

BANCA D'ITALIA

LINEE GUIDA PER LA CONTINUITA' DI SERVIZIO
DEI MERCATI ALL'INGROSSO E DEI SISTEMI DI SUPPORTO

UFFICIO SUPERVISIONE SUI MERCATI

Ottobre 2004

1. Premessa

La tutela dell'efficienza e del corretto funzionamento dei mercati monetari e finanziari e delle strutture di supporto ha da tempo fatto emergere la necessità che i servizi relativi al *trading* e al *post-trading* siano gestiti con particolare attenzione ai rischi connessi con il mancato o insufficiente funzionamento delle procedure informatiche e telematiche.

Il concreto ambito di applicazione di questo principio è stato spesso circoscritto alla componente tecnologica. I gestori hanno mostrato sensibilità per i fenomeni avversi che storicamente hanno evidenziato la maggiore probabilità di accadimento: ciascuno di essi dispone di un "piano di emergenza" da attivare in caso di "eventi disastrosi". I piani tendono a presidiare la continuità delle operazioni ritenute vitali e a prevedere il ritorno a un'operatività accettabile entro tempi massimi fissati a priori.

Su tali tematiche, negli ultimi anni vanno tuttavia emergendo decisivi fattori di novità che delineano uno scenario più complesso e rischioso oltre che meno prevedibile, rendendo di pari passo meno adeguati gli strumenti tradizionalmente utilizzati.

In particolare, gli eventi accaduti a New York l'11 settembre del 2001 evidenziano la maggiore probabilità con cui possono verificarsi disastri di dimensione elevata. Tale circostanza, assieme alla sempre maggiore importanza assunta dall'industria della finanza nei paesi più avanzati, rende i mercati finanziari meritevoli di specifica e adeguata protezione.

Recenti eventi "disastrosi" legati a disfunzioni dei servizi di pubblica utilità concorrono, inoltre, a comporre un quadro di ulteriore complessità.

Sono quindi diventate necessarie misure più articolate volte a individuare soluzioni maggiormente robuste ed efficaci, che coinvolgono tutti i soggetti che svolgono un ruolo rilevante per la "filiera produttiva dei mercati finanziari".

In tale contesto, le Autorità di Supervisione dei principali paesi hanno intrapreso una verifica del livello di preparazione all'emergenza degli organismi rilevanti per il funzionamento dei sistemi finanziari.

Concordemente con tali lavori, la Banca d'Italia ha avviato d'intesa con la Consob, a partire dall'anno 2002, un insieme di iniziative a cui partecipano le componenti della piazza finanziaria nazionale (intermediari, mercati, organismi di supporto e sistemi di pagamento). Tali iniziative sono indirizzate ad analizzare la situazione attuale, rilevare i fattori di miglioramento, individuare le regole e gli strumenti per elevare il grado di sicurezza del sistema, ricomporre in forma integrata il contesto operativo per la gestione dell'emergenza.

Nella fase di analisi sono state confermate come cruciali le infrastrutture che erogano servizi nel "settore titoli", data la loro posizione centrale rispetto all'attività svolta dagli intermediari; particolare rilievo assumono le funzioni di *clearing* e *settlement* degli strumenti finanziari. Problemi presenti in tali servizi, qualora rendessero indisponibile il servizio di "esecuzione delle transazioni", potrebbero riflettersi sull'operatività dei mercati e degli intermediari.

In relazione a quanto sopra, si indicano le linee guida cui le Società che gestiscono i servizi di *trading* e *post-trading* dovranno attenersi per la realizzazione dei presidi alla continuità operativa delle infrastrutture gestite. Esse si applicano ai sistemi relativi alla negoziazione all'ingrosso di titoli di Stato e di depositi interbancari nonché alla compensazione, al regolamento, alla garanzia e alla gestione accentrata di strumenti finanziari, assieme alle attività strettamente connesse o strumentali.

2. Obiettivi

L'azione delle Autorità mira a rafforzare la capacità del sistema finanziario italiano di "resistere" a eventi dannosi non prevedibili. Obiettivo finale è limitare il rischio globalmente corso a fronte di questi eventi.

Obiettivi intermedi sono l'adozione di strumenti adatti a gestire le possibili crisi e a ottenere il ripristino dell'operatività dei mercati finanziari e delle strutture di supporto. In rapporto alla dimensione dell'evento e alla rilevanza del servizio offerto, la riattivazione potrà condurre, "in tempi brevi" l'operatività dei sistemi a una "condizione accettabile" mirata a consentire la chiusura della giornata operativa; il ripristino del "livello normale" di operatività dovrà avvenire in "tempi adeguati".

A tali fini, si pone l'esigenza di una risistemazione dei piani di emergenza attraverso la fissazione di concreti parametri di riferimento per la continuità di servizio.

Nel seguito si delineano i principi generali atti a contenere il "rischio sistemico"; essi sono commisurati al ruolo svolto dai soggetti destinatari delle linee guida. Sono inoltre forniti i criteri a cui va ispirata la predisposizione degli interventi (organizzativi e gestionali) di miglioramento e di tenuta dei piani di emergenza.

L'iniziativa, assieme alle analoghe azioni relative agli intermediari e alle infrastrutture di pagamento attivate in maniera condivisa dalla Banca d'Italia, tende a completare il quadro degli interventi necessari ai fini del rafforzamento delle strutture operanti nei settori del credito, della moneta e della finanza in Italia. Linee guida simili sono state adottate nei paesi dotati di una dimensione finanziaria paragonabile a quella dell'Italia.

L'enunciazione dei principi qui effettuata è volta a contemperare esigenze diverse, dovute alla complessità delle problematiche affrontate e alla necessità di conferire stabilità alle regole vigenti; in tale contesto i principi tendono a indicare innanzitutto le strategie da seguire lasciando l'effettiva realizzazione all'iniziativa dei gestori.

3. Aspetti aziendali riguardanti la continuità operativa

L'ottenimento della continuità operativa costituisce elemento centrale della strategia aziendale; esso richiede la valutazione dello stato del sistema, l'effettuazione di adeguate scelte gestionali, il coinvolgimento degli organi amministrativi e di controllo. E' responsabilità dei vertici aziendali approvare gli obiettivi in materia di continuità di servizio, scegliere le politiche da attuare per il loro raggiungimento definendo i conseguenti piani di sviluppo e gestione.

Il piano di continuità operativa, che viene approvato dal Consiglio di Amministrazione della società, è finalizzato alla gestione di situazioni critiche conseguenti sia a incidenti di portata settoriale sia a catastrofi estese che colpiscono direttamente l'azienda o sue controparti rilevanti (altri sistemi fortemente connessi, fornitori rilevanti, aderenti al sistema, servizi essenziali dell'infrastruttura finanziaria, *utilities*).

Quali requisiti minimali, detto piano:

- *classifica le attività interne secondo il grado di rilevanza per la funzione espletata;*
- *individua per ciascuna attività gli obiettivi e i presidi tecnici e organizzativi da realizzare;*
- *assegna risorse adeguate alla sua realizzazione;*
- *specifica la frequenza e l'ampiezza delle verifiche;*
- *riporta tutti i soggetti, compresi i fornitori, da coinvolgere nelle relative operazioni di collaudo;*
- *esamina la criticità dei fornitori di servizi esterni e i presidi adottati;*
- *individua il sistema per la valutazione del piano e per gli interventi correttivi;*
- *evidenzia le potenziali interrelazioni con soggetti esterni considerando anche le attività di tipo cross-border.*

Il piano considera almeno gli scenari di crisi di seguito elencati, effettuando per ciascuno di essi l'analisi d'impatto e individuando le possibili soluzioni:

- *indisponibilità di un edificio che ospita uffici o apparecchiature critiche;*
- *mancaza improvvisa di personale essenziale;*
- *improvvisa assenza di servizi dai fornitori esterni (es. energia elettrica, reti di telecomunicazione, reti interbancarie, servizi esternalizzati, servizi rilevanti per il sistema finanziario);*
- *attacchi perpetrati dall'esterno o dall'interno (es. virus informatici, attraverso l'utilizzo di reti telematiche, danneggiamenti provocati da dipendenti infedeli);*
- *disastri su larga scala.*

Il vertice aziendale stabilisce i presidi organizzativi utili per la definizione, manutenzione, controllo e gestione della continuità operativa (es. comitati di crisi e di gestione dell'emergenza), assegnando la responsabilità di gestione delle varie fasi dell'emergenza e stabilendo i compiti da espletare in caso di crisi nei confronti dei terzi e delle Autorità.

Allo scopo di elevare l'affidabilità complessiva del piano, appare opportuno il ricorso a società di revisione esterne di primaria importanza specializzate nell'utilizzo di standard di sicurezza internazionali o il ricorso a procedure di certificazione.

L'alta direzione partecipa alle scelte più rilevanti concernenti la continuità di servizio, favorendo tra l'altro gli aspetti riguardanti la diffusione della conoscenza del piano tra il personale, la tenuta di una documentazione formale, i riferimenti periodici al consiglio di amministrazione e al collegio sindacale. Il piano e le sue modifiche o integrazioni sono prontamente trasmessi alle Autorità di Supervisione.

4. Requisiti del piano di continuità

4.1 Analisi del rischio

Le priorità e le risorse assegnate alla continuità operativa devono essere correlate ai rischi. Un'analisi dei rischi (continuamente aggiornata) per i diversi scenari prende in esame gli effetti su ciascun processo aziendale e sui servizi vitali e critici determinando il livello di rischio complessivo.

L'analisi:

- *è contestualizzata nella realtà aziendale (es. complessità organizzativa e operativa, grado di automazione) e in quella esterna (es. localizzazione dei siti, vicinanza a probabili obiettivi, concentrazione geografica);*
- *considera le funzioni esternalizzate (es. sistema informativo o hardware facility) ed esamina gli aspetti connessi alle caratteristiche di continuità dei fornitori esterni;*
- *valuta approfonditamente i vincoli delle interdipendenze tra e con fornitori, clienti, e intermediari e dei rapporti di servizio con le Istituzioni.*

4.2. I servizi vitali e critici

In termini generali sono considerati vitali i servizi strettamente funzionali al soddisfacimento di fondamentali esigenze di liquidità degli operatori economici il cui blocco, anche di brevissima durata, ha rilevanti effetti negativi sull'operatività. I servizi critici sono quelli che, pur assumendo particolare rilievo, possono comunque tollerare un blocco più prolungato dell'operatività senza gravi inconvenienti.

I gestori dei sistemi interessati identificano le componenti del sistema aziendale corrispondenti ai servizi vitali e a quelli critici. Essi considerano tutti gli aspetti che consentono di ricavare il livello di continuità operativa realizzato, rapportandolo al livello desiderato attraverso misure di prevenzione e con soluzioni di emergenza.

Per ciascuna attività considerata vanno individuate le componenti e le risorse coinvolte nell'erogazione del connesso servizio (es. le procedure di supporto, il personale addetto, le strutture logistiche interessate, le infrastrutture tecnologiche utilizzate, gli apparati e i sistemi di telecomunicazione, i programmi applicativi e il software di sistema, le conoscenze professionali, ecc.).

Il lavoro di analisi si basa almeno sui seguenti punti:

- *per ciascun servizio di rilievo (vitale o critico), di concerto con le Autorità, vengono stabiliti i parametri obiettivo da misurare e il loro valore massimo atteso (es. tempo massimo per la ripartenza in configurazione di recovery, percentuale di disponibilità);*
- *i processi relativi ai servizi di cui sopra richiedono l'utilizzo di risorse ad alta disponibilità. Per essi di norma sono utilizzati accorgimenti di tipo tecnologico che consentono il recupero dei dati "a caldo" ovvero la creazione di archivi ridondati continuamente aggiornati ovvero sistemi tecnologici dotati di tolleranza ai guasti (es. con duplicazione degli apparati);*
- *i responsabili di ciascun processo di rilievo concorrono a definire le citate caratteristiche di alta disponibilità in termini misurabili (es. tempo massimo di*

interruzione) per tutte le risorse rilevanti; essi contribuiscono alla realizzazione delle misure di continuità in base a quanto stabilito nel piano di continuità;

- *per i servizi vitali, in particolare, vengono utilizzate tecnologie che siano altamente affidabili e adeguatamente aggiornate ai più recenti sviluppi;*
- *vengono esplicitamente considerate ipotesi di perdita dei dati individuandone modalità e tempi di recupero.*

4.3 Il contenuto del piano di continuità e la sua gestione

Il piano di continuità documenta, con adeguato livello di dettaglio, tutte le attività connesse con la dichiarazione dello stato di crisi, l'organizzazione e le procedure da seguire in tale situazione, l'iter per la ripresa dell'operatività, i presidi e le scelte adottate a seguito delle analisi effettuate, le modalità di comunicazione con l'esterno.

Il piano esplicita i siti elaborativi, gli spazi e le attrezzature per il personale. Fornisce indicazioni sulle modalità e sulla frequenza di generazione delle copie degli archivi di produzione, definisce le regole e i tempi di conservazione delle stesse, descrive le procedure per il ripristino degli archivi sui sistemi posti nei siti alternativi.

La frequenza delle copie è correlata al volume di operatività e all'importanza dell'integrità dei dati ai fini della continuazione della procedura servita; gli archivi di supporto sono duplicati di norma con continuità. Sono assunte cautele per la conservazione delle copie elettroniche in siti a elevata sicurezza fisica; sono inoltre definiti i criteri di allineamento degli archivi.

Il piano individua le modalità di comunicazione con le Autorità di Supervisione, gli altri operatori, le altre autorità, i media e il pubblico.

I soggetti vigilati che ricorrono a fornitori esterni per la realizzazione del piano pongono in essere le opportune cautele volte ad assicurare che sia sempre presente la capacità di erogare il servizio con le prestazioni adeguate.

Il contratto stipulato con il fornitore deve consentire all'intermediario di utilizzare il centro di recovery per periodi prolungati, fino al pieno ripristino del sito primario.

Il piano individua il personale essenziale per assicurare la continuità delle attività di rilievo e fornisce allo stesso indicazioni sulla località da raggiungere e sulle attività da porre in essere in caso di emergenza. Al personale interessato viene fornito un manuale aggiornato con tutte le indicazioni utili per la crisi.

Ogni unità organizzativa individua un responsabile per l'emergenza. In occasione di modifiche alla configurazione tecnologica e organizzativa dei servizi vengono apportate e verificate le opportune modifiche al piano.

Il piano determina il personale alternativo da impiegare in caso di indisponibilità di quello normalmente previsto. Il personale è addestrato sulle misure di emergenza; va valutata l'opportunità di organizzare il lavoro su più turni e/o su più sedi nonché il ricorso a postazioni mobili per il lavoro remoto.

Il livello di approfondimento e la frequenza delle verifiche periodiche sono proporzionali ai rischi e alla criticità dei processi. I test sono condotti coinvolgendo i soggetti potenzialmente interessati.

Il piano viene periodicamente e regolarmente collaudato, con frequenza almeno annuale, rendendo le condizioni di prova il più possibile simili a situazioni reali.

La verifica del corretto e adeguato funzionamento del piano di continuità deve essere completa, i suoi esiti vengono documentati e portati a conoscenza dell'alta direzione, delle unità operative, delle funzioni di audit nonché delle Autorità di Supervisione.

A seguito di ciascuna verifica, vengono tempestivamente avviate opportune azioni correttive per le carenze evidenziate.

4.4 Esternalizzazione e rapporti con le utilities

L'attribuzione a terzi di attività connesse alla gestione di procedure o servizi giudicati vitali o critici non esonera l'organismo gestore del servizio dalla responsabilità relativa al mantenimento della continuità operativa.

Nel caso l'attività esternalizzata riguardi la gestione del software e/o la disponibilità dell'hardware, il gestore del servizio acquisisce, al momento di effettuare l'analisi finalizzata alla definizione del piano di continuità, la piena conoscenza del sistema esternalizzato e della sua organizzazione. Il piano di continuità operativa del gestore responsabile del servizio ingloba tutti gli aspetti che interessano quanto esternalizzato; esso viene predisposto e definito sotto la sua piena responsabilità.

E' cura del gestore, qualora il fornitore esterno non sia conforme a quanto richiesto dal piano di continuità dei propri servizi o non sia prevedibile ottenere contrattualmente risposte adeguate in tal senso (es. per i servizi di pubblica utilità), predisporre modalità di approvvigionamento alternative.

I requisiti previsti dalle presenti linee guida trovano applicazione anche nei casi in cui il gestore abbia provveduto ad affidare, in tutto o in parte, il servizio a una società terza.

I contratti con i fornitori definiscono i livelli di servizio assicurati in caso di emergenza e individuano soluzioni compatibili con le esigenze aziendali in coerenza con lo scenario di analisi del rischio effettuato e i relativi obiettivi operativi.

Per i rapporti di fornitura riguardanti servizi di pubblico utilizzo, il gestore acquisisce i piani di emergenza dei fornitori, ovvero dispone di informazioni adeguate, al fine di valutare la qualità delle misure previste e predisporre soluzioni di continuità coordinate. Qualora non sia garantito l'ottenimento dei requisiti prescritti, il gestore si dota di fornitori secondari per i medesimi servizi o di fonti autonome per l'auto-fornitura (es. generatori elettrici ausiliari e/o pool di batterie, linee telefoniche ridondate).

4.5 Accordi con gli altri soggetti

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi operativi intermedi relativi alla continuità di servizio, le società definiscono una mappa completa delle dipendenze da terzi, considerando in particolare i fornitori di servizi, specie nel settore finanziario, gli utilizzatori e aderenti dei propri servizi da cui può dipendere il buon andamento delle attività espletate.

Per ciascuna delle dipendenze rilevate, viene analizzata la capacità di influenzare l'affidabilità e il regolare funzionamento dei propri servizi, evidenziando i soggetti e gli snodi essenziali. Con ciascuno di questi soggetti il gestore avrà cura di realizzare accordi di collaborazione indirizzati a ottenere la rispondenza agli obiettivi posti, la pronta collaborazione in caso di crisi, la definizione delle modalità e degli strumenti per gestire eventuali situazioni di disastro. Le procedure stabilite contrattualmente sono oggetto di verifica nell'ambito delle attività di test dei piani di emergenza.

La mappa delle dipendenze, l'elenco delle infrastrutture critiche e i relativi accordi vengono prontamente portati a conoscenza delle Autorità di Supervisione.

Gli accordi con gli altri soggetti rilevanti del sistema finanziario definiscono i “livelli di servizio” reciprocamente assicurati e individuano soluzioni compatibili con gli obiettivi operativi; essi permettono al gestore di disporre di informazioni adeguate al fine di valutare la qualità del risultato finale ottenuto.

4.6 Siti secondari

La localizzazione, la configurazione e la gestione dei siti di produzione e dei siti volti ad assicurare la continuità operativa (poli di *recovery*) devono consentire di minimizzare la probabilità di blocco contemporaneo dell'attività dei centri. Deve essere inoltre valutata la possibilità di disporre di ulteriori siti in grado di consentire il recupero delle informazioni e dei dati più importanti, nonché del *software* applicativo sviluppato per la gestione dei servizi.

L'analisi di impatto deve tenere conto delle conseguenze, per l'operatività del sistema, di catastrofi estese quali calamità naturali (es. alluvioni, terremoti), disastri aerei, attacchi terroristici.

Il vertice aziendale deve assicurarsi, sulla base di adeguate analisi, che i due siti, primario e alternativo, abbiano profili di rischio differenti e sottoporre ad attenta valutazione il rischio residuo di blocco contemporaneo degli stessi.

Va diversificato per i siti l'utilizzo delle infrastrutture (es. telecomunicazioni, energia elettrica). Va verificata la disponibilità di alternative valide per i servizi essenziali di pubblica utilità (es. trasporti). Va valutata l'opportunità di mantenere una terza copia degli archivi di produzione, da conservare con opportune cautele.

5. Rapporti con le Autorità e termini di attuazione

Ai fini dell'adeguamento alle presenti linee guida, le società sottopongono alle Autorità di Supervisione entro dicembre 2004 un documento di programmazione dei lavori. Gli interventi previsti in tale documento dovranno essere completati entro il 2006; semestralmente dovranno essere forniti riferimenti sullo stato di avanzamento delle realizzazioni. Le società sono comunque tenute a rappresentare ogni circostanza di rilievo che possa avere influenza sul conseguimento degli obiettivi fissati.