operazioni di credito dell'Eurosistema.

L'impegno operativo è altresì orientato a realizzare un sistema documentale a supporto delle attività per la risoluzione delle controversie tra intermediari finanziari e clientela, nonché ad avviare in esercizio un sistema documentale integralmente digitale – in linea con quanto previsto dal “Codice dell'amministrazione digitale” – volto alla gestione della corrispondenza formale dell'Istituto con l'interno e l'esterno e dei processi di firma, archiviazione, conservazione e riproduzione dei documenti.

In ordine al rinnovamento tecnologico del sistema informatico a supporto della produzione statistica, nei primi mesi del 2009 è entrata in esercizio la nuova piattaforma per la raccolta delle informazioni, utilizzata per le segnalazioni degli intermediari finanziari ex art.106 del TUB e per la rilevazione campionaria sugli investimenti delle imprese industriali.

Infine, sono in corso di progettazione nuovi servizi applicativi a supporto delle attività della Unità di informazione finanziaria per la prevenzione e repressione delle attività finanziarie illecite ivi inclusi il rinnovamento degli assetti tecnologici per l'acquisizione e il trattamento delle informazioni, l'organizzazione delle basi dati, le modalità di interazione con gli operatori e con le altre autorità preposte alla prevenzione dei fenomeni di riciclaggio.

### 6.3 Il patrimonio immobiliare e gli acquisti

La riforma della struttura organizzativa della Banca comporta anche un'ampia attività di adeguamento degli edifici dell'Amministrazione centrale e delle Filiali periferiche.

**La gestione del patrimonio immobiliare a fini istituzionali**

Nel centro storico di Roma, completati i lavori di breve periodo per la sistemazione delle diverse strutture interessate da nuovi assetti organizzativi, sono in fase di avvio le opere di completa riqualificazione strutturale e funzionale di due importanti complessi edilizi a cura di imprese aggiudicatarie di altrettante gare a evidenza pubblica. Si è altresì dato corso alla riqualificazione funzionale di un immobile in cui troverà definitiva sistemazione, entro l'autunno del 2009, l'Einaudi Institute for Economics and Finance (EIEF), il nuovo istituto di ricerca finanziato dalla Banca.

Gli edifici delle Filiali sono stati assoggettati a opere di adeguamento opportunamente differenziate in ragione della diversa presenza della Banca sul territorio. In particolare, presso le Filiali capoluogo di regione e ad ampia operatività, sono stati realizzati interventi per l'incremento delle postazioni di lavoro e degli spazi per archivi; presso le Filiali da specializzare nel trattamento del contante sono state intraprese le attività progettuali per adeguare gli ambienti alle nuove funzioni; si sono avviati i lavori per dare attuazione a un ampio piano di potenziamento e ammodernamento delle macchine selezionatrici di banconote; per le Filiali non più operative, sono state adottate misure volte a garantire la protezione degli immobili e a salvaguardarne le componenti edili e impiantistiche per il tempo in cui gli stessi resteranno nel patrimonio dell'Istituto.

Contestualmente agli interventi a supporto della riforma organizzativa, sono proseguite le iniziative volte a garantire il rispetto delle normative di sicurezza e di prevenzione degli incendi, il miglioramento dei sistemi anticrimine, la continuità operativa degli impianti tecnologici, con particolare attenzione alle esigenze collegate alle funzioni di disaster recovery e business continuity.

In conformità a quanto prescritto dall'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3274/2003, sono continuate le attività di verifica dell'adeguatezza antisismica su 160 edifici di proprietà (per un volume totale di oltre 4 milioni di metri cubi). Le verifiche vengono svolte, sulla base di un "contratto di ricerca" stipulato nel 2005, a cura di una struttura universitaria particolarmente specializzata sul versante del rischio sismico. Il programma di indagini, aggiornato in coerenza con il piano di riassetto della rete territoriale della Banca e in funzione del livello di rischio sismico delle diverse zone del territorio nazionale, prosegue regolarmente (a oggi sono stati interessati 92 edifici).

Sul piano internazionale intensa è stata la collaborazione tecnico-amministrativa prestata alla Banca centrale d'Albania a supporto delle iniziative di totale riqualificazione della propria sede in Tirana e di costruzione di un nuovo edificio adiacente alla sede stessa.

#### **L'acquisizione di beni e servizi**

Le attività di acquisizione di beni e servizi, informate a principi di economicità, concorrenza, pubblicità e trasparenza delle procedure, hanno dovuto corrispondere con tempestività a una stringente programmazione degli obiettivi per tenere conto delle esigenze imposte dall'evoluzione delle strutture centrali e periferiche in rapida e profonda trasformazione.

Al fine di conseguire economie di scala e di specializzazione si è proceduto in particolare all'accentramento delle procedure di gara sia per i servizi di mensa interna sia per quelli di pulizia destinati alla rete periferica, con conseguente riduzione del numero di contratti da stipulare e positive ricadute sui relativi costi diretti e indiretti. All'esito delle gare in corso, infatti, tali servizi verranno assicurati nell'ambito di un unico contratto accentrato per i servizi di mensa (anziché 12) e di quattro contratti pluri regionali per quelli di pulizia (anziché 15).

Relativamente alle attività di progettazione e allestimento degli ambienti di lavoro si è registrato un forte impegno per la revisione degli assetti logistici delle Unità facenti parte delle Aree Vigilanza bancaria e finanziaria e Banca centrale, mercati e sistemi di pagamento. Parallelamente, con riferimento alle Strutture periferiche, sono stati progettati e realizzati nuove disposizioni degli ambienti di lavoro per tener conto delle mutate esigenze di personale e delle diverse modalità operative indotte dalla riorganizzazione della rete territoriale.

Sul fronte comunitario, assidua è stata la partecipazione ai lavori dell'ufficio di coordinamento degli acquisti dell'Eurosistema (*Eurosystem Procurement Coordination Office*), con l'obiettivo di favorire lo scambio delle best practice e di coordinare eventuali future acquisizioni congiunte di beni e servizi.

#### **La salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro**

In materia di sicurezza sul lavoro nel 2008 sono state avviate una serie di iniziative volte a uniformare l'azione della Banca alle nuove disposizioni normative

contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 che compendia in un unico testo le prescrizioni per la tutela della salute dei lavoratori e per la sicurezza sui luoghi di lavoro. Il decreto estende per la prima volta l'obbligo della valutazione dei rischi anche a quelli "psico-sociali" (stress lavoro-correlato, differenze di genere, età, provenienza da altri paesi). Una particolare attenzione è stata dedicata al potenziamento dell'attività di formazione e di informazione che, in ossequio al dettato normativo, mira a fornire ai lavoratori gli strumenti cognitivi necessari affinché divengano protagonisti attivi e consapevoli della realizzazione della sicurezza in azienda.

Sulla base di un documento programmatico approvato dal Governatore lo scorso anno, sono state avviate diverse azioni a tutela dell'ambiente da realizzare nel biennio 2008-09. Tra le principali si citano le iniziative per il risparmio energetico e per la promozione dell'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile; gli interventi specifici volti a ridurre l'uso della carta e a incrementare l'utilizzo della carta riciclata; la raccolta differenziata di tutti i rifiuti (carta, toner esausti, pile, rifiuti rivenienti dalle mense aziendali); l'inserimento di clausole "verdi" nelle procedure per l'acquisto di beni e servizi; un programma articolato di interventi volti all'informazione e alla sensibilizzazione del personale sui temi ambientali.

#### **6.4 La revisione interna e lo sviluppo integrato di un sistema di gestione dei rischi operativi**

La funzione di revisione interna ha definito in un documento di policy nuove linee strategiche, elaborate a seguito delle riflessioni avviate negli ultimi anni al fine di conseguire il pieno allineamento con le migliori pratiche internazionali. In esso si prefigura una Funzione che fornisca contributi al miglioramento continuo dei processi aziendali di governance, di gestione del rischio e di controllo.

**La funzione di revisione interna**

È stato messo a punto un set di indicatori di performance che danno conto del grado di conseguimento degli obiettivi. Una loro lettura relativamente all'ultimo triennio mette in luce lo sviluppo degli interventi a carattere consulenziale, la più ampia copertura di audit delle Aree della Banca e la crescita progressiva dell'impegno sul versante internazionale.

Una società di revisione esterna, incaricata di condurre una verifica di qualità, ha accertato la piena conformità della Funzione agli standard internazionali di audit e ha attribuito il più elevato grado di giudizio tra quelli previsti nell'apposita scala. Sono state evidenziate l'adeguatezza della struttura, la sostanziale e formale indipendenza con cui essa opera, la qualità degli strumenti e delle metodologie utilizzate, l'attenzione riservata all'aggiornamento professionale delle risorse.

L'attività di audit è stata incentrata sull'analisi dei rischi e ha privilegiato i comparti maggiormente interessati dal processo di ristrutturazione aziendale in atto. Gli interventi hanno seguito modalità diversificate, flessibili e più snelle; nuovi strumenti hanno consentito di delineare in modo efficiente ambiti e scopi. Una stretta interazione con le Funzioni più direttamente coinvolte nella realizzazione del riassetto ha portato a conseguire importanti sinergie.

È stato adottato un approccio teso a focalizzare vincoli, problemi, opportunità. Sono stati analizzati, anche in un'ottica evolutiva, la solidità degli assetti organizzativi e la tenuta del sistema dei controlli. Sono stati individuati i possibili spazi di semplificazione e razionalizzazione dei processi di lavoro e diffuse le migliori pratiche operative rilevate. Si sono veicolati al personale principi, obiettivi e finalità delle azioni di riforma intraprese dalla Banca.

Nel corso del 2008 sono stati condotti quattro interventi di carattere generale, sedici accertamenti particolari e sei audit concordati nell'ambito del SEBC. Presso l'Unità di informazione finanziaria è stato effettuato un accertamento a carattere consulenziale sui principali aspetti di funzionamento e di organizzazione interna. Nel campo dell'information technology sono state sottoposte a revisione due infrastrutture. È stata assicurata la direzione di una Sede e di due Succursali temporaneamente prive di titolare.

Nella prima parte del 2009 sono stati effettuati cinque ispezioni generali, cinque accertamenti particolari e un audit concordato nell'ambito del SEBC. Sono in corso due ispezioni generali e due audit SEBC. È stata assicurata la direzione di quattro Succursali. È in fase di avanzata realizzazione un sistema di *control risk self assessment* che costituirà strumento di ausilio alle realtà territoriali per l'autovalutazione dei controlli e della qualità dei servizi resi all'utenza.

#### La gestione dei rischi operativi

La Banca adotta una gestione improntata ad avversione ai rischi. In maniera continuativa e sistematica li identifica, li valuta, introduce misure di mitigazione e ne monitora l'evoluzione. Per meglio corrispondere alle esigenze poste dalla mutata realtà nella quale l'Istituto opera, si sta passando da un approccio settoriale a un sistema integrato di gestione del rischio operativo ispirato a principi di trasversalità del metodo e proporzionalità delle misure di mitigazione. Ciò apporterà benefici anche in termini di efficienza. La relativa policy è stata già approvata. La realizzazione del nuovo sistema è ora affidata a un apposito gruppo di lavoro che ha iniziato a operare all'inizio del 2009 sotto il coordinamento della funzione di revisione interna. Il progetto si muove in sintonia con il framework adottato nel SEBC.

### 6.5 Il sistema contabile

#### La funzione contabile

Il sistema contabile della Banca d'Italia, gestito dal Servizio Ragioneria, si articola in strutture presenti nell'Amministrazione centrale e nella rete periferica, che provvedono alla rilevazione dei fatti di gestione di propria competenza. I processi di lavoro sono definiti in funzione del completamento delle attività contabili a fine giornata in modo da ottemperare all'obbligo di fornire alla BCE entro le ore 8.00 del mattino la situazione contabile del giorno precedente.

Il controllo contabile è assegnato dallo Statuto al Collegio sindacale; il bilancio d'esercizio è altresì verificato da una società di revisione esterna indipendente secondo quanto stabilito dall'art. 27 dello Statuto del SEBC.

Nella redazione del bilancio la Banca è tenuta all'osservanza di norme speciali e, per quanto da queste non disciplinato, di quelle civilistiche. Le norme speciali sono costituite principalmente da quelle armonizzate nell'ambito dell'Eurosistema approvate dal Consiglio direttivo della BCE e riportate in appositi atti di indirizzo (1).

Il 1° gennaio 2008, in attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, è avvenuta la confluenza dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nella Banca, con la conseguente allocazione delle attività e delle passività dell'Ufficio in continuità di valori nel bilancio della Banca.

La Banca partecipa alle attività dell'Accounting and Monetary Income Committee (AMICO), organo consultivo del Consiglio direttivo della BCE per gli aspetti contabili. Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 il Comitato si è occupato, tra l'altro, della revisione delle linee guida in materia di contabilità e bilancio, con particolare riguardo alla modifica delle modalità di rappresentazione in bilancio dei titoli, della definizione dei criteri per nuove tipologie di strumenti finanziari e dei riflessi contabili delle diverse tipologie di operazioni poste in essere dall'Eurosistema per sostenere la liquidità nell'area dell'euro.

La Banca partecipa altresì ai lavori del Committee on Cost Methodology (COMCO) incaricato di definire regole comuni per la rilevazione dei costi delle banche centrali dell'Eurosistema e di fornire assistenza agli altri Comitati del SEBC sulle tematiche di *management accounting*. Nell'anno trascorso, nell'ambito di un seminario organizzato presso la BCE, la Banca ha presentato alle banche centrali del SEBC il proprio sistema di contabilità analitica, con particolare riferimento all'esperienza maturata nell'applicazione dei criteri armonizzati.

**La contabilità analitica**

La metodologia armonizzata per l'analisi dei costi (*common eurosystem-wide cost methodology*) viene impiegata in modo stabile per soddisfare le esigenze conoscitive legate all'andamento della gestione e come base di riferimento per la tariffazione dei servizi resi dalla Banca a titolo oneroso.

L'esercizio 2008 – che tiene conto della citata confluenza dell'UIC – si è chiuso con un utile netto di 175 milioni. Sul risultato hanno influito positivamente l'andamento del margine di interesse, gli utili netti da negoziazione, il risultato netto della redistribuzione del reddito monetario e le rendite da partecipazione al capitale della BCE.

**Sintesi delle risultanze di bilancio**

Il risultato economico lordo (2) è cresciuto rispetto al 2007. Le svalutazioni sono risultate inferiori rispetto all'esercizio precedente. Il conto economico è stato inoltre influenzato negativamente dall'accantonamento a fronte dei rischi di controparte derivanti da operazioni di politica monetaria dell'Eurosistema. Tale accantonamento è stato effettuato in conformità alle decisioni del Consiglio direttivo della BCE il quale, per il principio generale di prudenza e sulla base di quanto previsto dall'art. 32.4 dello

(1) Dal 1° gennaio 2007 è in vigore l'indirizzo 10 novembre 2006, n. 16 (*Guideline*), da ultimo emendato dal provvedimento 11 dicembre 2008, n. 21.

(2) Tale risultato viene considerato al netto del rendimento degli investimenti delle riserve ordinaria e straordinaria che, pur partecipando alla formazione della base imponibile Ires, non concorre, come previsto dallo Statuto della Banca, alla formazione dell'utile in quanto assegnato direttamente alle riserve stesse.

Statuto del SEBC, ha ritenuto appropriata l'istituzione di un fondo costituito da tutte le Banche centrali nazionali degli Stati partecipanti all'area dell'euro in proporzione alla quota di partecipazione al capitale della BCE.

A valere sul risultato lordo, il Consiglio superiore ha deliberato un accantonamento al fondo rischi generali. Tale fondo, unitamente agli altri accantonamenti e alle riserve di natura patrimoniale, concorre a fronteggiare i diversi rischi cui la Banca è esposta in relazione alle proprie specifiche funzioni istituzionali. Con l'assegnazione del 2008, che si aggiunge alle risorse derivanti dalla confluenza dell'UIC, è ripreso il reintegro del fondo dopo gli utilizzi dei passati esercizi.

Per la disamina completa dei principi di redazione e dei criteri di valutazione adottati nonché per la descrizione delle risultanze del 2008 si rimanda alla *Relazione annuale* (cfr. il capitolo 22: *Relazione sulla gestione e bilancio dell'esercizio* nella Relazione sull'anno 2008).

## 6.6 La funzione fiscale della Banca d'Italia

### Il regime fiscale applicabile alla Banca d'Italia

La Banca d'Italia è soggetto passivo d'imposta ai fini dell'imposizione diretta e indiretta, a livello sia erariale sia locale. Nell'ambito dei 27 paesi appartenenti all'Unione europea, soltanto 7 Stati prevedono la soggettività passiva delle rispettive banche centrali ai fini dell'imposizione sui redditi societari. Più specificamente, si tratta, oltre all'Italia, di Austria, Belgio, Francia, Portogallo, Regno Unito e Ungheria.

Il regime fiscale applicabile alla Banca risulta dall'ordinamento generale e da norme speciali che integrano o derogano l'ordinamento generale: in particolare, per quanto attiene all'imposizione societaria, ai sensi dell'art. 114 del Testo unico delle imposte sui redditi, nella determinazione del reddito dell'Istituto assumono rilevanza i bilanci redatti in conformità con le disposizioni e raccomandazioni emanate dalla BCE e non si tiene conto degli importi devoluti allo Stato in ottemperanza a specifici obblighi. La Banca, sempre ai fini dell'imposta sul reddito delle società, è inoltre soggetta a un particolare meccanismo di scomputo delle perdite fiscali accumulate nel periodo 2002-04: le stesse sono riportabili a nuovo senza limiti temporali ma limitatamente al 50 per cento del reddito imponibile di ciascun anno.

A partire dal 2008, anche alla Banca d'Italia si applica il criterio di derivazione dal bilancio ai fini della determinazione della base imponibile IRAP. Analogamente a quanto previsto per l'Ires, assume rilevanza il bilancio redatto secondo i criteri di rilevazione e di redazione adottati dalla BCE e le raccomandazioni da essa formulate; la nuova disposizione individua le specifiche voci che compongono la base imponibile.

Per lo svolgimento della funzione fiscale, la Banca d'Italia si avvale di una struttura dedicata, il Servizio Rapporti fiscali, che gestisce gli adempimenti di natura tributaria e svolge attività di consulenza allo scopo di contenere il rischio fiscale dell'Istituto; la struttura effettua inoltre studi e ricerche in materia tributaria.

### Gli adempimenti tributari

Sul fronte degli adempimenti, il Servizio predispone le dichiarazioni dei redditi e IVA, cura l'attività di sostituzione tributaria (come sostituto d'imposta e di dichiarazione) ed effettua i versamenti. I principali adempimenti tributari sono stati oggetto di iniziative di informatizzazione.

Tutte le fasi che caratterizzano i rapporti con l'Amministrazione finanziaria sono curate dal Servizio, compresa la gestione del contenzioso tributario. Nel corso del 2008, quest'ultima attività ha riguardato i principali tributi locali e il rimborso di imposte erariali.

Accanto alla cura della compliance fiscale, il Servizio svolge una funzione di consulenza nei confronti delle altre strutture della Banca, sia per quanto riguarda la fiscalità nazionale, sia per quella internazionale.

**La consulenza fiscale**

Nel corso dell'anno l'attività di consulenza ha riguardato principalmente la disciplina fiscale della previdenza integrativa del personale, il regime tributario dei redditi in natura corrisposti al personale, la tassazione delle banche e degli altri soggetti finanziari, il regime fiscale applicabile agli investimenti finanziari effettuati dalla Banca (comprese le operazioni di investimento delle riserve valutarie) e le implicazioni fiscali derivanti dall'utilizzo di titoli esteri in garanzia nelle operazioni di credito dell'Eurosistema.

La Banca presta altresì collaborazione tecnica nei confronti della Pubblica amministrazione e di enti e organismi internazionali. Nel 2008 è stata fornita collaborazione a varie strutture del Dipartimento delle Finanze (sul progetto di riforma della tassazione immobiliare e sulle proposte di modifica della direttiva IVA), alla Corte dei conti (in materia di evasione ed elusione IVA), alla Banca Mondiale (per la predisposizione del rapporto "Doing Business 2009").

Esponenti del Servizio hanno partecipato ai lavori della Commissione consultiva e di studio sul trattamento fiscale dei redditi delle famiglie e sulla disciplina in materia di assegni familiari, istituita dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

La struttura è impegnata anche nello studio e nel confronto con professionisti e accademici sulle principali tematiche tributarie. L'attività si sostanzia nella redazione di note informative di analisi e di scritti destinati alla pubblicazione su riviste nazionali e internazionali e nell'organizzazione di seminari e convegni.

**L'attività di ricerca**

Sono stati organizzati tre convegni con la partecipazione di esponenti dell'Amministrazione finanziaria e del mondo bancario e universitario. Gli incontri hanno avuto per oggetto il regime IVA dei servizi finanziari e alcune delle novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2008: l'applicazione del principio di derivazione dell'imponibile fiscale dall'utile di esercizio; la fiscalità dei soggetti che applicano i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio d'esercizio.

## **6.7 La Consulenza legale**

La Banca d'Italia si avvale, per la cura delle questioni di carattere legale e la ricerca giuridica, di propri avvocati, iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo professionale.

**Le competenze**

Tra i compiti a essi affidati vi è l'attività contenziosa esercitata in sede sia civile sia amministrativa. In sede penale gli avvocati curano le costituzioni di parte civile nei

giudizi che riguardano reati lesivi di beni la cui tutela è affidata all'Istituto (abusivismo bancario e finanziario, ostacolo all'autorità di vigilanza, riciclaggio). Nell'ambito dell'attività consultiva, la Consulenza legale rende pareri ai diversi Servizi della Banca o nell'ambito di gruppi di lavoro appositamente costituiti, su problematiche generali ovvero sull'adozione di atti, anche normativi, o di provvedimenti; assiste i Servizi competenti nell'individuazione dei presupposti delle violazioni amministrative, per l'avvio delle procedure sanzionatorie di competenza dell'Istituto, o del fumus di reati, per la successiva denuncia all'autorità giudiziaria. Avvocati della Consulenza legale partecipano inoltre a gruppi di lavoro presso la BCE e le Istituzioni comunitarie. I compiti di ricerca giuridica si incentrano sulle materie più direttamente connesse con le attività istituzionali della Banca.

#### L'attività nel 2008

Nel corso del 2008 risulta pressoché cessata la proposizione di azioni giudiziarie contro la Banca in materia di signoraggio. In netto calo rispetto al 2007 sono risultati anche i giudizi in materia di tesoreria, in diminuzione già dal 2006, a seguito del consolidarsi delle pronunce favorevoli sull'applicabilità alla Banca dell'art. 14, comma 1, del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669. Pressoché costante, invece, è stato il numero dei giudizi pendenti in materia di Centrale di allarme interbancaria, di Centrale dei rischi e delle opposizioni ex art. 145 TUB e 195 TUF. Favorevole la pressoché totalità delle pronunce ottenute nel corso dell'anno.

La Consulenza è stata fortemente impegnata, tra l'altro, nell'opera di ausilio ai Servizi impegnati nella riorganizzazione della rete periferica nonché ai Servizi di Vigilanza e alla neocostituita Unità di informazione finanziaria (UIF) per l'attuazione della normativa antiriciclaggio (decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231) sia all'interno dell'Istituto sia nei riguardi del sistema bancario e finanziario.

Anche per il 2008 è stata dedicata particolare attenzione all'analisi e alla ricerca giuridica. Oltre alla partecipazione ai lavori seguiti nell'ambito del progetto di ricerca, in collaborazione col Servizio Studi di struttura economica e finanziaria, sulle inefficienze del sistema di giustizia civile in Italia, è proseguita la pubblicazione dei Quaderni di ricerca giuridica su tematiche di rilevante interesse istituzionale, quali la disciplina internazionale di contrasto del riciclaggio, la governance delle banche e il quadro normativo comunitario sui servizi di pagamento.

Nell'area banca centrale, oltre alla consueta attività prestata in ambito comunitario attraverso la partecipazione a numerosi gruppi di lavoro in ambito SEBC, è proseguita la partecipazione al gruppo Uncitral (United Nations Commission on International Trade Law) sulla regolamentazione dell'insolvenza dei grandi gruppi multinazionali e si è aggiunta, sul versante interno, l'intensa attività di partecipazione ai lavori di avvio del sistema dei pagamenti all'ingrosso TARGET2.

Di particolare rilievo è stata anche, nell'area della vigilanza, la collaborazione prestata alla stesura delle disposizioni sulla governance delle banche e del protocollo d'intesa Banca d'Italia-UIF sulle modalità di segnalazione all'autorità giudiziaria delle irregolarità di natura penale rilevate nell'ambito dell'attività antiriciclaggio.