



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Relazione al Parlamento e al Governo

Roma, giugno 2011



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Relazione al Parlamento e al Governo

Roma, giugno 2011

© Banca d'Italia, 2011

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 2011
presso il Centro Stampa
della Banca d'Italia in Roma*

INDICE

PREMESSA	9
SINTESI	11
1 LE FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'EUROSISTEMA	25
1.1 La gestione della politica monetaria e del cambio	25
1.2 La liquidità	28
1.3 Sorveglianza, analisi e gestione dei rischi di liquidità	30
1.4 La gestione delle garanzie	31
1.5 La gestione dei sistemi di pagamento	34
1.6 La circolazione monetaria	44
2 ALTRE FUNZIONI DI BANCA CENTRALE	49
2.1 La Tesoreria statale e i servizi di cassa per conto degli enti pubblici	49
2.2 I servizi attinenti alla gestione del debito pubblico	52
2.3 La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario	55
3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI	59
3.1 L'attività di vigilanza: finalità, criteri e modalità di esercizio	59
3.2 Gli intermediari vigilati	61
3.3 La cooperazione internazionale	64
3.4 L'attività normativa	71
3.5 L'analisi di impatto della regolamentazione	79
3.6 I controlli sulle banche e sui gruppi bancari	80
3.7 I controlli sulle SGR e sulle SIM	90
3.8 I controlli sulle società finanziarie ex art. 107 TUB e sugli Imel	95
3.9 I controlli sulle società finanziarie ex art. 106 TUB e sugli altri operatori	96
3.10 Le ispezioni	102
3.11 L'attività sanzionatoria	106
3.12 I procedimenti di cancellazione	109
3.13 Le procedure straordinarie e le altre procedure speciali	110
3.14 I rapporti con le Amministrazioni pubbliche, l'autorità giudiziaria e le altre autorità nazionali	116
3.15 La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo	119
3.16 La protezione del consumatore e l'educazione finanziaria	124

4	LE FUNZIONI DI SUPERVISIONE SUI MERCATI E DI SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI	129
4.1	L'esercizio delle funzioni nell'ambito internazionale	129
4.2	Il quadro regolamentare delle infrastrutture di mercato in Italia	135
4.3	L'attività di supervisione del trading e del post-trading	136
4.4	L'azione per la continuità di servizio della piazza finanziaria	139
4.5	L'attività di supervisione sui sistemi di pagamento, sulle infrastrutture tecniche e sui servizi di pagamento	139
5	LA RICERCA E L'ANALISI ECONOMICA, L'INFORMAZIONE STATISTICA E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI	147
5.1	L'analisi a diretto supporto della politica monetaria	147
5.2	I principali filoni di ricerca	148
5.3	Le collane editoriali, le pubblicazioni scientifiche, l'attività della Biblioteca e dell'Archivio storico	153
5.4	La produzione delle statistiche	155
5.5	La cooperazione internazionale	161
6	LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA, LE RISORSE, IL SISTEMA CONTABILE, LA CONSULENZA LEGALE, LA REVISIONE INTERNA	165
6.1	L'assetto organizzativo e i processi di lavoro della Banca d'Italia	165
6.2	La programmazione e la gestione delle risorse e la formazione del personale	168
6.3	La progettazione e lo sviluppo di applicazioni e infrastrutture e l'erogazione di servizi ICT	169
6.4	Il patrimonio immobiliare e gli acquisti	172
6.5	L'informazione contabile e il controllo sui costi e sui processi di spesa	175
6.6	La funzione fiscale della Banca d'Italia	177
6.7	La consulenza legale	178
6.8	La revisione interna e il sistema di gestione del rischio operativo	180

INDICE DEI RIQUADRI

Il Securities Markets Programme	26
Le interazioni tra TARGET2, T2S e CCBM2	36
TARGET2-Securities nel contesto del mercato unico: genesi e finalità del progetto	39
La collaborazione con l'Eurosistema nelle attività di progettazione e sviluppo per la produzione di banconote	45
La decisione BCE 2010/14 e l'evoluzione dei compiti della Banca d'Italia in materia di ricircolo del contante	47
L'introduzione di un nuovo titolo di Stato a cedola variabile: il certificato di credito del Tesoro indicizzato al tasso Euribor (CCTeu)	55
Le nuove autorità di vigilanza europee	68
L'adeguamento della normativa prudenziale all'evoluzione della disciplina comunitaria (le direttive CRD2 e CRD3)	71
La riforma dell'intermediazione finanziaria e dei canali distributivi	74
Le linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione	79
I fondi immobiliari	92
Gli interventi sugli intermediari finanziari e sulle banche operanti nel comparto della cessione del quinto dello stipendio e della pensione	95
I controlli sulle finanziarie dell'albo unico alla luce della riforma	99
Gli organismi di autoregolamentazione previsti dal D.lgs. 141/2010	101
Il provvedimento sull'organizzazione, le procedure e i controlli interni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo	121
I controlli sulla trasparenza	124
L'Arbitro Bancario Finanziario	126
I nuovi principi CPSS-Iosco per le Financial Market Infrastructures	130
L'evoluzione del mercato dei derivati OTC	131
Il ruolo delle controparti centrali nel trading dei titoli di Stato	137
La guerra al contante	141
La nuova metodologia di analisi sui sistemi di pagamento al dettaglio italiani	143
I flussi informativi della Banca d'Italia	159
Iniziative di promozione della qualità	166
La gestione documentale digitalizzata	167
La convenzione per la prevenzione dei crimini informatici	172

AVVERTENZE

Le elaborazioni dei dati, salvo diversa indicazione, sono eseguite dalla Banca d'Italia; per i dati dell'Istituto si omette l'indicazione della fonte.

PREMESSA

La *Relazione al Parlamento e al Governo* illustra l'attività svolta dalla Banca d'Italia nel 2010 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 funzioni istituzionali e quelle di natura amministrativa.

La Banca d'Italia ha condotto le operazioni di politica monetaria nei confronti delle banche operanti in Italia e ha contribuito alla definizione delle misure di intervento sui mercati nell'ambito dell'Eurosistema (cfr. il capitolo 1: *Le funzioni nell'ambito dell'Eurosistema*).

La politica monetaria

Nel corso del 2010 il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha mantenuto accomodante l'orientamento della politica monetaria, lasciando invariato all'1 per cento il tasso ufficiale sulle operazioni di rifinanziamento principali.

Ad aprile 2011, per mantenere ancorate le aspettative di inflazione a fronte delle tensioni sui prezzi delle materie prime e del conseguente rialzo dell'inflazione al consumo al di sopra del 2 per cento, il Consiglio ha alzato i tassi ufficiali di 25 punti base, portando il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali all'1,25 per cento e i tassi sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale rispettivamente al 2 e allo 0,50 per cento.

All'inizio del 2010, alla luce di alcuni segnali di miglioramento registrati sui mercati finanziari, era stato avviato il graduale rientro di alcune misure non convenzionali di politica monetaria introdotte nel biennio 2008-09, durante la fase più acuta della crisi finanziaria, con l'obiettivo di sostenere la liquidità dei mercati e del sistema bancario.

Nel mese di maggio il processo di rientro si è tuttavia arrestato in seguito all'intensificarsi delle tensioni sui mercati del debito sovrano di alcuni paesi dell'area dell'euro. Al fine di garantire liquidità e spessore ai segmenti di mercato coinvolti e salvaguardare il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria, il 10 maggio il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato l'avvio di un programma di acquisto di titoli sui mercati obbligazionari (Securities Markets Programme).

Il 30 giugno si è concluso il programma di acquisto di obbligazioni bancarie garantite (covered bond), avviato nel luglio del 2009 dall'Eurosistema per un importo complessivo pari a 60 miliardi; la Banca d'Italia vi ha partecipato per circa 10 miliardi. L'iniziativa ha contribuito a dare maggiore spessore e ampiezza al mercato delle obbligazioni bancarie garantite, assicurando alle banche italiane una provvista più stabile e meno onerosa.

L'azione svolta dall'Eurosistema per fronteggiare la crisi finanziaria ha richiesto presidi più efficaci per la gestione dei rischi connessi con l'attuazione della politica monetaria. Sono stati modificati gli scarti (*haircuts*) applicati alle garanzie sulla base di una valutazione aggiornata del rischio delle diverse tipologie di attività. Ulteriori misure di attenuazione del rischio sono state introdotte per gli *asset-backed securities* (ABS).

Nel 2010 le operazioni di mercato aperto attraverso le quali l'Eurosistema ha fornito liquidità al sistema bancario hanno continuato a essere svolte mediante aste "a rubinetto", ovvero a tasso fisso e con totale accoglimento della domanda. L'andamento della liquidità bancaria è stato pertanto determinato dalla domanda delle banche piuttosto che dall'offerta. Gli operatori, per motivi precauzionali, hanno richiesto nelle operazioni di rifinanziamento importi sistematicamente superiori al proprio fabbisogno. L'eccesso di liquidità che ne è derivato si è gradualmente ridotto dal 2011.

Il sistema dei pagamenti

È cresciuto il numero delle Banche centrali nazionali (BCN) dell'Unione europea (UE) partecipanti a TARGET2, il sistema di regolamento lordo dei pagamenti in tempo reale gestito da Banca d'Italia, Banque de France e Deutsche Bundesbank (3CB). A luglio del 2011 la connessione della Banca centrale di Romania porterà il numero delle banche centrali partecipanti a 24 (compresa la BCE). A oggi, dell'intera UE non partecipano a TARGET2 solamente il Regno Unito, la Svezia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria.

Nel 2010 sono stati regolati in TARGET2 pagamenti per un importo medio giornaliero di circa 2.300 miliardi, con una crescita del 7,6 per cento rispetto al 2009. Tale incremento, pur non avendo compensato la diminuzione verificatasi nel 2009 in relazione alla crisi finanziaria, mostra una ripresa del trend di crescita registrato sin dall'avvio di TARGET nel 1999. Il numero dei pagamenti regolati nel 2010 è risultato pressoché invariato rispetto all'anno precedente (oltre 343.000 in media giornaliera). TARGET2 si è confermato il più importante sistema di pagamento di importo rilevante, sia in Europa – con una quota di oltre il 90 per cento del valore totale dei pagamenti regolati in base monetaria – sia nel mondo, dove risulta il primo sistema di regolamento lordo.

Il valore delle operazioni trattate nel sistema di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio BI-Comp è stato pari a oltre 3.000 miliardi, con una flessione dell'1,5 per cento rispetto all'anno precedente; il numero complessivo delle operazioni (2 miliardi) è invece aumentato dell'1,9 per cento. È proseguita l'azione della Banca d'Italia volta ad adeguare il sistema ai requisiti stabiliti dall'Eurosistema per le infrastrutture dell'area unica dei pagamenti in euro (Single euro payments area, SEPA).

Proseguono le attività del progetto TARGET2-Securities (T2S), che offrirà ai depositari centrali una piattaforma tecnica per il regolamento in moneta di banca centrale delle transazioni in titoli, in euro e in altre valute europee. Il progetto, avviato nel 2008 per superare la condizione di frammentazione dei servizi di post-trading in Europa, contribuirà allo sviluppo e all'integrazione dei mercati finanziari europei. La

realizzazione e la gestione operativa di T2S è stata affidata dal Consiglio direttivo della BCE alle Banche centrali di Francia, Germania, Italia e Spagna (4CB), che a tal fine hanno siglato con l'Eurosistema, lo scorso aprile, un apposito accordo contrattuale. L'avvio di T2S è previsto per settembre del 2014.

L'Eurosistema ha avviato il progetto Collateral Central Bank Management (CCBM2) per lo sviluppo di una piattaforma unica per la gestione delle garanzie negoziabili e non, domestiche e transfrontaliere, che le banche utilizzano per accedere alle operazioni di politica monetaria e di anticipazione infragiornaliera.

La Banca d'Italia concorre alla produzione delle banconote in euro e cura l'immissione in circolazione dei biglietti; contribuisce alla definizione delle norme comuni in tema di qualità della circolazione e di contrasto alle contraffazioni, a tutela della fiducia del pubblico nelle banconote in euro.

Al 31 dicembre 2010 le emissioni nette cumulate di banconote dell'Italia, pari a 145,4 miliardi di euro, sono risultate superiori dell'1,5 per cento rispetto allo stock registrato alla fine del 2009.

A gennaio del 2011 è entrata in vigore nei paesi dell'area dell'euro la decisione della BCE relativa alle procedure per i controlli di autenticità e idoneità che i soggetti operanti con il contante sono tenuti a osservare ai fini del ricircolo delle banconote. Ne derivano per l'Istituto nuovi poteri di monitoraggio e intervento sull'attività svolta da questi soggetti.

La Banca d'Italia ha collaborato all'attuazione del nuovo quadro di riferimento normativo introdotto con l'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha ridisegnato il sistema di regole di gestione del bilancio dello Stato e delle Pubbliche amministrazioni. La nuova legge ha previsto la riforma del conto disponibilità del Tesoro, al fine di neutralizzare gli effetti della sua elevata variabilità sulla conduzione della politica monetaria (cfr. il capitolo 2: *Altre funzioni di banca centrale*).

Con riferimento alle modalità di gestione degli incassi e dei pagamenti, l'azione dell'Istituto è proseguita coerentemente con gli obiettivi di dematerializzazione dell'attività amministrativa e diffusione di strumenti di pagamento elettronici. La quasi totalità dei circa 65 milioni di pagamenti effettuati nel 2010 dalla Tesoreria statale è stata eseguita con procedure telematiche. Dalla seconda metà del 2011 i bonifici utilizzati per il pagamento degli stipendi e delle pensioni dei dipendenti pubblici (circa 21 milioni di operazioni su base annua) verranno eseguiti secondo i principi previsti dagli standard della SEPA. Entro il 2012 le stesse modalità di pagamento verranno estese anche alle pensioni INPDAP (circa 23 milioni di operazioni).

La Banca d'Italia esegue per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) le operazioni di collocamento, concambio e riacquisto dei titoli di Stato e quelle concernenti il servizio finanziario del debito; collabora inoltre con il Ministero nella definizione della politica di emissione. Nel 2010 sono stati collocati titoli di Stato per un valore nominale complessivo pari a 483,1 miliardi, di cui 473,6 emessi sul mercato domestico. Nei primi cinque mesi del 2011 i collocamenti di titoli domestici sono risultati pari a 205,1 miliardi.

**La circolazione
monetaria**

**Il servizio di Tesoreria
e i servizi attinenti
alla gestione
del debito pubblico**

La Banca d'Italia detiene e gestisce le riserve ufficiali del Paese. Al 31 dicembre 2010 il controvalore in euro delle attività nette in valuta risultava pari a 27,7 miliardi, in aumento del 10 per cento rispetto all'anno precedente. Quello delle riserve auree ammontava a 83,2 miliardi, in crescita del 37,7 per cento rispetto alla fine del 2009, per effetto del significativo aumento della quotazione dell'oro.

L'Istituto detiene un portafoglio finanziario di proprietà interamente investito in attività finanziarie denominate in euro, diverse da quelle riconducibili alla politica monetaria e alla gestione delle riserve valutarie. Fanno parte del portafoglio anche gli investimenti a fronte di fondi e riserve patrimoniali e quelli attinenti al trattamento di quiescenza del personale. Al 31 dicembre 2010 il valore del portafoglio finanziario ammontava a 122,1 miliardi; era investito per il 93,8 per cento in titoli obbligazionari e per la parte rimanente in azioni e quote di organismi di investimento collettivi del risparmio (OICR) di natura azionaria. Nel 2010 l'attività di gestione è stata orientata essenzialmente a difendere il valore patrimoniale degli investimenti in un contesto di particolare turbolenza dei mercati.

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, degli istituti di moneta elettronica e di quelli di pagamento. L'attività di supervisione deve essere svolta perseguendo i fini della stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario nel suo complesso, della sana e prudente gestione degli intermediari, nonché dell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia e finanziaria (cfr. il capitolo 3: *La funzione di vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*).

Alla Banca d'Italia compete promuovere la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e la correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. Dopo le significative novità introdotte sulla materia nel luglio 2009, il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 ha riordinato la disciplina contenuta nel TUB. La trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti con la clientela sono ora esplicite finalità della Banca d'Italia. Nel 2010 è proseguita l'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), il sistema per la risoluzione stragiudiziale delle controversie tra intermediari e clienti; alla fine dell'anno le decisioni complessivamente assunte, favorevoli alla clientela in oltre il 60 per cento dei casi, erano state quasi 1.800.

L'attività di controllo sul rispetto della trasparenza, orientata anche in ragione degli esposti pervenuti all'Istituto, è stata calibrata in funzione della nuova disciplina. Sono state affinate le metodologie seguite per i controlli, con la messa a punto di un sistema integrato di monitoraggio delle relazioni tra intermediari e clienti.

Il Testo unico della finanza (TUF) individua le finalità della vigilanza sugli intermediari che operano nel settore dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio (banche, società di gestione del risparmio, società di investimento a capitale variabile, società di intermediazione mobiliare) nella salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario, nella tutela degli investitori, nella stabilità, nel buon funzionamento e nella competitività del sistema, nonché nell'osservanza delle disposizioni

in materia finanziaria. In questo ambito, alla Banca d'Italia competono i controlli sul contenimento del rischio, sulla stabilità patrimoniale e sulla sana e prudente gestione degli intermediari.

La riforma della disciplina sull'intermediazione finanziaria realizzata con il D.lgs. 141/2010 razionalizza e semplifica l'assetto dei controlli sugli intermediari finanziari regolati dal titolo V del TUB, per rafforzare la vigilanza e assicurare affidabilità e correttezza degli operatori. In particolare, viene circoscritto l'ambito della riserva di attività di cui all'art. 106 alla concessione di credito nei confronti del pubblico sotto qualsiasi forma e vengono previste forme semplificate di controllo per alcune attività di rilievo sociale e prive di portata sistemica (microcredito, confidi). Per gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi la riforma: introduce l'obbligo di esercizio in via esclusiva per entrambe le attività e ne precisa i tratti distintivi; ne accresce il livello di professionalità e affidabilità, irrobustendo i profili patrimoniali e organizzativi; introduce maggiori tutele per la clientela; razionalizza il sistema dei controlli, affidati a un autonomo organismo e – per i soli profili di trasparenza – alla Banca d'Italia. La riforma deve essere completata con l'adozione di disposizioni attuative e la costituzione degli organismi di autoregolamentazione. Il termine di legge è il 31 dicembre 2011; fino al completamento della riforma rimane applicabile la normativa previgente.

**La riforma
dell'intermediazione
finanziaria**

Un ruolo importante è attribuito alla Banca d'Italia in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. L'Istituto emana la normativa secondaria, sovrintende al rispetto delle norme e adotta gli interventi correttivi e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati. L'Unità di informazione finanziaria (UIF), che opera in condizioni di autonomia e indipendenza all'interno dell'Istituto, raccoglie le segnalazioni sospette, le analizza e le comunica alle autorità competenti. Lo scorso mese di marzo la Banca d'Italia ha emanato istruzioni in materia di organizzazione, controlli e procedure che gli intermediari devono adottare per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. Nell'esercizio della propria attività di ricezione, analisi e segnalazione delle operazioni sospette, la UIF ha contribuito all'identificazione degli indicatori di anomalia utili per l'individuazione delle operazioni.

**Il contrasto
al riciclaggio**

La Banca d'Italia collabora attivamente con le autorità nazionali e internazionali impegnate a impedire l'utilizzo a fini criminali dell'economia legale. Nel 2010 sono proseguiti i controlli sul rispetto delle disposizioni in materia di antiriciclaggio; l'attività è stata orientata in funzione della prevedibile intensità del rischio potenziale (*risk based approach*) e della proporzionalità.

Alla fine del 2010 operavano in Italia 760 banche, 111 società di intermediazione mobiliare (SIM), 198 società di gestione del risparmio (SGR) e società di investimento a capitale variabile (Sicav), 3 istituti di moneta elettronica (Imel), la divisione Bancoposta di Poste italiane spa e la Cassa depositi e prestiti, nonché il primo istituto di pagamento iscritto nell'albo di cui all'art. 114-*septies* del TUB. Le società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB erano 195. Del sistema finanziario facevano parte 1.288 società finanziarie iscritte nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB, di cui 387 società veicolo in operazioni di cartolarizza-

**La struttura
del sistema finanziario**

zione. Nelle apposite sezioni dell'elenco generale risultavano iscritti 633 consorzi di garanzia collettiva fidi e 126 casse peota. Nel settembre del 2010, con l'entrata in vigore del D.lgs. 141/2010 che ha previsto la soppressione delle sezioni dell'elenco ex artt. 113 e 155 comma 5 del TUB, sono stati cancellati 16.900 intermediari non operanti nei confronti del pubblico e 425 cambiavalute. Alla fine del 2010 il numero complessivo degli iscritti nell'albo dei mediatori creditizi e nell'elenco degli agenti in attività finanziaria era pari a circa 200.000 unità.

L'attività normativa

A novembre del 2010 la Banca d'Italia ha sottoposto a consultazione pubblica il primo programma dell'attività normativa da emanare nel corso del 2011 nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, dando attuazione alle previsioni del regolamento sull'adozione degli atti normativi o di contenuto generale emanato nel marzo del 2010, in conformità con l'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (legge per la tutela del risparmio).

Tra dicembre 2010 e gennaio 2011 la Banca d'Italia ha adeguato la normativa prudenziale alla disciplina comunitaria, completando il recepimento del pacchetto di direttive cosiddetto CRD2 anche alla luce delle linee guida emanate dal Committee of European Banking Supervisors (CEBS). Tra i principali aspetti rivisti rientrano la disciplina sul capitale, sul governo e la gestione dei rischi di liquidità, sui grandi rischi e sul trattamento prudenziale delle cartolarizzazioni.

Nell'ambito dei lavori per il recepimento della direttiva CRD3, a marzo del 2011 la Banca d'Italia ha emanato, all'esito di una consultazione pubblica e di un ampio confronto con il sistema, nuove disposizioni in tema di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari.

La Banca d'Italia ha prestato collaborazione al Governo per la redazione del D.lgs. 141/2010 con il quale è stata recepita la direttiva sul credito al consumo e riordinata la disciplina in materia di trasparenza. Sul credito ai consumatori e in tema di trasparenza la disciplina è già stata completata con l'emanazione da parte del CICR e della Banca d'Italia di disposizioni attuative.

Nel settore del risparmio gestito è in fase di recepimento la direttiva comunitaria sugli organismi di investimento collettivo del risparmio armonizzati (cosiddetta UCITS4), con la quale verranno introdotte nuove regole volte ad agevolare l'operatività transfrontaliera delle società di gestione e dei fondi comuni. La sua attuazione richiederà interventi sia sulla legislazione primaria (TUF) sia sulla regolamentazione secondaria della Banca d'Italia e della Consob.

La cooperazione internazionale di vigilanza

La cooperazione internazionale in materia di vigilanza si è concentrata sull'approvazione della riforma dei requisiti di capitale e di liquidità delle banche (cosiddetta Basilea 3) e sull'attuazione delle raccomandazioni elaborate dal Financial Stability Board (FSB) per ridurre l'azzardo morale delle istituzioni sistemicamente rilevanti. La Banca d'Italia ha partecipato ai comitati internazionali supportando il rafforzamento del sistema finanziario e la promozione della convergenza delle regole e delle prassi di vigilanza; ha fornito supporto e consulenza al MEF sui progetti legislativi avviati dalla Commissione e dal Consiglio europei in materia bancaria e finanziaria.

L'azione di vigilanza ha continuato a essere caratterizzata da un approccio di analisi su base consolidata, orientato alle diverse tipologie di rischio e basato sul principio di proporzionalità. Il coordinamento fra controlli a distanza e verifiche ispettive ha consentito di presidiare situazioni di sovraesposizione ai rischi. L'integrazione con l'analisi macroprudenziale ha permesso un'individuazione precoce dei fattori di rischio e dei potenziali effetti sui profili patrimoniali e reddituali.

I controlli

Nel 2010 gli interventi di vigilanza sulle banche, nella forma di lettere di richiamo o di audizioni con gli esponenti aziendali, sono stati 936 e hanno interessato 317 intermediari (oltre il 40 per cento dei soggetti vigilati). Gli interventi hanno riguardato prevalentemente i profili della rischiosità creditizia e quelli organizzativi.

L'azione di supervisione sulle SGR e sulle Sicav si è concentrata sul controllo degli intermediari che hanno maggiormente risentito degli effetti della crisi finanziaria e sull'analisi delle operazioni straordinarie poste in essere per razionalizzare e rafforzare gli assetti aziendali. L'attività di controllo nei confronti delle SIM è stata prioritariamente orientata al monitoraggio delle situazioni aziendali più problematiche.

Con riferimento agli intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB, l'attenzione della vigilanza si è focalizzata sul comparto del credito alle famiglie. Relativamente agli intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB, l'azione di controllo si è concentrata sui comparti a maggiore criticità, anche in relazione alla tutela della clientela: intermediazione in cambi senza assunzione di rischi in proprio, money transfer, rilascio di garanzie e credito al consumo. Gli intermediari operanti nel comparto della cessione del quinto sono stati invitati a comunicare le iniziative di adeguamento concretamente assunte a seguito dell'intervento di richiamo al rigoroso rispetto della normativa effettuato alla fine del 2009.

Nel 2010 è proseguito l'incremento delle verifiche ispettive, risultate pari a 211 (205 nel 2009 e 190 nel 2008). Le ispezioni avviate nei primi quattro mesi del 2011 sono state 115. Sono aumentati gli accessi di follow-up successivi a un sopralluogo di carattere generale e quelli aventi a oggetto le metodologie interne di misurazione dei rischi. Sono cresciute le verifiche a spettro esteso finalizzate alla valutazione della complessiva situazione aziendale.

Il numero dei provvedimenti sanzionatori assunti dalla Banca d'Italia è aumentato da 113 nel 2009 a 145 nel 2010; l'importo complessivo delle sanzioni da 9,7 a 18,2 milioni. Tra gennaio 2010 e maggio 2011 è stata avviata la liquidazione coatta amministrativa di quattro banche di piccola dimensione, già in amministrazione straordinaria; la liquidazione si è resa necessaria a causa dell'irreversibilità della crisi, che precludeva la prosecuzione dell'operatività aziendale. L'avvio delle procedure è stato accompagnato da interventi di intermediari che hanno assicurato la tutela dei diritti dei depositanti e della clientela.

L'attività sanzionatoria e le procedure straordinarie

Le analisi dei singoli intermediari sono state integrate nella più ampia valutazione della stabilità finanziaria. Nel dicembre del 2010 è stato pubblicato il primo numero del *Rapporto sulla stabilità finanziaria*. Con tale pubblicazione, che sarà aggiornata periodicamente, la Banca d'Italia illustra le analisi condotte sulle condizioni del sistema finanziario italiano, sui principali fattori di rischio e sul loro possibile impatto.

Il Rapporto sulla stabilità finanziaria

L'attività di collaborazione

Prosegue l'attività di collaborazione prestata dalla Banca d'Italia per corrispondere alle richieste del Governo su atti di indirizzo e controllo formulati dal Parlamento; si è intensificata quella prestata all'autorità giudiziaria impegnata nell'attività di contrasto e repressione della criminalità economica (le segnalazioni concernenti fatti di possibile rilievo penale sono più che raddoppiate, da 70 a 165) ed è cresciuto lo scambio di informazioni con la Guardia di finanza. È continuata la collaborazione con la Consob e l'Isvap. Sono state definite le modalità di collaborazione e di scambio di informazioni tra la Banca d'Italia e la Covip. Il 22 febbraio 2011 la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato hanno stipulato un protocollo d'intesa in materia di tutela dei consumatori.

È proseguito l'impegno dell'Istituto nella promozione di una maggiore cultura finanziaria nel Paese.

La supervisione sui mercati e sulle loro infrastrutture

Nell'ambito della cooperazione internazionale la Banca d'Italia ha preso parte ai lavori, condotti dalle banche centrali e dalle autorità di controllo dei mercati finanziari, per la revisione degli standard sul funzionamento, la gestione e l'organizzazione delle infrastrutture del post-trading e del sistema dei pagamenti. I nuovi standard, che entreranno in vigore nel 2012, formano un insieme unico di principi e raccomandazioni, tale da favorire a livello internazionale un esercizio armonizzato delle attività di regolamentazione e di supervisione delle infrastrutture di mercato. Gli standard estendono la platea dei soggetti destinatari, introducono requisiti più stringenti a prevenzione dei rischi e, alla luce dell'esperienza della crisi, considerano nuovi fattori strutturali potenzialmente generatori di rischio sistemico (quali, ad es., quelli derivanti dalle interconnessioni tra le infrastrutture di mercato; cfr. il capitolo 4: *Le funzioni di supervisione sui mercati e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti*).

Sono proseguite le iniziative volte a regolamentare i mercati dei derivati over-the-counter (OTC), prevedendo una maggiore standardizzazione dei contratti, l'aumento di quelli eseguiti su mercati regolamentati o piattaforme elettroniche di negoziazione, l'obbligo di compensazione presso una controparte centrale. La Banca d'Italia partecipa all'OTC Derivatives Regulators' Forum, che ha l'obiettivo di definire le informazioni che le autorità dovranno ricevere dalle controparti centrali e dai sistemi di gestione elettronica delle informazioni (*trade repositories*).

Su linee analoghe si muove in Europa la proposta di regolamento avanzata dalla Commissione (European Market Infrastructure Regulation, EMIR) che introduce l'obbligo di sottoporre a controparti centrali i contratti derivati OTC standardizzati e di registrare tutti i contratti presso i *trade repositories*. La Commissione ha inoltre proposto un quadro normativo volto a disciplinare le operazioni di vendita allo scoperto di titoli (*short selling*), che in talune condizioni possono accentuare le situazioni di instabilità dei mercati finanziari. La proposta di regolamento prevede maggiore trasparenza, limiti alle forme più speculative di *short selling*, poteri di coordinamento e di intervento per le autorità nazionali e per la European Securities and Markets Authority (ESMA); i negoziati sul regolamento sono entrati nella fase conclusiva. Presso la Commissione sono anche in corso i lavori per adeguare la direttiva MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) alle nuove forme organizzative dei mercati finanziari.

In Italia nell'ambito delle attività di supervisione sui mercati l'Istituto ha fornito al MEF il parere di competenza, previsto dal TUF, sul nuovo regolamento del mercato dei titoli di Stato BondVision. Il testo tiene conto dell'evoluzione registrata negli ultimi anni nelle sedi e nelle modalità di trading, amplia la gamma dei partecipanti ammessi, rivede gli importi minimi negoziabili e aggiorna le incombenze relative alla fase di post-trading.

La Banca d'Italia, la Consob e la Financial Services Authority inglese hanno concluso un Memorandum of Understanding a sostegno dell'attività di supervisione sulle società appartenenti al gruppo London Stock Exchange che ricadono nell'ambito delle responsabilità delle autorità italiane e inglesi.

Nel mercato monetario l'operatività del Mercato interbancario collateralizzato (MIC), costituito all'inizio del 2009, è migrata in ottobre al NewMIC, nel quale la gestione dello schema di garanzia fa capo alla Cassa di compensazione e garanzia e le scadenze negoziabili sono estese a quelle di durata inferiore alla settimana.

La Commissione europea ha impresso un'accelerazione al processo per la creazione della SEPA, con la proposta di regolamento – attualmente in fase di negoziato presso il Parlamento e il Consiglio europei – che prevede la fissazione di un limite temporale all'utilizzo degli schemi domestici di bonifico e di addebito diretto (cfr. il capitolo 4: *Le funzioni di supervisione sui mercati e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti*).

**La sorveglianza
sul sistema
dei pagamenti**

Nell'Eurosistema la Banca d'Italia contribuisce, partecipando al Payment and Settlement System Committee (PSSC) e ai suoi sottogruppi, a definire le linee di policy e di indirizzo della sorveglianza, a programmare le attività da sviluppare, a valutare i risultati e a curare il reporting al Consiglio direttivo della BCE. Nel 2010 i lavori si sono concentrati sulla definizione di metodologie di sorveglianza sui pagamenti al dettaglio e sui relativi sistemi di compensazione e regolamento. Dopo l'individuazione, negli anni passati, di una metodologia di sorveglianza sugli schemi di carte di pagamento, nel 2010 sono stati predisposti gli standard per i bonifici e gli addebiti diretti da utilizzare nella SEPA. L'Istituto partecipa alle attività di sorveglianza cooperativa sugli schemi internazionali Visa e Mastercard e, in ambito domestico, sullo schema gestito dal Consorzio bancomat. In ambito nazionale la sorveglianza è impegnata a promuovere il processo di integrazione nella SEPA, tuttora più lento rispetto alla media dei paesi della UE. In Italia l'utilizzo del contante e degli assegni nell'esecuzione dei pagamenti resta elevata, pur in presenza di spinte innovative crescenti. La Banca ha sviluppato e applicato una nuova metodologia di analisi dei sistemi di pagamento al dettaglio basata sul concetto di Clearing and Settlement Mechanism, che considera in modo unitario le fasi – facenti capo in Italia a soggetti diversi – del processo che conduce al regolamento dei singoli pagamenti.

La Banca ha partecipato alle indagini europee sul *correspondent banking* e alla sorveglianza cooperativa sui sistemi che trattano pagamenti di importo elevato (TARGET2 ed Euro1). L'Istituto ha inoltre condiviso le iniziative europee sulla gestione delle crisi operative delle piazze finanziarie; a livello nazionale ha proseguito nelle attività curate dal Comitato per la continuità di servizio della piazza finanziaria italiana (Codise).

Il comparto dei pagamenti al dettaglio è stato oggetto in Italia di iniziative normative di rilievo. In seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11, che recepisce la direttiva sui servizi di pagamento, sono in corso di predisposizione le misure di attuazione del titolo II del decreto che disciplina i diritti e gli obblighi delle parti coinvolte in un'operazione di pagamento; una prima versione del provvedimento è stata sottoposta a consultazione pubblica. Nell'ambito dei lavori per realizzare la trasmissione digitale dell'immagine degli assegni sono state definite le modifiche da apportare alla legge assegni del 1933, confluite nel decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (cosiddetto decreto sviluppo). L'iter attuativo prevede l'emanazione di un regolamento da parte del MEF e, a seguire, delle norme attuative da parte della Banca d'Italia.

La ricerca economica

La Banca d'Italia nell'esercizio della funzione di ricerca economica contribuisce alle 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 d'Italia nei comitati del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e nei relativi gruppi di lavoro. A questo scopo vengono osservati gli andamenti congiunturali, elaborate le proiezioni per le principali variabili macroeconomiche dell'economia italiana e dell'area dell'euro, predisposti approfondimenti sugli andamenti economici dei maggiori paesi e aree geografiche, affrontate specifiche questioni di politica economica. Sono inoltre condotte analisi di supporto all'attività istituzionale della Banca d'Italia 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. Lo svolgimento di queste attività comporta un'intensa interazione e un continuo confronto scientifico con il mondo esterno (cfr. il capitolo 5: *La ricerca e l'analisi economica, l'informazione statistica e le relazioni internazionali*).

Nel 2010 e nei primi mesi dell'anno in corso sono stati numerosi gli approfondimenti specifici sulle criticità che ancora caratterizzano la situazione finanziaria internazionale: l'andamento dei mercati monetari e finanziari e dei premi per il rischio; la crisi del debito sovrano in alcuni paesi dell'area dell'euro; l'impatto del rischio sovrano sulla raccolta e sulla liquidità delle banche; i riflessi per la conduzione della politica monetaria dell'Eurosistema; il contenuto informativo dei premi sui credit default swap ai fini della misurazione del rischio di credito; l'evoluzione delle politiche di bilancio.

Alcuni studi hanno analizzato le implicazioni per la politica monetaria e la stabilità finanziaria dei nuovi requisiti regolamentari sulle banche (Basilea 3). È stato inoltre portato a termine un progetto volto ad analizzare l'interazione tra la politica macroprudenziale e la politica monetaria mediante un modello dinamico di equilibrio generale.

Nel corso del 2010 si è intensificata l'analisi degli effetti della crisi sulla crescita economica. Sono stati esaminati gli elementi di solidità e individuate le fragilità della ripresa economica in corso, seguendo gli andamenti congiunturali e le prospettive a medio termine delle principali economie, i divari di crescita tra l'Italia e gli altri paesi dell'area dell'euro, l'andamento dei prezzi del petrolio e delle altre materie prime, le tendenze del commercio mondiale. Sono stati oggetto di analisi l'evoluzione degli squilibri internazionali di conto corrente e la riforma del sistema monetario internazionale.

Nel corso dell'anno sono state sviluppate numerose ricerche riguardanti la struttura dell'economia italiana: gli ostacoli all'innovazione, l'adeguatezza della dotazione di capitale umano al nuovo contesto, l'efficacia del sistema degli ammortizzatori sociali alla luce dell'evoluzione del mercato del lavoro, il difetto di concorrenza in alcuni comparti dei servizi. Alcuni approfondimenti hanno riguardato la composizione del portafoglio finanziario delle famiglie, la scarsa presenza di investitori istituzionali nel nostro paese e le difficoltà di sviluppo del mercato dei capitali, la necessità di favorire il finanziamento delle imprese con capitale di rischio per sostenere le spese per innovazione. Altre ricerche hanno riguardato l'evoluzione della condizione giovanile, le determinanti delle scelte di pensionamento e di partecipazione femminile al mercato del lavoro, l'evoluzione del sistema di relazioni industriali, il ruolo dell'organizzazione del sistema scolastico. È proseguito lo studio della finanza pubblica locale, con particolare attenzione all'attuazione del federalismo e ai temi della capacità fiscale a livello decentrato e dei differenziali nella qualità e livelli della spesa. È stato studiato il ruolo del debito e degli altri indicatori di finanza pubblica sulla crescita dell'economia italiana dall'Unità a oggi.

In occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, la Banca d'Italia ha promosso una vasta attività di ricerca sulla capacità di risposta dell'economia italiana ai grandi mutamenti dello scenario internazionale dalla nascita dello Stato unitario a oggi. L'Istituto ha curato la realizzazione della mostra *La moneta dell'Italia unita: dalla lira all'euro*, che è stata inaugurata al Palazzo delle Esposizioni di Roma il 4 aprile 2011 e che resterà aperta al pubblico fino al 3 luglio.

Nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011 è proseguito il processo di revisione dei contenuti delle statistiche economiche, creditizie e finanziarie per soddisfare le crescenti esigenze informative micro e macro prudenziali emerse nel nuovo quadro regolamentare europeo a seguito della crisi finanziaria. Le segnalazioni statistiche hanno subito modifiche prevalentemente connesse con il processo di armonizzazione degli obblighi informativi degli intermediari europei e dell'area dell'euro e con l'ampliamento del perimetro degli intermediari soggetti alla vigilanza della Banca d'Italia.

**La produzione
statistica**

La normativa della Centrale dei rischi è stata adeguata alle disposizioni in materia di banche dati sul credito e di informativa alla clientela introdotte nel TUB dal D.lgs. 141/2010. Sul fronte internazionale è stata assicurata la partecipazione ai lavori della task force sul Credit Reporting Standards Setting della Banca Mondiale incaricata di definire, con il supporto della BRI, linee guida per il trattamento delle informazioni nominative sul credito nell'ambito dei sistemi di credit reporting pubblici e privati.

Nel giugno del 2010 è stata adottata la classificazione economica della clientela Ateco 2007 elaborata dall'Istat, in sostituzione della preesistente codifica per branche e gruppi di attività economica.

Nel 2010 è entrato a regime il nuovo sistema di rilevazione e di compilazione della bilancia dei pagamenti e della posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia. Il nuovo sistema è articolato su più fonti: rilevazioni campionarie (*direct reporting*), segnalazioni degli intermediari finanziari sulle consistenze patrimoniali verso l'estero e i depositi di titoli in custodia, dati Istat sul commercio estero, dati raccolti dalle Pubbliche amministrazioni per finalità diverse da quelle statistiche. Per le banche è stato pressoché

annullato l'onere di segnalazione statistica per conto della propria clientela. È stato avviato uno specifico sistema sanzionatorio per la violazione degli obblighi segnalatici del *direct reporting*.

Sul fronte degli impegni derivanti dalla partecipazione al SEBC, sono entrate a regime le rilevazioni statistiche riguardanti i bilanci delle istituzioni finanziarie monetarie e i tassi di interesse bancari che innovano le rilevazioni attuali. Sono inoltre stati avviati i lavori per la definizione di due nuovi regolamenti europei relativi alla raccolta di dati sui bilanci di assicurazioni e fondi pensione e sui detentori di titoli.

Il *Bollettino statistico* è stato interessato da modifiche connesse con l'adozione della classificazione economica Ateco 2007 e con l'esigenza di introdurre maggiori disaggregazioni territoriali di fenomeni creditizi. Significative innovazioni informative sono state apportate anche alla collana *Supplementi al Bollettino statistico* in connessione con i cambiamenti metodologici intervenuti nel periodo.

Nei primi mesi del 2011 è stato siglato un protocollo d'intesa tra l'Istat e la Banca d'Italia per la cooperazione nell'ambito della ricerca e dello scambio di informazioni statistiche che amplia e aggiorna la precedente convenzione del 1996.

La cooperazione internazionale

La Banca d'Italia partecipa ai lavori della comunità internazionale su materie economiche e finanziarie, operando nelle diverse sedi e ai molteplici livelli di cooperazione: l'FMI, la Banca Mondiale e le banche multilaterali di sviluppo, l'OCSE, l'FSB, la BRI, i diversi 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). I principali obiettivi 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 risoluzione delle crisi finanziarie, la lotta alla povertà.

L'Istituto intrattiene rapporti con le autorità governative al fine di formulare e rappresentare le posizioni italiane in queste sedi, segue l'attività delle principali istituzioni e gruppi internazionali, contribuisce al dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale.

La rete estera ha continuato a seguire l'evoluzione della congiuntura reale e finanziaria nelle aree di competenza e a curare i contatti con autorità nazionali e internazionali, istituzioni monetarie, banche e intermediari finanziari.

Prosegue l'impegno della Banca d'Italia nelle attività di cooperazione tecnica a favore di altre banche centrali e autorità di vigilanza.

L'organizzazione e le risorse umane e tecnologiche

Nel 2010 è continuata l'azione di riforma organizzativa volta ad accrescere l'efficacia delle funzioni istituzionali, la qualità dei servizi offerti e i livelli di efficienza operativa, con interventi che hanno riguardato sia l'Amministrazione centrale sia la rete territoriale (cfr. il capitolo 6: *La struttura organizzativa, le risorse, il sistema contabile, la consulenza legale, la revisione interna*).

Nell'ambito della più ampia riforma dell'attività di spesa della Banca d'Italia, è stata definita la revisione del modello organizzativo di *procurement*, accentrando le com-

petenze presso un numero limitato di strutture. Interventi di complessiva rivisitazione organizzativa hanno riguardato le Aree bilancio e controllo e circolazione monetaria. Nel 2010 è stato completato il piano di riassetto della rete territoriale con la specializzazione di sei Filiali nei compiti di trattamento del contante (Arezzo, Bergamo, Foggia, Padova, Piacenza, Roma Tuscolano).

Al 31 dicembre 2010 il numero dei dipendenti era pari a 7.162 unità, con un decremento di 361 unità rispetto alla fine del 2009 (a fronte di 511 cessazioni si sono realizzati 150 ingressi). Il 39,1 per cento del personale è addetto alle Filiali (2.798 unità), il 60,9 per cento all'Amministrazione centrale (4.364 unità, di cui 180 presso Delegazioni della Banca d'Italia all'estero, rappresentanze diplomatiche e uffici consolari, ovvero autorità, enti, istituzioni nazionali o estere).

Nel 2010 la funzione informatica ha continuato a esercitare il suo ruolo a sostegno delle strategie di modernizzazione dei sistemi e dei processi operativi. In sede europea è proseguito l'impegno volto a consolidare il ruolo della Banca d'Italia nello sviluppo di progetti nell'ambito del SEBC (cfr. il capitolo 6: *La struttura organizzativa, le risorse, il sistema contabile, la consulenza legale, la revisione interna*). In ambito nazionale, in attuazione del D.lgs. 141/2010, è stata avviata la realizzazione di un sistema integrato per la gestione degli albi dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria, a supporto dell'operatività del costituendo organismo cui è attribuito il relativo controllo. Nell'area della tesoreria è in via di rivisitazione e ampliamento il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope), con l'offerta di nuovi prodotti informativi e di nuove modalità di navigazione internet.

Sono proseguite le iniziative per l'evoluzione dei presidi della sicurezza informatica e il loro adeguamento a scenari di rischio nuovi e più sofisticati. In tale ambito è stata sottoscritta una convenzione per la prevenzione dei crimini informatici con il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno.

Nel corso del 2010 si sono conclusi gli interventi logistici finalizzati a dare attuazione alla riforma organizzativa della rete periferica dell'Istituto. Presso un elevato numero di edifici istituzionali sono stati realizzati lavori di adeguamento, differenziati in ragione della diversa presenza della Banca d'Italia sul territorio. Nel quadro degli strumenti e delle forme procedurali previsti dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (cosiddetto Codice degli appalti) le linee d'azione perseguite nell'attività di acquisizione di beni e servizi hanno mirato ad assicurare il contemperamento dei profili di qualità ed efficienza con quelli di economicità.

Il 31 maggio 2010 l'Assemblea dei partecipanti ha rinnovato gli incarichi nel Collegio sindacale, al quale lo Statuto assegna lo svolgimento del controllo contabile, e ha conferito l'attività di revisione contabile per gli esercizi 2010-15 alla società PricewaterhouseCoopers, aggiudicataria della gara di appalto indetta nel 2009. La nomina della società di revisione è stata sancita dal Consiglio della UE previa raccomandazione del Consiglio direttivo della BCE.

Nel corso del 2010 è proseguita l'azione di rafforzamento del sistema dei controlli preposti ad assicurare il buon andamento della gestione e la regolarità amministrativa

Il sistema contabile

degli atti di spesa. Particolare attenzione è stata dedicata alla semplificazione del processo di spesa e del relativo quadro normativo interno.

È continuata l'azione gestionale diretta al perseguimento di crescenti livelli di efficienza. Il consuntivo degli impegni di spesa dell'esercizio 2010 è risultato in flessione rispetto al 2009. Su tale andamento hanno influito, in particolare, i primi risparmi conseguenti alla chiusura delle Filiali.

È stato inoltre avviato un progetto volto al contenimento dei costi aziendali che ha determinato per il 2011 una riduzione complessiva degli stanziamenti per beni e servizi del 10,5 per cento rispetto al 2010, al netto delle spese relative alla produzione delle banconote, la cui dinamica è influenzata dai volumi stabiliti dalla BCE. I nuovi target fissati per i centri di spesa sono stati modulati in termini selettivi, tenendo conto delle attività prioritarie e delle esigenze operative differenziate. Iniziative di riduzione e contenimento della spesa hanno riguardato, oltre agli emolumenti spettanti ai membri del Direttorio, anche le retribuzioni per il personale in servizio. Le linee fissate dall'Istituto tengono conto dei principi stabiliti dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che ha convertito il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).

L'azione di contenimento dei costi è supportata dal nuovo modello di budget, che ha consentito di arricchire i flussi informativi destinati ai diversi livelli decisionali interni.

Il bilancio, redatto in conformità con i criteri di rilevazione e di redazione adottati dalla BCE e alle raccomandazioni da essa formulate, incide 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 sostituto d'imposta. Gli adempimenti tributari sono svolti da una struttura dedicata che gestisce i rapporti con l'amministrazione finanziaria, svolge attività di consulenza per contenere il rischio fiscale dell'Istituto e cura il contenzioso tributario. La struttura presta collaborazione tecnica nei confronti della Pubblica amministrazione, di enti e organismi internazionali ed effettua studi e ricerche in materia di fiscalità.

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. Tra i compiti della consulenza legale rientra l'attività contenziosa esercitata in sede civile e amministrativa. Si confermano sostanzialmente favorevoli le decisioni ottenute nel corso del 2010 nei giudizi promossi contro provvedimenti dell'Istituto adottati nell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

La revisione interna

Nel 2010 è entrato in funzione il Comitato consultivo in materia di revisione interna, con compiti di consulenza e supporto al Consiglio superiore e al Governatore sulle politiche e sulle attività di audit. È stato aggiornato l'insieme dei potenziali oggetti di audit e la pianificazione degli interventi è stata sviluppata sulla base dell'analisi del rischio. È stato avviato un nuovo processo strutturato di follow-up per verificare il superamento delle debolezze rilevate. Sono state potenziate le analisi a distanza volte a intercettare precocemente le anomalie. È stato rilasciato un sistema di autovalutazione della gestione dei rischi e dei controlli presso le Filiali. È in fase avanzata l'introduzione di un sistema integrato di gestione del rischio operativo.

1 LE FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'EUROSISTEMA

1.1 La gestione della politica monetaria e del cambio

La Banca d'Italia conduce le operazioni di politica monetaria nei confronti delle banche operanti in Italia e contribuisce alla definizione del quadro di attuazione della politica monetaria nei comitati dell'Eurosistema e del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) (1).

Nel corso del 2010 il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha mantenuto accomodante l'orientamento della politica monetaria, lasciando invariato all'1 per cento il tasso ufficiale sulle operazioni di rifinanziamento principali. Le operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema hanno continuato a svolgersi in regime di assegnazione integrale della domanda (2). Alla luce di alcuni segnali di miglioramento registrati nei mercati finanziari, è stato avviato il graduale rientro di talune misure non convenzionali di politica monetaria introdotte nel biennio 2008-09 durante la fase più acuta della crisi finanziaria, con l'obiettivo di sostenere la liquidità dei mercati e del sistema bancario.

Nei primi mesi del 2010 l'Eurosistema ha interrotto le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine con durata pari a un anno e a sei mesi e quelle supplementari a tre mesi. A febbraio sono state sospese le linee di swap con la Riserva federale e la Banca nazionale svizzera per il finanziamento in valuta alle controparti dell'area. Ad aprile è stata reintrodotta l'assegnazione di fondi con asta a tasso variabile e importo determinato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento a tre mesi; è stata invece mantenuta la modalità di assegnazione a tasso fisso e con piena aggiudicazione degli importi richiesti nelle operazioni di rifinanziamento di durata settimanale e in quelle di durata pari a un periodo di mantenimento.

Nel mese di maggio il processo di rientro delle misure non convenzionali si è arrestato in seguito all'intensificarsi delle tensioni sui mercati del debito sovrano di alcuni paesi dell'area dell'euro. Al fine di garantire liquidità e spessore ai segmenti di mercato coinvolti e salvaguardare il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria, il 10 maggio la BCE ha annunciato l'avvio di un programma di acquisto di titoli sui mercati obbligazionari (cfr. il riquadro:

**L'evoluzione
dell'assetto operativo
della politica monetaria**

(1) L'assetto operativo della politica monetaria dell'Eurosistema viene esaminato nel Market Operations Committee (MOC) e nel Monetary Policy Committee (MPC) dell'Eurosistema-SEBC, a cui partecipano esponenti della BCE e delle banche centrali nazionali.

(2) Tale modalità di assegnazione dei fondi è stata adottata nell'ottobre 2008 per far fronte all'acuirsi della crisi finanziaria in seguito al dissesto di Lehman Brothers.

Il Securities Markets Programme). Contestualmente, l'Eurosistema ha condotto una nuova operazione di rifinanziamento a sei mesi e ha ripristinato il meccanismo di assegnazione integrale dei fondi per le operazioni di rifinanziamento a tre mesi. Sono state infine riattivate le linee di rifinanziamento in dollari.

IL SECURITIES MARKETS PROGRAMME

A seguito delle tensioni nei mercati dei titoli di Stato di alcuni paesi dell'area, evidenziate dall'allargamento dei differenziali di rendimento dei titoli decennali, il 10 maggio 2010 l'Eurosistema ha avviato il programma di acquisto sul mercato secondario di titoli di debito pubblici e privati dell'area dell'euro (*Securities Markets Programme, SMP*), al fine di garantire spessore e liquidità nei segmenti di mercato caratterizzati da gravi tensioni e ripristinare il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Alla data del 7 giugno 2011, erano stati acquistati titoli per un controvalore pari a 75 miliardi. Al fine di non immettere liquidità aggiuntiva nel sistema, il Consiglio direttivo ha deciso di sterilizzare integralmente gli acquisti effettuati nell'ambito dell'SMP attraverso operazioni di fine-tuning di deposito a tempo determinato condotte con cadenza settimanale.

L'iniziativa dell'Eurosistema si è accompagnata a un pacchetto di interventi concordato dalle autorità competenti dell'Unione europea (UE) per far fronte alle difficoltà di alcuni paesi ed evitare l'estensione del contagio.

Il 30 giugno si è concluso il programma di acquisto di obbligazioni bancarie garantite (*covered bond*), avviato nel luglio del 2009 dall'Eurosistema per un importo complessivo pari a 60 miliardi. La Banca d'Italia vi ha partecipato realizzando la quota di acquisti prevista (3). L'iniziativa ha contribuito a dare maggiore spessore e ampiezza al mercato delle obbligazioni bancarie garantite. Durante la fase operativa del programma, in Italia sono state effettuate dieci emissioni di obbligazioni bancarie garantite, di cui quattro da parte di nuovi emittenti, per un importo complessivo pari a 15 miliardi. Il programma ha favorito il collocamento di questa tipologia di titoli, assicurando alle banche italiane una provvista più stabile e meno onerosa, in linea con le prassi di mercato già largamente utilizzate in altri paesi.

Nel 2010 l'Eurosistema ha condotto 124 operazioni di rifinanziamento, rispetto alle 229 nel 2009: si sono quasi dimezzate le operazioni a più lungo termine (da 51 a 26) e ridotte a un terzo quelle in valuta (da 126 a 42). Sono invece aumentate le operazioni di fine-tuning di assorbimento, condotte mediante aste a tasso variabile. Infatti, oltre alle operazioni volte a drenare l'eccesso di liquidità alla fine di ciascun periodo di mantenimento (cfr. il paragrafo: *La liquidità*), sono state condotte operazioni di fine-tuning per sterilizzare, su base settimanale, la liquidità introdotta con il programma di acquisto di titoli obbligazionari sul mercato secondario (tav. 1.1).

(3) In proporzione alla quota detenuta nel capitale della BCE.

Tavola 1.1

NUMERO DI OPERAZIONI DELL'EUROSISTEMA PER TIPOLOGIA

Periodo	Operazioni di rifinanziamento principali	Operazioni di rifinanziamento a più lungo termine				Operazioni di fine-tuning		Operazioni di rifinanz. in dollari	Swap in dollari	Swap in franchi svizzeri	Totale
		<i>Special term</i> (1)	3 mesi	6 mesi	1 anno	rifinanz.	deposito				
2009	52	12	24	12	3	–	12	69	6	51	241
2010	52	12	12	2	–	4	45	38	–	4	169
gen-mag 2011	22	5	5	–	–	–	27	21	–	–	80

(1) Operazioni di durata pari a un periodo di mantenimento.

La partecipazione delle banche italiane nelle operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema si è mantenuta nel complesso inferiore al 5 per cento del totale assegnato, con una preferenza per le operazioni a più lunga scadenza. Nel 2011 la partecipazione è lievemente aumentata (circa il 6,5 per cento del totale), in particolare nelle operazioni di durata settimanale.

Ad aprile 2011, per mantenere ancorate le aspettative di inflazione a fronte delle tensioni sui prezzi delle materie prime e del conseguente rialzo dell'inflazione al consumo al di sopra del 2 per cento, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di aumentare i tassi ufficiali di 25 punti base: il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali è stato portato all'1,25 per cento e i tassi sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale rispettivamente al 2 e allo 0,50 per cento. Nella riunione di giugno il Consiglio ha stabilito che il meccanismo di assegnazione integrale degli importi richiesti nelle operazioni di rifinanziamento permarrà almeno sino alla fine del terzo trimestre dell'anno.

Nel corso del 2010 l'attività in cambi della Banca d'Italia è stata prevalentemente condotta per far fronte ai movimenti in valuta della Pubblica amministrazione, tra cui esborsi e incassi derivanti dal servizio del debito della Repubblica.

Le operazioni in valuta

È stata altresì curata la consueta pubblicazione giornaliera sul sito internet dell'Istituto dei tassi di cambio contro euro e dollaro di tutte le valute quotate.

Alla fine del 2010 nell'Eurosistema è stato creato un comitato responsabile per la gestione del rischio nelle operazioni di politica monetaria (Risk Management Committee). La creazione di un comitato autonomo dalle strutture responsabili delle operazioni di mercato mira a rafforzare la funzione di valutazione e controllo dei rischi all'interno dell'Eurosistema.

Le iniziative dell'Eurosistema in materia di gestione dei rischi

Nell'aprile del 2010 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di mantenere anche oltre la fine del 2010 la soglia minima di rating per le attività stanziabili a un livello pari a BBB-/Baa3 (4). Anche in conseguenza di tale decisione è stato parzialmente

(4) Tale soglia non si applica ai titoli garantiti da attività (*asset-backed securities*, ABS), per i quali si adottano criteri più stringenti (cfr. il paragrafo: *La gestione delle garanzie*)

rivisto il quadro delle misure per il controllo dei rischi sulle attività stanziabili nelle operazioni di credito dell'Eurosistema. In particolare, sono stati modificati gli scarti (*haircuts*) applicati alle garanzie sulla base di una valutazione aggiornata del rischio delle diverse tipologie di strumenti finanziari; l'*haircut* fisso del 5 per cento applicato agli strumenti con rating tra BBB+ e BBB- è stato sostituito da uno schema variabile che tiene conto, come per tutti gli altri strumenti, della scadenza e della tipologia di emittente. È stata rivista l'attribuzione di alcuni strumenti finanziari, ad esempio le obbligazioni bancarie garantite strutturate, alle diverse categorie di rischio. Lo scarto aggiuntivo del 5 per cento previsto per gli ABS oggetto di valutazione teorica, in assenza di una valutazione di mercato utilizzabile, è stato esteso a tutte le obbligazioni bancarie.

1.2 La liquidità

Mediante le operazioni di mercato aperto la BCE regola l'offerta di liquidità bancaria con l'obiettivo di stabilizzare i tassi di mercato a breve termine (5). Il fabbisogno di liquidità è determinato dalla necessità delle banche di assolvere all'obbligo di riserva presso la Banca centrale e dai cosiddetti fattori autonomi (6), quali ad esempio il fabbisogno di circolante da parte del pubblico e quello derivante dalle movimentazioni dei conti delle Pubbliche amministrazioni. Grazie alle previsioni che le banche centrali nazionali (BCN) elaborano quotidianamente su tali fattori, la BCE può commisurare l'entità del finanziamento all'effettivo fabbisogno del sistema.

Data la politica della piena aggiudicazione degli importi richiesti, anche nel 2010 l'andamento della liquidità bancaria è stato determinato dalla domanda delle banche piuttosto che dall'offerta dell'Eurosistema (cfr. il paragrafo: *La gestione della politica monetaria e del cambio*). Gli operatori, per motivi precauzionali, hanno continuato a richiedere nelle operazioni di rifinanziamento importi sistematicamente superiori al proprio fabbisogno.

I volumi immessi nell'area tramite le operazioni di politica monetaria si sono mantenuti in media sopra i 700 miliardi, raggiungendo un picco alla fine di giugno in prossimità della scadenza della prima operazione a un anno, che è stata rinnovata solo parzialmente (fig. 1.1). Anche per effetto del minore fabbisogno derivante dal complesso dei fattori autonomi, l'eccesso di liquidità nel sistema è aumentato. Il ricorso ai depositi a un giorno presso l'Eurosistema è pertanto salito da una media giornaliera di 109 miliardi nel 2009 a 146 miliardi nel 2010. Tali depositi permettono di ottenere una remunerazione inferiore a quella di mercato ma priva di rischi di controparte.

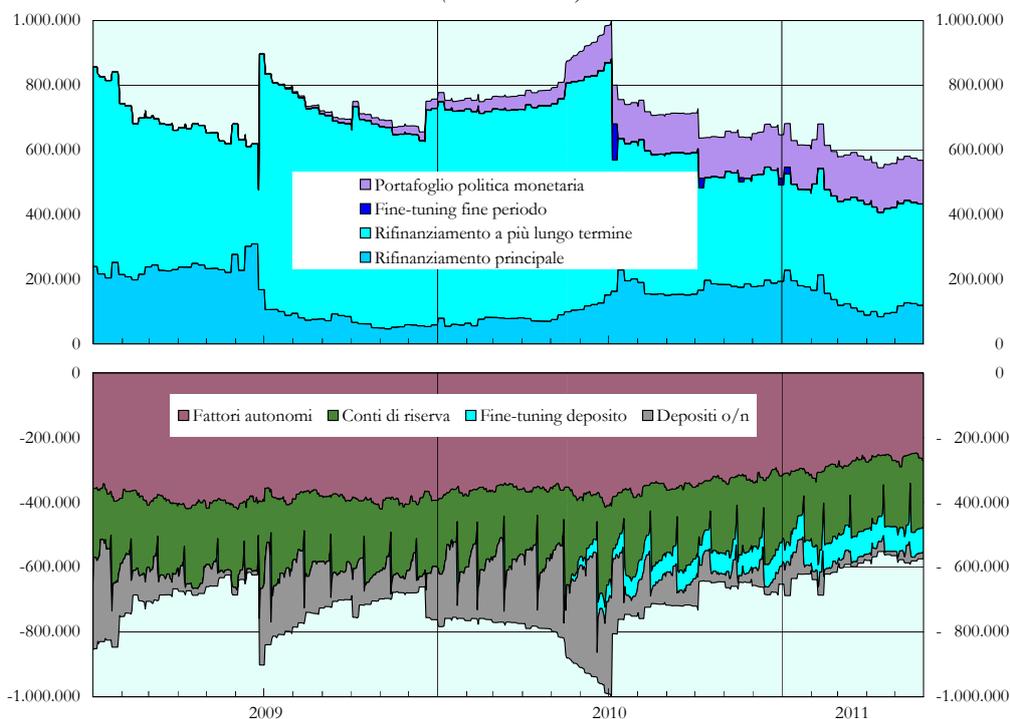
(5) Prima della crisi finanziaria, in condizioni bilanciate di liquidità, l'indice Eonia (*euro overnight index average*, pari alla media ponderata dei tassi di interesse sui depositi interbancari a un giorno praticati dai principali operatori dell'area) risultava stabilmente in linea con il tasso di riferimento deciso dal Consiglio direttivo della BCE.

(6) Tali fattori sono legati a poste di bilancio della banca centrale che incidono sulla liquidità ma che non costituiscono strumenti di politica monetaria.

Figura 1.1

CREAZIONE E ASSORBIMENTO DI LIQUIDITÀ NELL'EUROSISTEMA

(milioni di euro)



Fonte: Banca d'Italia e BCE.

Nei primi cinque mesi del 2011 la liquidità bancaria si è ridotta in media di oltre 200 miliardi. Oltre a un minor fabbisogno derivante dai fattori autonomi e dalla riserva obbligatoria, alla riduzione ha contribuito una minore domanda precauzionale da parte delle banche, sintomo di un miglioramento delle condizioni di accesso al mercato monetario (7). Il ridimensionamento del surplus di liquidità si è riflesso in un sensibile calo dei depositi a un giorno presso l'Eurosistema, scesi a poco più di 30 miliardi come media giornaliera. Il tasso Eonia, che nel 2010 si era mantenuto costantemente in prossimità del tasso di remunerazione dei depositi a un giorno, è pertanto aumentato, avvicinandosi al tasso delle operazioni di rifinanziamento principali.

La Banca d'Italia ha continuato a svolgere i compiti inerenti all'applicazione della disciplina della riserva obbligatoria, accertando l'importo dovuto da ciascuna istituzione creditizia residente nel nostro paese e applicando il regime sanzionatorio previsto dalla BCE in caso di inadempimento dell'obbligo.

La riserva obbligatoria

Nel 2010 le istituzioni creditizie operanti in Italia soggette all'obbligo di riserva sono diminuite a 765 (erano 793 nel 2009), di cui 762 banche e 3 istituti di moneta

(7) Tale miglioramento è testimoniato da una ripresa degli scambi sul mercato monetario, in particolare nel segmento a breve termine, come evidenziato dalla crescita dei volumi Eonia nel 2011.

elettronica (Imel). Nei primi cinque mesi dell'anno in corso si è avuta un'ulteriore diminuzione di 6 unità, di cui 3 Imel (8).

È rimasto stabile il ricorso a banche intermediarie nell'assolvimento dell'obbligo (adempimento in via indiretta): alla fine del 2010 tale modalità era adottata dal 76 per cento delle banche.

Nel corso del 2010 la riserva obbligatoria media giornaliera delle banche italiane è stata pari a 26 miliardi (in aumento del 3 per cento rispetto al 2009), equivalente al 12 per cento dell'obbligo totale delle banche dell'area. Nel periodo in esame la riserva obbligatoria è stata remunerata a un tasso medio pari all'1 per cento. Si sono verificati 11 casi di inadempienza, come nel 2009.

1.3 Sorveglianza, analisi e gestione dei rischi di liquidità

L'ordinato funzionamento dei mercati che garantiscono la distribuzione della liquidità tra le banche è essenziale per assicurare il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria e l'attivazione di misure di emergenza in caso di crisi.

L'analisi dei rischi di liquidità è quindi parte integrante delle attività svolte dalle banche centrali; tale attività si innesta nel quadro del loro coinvolgimento nelle analisi di stabilità finanziaria. Essa consiste nello sviluppo e nella sorveglianza periodica di un sistema integrato di indicatori che analizzano: (a) l'andamento delle attività stanziabili e della liquidità nell'Eurosistema; (b) la liquidità scambiata sui mercati interbancari e la posizione netta sull'estero per il sistema e per i maggiori intermediari; (c) la capacità di tenuta del sistema in uno scenario di blocco dei mercati interbancari (stress test); (d) l'andamento della liquidità dei mercati monetari e delle riserve in eccesso delle banche; (e) i rischi di controparte delle banche e il loro impatto sui costi della raccolta.

I mercati della liquidità

L'osservazione dell'attività nel mercato dei prestiti interbancari, del suo grado di concentrazione e dell'interscambio con l'estero fornisce indicazioni importanti per individuare eventuali tensioni di liquidità tra gli operatori. A marzo del 2011 la concentrazione su questo mercato in Italia era relativamente elevata: ai primi cinque gruppi bancari era riconducibile circa il 40 per cento del totale dei prestiti. Le banche operanti in Italia hanno avuto accesso al finanziamento sui mercati esteri, su cui operano stabilmente come prenditrici nette di fondi, anche nei periodi più acuti della crisi.

I mercati della liquidità più rilevanti per gli intermediari italiani vengono analizzati utilizzando un indicatore del grado di liquidità dei segmenti a) monetario in euro; b) secondario dei titoli pubblici italiani a tasso fisso (BTP); c) del cambio dell'euro con tre maggiori valute; d) dei numeri indice della borsa italiana. Particolarmente significativa è la scomposizione dello spread tra l'Euribor e l'Overnight indexed swap

(8) A partire dal 30 aprile 2011, infatti, gli Imel non sono più enti soggetti a riserva in quanto la direttiva CE 16 settembre 2009, n. 110 ha stabilito che non sono più da ritenersi assimilati agli enti creditizi.

a dodici mesi nelle componenti di premio per il rischio di credito (ricavata dai premi sui credit default swap) e in quella residuale di premio per il rischio di liquidità.

La capacità di tenuta del sistema a episodi di stress viene esaminata verificando se, in caso di un improvviso blocco del mercato interbancario, le banche italiane dispongano di titoli stanziabili per ottenere liquidità dall'Eurosistema per un ammontare sufficiente a compensare la mancata provvista. L'analisi dell'andamento della liquidità in eccesso delle banche (in eccesso rispetto all'obbligo di riserva e non impiegata sul mercato interbancario ma depositata presso i conti che le banche detengono presso le banche centrali) (9) costituisce un ulteriore importante strumento di monitoraggio del corretto funzionamento dei mercati monetari; l'analisi, svolta sia a livello aggregato sia per i singoli intermediari, tiene conto dell'andamento degli altri indicatori di liquidità inclusi nel sistema di sorveglianza.

La posizione di liquidità delle banche italiane

Ulteriori informazioni sulla situazione di liquidità del sistema si ricavano dall'analisi del rischio di controparte delle banche, misurato in base ai premi pagati sui contratti di assicurazione del rischio (credit default swap, CDS), e della sua correlazione con il rischio sovrano. L'analisi dell'andamento dei premi sui CDS si accompagna a quella dei volumi nozionali ai quali i contratti fanno riferimento.

Rischi finanziari e rischi di controparte

1.4 La gestione delle garanzie

Il 31 dicembre del 2010 sono scadute alcune delle misure temporanee introdotte a ottobre del 2008 al fine di ampliare l'insieme delle attività stanziabili a garanzia delle operazioni di credito dell'Eurosistema e sostenere il crescente fabbisogno di liquidità delle banche dell'area dell'euro.

Evoluzione della politica dell'Eurosistema in materia di garanzie

Dal 1° gennaio del 2011 non sono più idonei come garanzia i titoli di debito bancari quotati su mercati non regolamentati, i titoli di debito subordinati e protetti da adeguate garanzie e i titoli denominati in dollari statunitensi, sterline inglesi e yen emessi nell'area dell'euro.

Le altre misure sulle garanzie adottate nel 2008 sono invece state incluse in modo permanente nell'assetto operativo di politica monetaria dell'Eurosistema. I depositi a tempo determinato presso le banche centrali dell'Eurosistema sono stati inseriti definitivamente nell'elenco delle attività idonee; è stata stabilmente abbassata da A- a BBB- la soglia minima di rating accettabile, con l'eccezione dei titoli garantiti da attività (*asset-backed securities*, ABS) che si caratterizzano per requisiti più stringenti.

Alla possibilità di stanziare attività con minore qualità creditizia si è accompagnata l'approvazione da parte del Consiglio direttivo della BCE di alcune misure di attenuazione del rischio connesso con le operazioni di credito dell'Eurosistema. In particolare, sono stati rivisti i criteri di classificazione e valutazione del rischio con-

(9) L'eccesso di liquidità delle banche operanti in Italia è definito come differenza tra i saldi in eccesso sui conti di riserva obbligatoria più l'ammontare dei depositi overnight.

nesso con l'utilizzo delle attività idonee nelle operazioni di credito (cfr. il paragrafo: *La gestione della politica monetaria e del cambio*).

È stata rafforzata, inoltre, la facoltà dell'Eurosistema di sospendere o escludere controparti oppure rifiutare, limitare o applicare maggiori scarti di garanzia a specifiche attività finanziarie.

Ulteriori misure di attenuazione del rischio sono state introdotte per gli ABS. Dal marzo del 2011 l'idoneità di tali tipologie di titoli richiede, indipendentemente dalla loro data di emissione, la disponibilità di una valutazione di almeno due agenzie di rating e l'applicazione della *second-best rule* (10). Inoltre, al fine di limitare l'impatto di possibili azioni revocatorie sulle attività cedute alla società veicolo è stato stabilito che gli *originators*, gli attivi cartolarizzati e gli intermediari coinvolti nell'emissione degli ABS debbano appartenere a un paese dello Spazio economico europeo.

Il Consiglio direttivo della BCE ha sospeso il requisito minimo di rating per gli strumenti emessi o garantiti dallo Stato greco e da quello irlandese a seguito dell'avvio di programmi di stabilizzazione economica e finanziaria promossi dall'Unione europea (UE), dal Fondo monetario internazionale e dall'Eurosistema.

Le garanzie utilizzate dalle banche italiane

L'impatto della cessazione delle misure temporanee sulla disponibilità di garanzie delle banche italiane è stato di lieve entità, in quanto i titoli interessati erano scarsamente presenti nei loro portafogli (il loro valore cauzionale era pari allo 0,3 per cento dell'ammontare delle garanzie) e il loro utilizzo si era progressivamente ridotto.

A dicembre del 2010 il valore complessivo delle garanzie utilizzate dalle banche italiane era cresciuto di circa il 70 per cento rispetto all'anno precedente, in connessione con l'aumento della loro esposizione debitoria verso la Banca d'Italia. Rispetto alla fine del 2009 si è ridotta la quota di garanzie rappresentata da prestiti bancari (dal 37 al 25 per cento) ed è aumentata quella dei titoli ABS (dal 45 al 57 per cento). Alla fine del 2010, nel complesso dell'area dell'euro, prestiti bancari e titoli ABS costituivano, rispettivamente, il 19 e il 24 per cento dell'insieme delle attività utilizzate a garanzia.

ABS e prestiti continuano a rappresentare la maggior parte delle attività poste a garanzia dalle banche italiane. Durante il 2010 alcune banche hanno continuato a conferire alla Banca d'Italia ABS aventi come sottostante crediti da esse stesse originati (11).

(10) Oltre all'applicazione della *second-best rule* – in base alla quale non solo la migliore in assoluto ma anche la seconda migliore valutazione disponibile effettuata da una *External Credit Assessment Institution* (ECAI) deve soddisfare la soglia minima di qualità creditizia prevista per gli ABS – le regole di stanziabilità per gli ABS prevedono un rating pari alla tripla A al momento dell'emissione e non inferiore ad A durante la vita del titolo.

(11) Al fine di contribuire al ripristino di condizioni di maggiore fiducia del mercato europeo degli ABS, aumentare gli standard di trasparenza e rendere più efficienti le decisioni di investimento, a dicembre del 2010 il Consiglio direttivo della BCE ha avviato un progetto per la creazione di una base dati in cui gli emittenti di ABS dovranno inserire informazioni analitiche sui singoli prestiti sottostanti tali titoli al fine di renderli idonei nelle operazioni di credito dell'Eurosistema. Il gruppo di lavoro per l'elaborazione dei requisiti è costituito da rappresentanti degli investitori, degli emittenti, delle agenzie di rating e di cinque BCN, tra cui la Banca d'Italia.

Il 1° marzo del 2011 è terminato il periodo di deroga al requisito del doppio rating per i titoli ABS emessi prima del 1° marzo del 2010. La maggior parte delle banche italiane è giunta preparata a tale scadenza (annunciata circa 14 mesi prima) riuscendo a ottenere in tempo il secondo rating per i propri titoli, ovvero sostituendo i titoli non più idonei con altre attività. Non si è verificato un impatto rilevante sulla disponibilità di garanzie.

A garanzia delle operazioni di politica monetaria e di credito infragiornaliero le banche possono utilizzare titoli depositati presso depositari esteri attraverso il servizio CCBM (Correspondent Central Banking Model) o i collegamenti tra depositari (*links*). Nel 2010 le banche italiane hanno utilizzato titoli esteri per circa 15 miliardi in media giornaliera, mobilitandoli in prevalenza via *links*.

**L'utilizzo
transfrontaliero
dei titoli**

Per quanto riguarda la Banca d'Italia, nel 2010 le garanzie detenute per conto delle banche centrali estere tramite il CCBM sono state pari in media a circa 40 miliardi, in diminuzione del 27 per cento rispetto al 2009. La riduzione è dovuta a un più elevato ricorso al collaterale disponibile a livello domestico da parte delle banche dei maggiori paesi dell'area dell'euro.

La Banca d'Italia ha avviato l'adeguamento delle procedure di gestione delle garanzie (*pooling*) per integrarle con i servizi di triparty collateral management che saranno offerti da Monte Titoli (X-COM) entro il 2011 (12). L'obiettivo è accrescere la flessibilità dell'utilizzo delle garanzie e promuovere l'ulteriore sviluppo del mercato dei pronti contro termine (repo), agevolando le banche italiane nell'accesso alla liquidità e nello snellimento delle procedure di back-office. L'integrazione del *pooling* con X-COM consentirà alle banche di utilizzare i nuovi servizi di gestione *triparty* di Monte Titoli per il trasferimento delle garanzie relative alle operazioni di credito dell'Eurosistema. Ciò assicurerà al mercato italiano parità concorrenziale con i principali paesi dell'area euro, i cui depositari centralizzati già offrono tali servizi.

**Il triparty
collateral
management**

L'attuale frammentazione delle procedure di mobilitazione tra collaterale domestico e transfrontaliero e tra le diverse BCN è destinata a essere superata con la realizzazione del progetto Collateral Central Bank Management (CCBM2) dell'Eurosistema. Il CCBM2 è finalizzato allo sviluppo di una piattaforma unica per la gestione delle garanzie negoziabili e non negoziabili, domestiche e transfrontaliere, che le banche utilizzano per accedere alle operazioni di politica monetaria e di credito infragiornaliero dell'Eurosistema. Il CCBM2, insieme al sistema di regolamento lordo TARGET2 e al futuro sistema per il regolamento in moneta di banca centrale delle transazioni in titoli TARGET2-Securities (T2S), faciliterà una gestione integrata e più efficiente del contante e dei titoli da parte delle banche (cfr. il riquadro: *Le interazioni tra TARGET2, T2S e CCBM2*).

Il progetto CCBM2

Nel 2010, a seguito della definizione delle funzionalità di carattere generale, della presentazione della pianificazione e dell'offerta finanziaria da parte delle ban-

(12) I servizi di gestione *triparty* offerti dai depositari centrali consentono alle istituzioni finanziarie di esternalizzare la gestione del portafoglio titoli utilizzato a garanzia di operazioni di finanziamento con altre istituzioni finanziarie o banche centrali al fine di ridurre i costi operativi e conseguire per tale via guadagni di efficienza.

che centrali incaricate di realizzare il progetto (quelle di Belgio e dei Paesi Bassi), tutte le banche centrali dell'Eurosistema hanno aderito, su base volontaria, alla nuova piattaforma. La Banca d'Italia ha scelto di partecipare a tutti i moduli funzionali che costituiranno il CCBM2, relativi alla gestione delle garanzie sia in titoli sia in impieghi bancari. Le banche italiane beneficeranno dei servizi resi disponibili da CCBM2 in condizioni di parità concorrenziale con le altre banche europee e dell'armonizzazione delle interfacce di comunicazione. Sulla piattaforma saranno disponibili i servizi *triparty* di gestione del collaterale, offerti dai depositari centrali europei (inclusa Monte Titoli) a tutte le banche dell'Eurosistema anche su base transfrontaliera.

Da ottobre del 2010 la Banca d'Italia partecipa alle task force dell'Eurosistema incaricate di definire i requisiti funzionali di dettaglio, gli aspetti legali, contrattuali e operativi nonché le attività di collaudo e migrazione del nuovo sistema, il cui avvio è previsto, in base alla pianificazione provvisoria, entro il 2013.

1.5 La gestione dei sistemi di pagamento

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

Anche nel 2010 è cresciuto il numero delle BCN della UE partecipanti a TARGET2, il sistema di regolamento lordo gestito congiuntamente da Banca d'Italia, Banque de France e Deutsche Bundesbank (3CB) e che ha sostituito nel maggio 2008 il precedente sistema TARGET. A febbraio la Banca centrale bulgara si è connessa al sistema, pur non avendo ancora adottato l'euro; a luglio la connessione della Banca centrale di Romania porterà il numero delle banche centrali partecipanti a 24 (compresa la BCE). A oggi, dell'intera Unione europea non partecipano a TARGET2 solamente il Regno Unito, la Svezia (a suo tempo membri di TARGET), la Repubblica Ceca e l'Ungheria.

Nel 2010 sono stati regolati in TARGET2 pagamenti per un importo medio giornaliero di circa 2.300 miliardi, con una crescita del 7,6 per cento rispetto al 2009. Tale incremento, pur non avendo compensato la diminuzione verificatasi nel 2009 in relazione alla crisi finanziaria, mostra una ripresa del trend di crescita registrato sin dall'avvio di TARGET nel 1999. Il numero dei pagamenti regolati nel 2010 è risultato pressoché invariato rispetto all'anno precedente (oltre 343.000 pagamenti in media giornaliera). Le singole comunità bancarie hanno mostrato, peraltro, variazioni differenti, anche di segno opposto, quale probabile conseguenza di cambiamenti da parte di alcune banche nelle regole di indirizzamento dei pagamenti in TARGET2 o in sistemi alternativi.

La sostanziale stabilità del numero dei pagamenti regolati in TARGET2 rende più difficile per le banche centrali dell'Eurosistema raggiungere l'obiettivo del pieno recupero dei costi nei sei anni del periodo di ammortamento previsto (maggio 2008-aprile 2014). Secondo le stime effettuate prima dell'avvio di TARGET2 tale obiettivo avrebbe richiesto, infatti, un tasso di crescita annuale del numero di pagamenti del 6 per cento sino al termine del periodo di ammortamento. Per il segmento italiano di TARGET2 (TARGET2-Banca d'Italia), peraltro il recupero

dei costi realizzato nei primi anni di operatività, ancorché non totale, risulta di gran lunga superiore a quello conseguito con il precedente sistema di regolamento lordo italiano BI-Rel, nonostante la leggera riduzione delle tariffe per le banche; ciò conferma i benefici insiti nella scelta strategica di accentramento produttivo effettuata dall'Eurosistema.

A riprova della fiducia degli intermediari finanziari nell'affidabilità del sistema, TARGET2 si è confermato il più importante sistema di pagamento di importo rilevante, sia in Europa – con una quota passata dall'89,4 al 90,5 per cento del valore totale dei pagamenti regolati in base monetaria – sia nel mondo, dove risulta il primo sistema di regolamento lordo.

Nel 2010 è aumentato il numero dei partecipanti a TARGET2. Al 31 dicembre risultavano 866 partecipanti diretti (rispetto ai circa 800 dell'anno precedente) e quasi 3.600 partecipanti indiretti appartenenti ai paesi dello Spazio economico europeo. Considerando anche i corrispondenti nel resto del mondo e le filiali dei partecipanti diretti e indiretti, le istituzioni raggiungibili in TARGET2 sono oltre 60.000. A TARGET2 partecipano inoltre 69 sistemi ancillari. Per i partecipanti con un limitato volume di pagamenti è stato realizzato un accesso via internet a costi inferiori. Il ricorso al canale internet ha reso necessario coniugare i profili di sicurezza con quelli di efficienza del sistema. Gli utenti sono identificati mediante certificati digitali emessi dalla Banca d'Italia nel ruolo di autorità di certificazione. L'accesso via internet è oggi utilizzato da un numero non elevato di partecipanti, destinato peraltro ad aumentare quando le BCN che ancora usano infrastrutture locali (*proprietary home account*) dovranno dismetterle come previsto dagli accordi stipulati prima dell'avvio del sistema.

Il rapporto tra le tre BCN che gestiscono il sistema e le BCN partecipanti è regolato da un accordo di tipo contrattuale che impone ai gestori di TARGET2 (le 3CB) di rispettare un numero considerevole di indicatori relativi alla performance del sistema e alla sua disponibilità operativa. Nel 2010 quest'ultima è stata del 100 per cento, come nel 2009.

Tenendo conto dei miglioramenti tecnologici e delle esigenze funzionali degli utenti, TARGET2 viene adeguato con cadenza annuale attraverso un processo che coinvolge tutti gli attori (banche, sistemi ancillari, banche centrali). Inoltre, sono già in fase avanzata di studio gli adeguamenti che si renderanno necessari per permettere l'interazione di TARGET2 con CCBM2 e TARGET2-Securities. Tra questi rientra la strategia di adeguamento di TARGET2 allo standard ISO 20022 (13), annunciata recentemente dall'Eurosistema dopo una consultazione con il mercato. Il processo di migrazione si articolerà in tre fasi successive: l'adattamento di TARGET2 a T2S; l'introduzione del nuovo standard per i pagamenti per conto della clientela; la migrazione graduale all'ISO 20022 delle altre tipologie di messaggi.

(13) Lo standard ISO 20022, che è basato sui messaggi XML e mira ad aumentare l'efficienza e l'interoperabilità delle istituzioni finanziarie, ha ottenuto il supporto delle autorità europee in quanto stimola la realizzazione dell'agenda di Lisbona.

Il raccordo con gli utenti della piazza finanziaria italiana viene assicurato tramite il National User Group (NUG) per TARGET2, coordinato dalla Banca d'Italia e dall'Associazione bancaria italiana (ABI), che vede la partecipazione delle principali banche, di alcuni intermediari di minori dimensioni e dei sistemi ancillari.

LE INTERAZIONI TRA TARGET2, T2S E CCBM2

TARGET2 ha svolto un ruolo fondamentale nel processo di integrazione finanziaria dell'area dell'euro. L'offerta di servizi di standard elevato completamente armonizzati, il rafforzamento delle misure di continuità di servizio e la presenza di un'unica struttura tariffaria hanno permesso alle banche e ai sistemi ancillari di beneficiare di sensibili guadagni in termini di efficienza e continuità operativa. TARGET2 è considerato come il sistema di riferimento per la gestione della liquidità in euro.

In prospettiva TARGET2 costituirà con TARGET2-Securities (T2S) e Collateral Central Bank Management (CCBM2) un "triangolo" di servizi; l'interazione fra i tre sistemi contribuirà ulteriormente a una gestione efficiente della liquidità e delle attività stanziate a garanzia, all'integrazione e alla stabilità finanziarie.

All'interno di tale triangolo, TARGET2 sarà il sistema centrale per la gestione della liquidità in euro. T2S gestirà, in un'unica piattaforma, sia i conti titoli sia i conti in moneta di banca centrale per il regolamento delle transazioni in titoli. La liquidità affluirà in T2S attraverso trasferimenti da TARGET2 e T2S offrirà meccanismi automatici di autocollateralizzazione che renderanno più efficiente la gestione della liquidità (1). Le banche potranno trasferire liberamente la liquidità tra T2S e TARGET2 e accedere all'autocollateralizzazione in T2S; prima della chiusura della giornata operativa, tutta la liquidità verrà accentrata in TARGET2, attraverso il trasferimento automatico dei saldi dai conti cash di T2S. L'accentramento della liquidità in TARGET2 permetterà quindi ai partecipanti al mercato monetario di investire i fondi in eccesso ottimizzandone la gestione.

T2S sarà basato su nuovi standard (ISO 20022) che mirano ad aumentare l'efficienza e l'interoperabilità delle istituzioni finanziarie. TARGET2 dovrà adottare tali standard nel colloquio con T2S. In risposta alle richieste della comunità bancaria, TARGET2 offrirà alle banche non ancora in grado di utilizzare tali standard nuovi servizi a valore aggiunto, per consentire la gestione dei conti cash in T2S tramite le interfacce già sviluppate per l'interazione con TARGET2.

L'interazione tra TARGET2 e CCBM2 riguarda la gestione delle attività stanziate a garanzia, in relazione all'accesso al credito infragiornaliero, al ricorso al rifinanziamento marginale e al regolamento delle altre operazioni di politica monetaria. CCBM2 permetterà di gestire in modo integrato e più efficiente il collaterale utilizzato dalle banche, a livello domestico o su base transfrontaliera, per le operazioni di credito con l'Eurosistema. Allo stesso tempo CCBM2 supporterà l'offerta dell'autocollateralizzazione in T2S.

(1) L'autocollateralizzazione consente a una banca di ricevere credito infragiornaliero dalla rispettiva banca centrale conferendo come garanzia i titoli già presenti sul proprio conto, ovvero i titoli acquistati nel corso della liquidazione.

A TARGET2-Banca d'Italia partecipano direttamente oltre a 4 sistemi ancillari (14), 102 banche e circa 360 partecipanti indiretti. Inoltre, 125 banche mantengono una relazione di conto con la Banca d'Italia esterna a TARGET2 al fine di assolvere direttamente all'obbligo di riserva e di accedere alle operazioni su iniziativa delle controparti (15). La comunità bancaria italiana ha mostrato un limitato interesse all'accesso a TARGET2 via internet; alla fine di maggio del 2011 nessun partecipante diretto ha richiesto tale forma di accesso.

Nel 2010 TARGET2-Banca d'Italia ha trattato, in media giornaliera, oltre 33.000 transazioni per un controvalore di 126 miliardi di euro, rispettivamente il 10 e il 6 per cento circa dei pagamenti complessivamente regolati in TARGET2, percentuali invariate rispetto all'anno precedente. Nel confronto con il 2009, il numero dei pagamenti ha registrato una sostanziale stabilità; peraltro, si rileva una contrazione dei pagamenti domestici (-5,2 per cento) a fronte di una crescita di quelli cross-border (12,7 per cento), in continuità con la ricomposizione a favore di questi ultimi già riscontrata nel 2009. In termini di importo, dopo la sensibile riduzione verificatasi nel 2009 come effetto del rallentamento delle attività dei mercati finanziari a causa della crisi finanziaria globale, i flussi regolati hanno manifestato qualche segnale di ripresa, passando rispetto all'anno precedente da 123 a 126 miliardi di euro in media giornaliera e raggiungendo circa i 135 miliardi nei primi mesi del 2011. Anche in questo ultimo periodo si è registrata una crescita della componente cross-border (9,5 per cento) a fronte di una riduzione dei pagamenti domestici (-2,1 per cento).

Nel 2010 si è confermata l'efficienza e l'affidabilità di TARGET2-Banca d'Italia: circa il 70 per cento dell'ammontare dei pagamenti è stato immesso nel sistema entro le ore 13.00; il numero di pagamenti scartati per carenza di liquidità a fine giornata è stato irrilevante; i tempi di permanenza nelle liste di attesa dei pagamenti temporaneamente privi di copertura sono risultati di norma inferiori al minuto.

Nel 2010 sono proseguite le attività del progetto TARGET2-Securities che offrirà ai depositari centrali una piattaforma tecnica per il regolamento in moneta di banca centrale delle transazioni in titoli, in euro e in altre valute europee. Il progetto, avviato nel 2008 per superare l'attuale frammentazione dei servizi di post-trading in Europa, contribuirà allo sviluppo e all'integrazione dei mercati finanziari europei (cfr. il riquadro: *TARGET2-Securities nel contesto del mercato unico: genesi e finalità del progetto*).

**Il progetto
TARGET2-Securities**

(14) 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 (dal 1° gennaio 2011 la Cassa, in qualità di gestore e garante, ha avviato il NewMIC, che ha sostituito il Mercato interbancario collateralizzato (MIC) partito nel 2009, in cui gli scambi avvengono in forma anonima e garantita).

(15) Gli operatori che non partecipano direttamente a TARGET2-Banca d'Italia possono aprire un conto presso la Banca d'Italia nell'*home accounting module* (HAM) della Single shared platform (SSP) di TARGET2. I titolari di tali conti possono effettuare solamente alcune tipologie di operazioni (ad esempio operazioni presso le Filiali dell'Istituto), non dispongono di credito infragiornaliero e possono avvalersi dei servizi di regolamento tramite i partecipanti diretti a TARGET2-Banca d'Italia.

La realizzazione e la gestione operativa di T2S sono state affidate dal Consiglio direttivo della BCE alle banche centrali di Francia, Germania, Italia e Spagna (4CB) che a tal fine hanno siglato con l'Eurosistema, lo scorso aprile, un apposito accordo contrattuale.

Nel gennaio del 2010 l'Eurosistema ha pubblicato la versione definitiva dei requisiti utente e, circa tre mesi dopo, ha finalizzato il documento relativo alle specifiche funzionali generali di T2S. Lo scorso marzo è stata avviata la consultazione pubblica sul documento relativo alle specifiche funzionali di dettaglio che illustra le caratteristiche tecniche e le modalità di utilizzo dei servizi forniti.

Nel 2010 sono proseguiti i negoziati per definire gli accordi contrattuali tra l'Eurosistema, i depositari centrali e le altre banche centrali europee, disponibili a regolare sulla piattaforma le transazioni nelle rispettive valute nazionali. La firma è prevista per il prossimo autunno.

I costi di sviluppo e di gestione di T2S saranno interamente recuperati dall'Eurosistema, senza margini di profitto, in un arco temporale di otto anni, tramite tariffe applicate ai depositari centrali, nel rispetto dei principi di concorrenza, libero mercato ed efficienza operativa. Nel novembre del 2010 il Consiglio direttivo ha approvato una proposta di struttura tariffaria che prevede una tariffa base pari a 15 centesimi per i servizi di regolamento in T2S. L'Eurosistema si è impegnato a non variare questo prezzo nei primi quattro anni di operatività di T2S e a limitare entro il 10 per cento i possibili successivi aumenti, a condizione che il volume delle transazioni in titoli, che costituisce la base per il recupero dei costi, non si contragga nei prossimi anni oltre il 10 per cento rispetto ai livelli stimati nel 2010 e che le transazioni in T2S denominate in valute diverse dall'euro rappresentino almeno il 20 per cento del volume delle operazioni regolate in euro.

L'avvio di T2S è attualmente previsto per settembre del 2014. Il passaggio dei depositari centrali al nuovo sistema avverrà gradualmente, tramite successive finestre di migrazione, in analogia a quanto già realizzato con TARGET2. Lo scorso gennaio il depositario centrale italiano Monte Titoli ha annunciato di voler migrare a T2S sin dall'avvio.

Nell'ambito della struttura di governance del progetto interna all'Eurosistema (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2008) lo scorso settembre il Consiglio direttivo ha nominato i nuovi membri del T2S Programme Board, l'organismo incaricato della gestione del progetto, cui partecipa anche un esponente della Banca d'Italia. È ancora in corso il negoziato con i depositari centrali e con le banche centrali non appartenenti all'Eurosistema per definire la futura struttura di governance di T2S, che riguarda anche le banche commerciali e gli altri attori coinvolti nel progetto.

A livello nazionale, la Banca d'Italia coordina le attività del T2S National User Group, la sede di confronto della comunità finanziaria italiana sulle problematiche relative a T2S.

TARGET2-SECURITIES NEL CONTESTO DEL MERCATO UNICO: GENESI E FINALITÀ DEL PROGETTO

Nell'ambito del processo per la creazione in Europa di un mercato unico dei servizi finanziari, particolare rilevanza assumono i servizi di regolamento delle transazioni in titoli (servizi di post-trading), che assicurano il buon fine delle negoziazioni concluse sui mercati mobiliari. Le autorità del settore – banche centrali, organismi di regolamentazione dei valori mobiliari, Commissione europea – hanno prestato crescente attenzione alle iniziative assunte dal mercato per innalzare l'efficienza e la sicurezza dei singoli sistemi domestici e dei collegamenti transfrontalieri. Nell'ambito del Gruppo dei Dieci (G10) e della UE, sono stati condotti diversi studi per identificare gli ostacoli che permangono all'integrazione dei mercati finanziari e dei sistemi di regolamento titoli in Europa, nonché per definire raccomandazioni e standard minimi volti a indirizzare il mercato verso soluzioni in grado di assicurare al contempo elevati livelli di efficienza e di affidabilità.

Le analisi condotte in seno alla Commissione europea (Gruppo Giovannini, Comitato Lamfalussy) hanno evidenziato che le principali cause della frammentazione del comparto del post-trading consistono: (a) nelle differenti prassi operative all'interno dei singoli mercati, che ostacolano l'interoperabilità dei circuiti, aspetto di pertinenza delle forze di mercato; (b) nelle differenze dei regimi giuridici e fiscali adottati nei vari paesi, ambito in cui si rende necessario l'intervento delle autorità.

A più di dieci anni dall'introduzione dell'euro le infrastrutture sono ancora frammentate e non vi è un'effettiva concorrenza nel settore del post-trading, nel quale i depositari centrali operano localmente in condizione di sostanziale monopolio. Gli operatori di mercato, che regolano la parte in titoli delle transazioni mobiliari tramite i depositari, sono quindi costretti a partecipare a più sistemi o a ricorrere all'intermediazione di grandi banche internazionali, con un impatto negativo sui costi interni che si riflette su emittenti e investitori.

Nel luglio del 2008 – dopo una consultazione del mercato e diversi approfondimenti sotto il profilo tecnico, operativo, legale e di fattibilità economica – il Consiglio direttivo della BCE ha avviato il progetto TARGET2-Securities per fornire ai depositari centrali, tramite un'unica piattaforma tecnica, servizi armonizzati per il regolamento in moneta di banca centrale di tutte le transazioni in titoli, domestiche e transfrontaliere. Con T2S i depositari affideranno all'Eurosistema la gestione tecnica di una parte delle funzioni che essi svolgono al loro interno – quelle connesse con il regolamento titoli – mantenendo quelle a più elevato valore aggiunto nonché le relazioni commerciali con la clientela, nei confronti della quale resteranno legalmente responsabili. La partecipazione dei depositari a T2S è facoltativa ed è pertanto subordinata al raggiungimento di un accordo con l'Eurosistema. Dopo la sottoscrizione nel marzo del 2009 di un Memorandum of Understanding tra l'Eurosistema e la maggior parte dei depositari della UE, ha preso avvio un processo negoziale tra le controparti che dovrebbe concludersi nel prossimo autunno.

L'avvio di T2S, previsto per settembre 2014, risponde a quattro principali finalità: (a) consentire agli intermediari di regolare tutte le transazioni in titoli concluse sui mercati europei utilizzando un unico conto di regolamento detenuto presso un solo depositario; (b) permettere alle banche di migliorare la gestione della propria liquidità, accentrando il regolamento dei titoli presso un'unica infrastruttura; (c) ridurre sensibilmente il costo di regolamento delle transazioni transfrontaliere – di gran lunga superiore a quello del post-trading in altri mercati, in particolare in quello statunitense – e renderlo uguale a quello delle transazioni domestiche; (d) armonizzare le prassi operative e standardizzare i processi di regolamento, stimolando così la competizione tra depositari centrali – nonché tra questi e le grandi banche internazionali – nell'offerta di servizi a più elevato valore aggiunto.

L'integrazione dei mercati dei titoli è influenzata da quella delle relative infrastrutture di regolamento: pertanto T2S favorirà l'integrazione finanziaria in Europa. Sia presso la Commissione europea sia nell'ambito del SEBC, sono infatti già in corso iniziative per favorire l'armonizzazione dei servizi in titoli diversi da quelli di regolamento, promuovendo così ulteriormente la competizione tra depositari centrali.

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

Nel 2010 il valore delle operazioni trattate nel sistema di compensazione e regolamento dei pagamenti al dettaglio BI-Comp è stato pari a oltre 3.000 miliardi, con una flessione dell'1,5 per cento rispetto all'anno precedente; il numero complessivo delle operazioni (2 miliardi) è invece aumentato dell'1,9 per cento rispetto al 2009.

È proseguita l'azione della Banca d'Italia volta ad adeguare il sistema BI-Comp ai requisiti stabiliti dall'Eurosistema per le infrastrutture dell'area unica dei pagamenti in euro (Single euro payments area, SEPA).

BI-Comp è in grado di trattare gli strumenti di pagamento paneuropei (SEPA Credit Transfer, SCT e SEPA Direct Debit, SDD) fin dalla loro introduzione (16); i partecipanti possono scambiare i pagamenti disposti con tali strumenti sia con gli altri aderenti al sistema, sia con gli intermediari che partecipano ad altri sistemi di compensazione e regolamento con i quali la Banca d'Italia ha concluso accordi di interoperabilità. La Banca d'Italia offre inoltre ai partecipanti a BI-Comp la propria intermediazione per l'accesso a STEP2, il sistema di compensazione dei pagamenti al dettaglio gestito dalla società EBA Clearing al quale partecipano le principali banche europee. Attualmente 40 banche italiane usufruiscono del servizio di intermediazione a STEP2.

Tali iniziative perseguono l'obiettivo di favorire la migrazione alla SEPA, garantendo la rispondenza dei Clearing and Settlement Mechanism (CSM) italiani, di cui BI-Comp è parte, ai requisiti definiti dall'Eurosistema in materia di interoperabilità e di raggiungibilità degli intermediari nella SEPA. In particolare BI-Comp, insieme all'operatore privato Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane (ICBPI), è oggi

(16) Gli SCT sono stati introdotti il 28 gennaio 2008; gli SDD il 2 novembre 2009.

interoperabile con il sistema privato olandese Equens per entrambi gli strumenti SEPA (bonifici e addebiti diretti) e con il sistema STEP.AT, gestito dalla banca centrale austriaca, per i soli SCT. Gli SCT scambiati nel 2010 con tali sistemi hanno avuto un andamento crescente, in linea con l'aumento dei bonifici SEPA complessivamente regolati in BI-Comp, di cui rappresentano circa l'11 per cento in volume e il 12 per cento in valore.

Il 26 ottobre del 2010 la Banca d'Italia, ICBPI e la Deutsche Bundesbank hanno diffuso un comunicato stampa per annunciare al mercato l'intenzione di rendere interoperabili i rispettivi sistemi di compensazione dei pagamenti al dettaglio.

Nel 2010 sono proseguiti i lavori per la costituzione del Centro applicativo della Banca d'Italia (CABI) che amplierà le funzionalità offerte da BI-Comp in linea con le esigenze della SEPA. Il CABI consentirà infatti alla Banca d'Italia di assicurare autonomamente l'attività di scambio interbancario delle informazioni di pagamento in formato SEPA e quelle propedeutiche alla determinazione dei saldi multilaterali in BI-Comp. Il centro applicativo, il cui avvio è previsto nel 2012, sarà in grado di gestire esclusivamente SCT e SDD, di garantire l'interoperabilità con altri sistemi di compensazione europei e di consentire la transizione dei pagamenti verso il sistema STEP2. L'avvio del CABI sarà graduale: inizialmente, esso tratterà le operazioni domestiche e transfrontaliere immesse dall'Istituto per conto proprio o del Tesoro; in seguito le operazioni interbancarie. In attesa dell'avvio del CABI, la Banca d'Italia ha previsto comunque che, dal giugno 2011, i bonifici della Pubblica amministrazione in formato SEPA possano essere indirizzati in BI-Comp, nei sistemi europei con i quali esso è interoperabile e in STEP2, per il tramite di un operatore privato che svolgerà il servizio per conto dell'Istituto.

Il Centro applicativo della Banca d'Italia (CABI)

La Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 45 del regio decreto del 21 dicembre 1933, n. 1736, 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. Dal 1° luglio del 2010 la Banca d'Italia ha adeguato le tariffe applicate agli utenti del servizio allo scopo di recuperare integralmente i costi sostenuti (17). Entro la fine del 2011 è previsto l'avvio della trasmissione per via telematica ai Prefetti dei rapporti informativi, relativi alle dichiarazioni sostitutive del protesto rilasciate, necessari per l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 8-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386, e successive modificazioni e integrazioni. Nel 2010 il numero delle dichiarazioni sostitutive (128.133, meno dello 0,05 per cento degli assegni addebitati) si è ridotto dell'8,2 per cento rispetto al 2009.

Le dichiarazioni sostitutive del protesto

I servizi di gestione delle riserve in euro (European Reserve Management Services, ERMS) sono offerti a banche centrali dei paesi esterni all'area dell'euro e a organismi internazionali sulla base di termini e condizioni armonizzate. Alla

I rapporti di corrispondenza e i servizi ERMS

(17) La tariffa della singola dichiarazione sostitutiva del protesto rilasciata è stata aumentata da 28 a 39,5 euro ed è stata introdotta una nuova tariffa pari a 22 euro per le dichiarazioni sostitutive richieste ma non rilasciate.

fine del 2010 erano attivi 24 rapporti di corrispondenza accessi a clienti aderenti ai servizi ERMS, i cui investimenti in titoli e in depositi ammontavano complessivamente a 12,4 miliardi, a fronte dei 5,9 di fine 2009. L'incremento è riconducibile alla notevole crescita dei titoli in custodia depositati dai corrispondenti esteri presso la Banca d'Italia, passati da 5,7 a 10,3 miliardi, e al deciso aumento nel ricorso al nuovo servizio dei depositi a termine avviato nel 2009 (da 100 milioni a 1,9 miliardi).

Successivamente all'emanazione del regolamento di esecuzione UE 233/2011 del Consiglio del 10 marzo 2011, attuativo del regolamento UE 204/2011 del Consiglio del 2 marzo 2011, la Banca d'Italia ha congelato i fondi della banca centrale libica investiti presso l'Istituto, dandone comunicazione al Comitato di sicurezza finanziaria.

La Centrale di allarme interbancaria

Nel 2010 la Banca d'Italia, nel ruolo di ente titolare del trattamento dei dati della Centrale di allarme interbancaria (CAI), ha gestito circa 8.500 richieste di accesso presentate presso le Filiali da soggetti interessati a verificare l'eventuale iscrizione nell'archivio del proprio nominativo, con un aumento del 3,7 per cento rispetto al 2009. In crescita anche il numero degli esposti inoltrati all'Istituto per contestare le iscrizioni nella CAI effettuate dagli enti segnalanti (circa 460 nel 2010, il 35 per cento in più rispetto al 2009). Al fine di agevolare l'accesso al servizio CAI, gli utenti e gli intermediari possono avvalersi della posta elettronica certificata con firma digitale per l'interlocuzione con la Banca d'Italia.

Il controllo dei dati trasmessi alla CAI dagli enti segnalanti ha evidenziato una generale diminuzione degli errori nelle segnalazioni trasmesse; la Banca d'Italia è intervenuta sensibilizzando gli intermediari che continuavano a presentare errori segnalatici significativi e sono state avviate iniziative per rimuovere gli errori emersi.

Al 31 dicembre 2010 risultavano iscritti nella CAI 78.381 soggetti a cui era stata revocata l'autorizzazione a emettere assegni e 265.331 assegni bancari e postali impagati per assenza di provvista o di autorizzazione per un importo di quasi 1.130 milioni di euro. Le segnalazioni in archivio hanno registrato un calo rispetto all'anno precedente sia in termini di numero dei soggetti iscritti, diminuiti dell'8,9 per cento rispetto alla fine del 2009, sia per quanto riguarda la quantità e l'importo degli assegni censiti, in riduzione rispettivamente del 12,4 e del 18,4 per cento. In leggera diminuzione anche l'incidenza del numero degli assegni iscritti su quelli regolarmente addebitati nei conti (0,21 per cento nel 2009, 0,20 per cento nel 2010). Nel 2010 lo 0,32 per cento della popolazione maggiorenne risultava iscritta nel segmento CAI relativo agli assegni; nelle regioni del Centro, del Sud e delle Isole la stessa percentuale era dello 0,43 per cento.

È cresciuto, seppure con minore intensità rispetto agli anni scorsi, il numero dei soggetti presenti nella CAI a seguito della revoca dell'utilizzo di una o più carte di pagamento: circa 278.500 alla fine del 2010, l'8 per cento in più rispetto all'anno precedente. Anche nel 2010 quasi i due terzi dei nuovi iscritti risultavano domiciliati nelle regioni del Centro, del Sud e delle Isole. Nel 2010 lo 0,31 per cento

della popolazione maggiorenne risultava iscritta nel segmento CAI delle carte di pagamento; tale percentuale è stata dello 0,37 per cento nel Centro, nel Sud e nelle Isole.

Il 28 febbraio 2011 è stata avviata dalla SIA, concessionaria del servizio, la Nuova CAI che consentirà agli enti segnalanti risparmi economici sulle tariffe richieste per la partecipazione al servizio pari a circa 1,4 milioni all'anno. La nuova procedura prevede più alti livelli di servizio a carico del provider, fra cui quelli relativi alla business continuity, e la possibilità di utilizzare la rete SWIFT come canale telematico aggiuntivo alla Rete nazionale interbancaria per lo scambio delle informazioni.

Nel novembre del 2010 si è tenuto presso la Banca centrale argentina un seminario internazionale in materia di centrali informative e protezione dei dati personali nel corso del quale è stata condivisa, con le nazioni dell'America latina e con alcuni paesi europei, l'esperienza italiana relativa alla gestione della CAI.

Nel 2010 è aumentato, rispetto all'anno precedente, il numero dei vaglia cambiari emessi dalla Banca d'Italia (da 236.120 a 314.918). L'incremento è da ricondurre a un maggior quantitativo di vaglia speciali emessi su disposizione dell'Agenzia delle entrate per rimborsi di natura fiscale (da 76.645 a 196.890); per l'emissione di vaglia ordinari è invece proseguita la graduale contrazione (da 159.475 a 118.028), a fronte di un maggior ricorso dell'utenza a strumenti di pagamento elettronici. L'importo dei vaglia emessi è diminuito (da 3,8 a 3,1 miliardi).

**Il servizio
dei vaglia cambiari**

Con riferimento ai risultati economici dei servizi offerti dall'Istituto, nel 2010 i ricavi complessivi sono stati pari a 16,7 milioni con un lieve decremento rispetto ai 17,3 milioni registrati nel 2009; tale risultato deriva principalmente dalla contrazione dell'attività CCBM a seguito del più elevato ricorso al collaterale domestico da parte delle banche dei maggiori paesi dell'area dell'euro.

**Introiti tariffari relativi
all'offerta di servizi
di pagamento**

Nel 2010 il maggior contributo in termini di ricavi è stato fornito dai canoni di partecipazione e dalle tariffe sulle transazioni applicate ai partecipanti diretti a TARGET2-Banca d'Italia e agli altri titolari di conto pari a circa 6,4 milioni (in linea con i valori registrati nel 2009), dagli introiti tariffari connessi con le dichiarazioni sostitutive del protesto (cresciuti da 3,9 a 4,4 milioni a seguito dell'adeguamento tariffario) e dal CCBM (2,9 milioni rispetto ai 3,9 del 2009). Significativo è risultato anche il contributo reddituale derivante dai servizi di corrispondenza, che appare crescente e ha raggiunto circa 1,4 milioni, e dal sistema BI-Comp, oltre 1,5 milioni. Inoltre, nel 2010 l'Istituto ha incassato più di 21,5 milioni (5,5 milioni nel primo trimestre 2011) in qualità di gestore del sistema TARGET2, a copertura dei costi sostenuti per la produzione del servizio.

Per quanto riguarda la CAI non si registrano introiti tariffari per l'Istituto in quanto si tratta di un servizio affidato in concessione a un provider esterno.

1.6 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 (18) e cura l'emissione dei biglietti sul territorio nazionale. Partecipa inoltre alle attività propedeutiche alla realizzazione della seconda serie dell'euro. Contribuisce alla definizione delle norme comuni in tema di qualità della circolazione e di contrasto delle contraffazioni, svolgendo i compiti posti a tutela della fiducia del pubblico nelle banconote in euro.

La produzione delle banconote in euro

La quota di produzione assegnata alla Banca per il 2010, nei tagli da 10, 50 e 100 euro, è risultata pari a 1.065,8 milioni di esemplari, contro i 1.701 milioni del 2009. Tale contrazione trova giustificazione nel temporaneo arresto a livello di Eurosystema del trend di crescita del fabbisogno di banconote, determinato dal posticipo dell'emissione dei biglietti della seconda serie (ES2) e dall'ingente anticipo di produzione realizzato negli anni precedenti. La quota del 2010 è stata completata entro il termine previsto nelle linee guida di riferimento. È stata condotta un'intensa azione affinché la nuova organizzazione produttiva della stamperia dell'Istituto – avviata a dicembre 2009 e strutturata su un doppio turno di lavorazioni – potesse dispiegare sin da subito i suoi effetti e consentire, in tal modo, di fronteggiare i futuri picchi produttivi. A partire dal 2012, con l'avvio della produzione della serie di biglietti ES2, il fabbisogno annuale dell'Eurosystema riprenderà infatti a crescere, mantenendosi stabile per tutto il tempo necessario alla sostituzione della serie attualmente in circolazione.

La Banca è stata coinvolta attivamente sia nella sperimentazione delle soluzioni tecniche individuate per il progetto ES2, con l'effettuazione di specifici test nei comparti di stampa e di taglio, sia nelle attività di ricerca e sviluppo connesse con l'organizzazione delle nuove denominazioni; è altresì proseguito l'adeguamento del processo produttivo ai nuovi elementi di sicurezza di cui saranno dotati i biglietti della nuova serie (cfr. il riquadro: *La collaborazione con l'Eurosystema nelle attività di progettazione e sviluppo per la produzione di banconote*).

Sono stati confermati gli elevati standard qualitativi e l'attenzione alle problematiche ambientali che connotano l'attività della stamperia della Banca d'Italia con il mantenimento dei certificati di conformità in materia di gestione integrata della qualità e dell'ambiente (19). È stato anche avviato il perfezionamento del sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro (*health and safety*), che la BCE ha recentemente inserito tra i requisiti per la produzione delle banconote in euro obbligatori a partire dal 2013 (20).

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

(19) Norme ISO 9001:2008 per gli aspetti di qualità e ISO 14001:2004 per i profili ambientali.

(20) Sarà pertanto necessario conseguire in tempo utile la certificazione di conformità alle previsioni del British Standard OHSAS 18001:2007.

LA COLLABORAZIONE CON L'Eurosistema NELLE ATTIVITÀ DI PROGETTAZIONE E SVILUPPO PER LA PRODUZIONE DI BANCONOTE

Uno dei compiti dell'Eurosistema è quello di assicurare l'integrità delle banconote in euro, al fine di mantenere la fiducia del pubblico e rispondere alle esigenze di tutti gli *stakeholders*.

A tal fine, l'Eurosistema si è dotato di un approccio strutturato alla gestione della ricerca e sviluppo sull'euro, che è organizzata secondo una rete decentrata, coordinata dalla BCE. La rete, oltre alla BCE, alle BCN e ai fornitori abituali di queste ultime è aperta ad aziende, enti, istituzioni, università, centri di ricerca interessati a sottoporre all'Eurosistema proposte e progetti di ricerca.

Nell'ambito delle iniziative promosse dall'Eurosistema in materia di progettazione e sviluppo della nuova serie di banconote, il Consiglio direttivo della BCE ha stabilito di affidare la responsabilità delle attività di originazione di diversi tagli della nuova serie dell'euro alle BCN che si avvalgono di stamperie di proprietà o pubbliche. In tale quadro l'Istituto, nel corso del 2010, ha preso parte a una serie di sperimentazioni – coordinate dalla BCE – finalizzate al superamento di criticità connesse con l'applicazione delle nuove caratteristiche di sicurezza e ha collaborato con le banche centrali di Belgio e Francia nella progettazione e originazione dei primi nuovi tagli. Ha altresì curato prove di taglio e confezionamento di esemplari finiti delle nuove banconote, per effettuare una prima analisi delle problematiche produttive derivanti dall'introduzione della seconda serie.

Alla fine del 2010 la circolazione complessiva nell'area dell'euro ammontava a 839,7 miliardi, con un incremento del 4,1 per cento rispetto al valore registrato al 31 dicembre 2009 (806,4 miliardi). Anche per il 2010 la domanda di banconote in Italia ha continuato a mostrare una dinamica più contenuta rispetto a quella dell'intera area. Al 31 dicembre 2010 le emissioni nette cumulate dell'Italia, pari a 145,4 miliardi, sono risultate superiori dell'1,5 per cento rispetto a quelle rilevate alla fine del 2009 (143,2 miliardi).

La domanda di banconote

L'incremento della domanda si è concentrato prevalentemente sul taglio da 50 euro, cresciuto su base annua dell'8,1 per cento. Stabile è risultata la domanda del taglio da 100 euro, mentre si è contratta quella dei restanti tagli. In particolare, la domanda di banconote da 500 euro si è ridotta significativamente per il secondo anno consecutivo (-15,6 per cento).

La Banca d'Italia, al pari della BCE e delle altre BCN, contribuisce all'azione di contrasto alla contraffazione dell'euro. In via autonoma e in collaborazione con le Forze dell'ordine ha assicurato anche per il 2010 l'attività formativa, relativa al riconoscimento delle banconote falsificate, delle Forze di Polizia, nazionali e di altri paesi, e nei confronti dei gestori professionali del contante. In tale contesto, nell'ambito del programma di azione comunitario Pericles in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (decisione CE 17 dicembre 2001, n. 923), lo scorso gennaio si è tenuto presso l'Istituto un corso di addestramento a un gruppo di dipendenti della Banca centrale della Croazia.

Le contraffazioni delle banconote in euro

Nel corso del 2010 nei paesi dell'area sono stati ritirati dalla circolazione 751.000 biglietti riconosciuti falsi, con un decremento del 12,7 per cento rispetto al 2009 (860.000). In Italia le banconote riconosciute false sono state 138.559, con una diminuzione del 15,2 per cento rispetto all'anno precedente in cui furono riconosciute false 163.420 banconote.

Nel 2010 l'autorità giudiziaria ha affidato al personale della Banca 12 incarichi peritali in materia di falsificazioni.

La Banca d'Italia ha esaminato 11.521 banconote danneggiate, ammettendone al rimborso 11.336; dei biglietti complessivamente esaminati, 1.081 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.

La Banca d'Italia collabora al contrasto dei flussi finanziari provenienti da attività criminose (21). In tale ambito, nel corso del 2010 sono state inviate alla Unità di informazione finanziaria (UIF) 153 segnalazioni di operazioni sospette per un importo complessivo di 5,7 milioni.

L'attività di gestione del contante

Il 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 che operano con il contante, adottato dall'Eurosistema alla fine del 2004, ha definito per la prima volta una politica comune per la disciplina dell'attività di ricircolo delle banconote svolta dagli enti creditizi e dagli altri gestori professionali del contante (22). Sono stati individuati regole uniformi e criteri minimi per il trattamento dei biglietti ricevuti dalla clientela (23).

Al fine di applicare in modo cogente in tutti i paesi dell'area i principi del "Quadro di riferimento" e di allineare la portata delle norme alle modifiche introdotte alle disposizioni del 2001 relative alla protezione dell'euro contro la contraffazione (modifiche apportate dal regolamento CE del 18 dicembre 2008, n. 44; cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2008), la BCE ha emanato la decisione 16 settembre 2010, n. 14 (cfr. il riquadro: *La decisione BCE 2010/14 e l'evoluzione dei compiti della Banca d'Italia in materia di ricircolo del contante*).

(21) Il quadro normativo di riferimento è rappresentato dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, che attua la direttiva CE 26 ottobre 2005, n. 60, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo e la direttiva CE 1° agosto 2006, n. 70, che ne reca misure di esecuzione e successive modificazioni e integrazioni.

(22) Per ricircolo si intende l'attività dei soggetti che operano con il contante, di rimessa in circolo, direttamente o per il tramite di altro gestore del contante, delle banconote in euro che hanno ricevuto dal pubblico come pagamento, o come deposito bancario, o da un altro soggetto che opera con il contante.

(23) Al "Quadro di riferimento" è stata data attuazione in Italia attraverso le Disposizioni di vigilanza sui sistemi di pagamento in materia di trattamento del contante (provvedimento del Governatore del 29 novembre 2006) e le Disposizioni di vigilanza: esternalizzazione del trattamento del contante (provvedimento del Governatore del 4 maggio 2007). Il provvedimento del Governatore del 5 febbraio 2007 ha esteso al 31 dicembre 2010 la scadenza del periodo transitorio per il completo adeguamento delle procedure e delle attrezzature al dettato delle norme.

LA DECISIONE BCE 2010/14 E L'EVOLUZIONE DEI COMPITI DELLA BANCA D'ITALIA IN MATERIA DI RICIRCOLO DEL CONTANTE

La decisione BCE 2010/14, in vigore dal 1° gennaio 2011, introduce negli ordinamenti dei paesi dell'area dell'euro una disciplina che fissa le procedure per i controlli di autenticità e idoneità che i soggetti destinatari sono tenuti a osservare ai fini del ricircolo delle banconote e assegna alle BCN compiti e poteri di monitoraggio sull'attività da questi svolta.

Le nuove disposizioni si applicano a tutti i soggetti che operano con il contante. Rientrano in tale categoria gli enti creditizi e gli altri istituti che gestiscono e distribuiscono al pubblico banconote a titolo professionale nonché 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 dispositivi automatici di prelievo, nei limiti di dette attività accessorie.

I principi generali della decisione, cardine dell'intera architettura normativa, stabiliscono che tutti i soggetti che operano con il contante che intendano rimettere in circolazione le banconote tramite dispositivi automatici di prelievo sono tenuti a effettuare i controlli di autenticità (volti a individuare le banconote sospette di falsità da ritirare e inviare all'autorità nazionale competente) e di idoneità (per separare le banconote logore da quelle ancora idonee a circolare) mediante l'utilizzo di apparecchiature testate positivamente da una BCN e quindi pubblicate in un'apposita lista sul sito della BCE (denominata apparecchiature conformi). Esclusivamente per le banconote riciclate allo sportello, i controlli di autenticità e di idoneità possono essere eseguiti manualmente da personale addestrato.

In tale contesto, le BCN sono chiamate a effettuare test di conformità sulle apparecchiature di autenticazione e selezione, finalizzati all'inserimento o al mantenimento delle stesse nella lista pubblicata dalla BCE. L'Eurosistema, inoltre, è chiamato a sostenere i programmi di formazione condotti dai soggetti che operano con il contante nei confronti del proprio personale e a informare produttori e operatori sui requisiti di sicurezza delle nuove serie di banconote e sui rischi di contraffazione, laddove opportuno.

La decisione assegna alle BCN poteri di controllo diretto sui soggetti che operano con il contante. Gli operatori sono tenuti a segnalare semestralmente all'Istituto dettagliate informazioni sull'attività di ricircolo svolta; la Banca ha il potere di effettuare verifiche di tipo ispettivo presso i locali dove sono eseguiti i controlli di autenticità e idoneità sulle banconote destinate a essere nuovamente immesse in circolazione, con particolare riguardo alla conformità delle apparecchiature e delle procedure adottate. All'Istituto è inoltre attribuito un potere di intervento, qualora vengano riscontrate inosservanze alle disposizioni della decisione: in tali circostanze, la Banca d'Italia può richiedere l'adozione di misure correttive entro un arco di tempo specificato e, finché non sia stato posto rimedio all'inosservanza, può, per conto della BCE, vietare all'operatore di rimettere in circolazione il taglio o i tagli di banconote interessati.

**Gli investimenti
nell'attività di selezione
delle banconote**

Nell'ambito dei processi lavorativi per la selezione e la reimmissione in circolazione delle banconote, la Banca ha condotto negli ultimi due anni un vasto piano di rinnovo del parco macchine selezionatrici presso le Filiali. Il progetto, basato su un elevato utilizzo dell'automazione, ha l'obiettivo di garantire maggiore qualità, efficienza e sicurezza nel trattamento del contante, in un'ottica di miglioramento del servizio reso all'utenza istituzionale. Le installazioni dei nuovi apparati di selezione e confezionamento di banconote, avviate negli ultimi mesi del 2009, si sono concluse nel corso del primo semestre del 2011.

Nei primi due mesi dell'anno in corso hanno iniziato a operare sei centri specializzati per il trattamento del contante. Tali strutture rappresenteranno i punti di riferimento per gli operatori del settore per un'attività di gestione impostata con modalità innovative.

**Gli investimenti
nei sistemi
di comunicazione
con gli operatori**

La Banca ha approvato nel luglio del 2010 un progetto per la realizzazione di un portale internet destinato a costituire il canale principale di interlocuzione tra operatori professionali del contante e la Banca d'Italia. Il progetto vede coinvolte anche le banche e le società di servizi che trattano il contante. Con riferimento alle funzionalità dell'applicazione, un primo segmento, attivo entro il quarto trimestre dell'anno, è destinato ad accogliere le segnalazioni statistiche obbligatorie che i soggetti che operano con il contante sono tenuti a inviare alla Banca in attuazione della decisione BCE 2010/14. Un secondo segmento, il cui completamento è previsto per la fine del 2013, è volto alla realizzazione di un sistema elettronico di prenotazione delle operazioni di prelievo e versamento di banconote da parte delle banche presso la rete delle Filiali dell'Istituto.

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

L'attività di introito ed esito di banconote assicurata dalle Filiali della Banca d'Italia è cresciuta nel 2010, in termini di pezzi, rispettivamente del 3,4 e 3,8 per cento. Sono state immesse in circolazione oltre 2,2 miliardi di banconote, per complessivi 82,1 miliardi, mentre il flusso di rientro nelle casse dell'Istituto ha riguardato oltre 2,1 miliardi di biglietti, pari a 79,8 miliardi, sottoposti in massima parte a procedura di selezione automatica presso le Filiali. Sono stati ritirati dalla circolazione e distrutti 869,7 milioni di pezzi, riscontrati logori nella fase di selezione (in aumento dell'1,8 per cento su base annua).

Nel primo trimestre del 2011 sono stati immessi in circolazione 478,5 milioni di banconote, con un incremento del 12,2 per cento rispetto allo stesso periodo del 2010. Il flusso di rientro nelle casse dell'Istituto ha riguardato invece 581,1 milioni di biglietti (in aumento del 6,5 per cento su base annua); le banconote sottoposte a procedure di selezione automatica presso le Filiali sono state 606,6 milioni, in crescita del 49 per cento rispetto allo stesso periodo del 2010, grazie al progressivo rinnovo del parco macchine selezionatrici che ha consentito di ridurre le giacenze di biglietti da verificare.

2 ALTRE FUNZIONI DI BANCA CENTRALE

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

La gestione della Tesoreria per conto dello Stato è stata contraddistinta dalla necessità di dare attuazione al nuovo quadro normativo di riferimento introdotto con l'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che ha ridisegnato il sistema di regole di gestione del bilancio dello Stato e delle Pubbliche amministrazioni.

La nuova legge ha previsto la riforma del conto disponibilità del Tesoro, al fine di neutralizzare gli effetti della sua elevata variabilità sulla conduzione della politica monetaria. Secondo quanto disposto dall'art. 47 è stata sottoscritta una convenzione tra il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e la Banca d'Italia, al fine di disciplinare le nuove condizioni di tenuta del conto.

La legge di contabilità e finanza pubblica

La convenzione – che entrerà in vigore con l'emanazione di un apposito decreto ministeriale – fissa un saldo massimo pari a un miliardo oltre il quale la remunerazione non è corrisposta, modificandone peraltro la modalità di determinazione. Le giacenze non saranno più remunerate al tasso medio dei BOT del semestre di riferimento, ma al tasso più recente praticato dalla Banca centrale europea nella operazione di rifinanziamento principale.

La mancata remunerazione del conto disponibilità del Tesoro oltre la soglia stabilita costituirà per il MEF un incentivo a impiegare sul mercato monetario le somme eccedenti, stabilizzando il saldo giacente in Banca d'Italia. Al fine di consentire al MEF una gestione ottimale della propria liquidità, la Banca d'Italia e il Ministero si scambieranno informazioni infragiornaliere sul saldo del conto e previsioni a più lungo termine sull'andamento del conto stesso.

Con riferimento alle modalità di gestione degli incassi e dei pagamenti, la Banca d'Italia continua a seguire le indicazioni dei provvedimenti di e-government che, incentrati sui principi di dematerializzazione dell'attività amministrativa, ribadiscono i benefici della diffusione di strumenti di pagamento elettronici. Le linee guida delineate nel nuovo Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235), in particolare, enfatizzano l'importanza dell'utilizzo delle tecnologie informatiche nelle transazioni tra Pubblica amministrazione, cittadini e imprese, per la modernizzazione dei rapporti tra l'amministrazione e il sistema economico.

La quasi totalità dei circa 65 milioni di pagamenti effettuati nel 2010 dalla Tesoreria statale è stato eseguito con procedure telematiche. La quota non informatizzata (pari a circa 1,5 milioni di operazioni nel 2010) si sta riducendo per effetto dell'en-

Il consolidamento della Tesoreria statale telematica: i pagamenti

trata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2011, di una nuova modalità di erogazione delle competenze al personale statale (cosiddetto cedolino unico) che ha unificato il pagamento delle competenze fisse e accessorie. L'innovazione ha portato vantaggi sia per il beneficiario (che percepisce i propri emolumenti in unica soluzione) sia per l'amministrazione pagatrice e per la Tesoreria (in termini di riduzione degli adempimenti manuali e standardizzazione delle modalità operative). Proseguono i lavori per incentivare l'adesione delle amministrazioni periferiche alle procedure telematiche già in essere: nella seconda metà dell'anno entrerà a regime la procedura che consentirà alle amministrazioni periferiche di gestire con modalità informatica anche le aperture di credito a valere su fondi di bilancio, completando così la realizzazione della Tesoreria telematica.

A partire dalla seconda metà del 2011 i bonifici utilizzati per il pagamento degli stipendi e delle pensioni dei dipendenti pubblici (circa 21 milioni di operazioni su base annua) verranno eseguiti secondo i principi previsti dagli standard della Single euro payments area (SEPA). Entro il 2012 lo stesso strumento sarà esteso alle pensioni INPDAP (circa 23 milioni di operazioni). La rilevante massa critica di tali pagamenti costituirà un importante volano per la definitiva affermazione degli standard SEPA.

Il consolidamento della Tesoreria statale telematica: le entrate

Tra gli strumenti di incasso continua a essere molto utilizzato il bonifico bancario o postale. Nel corso del 2010 la Tesoreria dello Stato ha ricevuto circa 1,5 milioni di bonifici da privati e imprese per i versamenti a favore dell'erario e dei conti di tesoreria. La Banca d'Italia è impegnata nella diffusione di altri strumenti tecnologicamente avanzati per i versamenti in Tesoreria (RID, carte di credito e di debito). Nell'ambito del Sistema informatizzato dei pagamenti della Pubblica amministrazione (SIPA), cui partecipano la Ragioneria generale dello Stato, l'Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione (DigitPA), la Corte dei conti e la Banca d'Italia, è stato di recente avviato un progetto di revisione generale delle modalità di riscossione delle entrate secondo schemi coerenti con i principi delineati nel Codice dell'amministrazione digitale.

Un quadro sinottico dei volumi operativi della Tesoreria statale è esposto nella tav. 2.1.

I servizi di cassa per conto degli enti pubblici

È rimasto elevato il volume delle operazioni trattate nell'ambito dei servizi di cassa per conto di enti diversi dallo Stato che la Banca d'Italia svolge in regime di convenzione. Il numero elevato di operazioni (pari a circa 35 milioni nel 2010) ha riflesso l'aumento delle operazioni di pagamento delle prestazioni temporanee per conto dell'INPS che avevano già registrato un sensibile incremento nel corso del 2009.

I pignoramenti contro le Pubbliche amministrazioni

Il fenomeno delle procedure esecutive contro le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici che vedono la Banca d'Italia coinvolta in qualità di terzo pignorato continua a essere significativo. Nel 2010 sono stati notificati all'Istituto circa 16.000 atti di pignoramento che hanno colpito in modo particolare le disponibilità degli ordinatori periferici della spesa e si sono concentrati in alcune province.

Tavola 2.1

INCASSI E PAGAMENTI ESEGUITI DALLE TESORERIE*(in milioni di euro)*

Voci	2009	2010	Variazioni percentuali
Entrate di bilancio	726.119	717.854	-1,1
di cui: <i>entrate tributarie</i>	401.677	397.544	-1,0
<i>accensione prestiti a medio/lungo termine</i>	269.599	268.281	-0,5
Introiti di tesoreria	2.171.886	1.931.690	-11,1
di cui: <i>conti di tesoreria</i> (1)	1.853.954	1.659.344	-10,5
<i>emissione BOT (valore nominale)</i>	267.546	210.642	-21,3
Totale incassi	2.898.005	2.649.544	-8,6
Spese di bilancio	699.354	693.099	-0,9
spese primarie (correnti e capitale) (2)	450.071	434.505	-3,5
interessi	72.380	69.490	-4,0
rimborso prestiti a medio/lungo termine	176.903	189.104	6,9
Esiti di tesoreria	2.188.037	1.943.823	-11,2
conti di tesoreria (1)	1.912.834	1.723.139	-9,9
rimborso BOT (valore nominale)	275.203	220.684	-19,8
Totale pagamenti	2.887.391	2.636.922	-8,7
Variazioni del saldo del c/disponibilità			
(incassi - pagamenti)	10.614	12.622	
Per memoria:			
saldo c/disponibilità	29.709	42.332	

(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".

Il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope) rileva gli incassi e i pagamenti di circa 13.000 Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, mettendo a disposizione del MEF i dati necessari per un monitoraggio costante dell'andamento dei conti pubblici. L'invio dei dati al Siope sostituisce la trasmissione al MEF delle segnalazioni cartacee per la redazione dei documenti di finanza pubblica. Sulla base del decreto del MEF del 23 dicembre 2009 le amministrazioni sono tenute ad allegare ai bilanci e ai rendiconti i prospetti estratti dal sito internet del Siope con l'obbligo di giustificare eventuali divergenze rispetto alle proprie scritture contabili.

Il sito internet del Siope è stato di recente aggiornato, con l'obiettivo di accrescere le tipologie di prodotti informativi e di fornire dati aggregati secondo parametri

**La tesoreria
informatica:
il Siope**

predefiniti, offrendo nuove possibilità di analisi e agevolando l'attività di controllo da parte delle amministrazioni. Il Siope costituirà una componente rilevante della futura base dati unitaria di finanza pubblica prevista dalla citata L. 196/2009.

2.2 I servizi attinenti alla gestione del debito pubblico

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

La Banca d'Italia esegue per conto del MEF le operazioni di collocamento, concambio e riacquisto dei titoli di Stato e quelle concernenti il servizio finanziario del debito. L'Istituto effettua, inoltre, analisi sull'andamento del mercato secondario relativamente ai titoli emessi e collabora con il Ministero nella definizione della politica di emissione e nella gestione del debito.

In tale funzione, la Banca sottopone al MEF le ipotesi di emissione elaborate sulla base delle previsioni del fabbisogno di liquidità del settore statale, dell'andamento delle quotazioni dei titoli sul mercato secondario, dei risultati delle ultime aste effettuate. Tali ipotesi, inoltre, sono d'ausilio alla Banca d'Italia per formulare le previsioni sulla liquidità del sistema bancario da comunicare alla BCE per le decisioni sulla liquidità da allocare con le operazioni di politica monetaria.

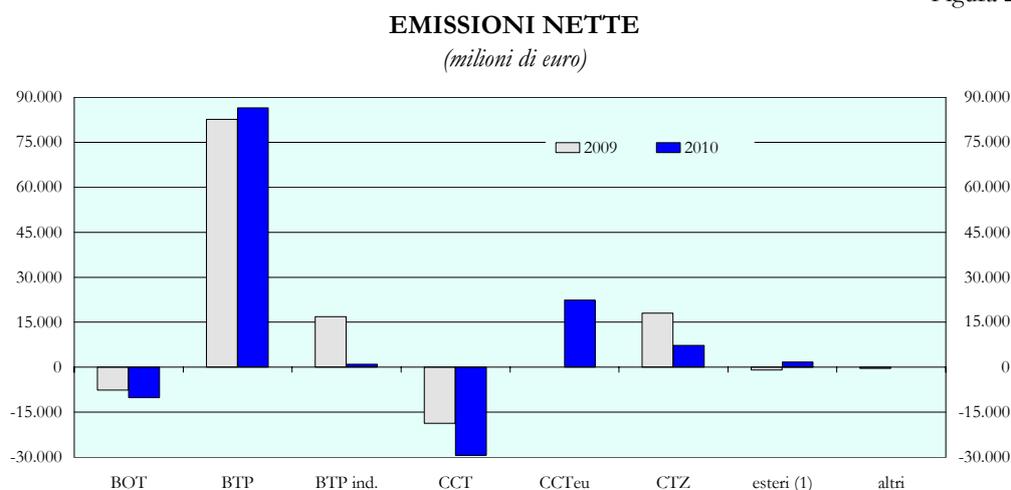
L'attività di collocamento e riacquisto dei titoli del debito pubblico

Nel 2010 sono stati collocati titoli di Stato per un valore nominale complessivo pari a 483,1 miliardi (538,6 miliardi nel 2009), di cui 473,6 miliardi emessi nel mercato domestico. Nei primi cinque mesi del 2011 i collocamenti di titoli domestici sono risultati pari a 205,1 miliardi. Il saldo tra nuovi collocamenti e rimborsi o riacquisti di titoli domestici esistenti (emissioni nette) è stato pari a 77,6 miliardi nel 2010, a fronte di 90,7 miliardi nel 2009 (fig. 2.1). Nei primi cinque mesi del 2011 tale saldo è stato di 55,2 miliardi.

Il principale meccanismo di collocamento di titoli domestici è rappresentato dall'asta, che assicura maggiore trasparenza ed efficienza del mercato primario. Il numero di aste effettuate nel 2010 è stato pari a 233 (122 ordinarie e 111 supplementari riservate agli operatori specialisti), rispetto alle 253 del 2009 (134 ordinarie e 119 supplementari). La diminuzione è dovuta principalmente al minor ricorso del MEF a emissioni di nuove tranches di titoli non più in corso di emissione (*off-the-run*). Nei primi cinque mesi del 2011 il numero delle aste è ulteriormente diminuito rispetto allo stesso periodo del 2010: sono state eseguite 90 aste, di cui 47 ordinarie e 43 supplementari.

Oltre che mediante asta, l'emissione di nuovi titoli può avvenire tramite sindacato di collocamento costituito da un insieme di intermediari scelti di volta in volta dal Ministero. Nel 2010 si è fatto ricorso quattro volte al sindacato di collocamento per l'emissione di un BTP a 10 anni indicizzato all'inflazione, di un BTP nominale a 15 anni e per due nuovi titoli, i CCTeu indicizzati al tasso Euribor a 6 mesi con scadenze a 5 e a 7 anni (cfr. il riquadro: *L'introduzione di un nuovo titolo di Stato a tasso variabile: il certificato di credito del Tesoro indicizzato al tasso Euribor*).

Figura 2.1



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

Nel 2010 il MEF ha continuato ad avvalersi per il collocamento dei titoli a medio e a lungo termine e dei CCT della modalità discrezionale introdotta a settembre del 2008, secondo la quale la quantità di titoli da emettere è ricompresa tra un minimo e un massimo in precedenza comunicato al mercato. Anche nel 2010, nell'utilizzare tale margine discrezionale l'importo emesso è stato in genere uguale o prossimo all'importo massimo offerto.

**La gestione
della procedura d'asta**

Un importante fattore di efficienza nella gestione delle aste è costituito dalla tempestività di esecuzione e comunicazione dei risultati. La nuova procedura interna di collocamento titoli (Coltit), introdotta a settembre del 2008, aveva già considerevolmente migliorato nel corso del 2009 la velocità di esecuzione delle operazioni e di comunicazione dei risultati al mercato. Nel 2010 i tempi di risposta si sono mantenuti su livelli estremamente contenuti (3 minuti per le aste ordinarie e 12 per quelle con scelta discrezionale della quantità da emettere, contro rispettivamente i 4 e gli 11 minuti nel 2009). La velocità di comunicazione dei risultati è ancora più apprezzabile 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.

Nel mese di giugno del 2010 è stato emesso per la prima volta il CCTeu e sono state effettuate, a partire da quella data, operazioni di concambio aventi a oggetto i CCT ordinari, allo scopo di ridurre gradualmente la quantità in circolazione di questi ultimi a favore dei nuovi titoli.

**La domanda
di titoli di Stato**

Tra il 2010 e i primi mesi del 2011 due nuovi operatori esteri hanno stipulato la convenzione tra la Banca d'Italia e gli operatori partecipanti alle aste di collocamento e hanno avanzato richiesta al MEF per diventare operatori specialisti. Il numero di operatori abilitati è passato a 36; tra questi 20 sono operatori specialisti, prevalentemente esteri, che sottoscrivono la quasi totalità delle emissioni. Degli operatori abilitati 26 hanno partecipato almeno una volta alle aste nel 2010,

mentre il numero medio di operatori partecipanti è stato pari a 23, in linea con il 2009. Nei primi cinque mesi del 2011 il numero medio dei partecipanti è salito a 24, anche grazie ai due nuovi operatori abilitati.

Nel 2010 il rapporto tra quantità richiesta e offerta (*cover ratio*) è stato mediamente pari a 1,60, in lieve diminuzione rispetto al 2009 (1,65). Il *cover ratio* calcolato per i soli titoli a breve (BOT), pari a 1,83, è invece risultato leggermente in aumento (1,80 nel 2009). Tra gennaio e maggio del 2011, il *cover ratio* medio è stato pari a 1,58; per i BOT il rapporto ha registrato una flessione, portandosi a 1,70.

Il servizio finanziario sui prestiti del Tesoro emessi all'estero

Al fine di diversificare le fonti di finanziamento, il Ministero effettua emissioni di prestiti denominati in euro e valuta estera sui mercati internazionali mediante consorzio di collocamento. La Banca d'Italia svolge attività attinenti al servizio finanziario, cura l'incasso del capitale all'emissione e il pagamento degli interessi e del capitale alle scadenze previste, accreditando o addebitando il conto disponibilità del Tesoro.

Nel corso del 2010 il Tesoro ha fatto ricorso a emissioni internazionali nell'ambito dei consueti programmi quadro a medio e a lungo termine (MTN Medium Term Note, Global Bond, e Schuldschein) per un ammontare complessivo di 5,7 miliardi a fronte di rimborsi di prestiti giunti a scadenza per 3,5 miliardi.

Il ricorso a emissioni a breve termine (*commercial papers*) si è concentrato soprattutto nel secondo semestre, per un controvalore complessivo in euro di 4,3 miliardi, relativo a 25 prestiti, integralmente rimborsati entro la fine dell'anno.

L'ammontare dei prestiti esteri in circolazione al termine del 2010 ammonta a circa 62 miliardi (60 miliardi alla fine del 2009). A tale esposizione si aggiungono prestiti originariamente contratti da Infrastrutture spa nell'ambito del programma quadro MTN Medium Term Note e successivamente trasferiti al bilancio dello Stato, per un ammontare complessivo di 9,5 miliardi. Anche per questi ultimi la Banca d'Italia svolge il servizio finanziario.

Nei primi cinque mesi del 2011 sono stati emessi titoli sui mercati esteri a scadenza decennale per un controvalore di un miliardo di euro, a fronte di rimborsi per un controvalore di 4,7 miliardi. Nel medesimo periodo il Tesoro ha fatto ricorso al programma di emissione di carta commerciale, raccogliendo 574 milioni fino al 23 maggio, e successivamente riducendo l'importo emesso a 341 milioni.

Al fine di limitare l'esposizione al rischio di cambio e di tasso di interesse delle posizioni debitorie espresse in valuta estera, il Tesoro italiano ricorre in via ordinaria alla stipula di contratti derivati (*cross currency swaps* e *interest rate swaps*). Nel 2010 è stato assicurato il servizio finanziario per 135 contratti della specie. A seguito delle operazioni di copertura, la quasi totalità del debito espresso in valuta diversa dall'euro risulta immunizzato dal rischio di cambio.

L'INTRODUZIONE DI UN NUOVO TITOLO DI STATO A CEDOLA VARIABILE: IL CERTIFICATO DI CREDITO DEL TESORO INDICIZZATO AL TASSO EURIBOR (CCTEU)

Dal giugno del 2010 il MEF ha lanciato sul mercato i certificati di credito del Tesoro indicizzato al tasso Euribor (CCTeu), una nuova categoria di titoli a cedola variabile la cui struttura ricalca quella dei comuni titoli delle specie messi in circolazione da altri emittenti sovrani e privati dell'area dell'euro e prevede il pagamento di cedole semestrali determinate sulla base del tasso Euribor a sei mesi maggiorato di uno spread.

Con l'introduzione del CCTeu il MEF intende allargare la base degli investitori in titoli a tasso variabile, con particolare riguardo alla componente internazionale, e rafforzare i livelli di efficienza e liquidità del mercato secondario di tali strumenti, condizionato dalla dimensione prevalentemente domestica.

Il nuovo parametro di indicizzazione è uno dei principali indicatori del mercato monetario dell'area dell'euro e gode di un'ampia diffusione fra gli operatori del comparto obbligazionario europeo; esso, pertanto, conferisce al CCTeu l'idoneità a fungere da strumento di copertura per passività indicizzate al medesimo parametro (come ad es. i mutui ipotecari sugli immobili) e lo rende più facilmente confrontabile con altre obbligazioni a tasso variabile presenti sul mercato.

Il CCTeu è destinato a sostituire gradualmente i consueti CCT indicizzati al tasso dei BOT semestrali.

Le prime emissioni della nuova tipologia di titolo sono state effettuate con sindacato di collocamento e regolate sia per cassa sia mediante concambio con i preesistenti CCT indicizzati al BOT; a regime il nuovo titolo viene collocato mediante il sistema dell'asta marginale sul prezzo.

Al 31 maggio 2011 i CCTeu in circolazione ammontavano a 29,2 miliardi e costituivano circa la metà dei titoli sovrani dell'area dell'euro a cedola variabile indicizzati allo stesso parametro.

Sul piano domestico tale ammontare è pari al 18 per cento del totale dei titoli indicizzati a tassi di interesse. Tale incidenza è destinata ad aumentare progressivamente, con lo scadere dei CCT che saranno rinnovati con CCTeu.

2.3 La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario

La Banca d'Italia gestisce le riserve ufficiali del Paese, detenute dall'Istituto stesso, e il portafoglio finanziario in euro a fronte delle riserve e dei fondi patrimoniali propri. Nel 2010 l'attività è stata orientata essenzialmente a difendere il valore patrimoniale degli investimenti in un contesto di particolare turbolenza dei mercati.

Nella gestione delle riserve e del portafoglio finanziario si è provveduto a rafforzare il sistema di controllo dei rischi complessivi. A tal fine è stato approvato dal Comitato strategie e rischi finanziari e dal Direttorio un progetto di nuovo sistema di

controllo basato sulla periodica valutazione del complesso dei rischi di varia natura che gravano sulla Banca e sulla verifica della loro permanenza entro limiti prestabiliti. Nel corso del 2010 è stato ulteriormente affinato il sistema del controllo delle esposizioni per controparte attraverso l'utilizzo di nuovi indicatori di merito creditizio e la razionalizzazione dei criteri di selezione delle controparti. Sono stati anche rivisti alcuni limiti posti internamente all'attività di investimento nell'ottica di una maggiore protezione dal rischio.

La gestione delle riserve ufficiali

Nel 2010 il quadro istituzionale relativo alla gestione delle riserve ufficiali non è stato interessato da variazioni di rilievo. L'Istituto ha gestito le riserve ufficiali del Paese, che costituiscono parte integrante di quelle dell'Eurosistema; inoltre ha cura to la gestione di una quota delle riserve ufficiali in dollari statunitensi di proprietà della BCE, pari a circa 10 miliardi di dollari, sulla base di obiettivi e criteri definiti dal Consiglio direttivo della BCE stessa.

Al 31 dicembre 2010 il controvalore in euro delle attività nette in valuta (tav. 2.2) risultava pari a 27,7 miliardi, in aumento del 10 per cento rispetto all'anno precedente a seguito del complessivo andamento del tasso di cambio dell'euro. Il controvalore in euro delle riserve auree ammontava a 83,2 miliardi, in aumento del 37,7 per cento rispetto alla fine del 2009, grazie al significativo apprezzamento della quotazione dell'oro. Nel 2010 i crediti verso il Fondo monetario internazionale (FMI) sono aumentati a seguito dell'apprezzamento dei diritti speciali di prelievo (DSP) nei confronti dell'euro e per effetto di utilizzi di fondi per l'erogazione di finanziamenti a paesi terzi che hanno determinato un aumento della posizione netta dell'Italia nei confronti dell'FMI. Hanno concorso all'aumento anche le operazioni effettuate nell'ambito dell'accordo per l'acquisto e la vendita di DSP, stipulato dall'Istituto con l'FMI il 13 aprile 2010.

Tavola 2.2

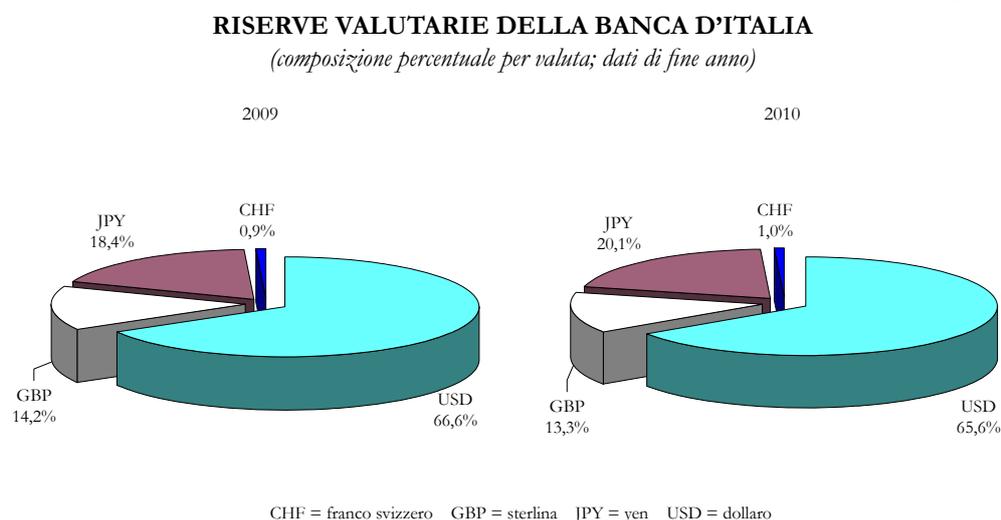
ORO E ATTIVITÀ NETTE IN VALUTA (1) (in milioni di euro)

Voci	2009	2010
Dollari statunitensi	16.396	18.175
Sterline inglesi	3.487	3.682
Yen giapponesi	4.524	5.571
Franchi svizzeri	228	268
Altre valute.....	4	4
Oro	60.410	83.197
DSP relativi alle attività nette verso l'FMI.....	1.221	1.853
Totale ...	86.270	112.750

(1) Valutati ai cambi e ai prezzi di mercato. Non sono incluse le attività finanziarie (*exchange-traded funds* e quote di OICR) denominate in valuta estera detenute a fronte delle riserve ordinaria e straordinaria, degli accantonamenti e degli altri fondi patrimoniali, in quanto costituiscono una posizione in valuta separata.

Nel corso del 2010 la composizione delle riserve valutarie è variata solo lievemente; la diversa composizione ha riflesso i movimenti del cambio delle valute di riserva contro euro (fig. 2.2).

Figura 2.2



Nei primi mesi del 2011 il controvalore delle riserve valutarie si è ridotto a seguito della vendita di una quota di dollari e yen, a fronte dei quali sono stati effettuati acquisti confluiti nel portafoglio finanziario. Tale ricomposizione dell'attivo patrimoniale è il frutto di decisioni strategiche assunte con l'obiettivo di una composizione ottimale di lungo periodo degli investimenti della Banca. Nello stesso periodo è ulteriormente aumentato il valore delle riserve auree a seguito della prosecuzione del trend al rialzo della quotazione dell'oro.

La Banca detiene un portafoglio finanziario di proprietà interamente investito in attività finanziarie denominate in euro, diverse da quelle riconducibili alla politica monetaria e alla gestione delle riserve valutarie. Fanno parte del portafoglio anche gli investimenti a fronte di fondi e riserve patrimoniali e quelli attinenti al trattamento di quiescenza del personale.

Il portafoglio finanziario in euro

Al 31 dicembre 2010 il valore del portafoglio finanziario ammontava a 122,1 miliardi, rispetto ai 103,6 di fine 2009. Il portafoglio era investito per il 93,8 per cento in titoli obbligazionari (essenzialmente titoli di Stato italiani e degli altri principali paesi dell'area dell'euro) e per il resto in azioni e quote di organismi di investimento collettivi del risparmio (OICR) di natura azionaria in massima parte in euro (fig. 2.3).

Nel corso del 2010 è proseguito il processo di diversificazione geografica del comparto azionario (nell'area dell'euro e negli Stati Uniti) mediante l'acquisto di quote di organismi di investimento collettivo del risparmio e l'investimento diretto in azioni. Nel comparto obbligazionario, gli acquisti hanno riguardato titoli nominali e indicizzati all'inflazione emessi dallo Stato italiano e dai principali paesi dell'area euro.

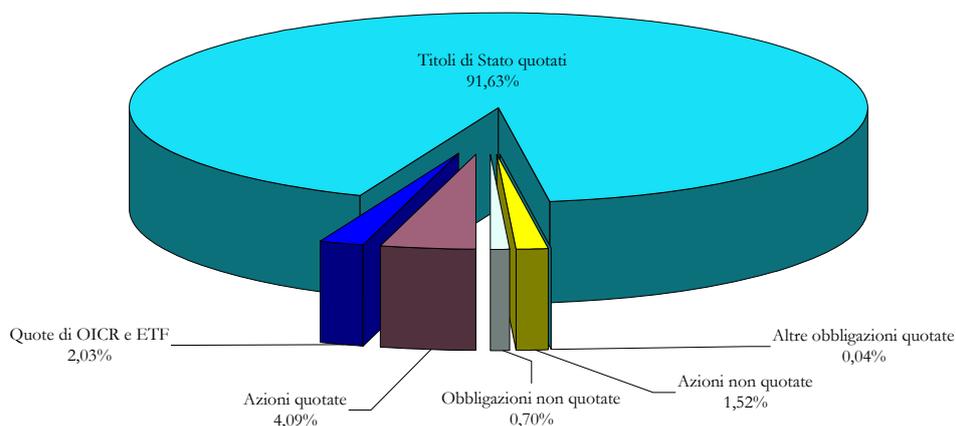
L'Istituto cura inoltre la gestione del Fondo pensione complementare a contribuzione definita, istituito per il personale assunto a partire dal 28 aprile 1993; il patri-

Il portafoglio del fondo pensione complementare

monio del fondo risulta separato sotto il profilo amministrativo e contabile da quello dell'Istituto. Al 31 dicembre 2010, il valore del Fondo si attestava a 174 milioni.

Figura 2.3

**COMPOSIZIONE DEGLI INVESTIMENTI FINANZIARI
DELLA BANCA D'ITALIA: RIPARTIZIONE PER CLASSI DI ATTIVITÀ**
(valori percentuali; dati di fine 2010)



**La gestione
del rischio operativo**

Nel corso del 2010 è stata avviata un'attività di autovalutazione finalizzata alla quantificazione dell'esposizione al rischio operativo sull'attività di investimento. A questo fine è stato anche istituito un registro per la raccolta e la classificazione degli eventi occorsi nell'ambito dell'operatività del comparto.

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, degli intermediari finanziari, degli istituti di moneta elettronica e di quelli di pagamento. L'attività di supervisione deve essere svolta perseguendo i fini della stabilità, efficienza e competitività del sistema finanziario nel suo complesso, della sana e prudente gestione degli intermediari nonché dell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia e finanziaria.

Il Testo unico della finanza (TUF) individua le finalità della vigilanza sugli intermediari che operano nel settore dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio (banche, società di gestione del risparmio, società di investimento a capitale variabile, società di intermediazione mobiliare) nella salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario, nella tutela degli investitori, nella stabilità, nel buon funzionamento e nella competitività del sistema, nonché nell'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria. In questo ambito, alla Banca d'Italia competono i controlli sul contenimento del rischio, sulla stabilità patrimoniale e sulla sana e prudente gestione degli intermediari.

La riforma della disciplina sull'intermediazione finanziaria realizzata con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (cfr. i riquadri: *La riforma dell'intermediazione finanziaria e dei canali distributivi* e *I controlli sulle finanziarie dell'albo unico alla luce della riforma*) ha inciso radicalmente sui compiti di vigilanza assegnati all'Istituto in questo settore. Con la previsione di un unico albo viene superato l'attuale doppio regime di intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale e intermediari per i quali sono previsti controlli meno estesi: tutti gli operatori che erogano credito sono assoggettati a supervisione nella fase di accesso al mercato, in quella di normale operatività e in caso di crisi. Le attività di alcuni intermediari (cambiavalute, società di cartolarizzazione, soggetti non operanti nei confronti del pubblico) vengono liberalizzate e i relativi elenchi abrogati; per altri (operatori di microcredito, confidi minori, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi) è prevista la costituzione di appositi organismi di controllo operanti sotto la supervisione della Banca d'Italia (cfr. il riquadro: *Gli organismi di autoregolamentazione previsti dal D.lgs. 141/2010*).

Un ruolo importante è attribuito alla Banca d'Italia in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo (decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231): essa emana la normativa secondaria, sovrintende al rispetto delle

norme e adotta i relativi interventi correttivi e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati. L'Unità di informazione finanziaria (UIF), che opera in condizioni di autonomia e indipendenza all'interno della Banca d'Italia, raccoglie le segnalazioni sospette, le analizza e le comunica alle autorità competenti. Lo scorso mese di marzo la Banca d'Italia ha emanato le istruzioni in materia di organizzazione, controlli e procedure che gli intermediari devono adottare per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo (cfr. il riquadro: *Il provvedimento sull'organizzazione, le procedure e i controlli interni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo*). La disciplina tiene conto delle caratteristiche operative e dimensionali dei destinatari (principio di proporzionalità), prevede adempimenti ai vari livelli dell'organizzazione aziendale e introduce una specifica funzione aziendale dedicata all'antiriciclaggio. Quest'ultima, in condizioni di indipendenza dalle altre strutture operative e con l'ausilio di risorse adeguate, risponderà della predisposizione e corretta operatività delle procedure, darà consulenza agli organi aziendali e definirà le iniziative di formazione del personale.

Nell'esercizio della propria attività di ricezione e analisi delle segnalazioni degli intermediari, la UIF ha contribuito all'identificazione degli indicatori di anomalia utili per l'individuazione delle operazioni sospette, supportando la Banca d'Italia nell'emanazione del relativo provvedimento (agosto 2010).

Alla Banca d'Italia compete promuovere la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e la correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. Dopo le significative novità introdotte in materia nel luglio 2009, il D.lgs. 141/2010 ha riordinato la disciplina contenuta nel TUB. La trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti con la clientela sono ora esplicite finalità che la Banca d'Italia deve perseguire nell'esercizio dei poteri previsti dal titolo VI del TUB (cfr art. 127). È significativa anche la previsione secondo cui, nel perseguimento delle citate finalità, la Banca d'Italia può dettare disposizioni in materia di organizzazione e controlli interni.

Nel 2010 è proseguita l'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), istituito nel 2009 in attuazione dell'art. 128-*bis* del TUB, quale sistema per la risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela (cfr. il riquadro: *L'Arbitro Bancario Finanziario*). L'ABF assicura effettività della tutela, rappresentatività degli interessi coinvolti, rapidità e imparzialità delle decisioni. La Banca d'Italia continua a esaminare gli esposti nei confronti degli intermediari, integrando tale attività nell'ordinaria azione di vigilanza.

Nel marzo del 2011 la Banca d'Italia ha pubblicato e sottoposto a consultazione il primo programma dell'attività normativa da emanare nel corso dell'anno nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria. Con il piano, che sarà aggiornato annualmente, è stata data attuazione alle previsioni del regolamento sull'adozione degli atti normativi o di contenuto generale emanato nel marzo del 2010, in conformità con l'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (legge per la tutela del risparmio). L'iniziativa, nel definire l'oggetto degli atti normativi da emanare nel 2011, le fasi del processo e la probabile tempistica, è parte di quel processo di *better regulation* con il quale viene rafforzata la trasparenza dell'azione normativa; promosso il confronto con il mercato; consentito agli operatori di programmare le ricadute che le diverse iniziative normative possono avere sulla loro attività.

L'azione di vigilanza ha continuato a essere caratterizzata da un approccio orientato all'analisi delle diverse tipologie di rischio, applicato su base consolidata e basato sul principio di proporzionalità.

Il coordinamento fra controlli a distanza e verifiche ispettive ha consentito di presidiare situazioni di sovraesposizione ai rischi; l'integrazione con l'analisi macroprudenziale ha permesso un'individuazione precoce dei fattori di rischio e dei potenziali effetti sui profili patrimoniali e reddituali, rafforzando la capacità del sistema e degli intermediari di fronteggiare eventuali situazioni di crisi.

Le analisi dei singoli intermediari sono state integrate nella più ampia valutazione della stabilità finanziaria, assicurando tempestività nell'individuazione dei fattori di potenziale vulnerabilità del sistema. Nel dicembre del 2010 è stato pubblicato il primo numero del *Rapporto sulla stabilità finanziaria*. Con tale pubblicazione, che sarà aggiornata periodicamente, la Banca d'Italia illustra le analisi condotte sulle condizioni del sistema finanziario italiano, inquadrato nel contesto macroeconomico e finanziario mondiale, nonché sui principali fattori di rischio e sul loro possibile impatto.

3.2 Gli intermediari vigilati

Alla fine del 2010 operavano in Italia 760 banche, 111 società di intermediazione mobiliare (SIM), 198 società di gestione del risparmio (SGR) e società di investimento a capitale variabile (Sicav), 3 istituti di moneta elettronica (Imel), la divisione Bancoposta di Poste italiane spa e la Cassa depositi e prestiti (CDP), nonché il primo istituto di pagamento iscritto nell'albo di cui all'art. 114-*septies* del TUB secondo la nuova cornice regolamentare prevista dal decreto di attuazione della direttiva sui servizi di pagamento (tav. 3.1).

Le società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB erano 195. Le cancellazioni dall'elenco sono per lo più derivate dalle novità normative introdotte con il decreto ministeriale 17 febbraio 2009, n. 29 e con il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 che hanno consentito di escludere dal novero dei soggetti sottoposti a vigilanza le società che svolgono l'attività di factoring esclusivamente nei confronti del gruppo di appartenenza (cosiddette società *captive*) o che prestano servizi di pagamento su circuiti limitati. Sono stati, inoltre, cancellati gli intermediari che presentavano un volume di attività finanziaria inferiore al limite normativo (104 milioni).

Le società finanziarie iscritte nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB erano 1.288, di cui 387 società veicolo in operazioni di cartolarizzazione (SPV). Rispetto all'anno precedente, il numero degli intermediari si è ridotto di 123 unità. La flessione, che è continuata anche nei primi mesi del 2011, riflette il progressivo esaurimento delle iscrizioni, il crescente numero di cancellazioni su istanza di parte e l'aumento delle cancellazioni d'ufficio a seguito dell'azione congiunta delle analisi cartolari e delle verifiche ispettive. Relativamente agli SPV di cui all'art. 3 della legge 30 aprile 1999 n. 130, dal 13 maggio dell'anno in corso è venuto meno l'obbligo di iscrizione nell'elenco generale, così come stabilito dal D.lgs. 141/2010.

La struttura del sistema bancario e finanziario

STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

Tipo intermediario	31 dicembre 2009				31 dicembre 2010			
	Numero intermediari				Numero intermediari			
	Inclusi nei gruppi bancari (1)	Inclusi nei gruppi di SIM (1)	Non inclusi nei gruppi	Totale	Inclusi nei gruppi bancari (1)	Inclusi nei gruppi di SIM (1)	Non inclusi nei gruppi	Totale
Gruppi bancari	–	–	–	75	–	–	–	76
Gruppi di SIM	–	–	–	18	–	–	–	19
Banche	217	–	571	788	205	–	555	760
di cui: <i>banche spa</i>	191	–	56	247	178	–	55	233
<i>banche popolari</i>	16	–	22	38	17	–	20	37
<i>banche di credito cooperativo</i>	9	–	412	421	9	–	406	415
<i>succursali di banche estere</i>	1	–	81	82	1	–	74	75
Società di intermediazione mobiliare	15	20	80	115	11	22	78	111
Società di gestione del risparmio e Sicav	39	5	160	204	35	6	157	198
Società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB	64	–	108	172	69	–	126	195
Società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex art. 106 del TUB	72	2	1.337	1.411	73	2	1.213	1.288
Istituti di moneta elettronica (Imel) ...	–	–	3	3	–	–	3	3
Istituti di pagamento	–	–	–	–	–	–	1	1
Altri intermediari vigilati (2)	–	–	2	2	–	–	2	2

Fonte: albi ed elenchi di vigilanza.
(1) Di proprietà italiana o sotto gruppi nazionali con impresa madre estera; sono comprese le banche e le SIM capogruppo. – (2) Bancoposta e Cassa depositi e prestiti.

Nelle sezioni dell'elenco generale previste dall'articolo 155 comma 4 e comma 6 risultavano iscritti 633 consorzi di garanzia collettiva fidi e 126 casse peota. Nei relativi albi ed elenchi previsti dalle discipline di settore erano iscritti 68.437 agenti in attività finanziaria, 128.681 mediatori creditizi e 285 operatori professionali in oro.

L'entrata in vigore del D.lgs. 141/2010 ha fatto venir meno gli obblighi di iscrizione previsti dagli articoli 113 e 155 comma 5 del TUB, con la conseguente cancellazione dalle apposite sezioni dell'elenco di 16.900 intermediari non operanti nei confronti del pubblico (holding di partecipazione) e di 425 cambiavalute.

I gruppi bancari erano 76 e includevano, fra le società con sede in Italia, 205 banche, 11 SIM, 35 SGR, 20 finanziarie di partecipazione, tra cui 6 con il ruolo di capogruppo, 199 altre società finanziarie e 94 società strumentali. Complessivamente 20 gruppi avevano insediamenti all'estero (63 succursali e 98 filiazioni). Le banche estere operavano in Italia con 76 succursali e 23 filiazioni.

Nel 2010 nel nostro paese hanno continuato a essere sottoposti a vigilanza supplementare 6 conglomerati finanziari, di cui 3 svolgono in modo prevalente attività bancaria e finanziaria. Per questi ultimi, la Banca d'Italia è responsabile del coordinamento dell'attività di vigilanza e garantisce che essi adottino politiche e procedure interne volte ad assicurare l'adeguatezza patrimoniale e il controllo della concentrazione dei rischi e delle transazioni infragruppo.

Si è intensificata l'attività di "bancassicurazione" attraverso la sottoscrizione di accordi commerciali di distribuzione di polizze assicurative spesso legate a prodotti finanziari.

La raccolta diretta delle banche (depositi e obbligazioni) dalla clientela ordinaria era pari alla fine del 2010 a 1.794 miliardi; la raccolta indiretta (attività in custodia e in gestione) ammontava a 3.314 miliardi. Le banche finanziavano il settore privato e pubblico per circa 1.735 miliardi; i loro dipendenti erano 329.033, in calo dell'1 per cento rispetto al 2009.

La raccolta diretta e indiretta

La raccolta effettuata da Bancoposta era di 36 miliardi, a cui si aggiungono 98 miliardi di libretti e 198 miliardi di buoni fruttiferi postali. Parte di questi fondi (89 miliardi) è utilizzata dalla CDP nell'ambito della gestione separata finalizzata al finanziamento degli enti pubblici e degli altri soggetti ammessi al credito erogato nella stessa gestione; i finanziamenti in essere presso la gestione ordinaria della CDP diretta al finanziamento delle infrastrutture erano pari a 3 miliardi. Ad aprile di quest'anno è stata deliberata la costituzione di un patrimonio destinato alle attività della Divisione Bancoposta, che consentirà in prospettiva di assoggettare la Divisione al rispetto dei requisiti prudenziali.

Alla fine del 2010 le banche operavano attraverso 33.640 sportelli e 27.657 promotori finanziari. Rispetto all'anno precedente il numero di sportelli automatici (ATM) si è ridotto del 6,9 per cento, a 44.879; il numero di POS è cresciuto del 9,4 per cento, a circa 1,47 milioni. Le succursali che fanno capo a Bancoposta erano 13.340, localizzate in 7.670 Comuni. In 2.215 Comuni (in cui risiede il 3,6 per cento della popolazione italiana) non erano presenti sportelli bancari; in 1.861 di questi vi era almeno uno sportello postale.

La rete distributiva

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 4,2 per cento; il numero dei negozi finanziari è diminuito del 7,9 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 15,4 milioni di clienti (13,2 milioni nel 2009), quelli di tipo informativo da 3,9 milioni (3,7 nel 2009); il 7,6 per cento della clientela è costituito da imprese. Il numero dei clienti che operano attraverso il canale telefonico è pari a 9,4 milioni.

3.3 La cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale si è concentrata sull'approvazione della riforma dei requisiti di capitale e di liquidità delle banche (cosiddetta Basilea 3) e delle raccomandazioni elaborate dal Financial Stability Board (FSB) per ridurre l'azzardo morale delle istituzioni sistemicamente rilevanti. Nelle sedi internazionali sono ora in corso i lavori per attuare le raccomandazioni approvate dal Gruppo dei Venti (G20) con particolare riferimento alle misure necessarie per ridurre i rischi delle istituzioni a rilevanza sistemica.

La Banca d'Italia continua il suo impegno nei comitati internazionali per rafforzare il sistema finanziario e promuovere la convergenza delle regole e delle prassi di vigilanza; fornisce supporto e consulenza al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) sui progetti legislativi avviati dalla Commissione e dal Consiglio europeo in materia bancaria e finanziaria.

La revisione della regolamentazione prudenziale

Le nuove regole sul capitale e sulla liquidità delle banche, pubblicate nel dicembre 2010 dal Comitato di Basilea, perseguono il rafforzamento della qualità e della quantità del capitale; il contenimento della leva finanziaria del sistema; l'attenuazione dei possibili effetti prociclici delle regole prudenziali; l'introduzione di requisiti quantitativi a fronte del rischio di liquidità (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2010).

La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori per la definizione delle nuove regole sostenendo posizioni volte a tener conto delle specificità delle banche italiane. L'impatto di alcune proposte contenute nel documento di consultazione del dicembre 2009 (ad esempio la deduzione integrale dal patrimonio delle attività per imposte anticipate e degli interessi di minoranza) è stato attenuato. Nella versione finale delle regole, infatti, è stata prevista una franchigia pari al 15 per cento del *common equity* per la deduzione dell'insieme di attività per imposte anticipate, partecipazioni azionarie rilevanti in società bancarie, finanziarie e assicurative non consolidate e diritti relativi al servicing dei mutui ipotecari. È stato inoltre parzialmente riconosciuto il contributo patrimoniale alla copertura dei rischi a livello consolidato degli interessi di minoranza detenuti in banche e altre società appartenenti al gruppo soggette a regolamentazione equivalente a quella bancaria (cfr. il riquadro: *La riforma della disciplina del capitale e della liquidità delle banche*, in *Bollettino economico* n. 62, 2010).

Il sistema bancario ombra

L'introduzione di regole più severe per le banche rende urgente sottoporre a sorveglianza le attività del cosiddetto sistema bancario ombra (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2010). Una volta individuate le attività che originano rischi di natura sistemica o che sono utilizzate a fini di arbitraggio regolamentare, l'FSB definirà possibili opzioni regolamentari. La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'FSB che sottoporrà proprie raccomandazioni al G20 nell'autunno del 2011. L'Italia si caratterizza per un perimetro della regolamentazione già molto ampio, circostanza che riduce la dimensione del sistema bancario ombra nel nostro paese.

I rischi connessi con le istituzioni sistemiche

Tra le misure necessarie per completare la riforma particolare importanza rivestono quelle dirette a ridurre l'azzardo morale delle istituzioni finanziarie di rilevanza

sistemica (*Systemically Important Financial Institutions*, SIFI). Sono in corso lavori presso l'FSB per attuare le raccomandazioni approvate dal G20 nell'ottobre 2010. I risultati saranno presentati in occasione del vertice che si terrà nel novembre 2011. Le linee d'azione individuate riguardano, da un lato, la riduzione della probabilità di fallimento delle SIFI, attraverso l'imposizione di misure per accrescere la capacità di assorbimento delle perdite e una vigilanza più intensa ed efficace; dall'altro, la riduzione dell'impatto di un loro eventuale fallimento grazie all'adozione di efficaci regimi di risoluzione delle crisi, tali da minimizzare i costi per i contribuenti, anche attraverso la previsione di passività che possano essere svalutate in caso di crisi (*bail-inable claims*; cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2010).

La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'FSB, in consultazione con il Comitato di Basilea, per presentare proposte sulla calibrazione del *buffer* di capitale che si applicherà alle SIFI, inizialmente alle SIFI globali (G-SIFI), e sugli strumenti che potranno essere utilizzati per rispettarlo. Il *buffer* dovrà tenere conto dell'impatto sul sistema finanziario del fallimento di una SIFI e della rilevanza sistemica dell'istituzione, espressa da alcuni indicatori: la dimensione, l'attività su scala globale, le interconnessioni, la rilevanza in specifici segmenti del mercato finanziario, la complessità.

La Banca d'Italia sostiene la metodologia elaborata dal Comitato di Basilea per l'identificazione delle SIFI globali; tale metodologia tiene conto in modo appropriato dei diversi aspetti che caratterizzano la rilevanza sistemica di una istituzione.

Al fine di ridurre l'impatto del fallimento di una SIFI, l'FSB è impegnato a individuare le caratteristiche essenziali di regimi efficaci per la gestione delle crisi. In tale ambito la Banca d'Italia sostiene la necessità che l'armonizzazione degli strumenti e dei poteri a disposizione delle autorità sia sostanziale e che venga introdotto un approccio unitario per la gestione della crisi dei gruppi, basato sull'introduzione del concetto di gruppo e sull'identificazione di un'autorità che gestisca in modo coordinato la crisi delle società che ne fanno parte, in analogia con quanto previsto dal quadro normativo italiano.

Nell'ambito dei lavori diretti a migliorare il coordinamento fra le autorità, la Banca d'Italia ritiene che gli accordi di cooperazione tra le autorità dei diversi paesi, che dovranno essere stipulati per ciascuna delle G-SIFI entro la fine del 2011, dovrebbero essere rafforzati attraverso la definizione di principi a livello internazionale. Analogamente a quelli che si applicano alla vigilanza delle istituzioni cross-border in condizioni di normale operatività, i principi dovrebbero stabilire ruoli e responsabilità delle autorità coinvolte nella soluzione della crisi.

L'FSB sta inoltre conducendo lavori per individuare gli elementi essenziali dei piani di risanamento e risoluzione (Recovery and Resolution Plan, RRP) che dovranno essere predisposti per i grandi gruppi e per stabilire i criteri con cui valutare la *resolvability* delle istituzioni.

La Banca d'Italia ritiene che gli RRP possano costituire uno strumento utile per accrescere la preparazione delle autorità e degli intermediari ad affrontare e gestire un'eventuale crisi, permettendo di identificare in anticipo eventuali ostacoli di natura

giuridica o operativa alla soluzione delle crisi, specie di quelle cross-border. L'obbligo di redigere i piani dovrebbe tuttavia essere introdotto gradualmente, a cominciare dalle istituzioni a rilevanza sistemica, e poi esteso agli altri intermediari secondo un principio di proporzionalità.

**Il rafforzamento
delle infrastrutture
di mercato
e i derivati OTC**

La riduzione del rischio sistemico derivante dall'interconnessione delle SIFI con altri intermediari finanziari richiede il rafforzamento delle infrastrutture di mercato e la riforma dei derivati over-the-counter (OTC), secondo le linee indicate dal G20 (cfr. il capitolo 4: *Le funzioni di supervisione sui mercati e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti* in questa *Relazione al Parlamento e al Governo* e il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella *Relazione sull'anno 2010*).

Nel dicembre 2010 il Comitato di Basilea ha emanato nuove regole sul rischio di controparte che comportano un significativo aumento dei requisiti patrimoniali a fronte delle esposizioni in derivati OTC. È stato anche introdotto un nuovo requisito per tenere conto del rischio di perdite dovute al deterioramento del merito creditizio delle controparti, oltre che del loro default. La Banca d'Italia ha seguito con attenzione la calibrazione del nuovo requisito; con l'ausilio degli intermediari italiani più avanzati nella modellistica sul rischio di controparte, effettuerà simulazioni retrospettive per verificare quale sarebbe stato l'andamento dei nuovi requisiti nelle fasi più acute della crisi.

Il Comitato di Basilea è ora impegnato nella definizione di regole per il trattamento delle esposizioni verso controparti centrali. In questo processo è fondamentale la collaborazione con il Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) e con l'International Organization of Securities Commissions (Iosco), che stanno predisponendo una nuova versione delle raccomandazioni per le controparti centrali emanate nel 2004. I lavori dovrebbero concludersi entro la fine del 2011 (cfr. il capitolo 4: *Le funzioni di supervisione sui mercati e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti*). In questo contesto la Banca d'Italia – cui competono istituzionalmente sia la vigilanza bancaria sia la supervisione sulle controparti centrali – è impegnata a sostenere un approccio fondato sul dialogo aperto fra le due comunità di supervisori. L'obiettivo è quello di garantire che il quadro regolamentare sia opportunamente bilanciato in termini di regole e requisiti e non alimenti arbitraggi.

**La revisione
della normativa
contabile
internazionale**

Nelle sedi internazionali è in fase di completamento il progetto di revisione della normativa contabile, avviato nell'ottobre 2008, al fine di correggere i limiti messi in luce dalla crisi finanziaria, accrescere la trasparenza informativa e favorire la convergenza degli standard a livello globale.

L'International Accounting Standards Board (IASB) ha organizzato la revisione del principio contabile IAS 39 in materia di strumenti finanziari in tre moduli: il primo, relativo alle regole di classificazione e valutazione, si è già concluso con la pubblicazione dell'IFRS 9, principio non ancora omologato in Europa; il secondo e il terzo modulo riguardanti, rispettivamente, la valutazione al costo ammortizzato (*impairment*) degli strumenti finanziari e le operazioni di copertura (*hedge accounting*), sono ancora in fase di definizione, dopo la chiusura del periodo di consultazione. Il testo definitivo è atteso per l'estate del 2011.

Per quanto riguarda l'*impairment*, nella fase di consultazione il Comitato di Basilea e la nuova autorità bancaria europea (la European Banking Authority, EBA, ex Committee of European Banking Supervisors, CEBS) hanno espresso apprezzamento per lo sviluppo, da parte dello IASB in cooperazione con il Financial Accounting Standards Board statunitense (FASB), di un modello di determinazione degli accantonamenti e delle svalutazioni di tipo *forward looking* – basato sul concetto di perdita attesa (*expected loss*), anziché di perdita avvenuta (*incurred loss*). È stato tuttavia sottolineato che ulteriori semplificazioni sono possibili per ridurre le complessità di applicazione dei modelli proposti, avvicinandoli ai sistemi interni di misurazione del rischio di credito. La Banca d'Italia ha sottolineato la necessità di stabilire regole chiare e precise sulla distinzione tra *bad book* e *good book*, possibilmente basate sulla definizione di attività deteriorate (*defaulted assets*) prevista da Basilea 2, nonché di trovare accorgimenti per attenuare la potenziale prociclicità del modello di determinazione delle svalutazioni proposto dallo IASB.

È in corso la revisione della struttura di governance dello IASB (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza*, nella Relazione sull'anno 2010). Il Comitato di Basilea e l'EBA hanno espresso apprezzamento per le modifiche proposte; permangono tuttavia perplessità sul grado di coinvolgimento delle autorità di vigilanza nel processo di fissazione degli standard contabili internazionali, ritenuto ancora insufficiente in relazione all'impatto delle regole contabili sulla stabilità del sistema finanziario.

Nei primi mesi del 2011 la Commissione europea ha condotto il negoziato con gli Stati membri dell'Unione europea (UE) per recepire nella legislazione comunitaria le nuove regole prudenziali approvate nel dicembre 2010 dal Comitato di Basilea. La proposta formale della Commissione, che darà avvio alla procedura di codecisione con il Consiglio e con il Parlamento europeo, sarà presentata entro l'estate del 2011.

La Banca d'Italia ha attivamente contribuito al negoziato che si è svolto in sede europea, partecipando ai gruppi di lavoro costituiti presso la Commissione e intervenendo nella consultazione pubblica che si è svolta nei primi mesi del 2010. La posizione della Banca d'Italia è stata volta ad assicurare piena coerenza con il framework regolamentare stabilito dal Comitato di Basilea per evitare distorsioni competitive tra gli intermediari che operano nelle diverse giurisdizioni.

Con riferimento al capitale, la Banca d'Italia ha sostenuto la necessità di giungere a una definizione chiara e uniforme degli aggregati patrimoniali e di conferire all'EBA la responsabilità di emanare standard tecnici vincolanti in materia di computabilità degli strumenti di capitale.

In merito al *buffer* anticiclico di capitale, le proposte avanzate dalla Banca d'Italia sono dirette ad assicurare la coerenza con le linee approvate a livello internazionale e a distinguere nettamente i ruoli dell'EBA e del Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB), che dovrebbero avere responsabilità rispettivamente sugli aspetti micro e macroprudenziali del nuovo framework (cfr. il riquadro: *Le nuove autorità di vigilanza europee*).

Le iniziative regolamentari a livello europeo: il recepimento di Basilea 3

LE NUOVE AUTORITÀ DI VIGILANZA EUROPEE

Dal primo gennaio 2011 sono operative le nuove autorità di vigilanza europee: il Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB), con funzioni di vigilanza macroprudenziale, e le tre autorità di vigilanza microprudenziale (European Supervisory Authorities, ESA): per il settore bancario la European Banking Authority, EBA; per quello mobiliare la European Securities and Markets Authority, ESMA; per quello assicurativo la European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA. La Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia e delle finanze hanno partecipato attivamente al negoziato che ha portato alla riforma: è stato necessario far convergere posizioni molto distanti come quella del Parlamento europeo – che sosteneva la centralizzazione della vigilanza dei gruppi con attività ramificata in più paesi – e posizioni più conservatrici, come quelle di alcuni Stati favorevoli al mantenimento di estesi poteri e responsabilità in capo ai supervisori nazionali.

L'attività dell'ESRB si concentra nell'individuazione e nel monitoraggio dei rischi per la stabilità finanziaria derivanti da fenomeni quali l'eccessiva crescita del credito, il livello di indebitamento del sistema, la dinamica dei prezzi delle attività finanziarie, il grado di interconnessione tra le istituzioni e i mercati finanziari. Il Comitato segnala le aree di rischio e formula raccomandazioni di natura sia generale sia specifica all'intera Unione, a uno o più Stati membri, ovvero a una o più autorità europee o nazionali di vigilanza. Le raccomandazioni hanno natura non vincolante ma possono essere rese pubbliche al fine di aumentare la pressione sui destinatari. Questi devono dar seguito alle raccomandazioni dell'ESRB o fornire adeguate giustificazioni in caso di inazione. Qualora le risposte siano ritenute inadeguate, il Comitato ne informa i destinatari, il Consiglio europeo e l'autorità europea di vigilanza microprudenziale competente.

Per un'efficace azione di prevenzione e contrasto del rischio sistemico, l'ESRB può raccomandare il ricorso a strumenti quali, ad esempio, i *buffers* di capitale in funzione anticiclica o i limiti al rapporto tra valore dei mutui e valore degli immobili. Il loro utilizzo può essere raccomandato alle autorità di vigilanza microprudenziale o – sulla base della natura dello strumento – anche ad altre autorità. L'ESRB, a differenza dell'omologo Comitato macroprudenziale statunitense recentemente introdotto dalla legge di riforma della regolamentazione finanziaria (Financial Stability Oversight Council, *FSOC*), non possiede poteri di intervento a livello microprudenziale e di applicazione diretta delle raccomandazioni. L'ESRB agisce infatti attraverso le autorità europee o nazionali alle quali le raccomandazioni medesime sono indirizzate.

Il Consiglio generale dell'ESRB, nelle prime riunioni del 2011, ha discusso dei rischi e delle vulnerabilità cui è soggetto il sistema finanziario dell'Unione; dell'interazione e dello scambio di informazioni con le ESA; degli stress test condotti dall'EBA e del successivo processo di mutua valutazione (*peer review*). È stata altresì analizzata l'interazione fra ESRB e EBA nell'applicazione del *buffer* anticiclico.

Le ESA hanno una molteplicità di compiti: assumono decisioni vincolanti in caso di controversie tra le autorità nazionali in tema di applicazione della normativa europea; adottano provvedimenti nei riguardi di singole istituzioni, qualora le autorità nazionali non si uniformino alle loro decisioni; elaborano il pacchetto di regole comuni che saranno direttamente applicabili negli Stati membri una volta approvate dalla Commissione (*single rulebook*).

Le ESA non hanno poteri regolamentari diretti: è compito della Commissione adottare le norme tecniche di regolamentazione o di attuazione da esse elaborate. Tuttavia, sono previsti accorgimenti dell'iter procedurale volti ad assicurare alle ESA un ampio margine di autonomia e non il mero compito di consulenza alla Commissione. Quest'ultima, in genere, si basa sui progetti di norme tecniche presentati dalle ESA e può apportare modifiche solo in circostanze molto limitate e straordinarie, che fanno riferimento all'incompatibilità con il diritto dell'Unione, al mancato rispetto del principio di proporzionalità e alla violazione dei principi fondamentali del mercato interno dei servizi finanziari.

L'EBA, attraverso la partecipazione ai collegi dei supervisori, ha il compito di uniformare il trattamento prudenziale dei gruppi europei tra le varie giurisdizioni e di rafforzare la cooperazione fra le autorità; sulla base delle indicazioni derivanti dall'attività dei collegi e attraverso le prove di stress sui singoli gruppi e sul sistema nel suo complesso, ha altresì il compito di analizzare e monitorare i rischi.

Fondamentale, ai fini della funzionalità del nuovo assetto della vigilanza europea, sarà la collaborazione tra i nuovi organismi e tra questi e le autorità nazionali. Le nuove autorità, inoltre, dovranno poter operare secondo le condizioni di indipendenza e autonomia previste dai rispettivi regolamenti, che fissano anche gli obblighi di rendicontazione e le responsabilità verso il Parlamento e il Consiglio europei.

In materia di liquidità, la Banca d'Italia ha condiviso la proposta di trasferire la responsabilità della vigilanza sulla liquidità delle filiali di banche comunitarie dall'autorità host all'autorità home. Tale responsabilità dovrebbe essere accompagnata da un rafforzamento del flusso informativo da parte dell'autorità home verso quella host e dall'affidamento di un ruolo centrale all'EBA nel definire standard vincolanti sul contenuto di tale flusso informativo e nel dirimere eventuali controversie fra autorità.

Relativamente al *leverage ratio*, la Banca d'Italia ha sostenuto la necessità di mantenere la coerenza con la disciplina indicata dal Comitato di Basilea (migrazione al primo pilastro dal gennaio 2018; fissazione al 3 per cento del rapporto minimo tra tier 1 e attività non ponderate; eventuale revisione a conclusione del periodo di osservazione per evitare effetti indesiderati sui diversi modelli di business degli intermediari).

Nel 2010 sono stati conseguiti importanti progressi nella definizione di un quadro di regole armonizzate in tema di sistemi di remunerazione e incentivazione di banche e altri intermediari finanziari. Con l'adozione della direttiva 24 novembre

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

2010, n. 76 (CRD3) sono state stabilite norme che coprono tutti i profili rilevanti: il processo di definizione delle politiche di remunerazione, la struttura dei compensi, la trasparenza, i poteri di intervento delle autorità. La direttiva traspone i principi e gli standard già elaborati dall'FSB e li applica a tutti gli intermediari (banche e imprese di investimento), secondo criteri di proporzionalità.

La CRD3 è accompagnata dalle linee guida emanate a dicembre 2010 dal CEBS, contenenti indicazioni interpretative e applicative anche su profili controversi della direttiva. La Banca d'Italia ha sostenuto l'azione incisiva svolta dal CEBS in materia, considerata l'importanza di un quadro di regole condiviso per preservare la parità competitiva e perseguire gli obiettivi prudenziali della nuova disciplina. L'attenzione si rivolge ora alla verifica della corretta applicazione delle regole. Lavori in tal senso sono previsti sia in ambito europeo, sia da parte dell'FSB che ha avviato la seconda *peer review* sui sistemi di remunerazione.

Il quadro normativo per la gestione delle crisi

Nell'ambito dei lavori volti a rafforzare e armonizzare il quadro normativo per la gestione delle crisi, la Commissione europea nel gennaio del 2011 ha posto in consultazione un documento contenente i dettagli tecnici di un possibile framework europeo (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2010).

La Banca d'Italia ha partecipato insieme al MEF alla consultazione. In tale ambito, l'Istituto ha espresso sostegno all'introduzione di un quadro comune armonizzato per la gestione delle crisi, basato sull'ampliamento degli strumenti preventivi e di gestione a disposizione delle autorità e su modalità di cooperazione rafforzate all'interno dei collegi dei supervisori, nell'ambito dei quali l'EBA dovrebbe svolgere un forte ruolo di coordinamento.

In particolare, la Banca d'Italia ha condiviso la proposta di lasciare alla discrezionalità nazionale la scelta dell'autorità cui affidare i compiti di gestione delle crisi, mettendo tuttavia in luce i vantaggi del modello adottato in Italia, in cui l'autorità responsabile della risoluzione coincide con l'autorità di vigilanza. È stato espresso sostegno alla proposta sulla possibilità di trasferire capitale e liquidità all'interno di un gruppo sulla base di un accordo volontario, approvato dalle società del gruppo e dalle autorità; condizione necessaria per un efficace funzionamento del framework resta l'introduzione di una legislazione europea sul gruppo bancario simile a quella italiana e del concetto di interesse economico di gruppo. L'insieme degli strumenti armonizzati per la soluzione delle crisi proposto dalla Commissione, che comprende la possibilità di istituire *bridge banks* cui trasferire attività e passività della banca in vista di una successiva cessione ad acquirenti di mercato e *bad banks* cui trasferire crediti anomali e attività di difficile valutazione, appare adeguato. Per rendere efficace il processo di risoluzione nel caso di gruppi cross-border, si è proposto di conferire il potere di coordinare la gestione della crisi all'autorità home e di individuare meccanismi per facilitare la risoluzione dei conflitti tra le autorità, attribuendo all'EBA un potere di mediazione non vincolante.

La Banca d'Italia partecipa insieme al MEF al negoziato sulla proposta di direttiva in tema di garanzia dei depositi presentata dalla Commissione nel luglio 2010. Nell'ambito del negoziato, la delegazione italiana ha espresso sostegno alla ulteriore armoniz-

zazione del livello e dell'ambito di estensione della garanzia. In merito alla dotazione finanziaria dei sistemi di garanzia, la delegazione italiana ha proposto che sia lasciata una certa flessibilità agli Stati membri nel decidere la combinazione delle componenti ex ante ed ex post della dotazione finanziaria dei sistemi; una quota minima ex ante armonizzata potrebbe tuttavia essere necessaria per assicurare l'efficacia dei sistemi.

3.4 L'attività normativa

Nel novembre del 2010 la Banca d'Italia ha, per la prima volta, sottoposto a pubblica consultazione il programma della propria attività normativa per l'area vigilanza per l'anno 2011, in base al regolamento del marzo del 2010 di attuazione dell'articolo 23 della legge per la tutela del risparmio (cfr. il riquadro: *Il regolamento per l'emanazione degli atti normativi della Banca d'Italia nella Relazione al Parlamento e al Governo sull'anno 2009*). Quest'iniziativa, che verrà ripetuta ogni anno, mira a far conoscere i futuri sviluppi della normativa, gli obiettivi strategici che s'intendono perseguire, le fasi e la tempistica del processo di emanazione, il metodo seguito e le principali aree in cui interverranno le innovazioni.

Programmazione dell'attività normativa di vigilanza

Oltre alle novità introdotte per effetto degli sviluppi in ambito internazionale (cfr. il riquadro: *L'adeguamento della normativa prudenziale all'evoluzione della disciplina comunitaria (le direttive CRD2 e CRD3)*), la disciplina sul patrimonio di vigilanza è stata interessata da modifiche concernenti i filtri prudenziali.

Patrimonio e rischi

L'ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA PRUDENZIALE ALL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA (LE DIRETTIVE CRD2 E CRD3)

Tra dicembre 2010 e gennaio 2011 la Banca d'Italia ha completato il recepimento del pacchetto di direttive cosiddetto CRD2, tenendo conto anche delle linee guida emanate dal CEBS e delle indicazioni del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

Molto intensa è stata l'interazione con l'industria nella fase di consultazione, considerato l'impatto delle novità: gli interventi di adeguamento delle disposizioni nazionali hanno riguardato il patrimonio di vigilanza, la concentrazione dei rischi, il governo e la gestione del rischio di liquidità, le operazioni di cartolarizzazione e la cooperazione tra autorità di vigilanza.

Con riferimento al patrimonio di vigilanza, sono stati introdotti criteri più stringenti per la definizione dell'aggregato "capitale" computabile senza limiti nel patrimonio di vigilanza; inoltre, sono state definite le caratteristiche degli strumenti innovativi e non innovativi di capitale computabili secondo limiti crescenti in funzione della loro qualità patrimoniale.

La disciplina dei grandi rischi è stata rivista integralmente al fine, tra l'altro, di renderla coerente con gli sviluppi del mercato finanziario: l'introduzione di un trat-

tamento armonizzato per le cartolarizzazioni e l'inasprimento delle regole applicabili alle esposizioni sull'interbancario rappresentano i principali elementi di novità.

Con riguardo alle cartolarizzazioni, è stato introdotto un obbligo di mantenimento di parte dei rischi da parte dell'*originator* al fine di allinearne gli interessi con quelli degli investitori e si è proceduto a un'armonizzazione dei criteri volti a stabilire se a fronte di operazioni di cartolarizzazione possa essere riconosciuto un beneficio patrimoniale. Su questi aspetti, che rappresentavano i principali spazi di discrezionalità lasciati dalla normativa comunitaria alla Banca d'Italia, è stata svolta un'analisi di impatto. Questa ha mostrato come i benefici, in termini di allineamento degli interessi delle parti coinvolte, possano essere significativi, a fronte dei costi che le banche dovrebbero sostenere.

L'ampiezza delle novità introdotte e il loro contenuto innovativo hanno richiesto e continuano a richiedere un notevole impegno della Banca per rispondere a quesiti interpretativi e applicativi e per fornire precisazioni in merito agli aggiornamenti delle circolari, anche tenendo conto degli orientamenti a livello internazionale.

La Banca d'Italia è impegnata negli adeguamenti alla normativa nazionale resi necessari dalla CRD3, da recepire entro la fine del 2011. Gli interventi riguardano il trattamento prudenziale delle operazioni di cartolarizzazione e il calcolo del requisito patrimoniale a fronte dei rischi di mercato. Inoltre, verranno rafforzati gli obblighi informativi relativi ai rischi di mercato in caso di utilizzo di modelli interni riconosciuti a fini prudenziali e alle esposizioni in titoli rivenienti da operazioni di cartolarizzazione.

A seguito delle modifiche apportate alla disciplina di talune attività fiscali differite dal cosiddetto decreto mille proroghe, nel mese di marzo 2011 è stato rimosso il filtro prudenziale negativo sulla plusvalenza netta iscritta in conto economico a seguito dell'affrancamento fiscale dell'avviamento. Il filtro era stato introdotto nel 2009 per minimizzare i vantaggi derivanti dall'immediato riconoscimento contabile dell'incremento patrimoniale connesso con il beneficio fiscale, laddove quest'ultimo era futuro e incerto. Al ricorrere di alcune condizioni, viene ora prevista la trasformazione in crediti d'imposta delle attività fiscali differite derivanti dall'affrancamento dell'avviamento; queste attività, quindi, diventano pienamente disponibili per l'assorbimento delle perdite, al pari del capitale e delle riserve. Sono pertanto venute meno le ragioni che a suo tempo avevano indotto la Banca d'Italia a introdurre il filtro.

Sistemi di remunerazione e incentivazione

Nell'ambito dei lavori per il recepimento della CRD3, a marzo 2011 la Banca d'Italia ha emanato, all'esito di una consultazione pubblica e di un ampio confronto con il sistema, nuove disposizioni in tema di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari. Per assicurare la corretta e omogenea applicazione della direttiva, le disposizioni fanno proprie anche le indicazioni contenute nelle linee guida emanate dal CEBS in materia.

Le nuove disposizioni sostituiscono integralmente quelle emanate a partire dal 2008 confermandone, in larga misura, i tratti di fondo (cfr. la *Relazione al Parlamento*

e al Governo sull'anno 2009). In linea con gli indirizzi internazionali, esse si caratterizzano per un maggior grado di dettaglio su alcuni profili, come quello riguardante le modalità di corresponsione della parte variabile della remunerazione, tese a collegare più efficacemente i compensi erogati all'andamento dei rischi e ai livelli di patrimonializzazione aziendali.

Le nuove regole si applicano secondo un criterio di proporzionalità, in funzione della classe dimensionale dell'intermediario e dell'impatto che l'attività svolta dal personale può avere sul suo profilo di rischio. Alcuni elementi di flessibilità sono previsti per le banche facenti parte di gruppi.

Sono specificati i compiti di elaborazione, approvazione e controllo sulle politiche e prassi di remunerazione da parte dei diversi organi e funzioni aziendali. Sono previsti obblighi informativi.

L'atto di emanazione del provvedimento precisa alcuni importanti aspetti che riguardano la prima applicazione della nuova disciplina, quali il tipo di strumenti finanziari da utilizzare per il pagamento della parte variabile e l'impatto sui contratti in essere. Importanti chiarimenti sulle soluzioni normative adottate, anche su profili di carattere generale (ad esempio sul rapporto tra la componente fissa e variabile), sono contenuti nella tabella di resoconto alla consultazione.

Il completamento del processo di adeguamento normativo rende necessarie modifiche al TUB e al TUF al fine di attribuire alla Banca d'Italia alcuni poteri previsti della direttiva CRD3: tra essi, la possibilità di fissare limiti alla parte variabile complessiva delle remunerazioni laddove questa sia incompatibile con i livelli di patrimonializzazione dell'intermediario. La Banca d'Italia ha fornito l'usuale supporto tecnico al Governo per la predisposizione di un testo normativo.

Il recepimento della direttiva CRD3 può inoltre fornire l'occasione per colmare una lacuna nei poteri di intervento della Banca d'Italia da tempo segnalata dal Fondo monetario internazionale e, più di recente, dal Financial Stability Board. Si tratta del potere – presente negli ordinamenti di altri paesi avanzati – di rimuovere esponenti aziendali di banche o capogruppo bancarie quando si rendano responsabili di condotte nocive per la sana e prudente gestione; la misura, di carattere eccezionale, consentirebbe all'Istituto di intervenire prima che la situazione aziendale sia compromessa oppure potrebbe essere adottata in alternativa al commissariamento.

Il potere di rimuovere gli esponenti aziendali

In seguito alle modifiche apportate al TUB dal decreto legislativo 10 gennaio 2010, n. 21, che ha recepito la direttiva CE 5 settembre 2007, n. 44 (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2009), la Banca d'Italia ha formulato al CICR la proposta di una delibera attuativa delle nuove norme in materia di controlli sugli assetti proprietari delle banche applicabili anche nei confronti di altri intermediari disciplinati dal TUB (capogruppo di gruppi bancari, istituti di pagamento, Imel, intermediari finanziari regolati dal riformato titolo V).

Assetti proprietari

Il testo della delibera recepisce le indicazioni emerse dalla consultazione pubblica avviata a dicembre del 2010.

In attesa dell'adozione della delibera, i nuovi principi previsti per l'acquisto di partecipazioni qualificate in banche, imprese di investimento e società di gestione del risparmio vengono in ogni caso già applicati dal 21 marzo 2009 secondo le modalità indicate dalla Banca d'Italia con la comunicazione fornita al mercato il 12 maggio 2009.

A seguito dei numerosi commenti ricevuti sul documento di consultazione pubblicato nel maggio del 2010, la Banca d'Italia ha avviato una seconda breve consultazione su uno schema normativo in materia di fidi a soggetti collegati. In esito a questa nuova consultazione saranno definitivamente emanate sia la disciplina delle attività di rischio verso soggetti collegati sia la nuova disciplina delle partecipazioni detenibili dalle banche, che è strettamente connessa con la prima ed è stata sottoposta a consultazione nel 2010.

In attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria per il 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88) relativa al recepimento della direttiva CE 23 aprile 2008, n. 48 sul credito ai consumatori, la Banca d'Italia ha fornito il proprio contributo su più versanti.

A livello di legislazione primaria, è stata prestata collaborazione al Governo per la predisposizione del D.lgs. 141/2010 e del successivo decreto legislativo 14 dicembre 2010, n. 218, con il quale sono stati precisati alcuni aspetti della disciplina transitoria.

La riforma introdotta con il D.lgs. 141/2010 investe diversi aspetti: alle modifiche al TUB necessarie per dare attuazione alla direttiva si accompagnano un riordino della disciplina di legge a tutela della clientela dei servizi bancari e finanziari e una revisione complessiva della normativa sugli intermediari finanziari non bancari, sugli agenti in attività finanziaria e sui mediatori creditizi (cfr. il riquadro: *La riforma dell'intermediazione finanziaria e dei canali distributivi*). Su questi ultimi comparti (intermediari finanziari, agenti e mediatori) la riforma entrerà a regime una volta emanata la normativa di attuazione – di competenza del MEF e, per i profili prudenziali, della Banca d'Italia – e costituiti gli organismi a cui sono attribuiti i relativi compiti di controllo; per questi adempimenti la legge prevede il termine del 31 dicembre 2011.

LA RIFORMA DELL'INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA E DEI CANALI DISTRIBUTIVI

Il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 realizza una profonda revisione della disciplina degli intermediari finanziari regolati dal titolo V del TUB, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi. L'obiettivo è assicurare maggiore affidabilità, correttezza e professionalità degli operatori che erogano credito e dei loro canali distributivi e razionalizzare il sistema dei controlli per renderlo più efficace e mirato.

Per superare le criticità da tempo evidenziate con riferimento agli intermediari finanziari (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2009), la riforma limita le attività assoggettate a riserva alla sola concessione di credito nei confronti del pubblico. Con la previsione di un unico albo viene superato l'attuale doppio regime di intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale e intermediari per i quali sono previsti controlli meno estesi: tutti gli operatori che erogano credito sono assoggettati a supervisione nella fase di accesso al mercato, in quella di normale operatività

e in caso di crisi. L'impianto delle regole e dei poteri di intervento viene in sostanza allineato a quello già in essere per gli altri intermediari (banche, SIM, istituti di pagamento) e calibrato in base al principio di proporzionalità. È prevista una sezione speciale dell'albo per le fiduciarie "statiche" (che amministrano beni e patrimoni) di maggiori dimensioni o appartenenti a gruppi bancari e finanziari. Per alcune attività caratterizzate da rilievo sociale o da finalità solidaristiche (microcredito e confidi minori) sono previste regole e controlli semplificati; la vigilanza su questi soggetti viene affidata a organismi sottoposti a forme di controllo della Banca d'Italia, i cui componenti sono nominati dal Ministro dell'Economia e delle finanze (cfr. il riquadro: *Gli organismi di autoregolamentazione previsti dal D.lgs. 141/2010*).

La riforma si completa con una revisione della disciplina dei canali distributivi (agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi): la finalità – in linea con i precisi criteri contenuti nella legge di delega – è quella di accrescere il livello di professionalità e affidabilità di questi operatori. Il decreto legislativo prevede in particolare:

- a) una più precisa differenziazione tra le figure professionali dell'agente e del mediatore creditizio: il primo viene qualificato come un canale distributivo *captive* che opera per conto dell'intermediario sulla base di un legame di esclusiva, rafforzato da obblighi di monomandato per singolo prodotto offerto; il secondo come figura indipendente e neutrale. Per evitare commistioni da cui possono originare conflitti di interesse viene vietata la contestuale iscrizione in entrambi gli elenchi;
- b) il rafforzamento dei requisiti professionali per l'accesso e l'esercizio dell'attività e dei profili patrimoniali e organizzativi: tra l'altro, è richiesta la frequenza di un corso di formazione professionale e il superamento di un'apposita prova d'esame ed è introdotto l'obbligo della forma giuridica societaria per i mediatori creditizi, con la previsione di un capitale sociale minimo;
- c) l'introduzione di forme di responsabilità più incisive nei confronti della clientela sia per l'intermediario che si avvale dell'operato di agenti e mediatori, sia per gli agenti e i mediatori che operano tramite dipendenti e collaboratori. Inoltre, per gli agenti e i mediatori è introdotto l'obbligo di stipula di una polizza di assicurazione di responsabilità civile per i danni arrecati nell'esercizio dell'attività;
- d) una più efficiente architettura dei controlli: è prevista la costituzione di un apposito organismo competente per la tenuta degli elenchi, i controlli sugli iscritti e l'attuazione della disciplina. La Banca d'Italia resta invece direttamente competente per le verifiche sul rispetto delle disposizioni di trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela.

Con riferimento alle disposizioni in materia di credito ai consumatori e di trasparenza la disciplina è già stata completata, con l'emanazione da parte del CICR e della Banca d'Italia di disposizioni attuative. A febbraio del 2011 il Ministro dell'Economia e delle finanze, in qualità di presidente del CICR e su proposta della Banca d'Italia, ha emanato in via d'urgenza il DM 3 febbraio 2011: esso detta i principi della disciplina secondaria in materia di credito ai consumatori e modifica la precedente deliberazione del CICR del 4 marzo 2003 in materia di trasparenza e

correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti. Nello stesso mese la Banca d'Italia ha aggiornato le disposizioni sul credito ai consumatori contenute nel proprio provvedimento generale del luglio del 2009.

Le nuove regole recepiscono le norme comunitarie di dettaglio sull'informativa ai consumatori nella fase precontrattuale, sulla valutazione del merito creditizio del cliente, sugli obblighi dei finanziatori e degli intermediari del credito nella fase di stipula del contratto e in corso di rapporto. Specifica attenzione viene, inoltre, dedicata all'offerta di servizi accessori al credito (ad esempio polizze assicurative), prevedendo stringenti presidi organizzativi volti ad assicurare la massima trasparenza dei costi complessivi e la chiara comprensione da parte della clientela dei prodotti offerti.

Le disposizioni della Banca d'Italia contengono inoltre i modelli standard dei documenti informativi previsti dalla direttiva, che dovranno essere messi a disposizione dei consumatori (cosiddette Informazioni europee di base sul credito ai consumatori). Per assicurare un'interpretazione omogenea delle nuove norme tra gli operatori e una consultazione agevole degli indirizzi forniti, la Banca d'Italia ha pubblicato sul proprio sito internet una sezione dedicata alle domande frequenti sulla disciplina di trasparenza.

Nel mese di marzo del 2011 è stata pubblicata una versione in tedesco delle Guide pratiche al mutuo e al conto corrente, introdotte dalla riforma della disciplina di trasparenza del 2009, per i consumatori delle aree nazionali in cui vige il bilinguismo.

Risparmio gestito

La direttiva CE 13 luglio 2009, n. 65 in materia di organismi di investimento collettivo del risparmio armonizzati (cosiddetta UCITS4), in fase di recepimento nell'ordinamento nazionale, introduce nuove regole che agevolano l'operatività transfrontaliera delle società di gestione e dei fondi comuni con l'obiettivo di promuovere una maggiore integrazione del mercato europeo del risparmio gestito.

La sua attuazione richiede interventi a diversi livelli, che interessano sia la legislazione primaria (TUF), sia la regolamentazione secondaria della Banca d'Italia e della Consob.

Sul primo versante, l'Istituto ha fornito – insieme alla Consob – supporto tecnico al Governo per la definizione di uno schema di modifica al TUF, sul quale è stata condotta una consultazione pubblica conclusasi nel mese di maggio di quest'anno.

Le modifiche principali riguardano il nuovo regime di operatività transfrontaliera delle società di gestione (cosiddetto passaporto europeo del gestore); le fusioni transfrontaliere di fondi armonizzati; la creazione di strutture denominate *master-feeders*, in cui un fondo investe il suo patrimonio prevalentemente in un altro fondo; la disciplina delle crisi di fondi comuni. Le nuove norme precisano inoltre la suddivisione delle competenze tra autorità home e autorità host individuando le regole applicabili nei diversi casi e prevedono obblighi di reciproca collaborazione.

Con riferimento alla disciplina secondaria, nello stesso mese di maggio è stato pubblicato un documento di consultazione congiunto della Banca d'Italia e della Consob, contenente le modifiche alla regolamentazione secondaria delle due autorità

necessarie per completare il recepimento della direttiva UCITS4. In quest'ambito è stata, inoltre, condotta una revisione del procedimento per l'assunzione dell'incarico di banca depositaria (rilasciato non più in relazione ai singoli fondi per i quali viene svolto l'incarico ma per lo svolgimento complessivo dell'attività) ed elaborato il nuovo schema di disciplina delle funzioni di banca depositaria. Nell'occasione si è provveduto anche a semplificare e razionalizzare la vigente regolamentazione emanata dalla Banca d'Italia al fine di integrare i più recenti provvedimenti normativi con gli orientamenti di vigilanza.

Tenuto conto che la UCITS4 e le misure a essa collegate lasciano spazi di discrezionalità minimi alle autorità nazionali e che le altre modifiche al regolamento sulla gestione collettiva del risparmio sono dirette a un aggiornamento delle disposizioni in vigore, non è stata effettuata analisi di impatto.

La direttiva CE 16 settembre 2009, n. 110 (cosiddetta direttiva Imel2), che sostituisce la precedente del 2000, disciplina l'attività degli istituti di moneta elettronica e la relativa vigilanza prudenziale allineandola a quella di recente introdotta per gli istituti di pagamento dalla direttiva CE 15 novembre 2007, n. 64 (Payment Services Directive). L'Istituto ha fornito la consueta collaborazione al Governo per la predisposizione di uno schema legislativo recante le modifiche da apportare al TUB per il recepimento della normativa comunitaria, il cui termine è scaduto il 30 aprile 2011; nello stesso mese lo schema di decreto legislativo è stato sottoposto a consultazione pubblica insieme alla normativa secondaria che dovrà darvi attuazione. La nuova disciplina opera in più direzioni. Il campo di applicazione oggettivo – cioè la definizione di “moneta elettronica” – viene aggiornato e viene precisato in modo puntuale il regime di rimborsabilità.

**Istituti di moneta elettronica
e istituti di pagamento**

L'impianto regolamentare applicabile agli Imel viene uniformato a quello degli istituti di pagamento (IP) in modo da assicurare condizioni di parità competitiva tra gli operatori del settore dei pagamenti. In particolare, le regole di accesso al mercato, di operatività nel continuo e di vigilanza prudenziale prevedono, tra l'altro, controlli sugli assetti proprietari uguali a quelli previsti per gli altri intermediari regolamentati; un'autorizzazione unica per operare come Imel sia per l'emissione di moneta elettronica sia per la prestazione di servizi di pagamento; un'estensione del novero delle attività esercitabili (includendo la concessione di credito connesso con i servizi di pagamento al pari degli IP); l'introduzione della figura dell'Imel “ibrido”, che svolge anche attività commerciali, a fianco dell'Imel “puro”, oggi l'unico tipo previsto. L'emissione di moneta elettronica e la prestazione di servizi di pagamento vengono, infine, consentite anche agli intermediari finanziari disciplinati dal nuovo titolo V del TUB attraverso la costituzione di Imel “ibridi”.

In connessione con le modifiche proposte al TUB, la normativa attuativa di competenza della Banca d'Italia riunisce in un unico corpus normativo le disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica, tenuto conto sia della sostanziale identità di regime delineato dalle direttive per gli intermediari che operano nel settore dei pagamenti sia dei vantaggi in termini di semplificazione normativa.

Le disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento del febbraio 2010 sono state pertanto modificate e integrate, per compendiare la disciplina in un unico fascicolo, denominato Disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica. Con l'occasione sono stati altresì chiariti alcuni problemi interpretativi emersi nella fase di prima applicazione delle disposizioni sugli istituti di pagamento.

Tenuto conto del carattere di armonizzazione massima delle disposizioni comunitarie recepite, che offrono limitati spazi di discrezionalità alle autorità nazionali, il documento di consultazione non è accompagnato dall'analisi di impatto della regolamentazione.

Arbitro Bancario Finanziario

Alla luce dell'entrata in vigore, nel marzo 2011, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (cosiddetta legge sulla mediazione) nonché di alcune esigenze emerse nella prima fase applicativa del sistema stragiudiziale dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF) è stato avviato un progetto di revisione delle disposizioni in materia emanate dalla Banca d'Italia nel giugno 2009. Nel mese di giugno ha preso avvio la consultazione pubblica in merito alle modifiche proposte.

Lo schema di provvedimento realizza il necessario coordinamento della disciplina dell'ABF con la legge sulla mediazione, ai sensi della quale il previo ricorso all'Arbitro – in alternativa al procedimento conciliativo regolato dalla medesima legge – diviene una condizione di procedibilità obbligatoria per poter adire l'autorità giudiziaria in relazione a una controversia in materia di servizi bancari e finanziari. Le principali altre innovazioni apportate prevedono l'istituzione di un collegio di coordinamento per promuovere l'uniformità degli orientamenti espressi dai tre collegi territoriali su questioni analoghe e l'introduzione di un procedimento semplificato per correggere omissioni o errori materiali nelle decisioni.

Collaborazione istituzionale nel processo di produzione normativa

La Banca d'Italia fornisce collaborazione a vario titolo alle istituzioni e alle altre autorità impegnate nel processo di produzione normativa nel comparto bancario e finanziario.

Nel corso dell'anno l'impegno dell'Istituto si è dispiegato su numerosi fronti. Sono stati forniti pareri, commenti ed elementi di valutazione: sul decreto ministeriale che individua i "clienti professionali pubblici", una categoria che sostanzialmente coincide con gli enti pubblici per i quali il TUF prevede un minor grado di tutela nella prestazione di servizi d'investimento rispetto alla generalità della clientela; sui requisiti patrimoniali e d'indipendenza delle società di consulenza finanziaria, di professionalità, onorabilità e indipendenza degli esponenti aziendali delle società medesime. A quest'ultimo riguardo la Banca d'Italia ha collaborato attivamente con il Governo alla definizione di uno schema di regolamento per il quale si è chiusa a fine aprile 2011 la fase di consultazione pubblica.

L'Istituto ha altresì dato il proprio supporto di analisi per l'elaborazione dei criteri di delega per il recepimento della direttiva CE 24 novembre 2010, n. 78 sui poteri delle nuove autorità di vigilanza europee (cosiddetta Omnibus).

A fronte dell'aumento dei quesiti interpretativi da parte di soggetti operanti nel comparto della compravendita in oro, lo scorso anno sono stati pubblicati sul sito internet della Banca d'Italia nuovi Chiarimenti in materia di oro, in sostituzione dei precedenti.

Prosegue la collaborazione con il MEF per la definizione di uno schema di regolamento sull'utilizzo da parte delle Amministrazioni locali di strumenti finanziari derivati.

3.5 L'analisi di impatto della regolamentazione

Nel 2010 è proseguito il rafforzamento dell'attività di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) che la Banca d'Italia svolge dal 2008 sulla normativa emanata nell'ambito delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria.

Le linee guida

Dopo aver emanato il regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge sul risparmio (cfr. il riquadro: *Il regolamento per l'emanazione degli atti normativi in Banca d'Italia* nella Relazione al Parlamento e al Governo sull'anno 2009), a luglio la Banca d'Italia ha pubblicato un documento di linee guida per lo svolgimento dell'AIR. Oltre ad adempiere all'obbligo previsto dallo stesso regolamento di rendere pubblici i criteri con i quali sono condotte le analisi di impatto, esso contiene indicazioni operative di dettaglio sul piano delle metodologie di analisi e sugli aspetti organizzativi, destinate sia ai soggetti coinvolti nel processo normativo sia all'esterno, in un'ottica di accountability (cfr. il riquadro: *Le linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione*).

LE LINEE GUIDA PER L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Le linee guida (circolare n. 277, in vigore dal 30 settembre 2010) elaborano i principi definiti dal regolamento, traducendoli in metodi e procedure per lo svolgimento dell'analisi di impatto. Esse sono coerenti con le migliori pratiche internazionali e beneficiano dell'esperienza maturata dalla Banca d'Italia nei primi studi-pilota di AIR.

La prima parte del documento chiarisce il contributo dell'AIR al processo normativo della Banca d'Italia; ne delimita l'ambito di applicazione, ne definisce la tempistica, individua le modalità di interazione con i portatori di interesse. L'AIR è disegnato come un processo iterativo ispirato al principio di proporzionalità. Quest'ultima, in particolare, è declinata con riferimento sia ai contenuti, sia al processo dell'analisi: ruoli e responsabilità, infatti, differiscono a seconda della complessità e della rilevanza della normativa.

La seconda parte delle linee guida descrive dettagliatamente le metodologie di analisi da seguire nelle varie fasi della valutazione, affiancando indicazioni operative a esemplificazioni sugli aspetti più rilevanti. Il documento ripercorre le fasi del processo regolamentare, dall'individuazione della necessità di un intervento fino al monitoraggio ex-post. Esso ribadisce l'importanza della fase di definizione delle opzioni regolamentari e si concentra sulla fase centrale dell'AIR, l'analisi costi-benefici, le cui risultanze non hanno esclusivamente natura quantitativa.

L'attività nazionale

Con riferimento alla normativa nazionale, analisi di impatto hanno supportato le proposte regolamentari derivanti dal recepimento del pacchetto di direttive cosiddetto CRD2 in tema di concentrazione dei rischi e di cartolarizzazioni, poste in consultazione nella seconda metà dell'anno (cfr. il paragrafo: *L'attività normativa*). Le analisi si sono concentrate sulle opzioni lasciate dalla normativa comunitaria alla discrezionalità delle autorità nazionali, quali ad esempio la possibilità di prevedere trattamenti di favore per le esposizioni interbancarie.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha deciso di applicare lo schema dell'AIR alle innovazioni segnaletiche di vigilanza. Il tema del costo delle segnalazioni ha assunto per gli intermediari una rilevanza crescente negli ultimi anni, anche alla luce dell'evoluzione del contesto internazionale di riferimento; si è rilevata l'esigenza di un'analisi più strutturata dei costi e dei benefici legati al reporting, incentrata sul grado di utilizzo delle informazioni richieste. In tale ambito, la Banca d'Italia ha esteso nel corso dell'anno il framework dell'AIR alla produzione della normativa segnaletica, mutuando lo schema delineato nelle linee guida per la normativa di vigilanza. Rispetto a quest'ultimo, viene adeguata la platea dei portatori di interesse, per tener conto sia delle istanze dei produttori delle segnalazioni sia di quelle dei vari fruitori. Un questionario costi-benefici rappresenta la metodologia principale.

L'attività internazionale

Sulla base di quanto previsto dalle linee guida AIR, l'analisi di impatto può fornire supporto alla definizione delle proposte di modifiche regolamentari nelle sedi internazionali: la predisposizione di analisi sui possibili effetti delle opzioni di policy mira a rafforzare la posizione negoziale della Banca d'Italia nei consessi della cooperazione internazionale di vigilanza.

In questo contesto, nel 2010 l'impegno più intenso per la Banca d'Italia è stato costituito dalla partecipazione allo studio di impatto quantitativo (*Comprehensive Quantitative Impact Study*, QIS) che il Comitato di Basilea e l'EBA hanno condotto sulle nuove regole di Basilea 3 (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2010). Oltre a coordinare l'esercizio per le banche italiane coinvolte, sono state condotte simulazioni sulle diverse ipotesi di modifica delle proposte rese note in consultazione. Nei primi mesi del 2011 è stato avviato il monitoraggio, previsto dal Comitato di Basilea, sulle principali misure prudenziali previste dal nuovo framework. Altri temi oggetto di analisi sono stati il possibile utilizzo a fini di vigilanza di strumenti di *contingent capital* e la modifica, in corso di realizzazione in sede comunitaria, alla normativa in materia di fondi di garanzia dei depositanti.

3.6 I controlli sulle banche e sui gruppi bancari

L'attività di analisi e valutazione

Nel 2010, in un contesto di debole ripresa dell'attività produttiva e di nuove tensioni sui mercati finanziari, i controlli si sono focalizzati sull'evoluzione del rischio di credito, sull'esposizione al rischio di tasso di interesse e sulla situazione di liquidità. Sono stati approfonditi i possibili impatti sui profili di rischio e sull'efficienza dei controlli interni delle strategie adottate dalle banche per conseguire recuperi di redditività a fronte della crisi. È stata elevata l'attenzione per l'adeguatezza del patrimonio.

La difficile congiuntura si è riflessa in un lieve peggioramento della valutazione media della situazione tecnica degli intermediari. Il rischio di credito si conferma preponderante. Sono cresciuti gli elementi di attenzione nei sistemi di governo e controllo ed è aumentata l'esposizione al rischio strategico e ai rischi operativi. Nell'ambito dei rischi finanziari, quello di liquidità ha manifestato elementi di maggiore problematicità.

Nell'analisi della situazione tecnica degli intermediari, crescente è stato il ricorso all'utilizzo dei dati gestionali delle banche, principalmente per i profili di rischio che richiedono maggiore frequenza e tempestività nei controlli, quali liquidità e rischi finanziari, con lo scopo di integrare e, in taluni casi, anticipare le informazioni contenute nelle segnalazioni di vigilanza. In tale ambito è stata oggetto di accurata verifica e di lettere di richiamo l'attendibilità dei dati interni e delle segnalazioni.

Le novità introdotte dalla direttiva CRD2 hanno accresciuto in misura significativa la cooperazione tra autorità, con un impatto notevole sull'attività di supervisione sui gruppi bancari cross-border e sull'operatività dei collegi dei supervisor.

La vigilanza sui gruppi con proiezione internazionale: i collegi dei supervisor

I collegi dei supervisor di UniCredit e di Intesa Sanpaolo, per cui la Banca d'Italia è home supervisor, si sono riuniti nel complesso 8 volte; alle riunioni generali, cui prendono parte tutte le autorità partecipanti al collegio, si sono aggiunte 3 riunioni ristrette (*core college*) ai fini dell'approfondimento di specifiche tematiche. È stato sostanzialmente completato il progetto di realizzazione del sito internet riservato al collegio di Intesa Sanpaolo che, affiancandosi a quello già in uso per il collegio di UniCredit, contribuirà a incrementare l'efficacia nello scambio di informazioni.

I 14 collegi di supervisione su gruppi esteri ai quali la Banca d'Italia partecipa in qualità di host supervisor si sono riuniti 19 volte.

I lavori dei collegi, ai quali prendono ora parte anche i rappresentanti dell'EBA, sono stati principalmente finalizzati a impostare il framework per la conduzione del processo di controllo prudenziale e per la valutazione dell'adeguatezza patrimoniale in modo congiunto da parte delle autorità comunitarie home e host (Joint Risk Assessment and Decision, JRAD). In tale ambito, sono stati perseguiti la condivisione degli strumenti e delle metodologie di analisi, l'armonizzazione dei processi e la pianificazione coordinata delle attività al fine di pervenire a un approccio comune alle valutazioni dei gruppi e delle singole componenti.

All'inizio del 2011 sono stati istituiti 8 nuovi collegi in cui la Banca d'Italia è home supervisor, gran parte dei quali si è già riunita (Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Unione di Banche Italiane, Credito Emiliano e Mediobanca); 2 collegi (Banca Leonardo e Banca Mediolanum) si riuniranno entro la fine del 2011. Tenuto conto della limitata proiezione estera dei gruppi interessati, tali collegi funzioneranno secondo modalità semplificate (*not-fully-fledged*). Sono in corso di predisposizione i protocolli multilaterali per la cooperazione e il coordinamento delle attività di vigilanza nell'ambito dei neo-costituiti collegi.

Gli interventi sulle filiazioni italiane di banche estere, coordinati con le autorità home, hanno riguardato la qualità del processo interno di autovalutazione

dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP) nonché l'esigenza – in linea con il resto del sistema – di un rafforzamento della dotazione patrimoniale e dei presidi di liquidità; è stato anche chiesto il potenziamento del sistema dei controlli interni, con particolare riferimento al monitoraggio dei rischi, all'antiriciclaggio e alla trasparenza delle condizioni contrattuali.

Gli interventi di vigilanza

Gli interventi di vigilanza effettuati nel 2010, nella forma di lettere di richiamo o di audizioni con gli esponenti aziendali, sono stati 936 (tav. 3.2) e hanno interessato 317 banche, pari a oltre il 40 per cento del totale. Il numero complessivo è aumentato con riferimento ai principali gruppi e alle banche di credito cooperativo (BCC). Gli interventi hanno riguardato prevalentemente i profili della rischiosità creditizia e quelli organizzativi e sono stati attuati sulla base dei risultati dell'analisi a distanza, integrata con l'utilizzo di altri strumenti di approfondimento che consentono di individuare con maggiore tempestività ed efficacia le situazioni meritevoli di attenzione (incontri, accertamenti settoriali, approfondimenti tematici, anche in loco).

Tavola 3.2

INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE BANCHE

Banche	2009			2010		
	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi	Audizioni	Lettere di richiamo	Totale interventi
Banche appartenenti ai primi 6 gruppi	40	33	73	63	41	104
Altre banche spa o popolari	212	158	370	122	142	264
BCC	250	231	481	287	281	568
Totale ...	502	422	924	472	464	936

Gli interventi sui profili di rischio

I controlli si sono incentrati sull'evoluzione della qualità del credito e sull'adeguatezza dei processi di controllo dei relativi rischi. Particolare attenzione è stata prestata, anche attraverso verifiche in loco, alla valutazione dell'efficacia degli strumenti di monitoraggio dell'andamento delle relazioni creditizie. Agli intermediari è stato chiesto di fornire dettagliate informazioni sulle posizioni caratterizzate da elementi di problematicità e, in alcuni casi, di rivederne l'appostazione contabile e le previsioni di perdita. Specifici approfondimenti sono stati condotti sull'andamento dei portafogli corporate dei gruppi di maggiore dimensione, attraverso audizioni con gli esponenti aziendali e l'acquisizione periodica di dati gestionali dalle capogruppo.

In materia di concentrazione dei rischi, nell'ambito dei controlli periodici sul rispetto della normativa sui grandi fidi, sono stati effettuati interventi volti a ottenere il rientro delle posizioni superiori ai limiti normativamente previsti. In alcuni casi tale risultato è stato ottenuto attraverso la realizzazione di operazioni di aumento del capitale.

Nel 2010 è stata rafforzata l'azione di monitoraggio sulla liquidità, al fine di mantenere saldo il presidio del rischio anche in relazione all'acuirsi delle tensioni sui mercati finanziari. Sono stati potenziati gli strumenti di controllo e intervento e si è intensificato il confronto con i responsabili delle tesorerie e delle strutture di risk management, che, per alcuni gruppi bancari, ha assunto periodicità giornaliera. Spe-

cifici approfondimenti sono stati condotti per valutare gli effetti sugli equilibri finanziari derivanti dall'introduzione del requisito del doppio rating ai fini del riconoscimento degli *asset-backed securities* (ABS) quali garanzie idonee per le operazioni di rifinanziamento con l'Eurosistema.

A fronte delle situazioni di squilibrio rilevate, sono state richieste tempestive ed efficaci iniziative correttive, anche nella prospettiva di adeguamento alle nuove regole definite dal Comitato di Basilea in materia di liquidità. Ad alcune banche è stata chiesta la predisposizione di un piano dettagliato di interventi volti a garantire sufficienti riserve di liquidità sulle scadenze più ravvicinate, ad assicurare solide condizioni di equilibrio strutturale della posizione di liquidità, anche attraverso una riconsiderazione delle politiche commerciali, mantenendo costantemente sotto controllo l'evoluzione del rapporto tra impieghi e raccolta. Ai gruppi caratterizzati da maggiore articolazione e complessità la Vigilanza ha talora richiesto la revisione e il rafforzamento dei sistemi di governo e monitoraggio del rischio di liquidità in relazione alle difficoltà emerse nella gestione dei flussi informativi e nell'integrazione dei dati gestionali delle diverse entità.

Da maggio 2011 un nuovo schema di rilevazione della posizione di liquidità dei gruppi bancari consente una valutazione ancora più accurata della struttura del funding a breve termine e favorisce la comparabilità tra intermediari rendendo omogenei i criteri di compilazione.

Si è intensificata l'azione di controllo sul livello di esposizione al rischio di tasso di interesse sull'intero bilancio, anche al fine di prevenire e correggere comportamenti rischiosi posti in essere dalle banche per compensare le negative ricadute sulla redditività derivanti dal significativo calo dei tassi a breve termine registrato nell'ultimo biennio. Nei casi in cui le verifiche hanno mostrato un'esposizione elevata la Vigilanza ha sollecitato l'adozione di idonei presidi organizzativi e di controllo e la riduzione del rischio, anche mediante il mantenimento di un'adeguata dotazione patrimoniale.

Sono stati condotti approfondimenti sulle tecniche e sulle metodologie utilizzate per la misurazione e gestione di tale rischio. In particolare, il confronto con i maggiori gruppi bancari, che adottano modelli interni per la stima del rischio di tasso, ha suggerito l'opportunità di procedere a un affinamento delle metodologie adottate dalla Vigilanza per il controllo e la misurazione dell'esposizione, soprattutto per quanto riguarda il trattamento delle poste di bilancio prive di scadenza contrattuale.

Con riferimento ai rischi operativi, gli intermediari sono stati sollecitati a valutare i possibili rischi legali e reputazionali derivanti dall'adozione di politiche commerciali volte a privilegiare lo sviluppo dei ricavi da commissione mediante il collocamento di prodotti non pienamente rispondenti alle esigenze della clientela. A fronte di un sensibile incremento delle irregolarità connesse con episodi di infedeltà dei dipendenti, la Vigilanza è intervenuta chiedendo l'adozione di iniziative volte a superare le criticità evidenziate nella struttura organizzativa e nel sistema dei controlli interni, anche mediante il diretto coinvolgimento delle funzioni responsabili (internal

audit, collegio sindacale). Specifici interventi sono stati effettuati per la tempestiva rimozione delle carenze riscontrate nello svolgimento dell'attività di banca depositaria, caratterizzata da elevati rischi operativi e reputazionali. In particolare sono stati chiesti l'eliminazione delle aree di manualità riscontrate nel controllo del rispetto dei limiti regolamentari e nel calcolo del valore delle quote dei fondi, il rafforzamento delle risorse dedicate, il potenziamento dell'assetto dei controlli.

Al fine di realizzare un più efficace monitoraggio della rischiosità operativa del sistema, è stato recentemente formalizzato l'accordo tra Banca d'Italia e Associazione bancaria italiana (ABI) per l'acquisizione periodica dei dati aggregati della base informativa DIPO (Database italiano delle perdite operative).

Requisiti patrimoniali aggiuntivi sono stati imposti a 14 banche (per lo più di credito cooperativo), a motivo di carenze emerse nel processo di rilevazione, gestione e controllo dei rischi. La maggiorazione del requisito ha riguardato i rischi di credito e operativi. In alcuni casi si sono associati interventi sulla governance, aventi a oggetto, in particolare, la richiesta di un ricambio degli organi. Sono stati rimossi o ridotti i coefficienti patrimoniali specifici imposti a 20 banche (anche in questo caso prevalentemente di credito cooperativo), tenuto conto della riqualificazione degli attivi e degli interventi di rafforzamento delle strutture di controllo.

Gli interventi sul patrimonio

Nel 2010, in considerazione delle deboli prospettive reddituali e del processo di convergenza ai nuovi standard internazionali (Basilea 3), la Banca d'Italia ha intensificato l'azione di vigilanza sull'adeguatezza patrimoniale del sistema bancario, sia attuale sia prospettica, sollecitando in più occasioni la realizzazione di interventi di rafforzamento.

Dalla fine del 2010 sono state varate importanti operazioni di aumento di capitale per un valore complessivo di oltre 11 miliardi (cfr. il capitolo 17: *L'attività delle banche e degli intermediari finanziari* nella Relazione sull'anno 2010). La Vigilanza ha esaminato diversi progetti di riqualificazione del patrimonio volti a incrementare stabilmente le componenti di qualità primaria, mediante la revisione delle condizioni contrattuali o la sostituzione di strumenti di debito emessi negli anni passati. Le valutazioni condotte hanno riguardato anche la fattibilità sul piano giuridico, la sostenibilità sotto il profilo economico e gli impatti sulla situazione di liquidità degli intermediari. Il miglioramento dei coefficienti patrimoniali è stato perseguito anche attraverso operazioni di cessione di attività non strategiche e di società controllate, di dismissione del patrimonio immobiliare strumentale, di ricomposizione del portafoglio investimenti.

Con riferimento al processo interno di autovalutazione dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP), l'analisi dei resoconti presentati dalle banche ha fatto emergere significativi margini di miglioramento relativi alla valutazione dei rischi, alla determinazione del capitale complessivo, alla valenza gestionale attribuita a tale strumento. Per promuovere il pieno utilizzo dell'ICAAP a fini strategici e nelle decisioni d'impresa, alle banche è stato chiesto di assicurare un maggiore coinvolgimento degli organi aziendali e delle diverse funzioni interessate (risk management, pianificazione e controllo di gestione) nello sviluppo del processo di autovalutazione. Presso gli in-

termediari più complessi sono state avviate verifiche in loco sui profili metodologici e organizzativi del processo.

Nel 2010 sono state avviate per due intermediari le attività volte al riconoscimento dei modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali per il rischio di credito, in un caso, e per i rischi di mercato e operativi, nell'altro.

Le metodologie interne di calcolo dei requisiti patrimoniali

Le attività di analisi dell'adeguatezza dei modelli interni convalidati dalla Vigilanza negli esercizi precedenti sono risultate preponderanti rispetto alle nuove convalide. La funzionalità e la performance dei modelli sono state analizzate attivando in modo flessibile e modulare tutti gli strumenti di confronto con gli intermediari (analisi dei dati trasmessi, audizioni, accessi in loco). Per i gruppi con operatività cross-border, le valutazioni sono state condotte in coordinamento con le autorità estere nell'ambito dei collegi dei supervisori.

Rilevante è stata l'attività di verifica delle condizioni per l'estensione dei modelli in uso a nuovi prodotti e entità legali, italiane ed estere (*roll-out*). Le valutazioni della Vigilanza si sono incentrate sulla coerenza complessiva dell'impianto metodologico rispetto al nuovo perimetro di applicazione e sulle modalità di utilizzo gestionale del sistema di misurazione.

Si è intensificata anche l'azione diretta a verificare i processi interni di revisione periodica dei sistemi convalidati, che ha riguardato, in particolare, il meccanismo di allocazione del capitale nei modelli di misurazione dei rischi operativi, la calibrazione o la stima di alcuni parametri per i rischi di credito, l'estensione dei modelli per i rischi di mercato a nuovi fattori di rischio.

Nei casi di non piena aderenza ai requisiti regolamentari il rilascio delle autorizzazioni è stato accompagnato dall'applicazione temporanea di misure patrimoniali specifiche volte a posporre il pieno conseguimento dei benefici connessi con l'utilizzo dei modelli interni (*floor* e *add-on* rispetto ai requisiti determinati dai modelli). La rimodulazione delle misure applicate è stata sovente subordinata alla realizzazione di specifici interventi correttivi sul piano organizzativo e metodologico (affinamento delle metodologie di calcolo, aggiornamento dei rating e rafforzamento delle unità di controllo).

Con le banche che si avvalgono di modelli interni validati per i rischi di mercato sono in corso approfondimenti sull'avvio delle attività di pre-convalida dei nuovi modelli che esse dovranno adottare, dalla fine di quest'anno, per il calcolo di requisiti patrimoniali aggiuntivi a fronte del rischio di inadempienza per le posizioni del trading book (*incremental risk charge* e *comprehensive risk measure*).

La vigilanza segue attivamente, anche alla luce degli orientamenti che stanno emergendo a livello internazionale, i progetti volti a conseguire il riconoscimento dei benefici derivanti dalla presenza di coperture assicurative ai fini del calcolo del requisito patrimoniale a fronte dei rischi operativi nelle metodologie avanzate.

Scaduto nel 2009 il termine per il recepimento delle nuove disposizioni in materia di governo societario, nel corso del 2010 la Vigilanza ha sollecitato ulte-

Governance, remunerazioni, assetti organizzativi e di controllo

riori interventi di modifica degli statuti, volti ad accrescere il livello di coerenza degli assetti di governo con gli obiettivi delineati dalla normativa; il numero dei relativi procedimenti amministrativi, seppure in diminuzione rispetto all'anno precedente, si è mantenuto comunque elevato (tav. 3.3).

Tavola 3.3

PRINCIPALI TIPOLOGIE DI PROVVEDIMENTI RIGUARDANTI BANCHE

Voci	2009	2010
Modificazioni statutarie	389	127
di cui: <i>umenti di capitale</i>	42	26
Coefficiente patrimoniale particolare	9	14
Fusioni, incorporazioni e scissioni	34	30
Acquisizioni di partecipazioni bancarie	32	36
di cui: <i>revoca dell'autorizzazione alla detenzione</i>	1	0
Acquisizioni di partecipazioni finanziarie e assicurative	39	39
Insedimento e libera prestazione di servizi in paesi extra UE	7	1
Banca depositaria	0	1
Servizi di investimento	7	7

Alle banche popolari sono stati chiesti ulteriori progressi volti ad assicurare una più ampia partecipazione dei soci alle assemblee e un'adeguata rappresentanza delle minoranze negli organi amministrativi mediante l'ampliamento del numero di deleghe di voto, l'utilizzo del voto a distanza, l'incremento del numero dei consiglieri di minoranza, l'introduzione del voto di lista e la riduzione dei quorum per la presentazione delle liste.

Agli intermediari è stato chiesto un maggior coinvolgimento degli organi aziendali nella scelta dei livelli di rischio da assumere. A tal fine la Vigilanza ha richiamato le banche sulla necessità di mantenere elevata la professionalità del management e degli organi sociali, attraverso la scelta di figure in possesso di competenze ed esperienze adeguate rispetto alle strategie e alla complessità e tipologia dell'attività svolta dall'intermediario.

Si è intensificata l'attività tesa a promuovere l'allineamento ai principi stabiliti dalla normativa in materia di sistemi di retribuzione, attraverso lettere di intervento e audizioni con i responsabili delle diverse funzioni coinvolte nei processi di definizione e controllo delle politiche di remunerazione.

Gli intermediari sono stati invitati ad affinare le metriche di misurazione della performance alla base dei sistemi di incentivazione, al fine di tenere conto sia di tutti i rischi assunti sia di componenti di tipo qualitativo, quali ad esempio il grado di soddisfazione della clientela; ai gruppi di maggiori dimensioni è stata ribadita la necessità di introdurre adeguati sistemi di differimento della componente variabile della retribuzione volti ad allineare gli incentivi alla realizzazione di obiettivi di medio e lungo periodo. È stata sollecitata la ridefinizione delle previsioni statutarie

che introducono meccanismi automatici di determinazione della remunerazione dei componenti gli organi amministrativi non coerenti con il nuovo quadro regolamentare. Particolare cautela è stata richiesta alle banche nella definizione dei criteri di remunerazione degli addetti alla rete di vendita, tali da non incentivare la commercializzazione di prodotti inadeguati alle esigenze della clientela.

A tutti gli intermediari è stato chiesto di elevare la qualità e la completezza dell'informativa agli azionisti sui sistemi di incentivazione adottati e sugli importi dei compensi corrisposti nell'esercizio di riferimento.

La Banca d'Italia, in occasione di audizioni con esponenti bancari e nell'ambito di lettere di intervento, ha più volte ribadito alle capogruppo la necessità di assicurare la funzionalità e l'efficienza dei sistemi di controllo interno mediante un maggiore coordinamento delle attività di revisione interna su tutte le componenti del gruppo, incluse le controllate estere, e l'armonizzazione delle metodologie di valutazione e degli strumenti informatici di supporto. I collegi sindacali sono stati sollecitati a mantenere un continuo raccordo con la funzione di audit e con le altre strutture di controllo al fine di elevare il grado di conoscenza sulla regolarità della gestione aziendale e sulla funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni.

La necessità di garantire una maggiore capacità di governo dei rischi ha indotto la Vigilanza a chiedere incisivi interventi di razionalizzazione delle strutture societarie dei gruppi volti a semplificare la catena di comando, eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di attività, migliorare la qualità dei sistemi informativi, consentire un contenimento dei costi di struttura. Alle capogruppo è stato chiesto di rafforzare le funzioni di direzione e coordinamento sulle controllate, anche estere, di garantire l'integrazione dei sistemi informativi e l'uniformità dei criteri di valutazione dei rischi all'interno del gruppo. In materia di controlli interni, è stato ribadito che i processi di razionalizzazione dei gruppi e la ricerca di maggiori livelli di efficienza delle strutture non devono andare a detrimento dell'intensità, della frequenza e della funzionalità dei controlli le cui strutture vanno invece rafforzate nella dotazione di risorse umane e informatiche.

Nel 2010 sono stati esaminati 19 progetti di modifica degli assetti proprietari, 5 dei quali hanno comportato il trasferimento del controllo di banche. La Banca d'Italia verifica che gli impatti dei progetti di acquisizione sulla situazione tecnico-organizzativa dei soggetti coinvolti siano tali da preservarne la sana e prudente gestione. A tal fine, in occasione del rilascio dei provvedimenti di autorizzazione, è stato chiesto ai gruppi interessati di procedere in tempi brevi alla completa integrazione organizzativa delle realtà acquisite e, specie nei casi di ingresso in comparti diversi da quelli tradizionalmente presidiati, di adeguare il sistema dei controlli interni e le componenti tecnologiche alle accresciute esigenze operative. In talune circostanze sono stati sollecitati specifici interventi finalizzati al mantenimento di adeguati margini patrimoniali.

Sono stati esaminati 109 piani di espansione territoriale, per lo più riferiti ad aziende decentrate; in 9 casi è stato avviato il procedimento amministrativo di divieto per carenze nei profili tecnici e nell'assetto organizzativo. Le realtà di maggiori di-

**La struttura
e l'articolazione
territoriale dei gruppi
bancari**

mensioni hanno prevalentemente avviato iniziative di razionalizzazione della rete distributiva, in taluni casi in attuazione delle indicazioni formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in occasione di aggregazioni bancarie.

Le analisi sulle banche specializzate

L'attività di vigilanza cartolare sulle banche specializzate ha seguito due direttrici fondamentali in ragione delle principali connotazioni operative di tale tipologia di intermediari. Per le banche la cui attività principale è l'erogazione di credito è stata valutata la capacità di fronteggiare il deterioramento della qualità degli impieghi causato dalla crisi; è stata, inoltre, oggetto di analisi approfondita l'esposizione al rischio di liquidità in termini di capacità di mantenere riserve adeguate a contrastare potenziali tensioni idiosincratice o di mercato.

Riguardo alle banche specializzate nell'offerta di servizi d'investimento, la vigilanza a distanza ha focalizzato l'attenzione sull'esposizione ai rischi operativi e reputazionali e ai rischi di mercato. È stata valutata la capacità degli intermediari di dotarsi di strutture organizzative e di controllo interno coerenti con la strategia distributiva adottata, basata sull'offerta fuori sede.

L'azione di controllo sulle banche decentrate

Le banche decentrate hanno mantenuto anche nel 2010 una valutazione media soddisfacente, pur in presenza di un peggioramento di alcuni profili. Gli aspetti di maggiore attenzione hanno riguardato i profili del rischio creditizio, della redditività nonché l'area delle strategie e dei sistemi di governo e controllo; è rimasta non trascurabile l'esposizione ai rischi operativi. Si confermano la solidità patrimoniale e una contenuta esposizione ai rischi finanziari.

Nel 2010 l'azione di intervento svolta nei confronti delle banche decentrate è stata prioritariamente orientata a monitorare gli impatti della crisi sulla rischiosità del credito sotto i profili della qualità e della concentrazione.

Il profilo reddituale è stato oggetto di costante attenzione: le banche sono state sollecitate a rivedere gli indirizzi strategico-operativi e a individuare misure atte a recuperare adeguati livelli di efficienza operativa, in particolare in occasione di espansione in nuovi mercati o in nuovi segmenti di attività. In diverse occasioni le banche decentrate sono state richiamate a migliorare il processo ICAAP, che continua a evidenziare aspetti di insufficiente accuratezza di analisi.

Specifico rilievo è stato assegnato alla valutazione del grado di adeguamento delle strategie e degli assetti di governo e controllo al mutare delle variabili interne e di mercato. Nell'attuale fase congiunturale la debolezza di questi profili ha rappresentato uno dei fattori primari alla base di situazioni di difficoltà e talora di vera e propria crisi, in particolare delle BCC. Un recente intervento sul testo statutario di riferimento (cosiddetto statuto-tipo), proposto da Federcasse e accolto dalla Vigilanza, ha introdotto regole idonee a favorire un concreto rafforzamento dei sistemi di governo e controllo delle associate. Tra le variazioni più significative rilevano quelle riguardanti la composizione quali-quantitativa dell'organo amministrativo e l'inserimento di un limite massimo al numero dei componenti, le modalità di nomina degli organi e l'adeguata rappresentanza della base sociale negli stessi, nonché l'introduzione di strumenti per presidiare i conflitti d'interesse. La Vigilanza ha

inoltre seguito l'adeguamento delle banche decentrate alle innovazioni normative in tema di politiche di remunerazione e incentivazione.

Frequenti sono stati gli interventi che hanno riguardato i profili di conformità, soprattutto in materia di antiriciclaggio. È stata sollecitata l'attivazione della funzione di compliance, non ancora a pieno regime.

A fronte di situazioni caratterizzate da diffusi aspetti di criticità è stato spesso richiesto il ricambio degli organi (incluse le posizioni di vertice), sono stati imposti requisiti prudenziali specifici e adottati provvedimenti restrittivi, ad esempio in materia di apertura di sportelli, investimenti immobiliari, collocamento di derivati; in alcuni casi è stata inoltre disposta la chiusura di sportelli. In assenza di concrete prospettive di risanamento per via autonoma, le banche sono state invitate a definire in tempi rapidi operazioni aggregative con controparti di adeguato standing; nei casi più gravi sono state avviate procedure di rigore.

Particolare attenzione è stata dedicata agli intermediari di alcune aree geografiche caratterizzate da diffusi aspetti di criticità, soprattutto sotto il profilo della governance. In particolare, nei confronti delle BCC calabresi è proseguita nell'anno l'azione di interlocuzione con le stesse e con le strutture del movimento cooperativo, al fine di conseguire l'adozione di credibili piani di risanamento o di avviare sostenibili soluzioni aggregative. Ciò anche al fine di prevenire l'adozione di misure di carattere straordinario e di non disperdere il valore dell'impresa bancaria.

Gli intermediari italiani possono avvalersi, per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito, dei rating espressi dalle agenzie riconosciute dalla Banca d'Italia come *External Credit Assessment Institutions* (ECAI): le agenzie internazionali Moody's, Standard & Poor's e Fitch e l'italiana Cerved Group.

Le ECAI

La Banca d'Italia valuta la permanenza dei requisiti per il riconoscimento e l'adeguatezza del *mapping* (l'associazione delle classi di rating ai fattori di ponderazione delle attività a rischio creditizio) sulla base delle comunicazioni inviate dalle agenzie, concernenti le eventuali variazioni rilevanti ai sistemi di rating e i dati annuali sui default e sulle migrazioni fra classi di rating. Tale valutazione è svolta in cooperazione con le altre autorità europee per le agenzie internazionali, e in via autonoma per l'unica agenzia nazionale riconosciuta.

Nel 2010 è stata effettuata un'analisi approfondita del *mapping* attribuito a Cerved Group, basata sui dati aggiornati inviati dall'agenzia nonché sulle informazioni presenti in Centrale dei rischi riguardanti i soggetti dalla stessa valutati. L'analisi ha comportato un inasprimento dei fattori di ponderazione associati ai rating di Cerved – e quindi dei requisiti patrimoniali per gli intermediari, a parità di altre condizioni – con effetto dal 31 dicembre 2010.

Nell'anno, le ECAI sopra menzionate hanno avviato l'iter di registrazione, ai sensi del regolamento CE 16 settembre 2009, n. 1060, presso la Consob e il Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (Committee of European Securities Regulators, CESR), al quale nel 2011 è subentrata l'autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets

Authority, ESMA). L'esito positivo del processo (allo stato non ancora concluso) e la conseguente sottoposizione al regime di supervisione previsto nel regolamento stesso costituiscono una condizione necessaria per il mantenimento del riconoscimento come ECAI da parte delle autorità di vigilanza prudenziale.

3.7 I controlli sulle SGR e sulle SIM

I controlli all'accesso sulle SGR e sui loro prodotti

Nel 2010 l'azione di supervisione su SGR e Sicav si è concentrata sul controllo degli intermediari che hanno maggiormente risentito degli effetti della crisi finanziaria e sull'analisi delle operazioni straordinarie poste in essere per razionalizzare e rafforzare gli assetti aziendali.

Complessivamente i procedimenti amministrativi, che regolano i diversi momenti della vita degli intermediari e l'istituzione dei fondi da questi gestiti, sono stati 317, in leggero calo rispetto all'anno precedente (tav. 3.4).

Tavola 3.4

CONTROLLI ALL'ACCESSO SUGLI INTERMEDIARI E SUI PRODOTTI

	2008	2009	2010
	SGR		
Autorizzazioni all'esercizio di attività	17	13	9
Variazioni di assetti proprietari	37	36	34
Modifiche dell'operatività	16	14	36
Fusioni e scissioni	17	11	11
Totale procedimenti fondi SGR	87	74	90
	Fondi comuni di investimento		
Approvazione dei regolamenti	243	241	217
di cui: <i>istituzione di nuovi fondi</i>	94	95	75
di cui: <i>modifiche del regolamento di gestione</i>	149	146	142
Fusione tra fondi	10	9	10
Totale procedimenti fondi comuni.....	253	250	227
Totale procedimenti amministrativi	340	324	317

Sono state esaminate 34 istanze di variazione degli assetti proprietari degli intermediari, valutando i profili di onorabilità, correttezza delle relazioni di affari e affidabilità della situazione finanziaria dei potenziali acquirenti e, nei casi che implicano la modifica del soggetto di controllo, il piano industriale che accompagna l'istanza.

Nel 2010 le variazioni degli assetti proprietari sono state principalmente determinate dalla necessità di allargamento della base azionaria, dall'avvio di partnership finalizzate a sviluppare le possibilità operative delle società, dalle operazioni di riassetto e razionalizzazione delle partecipazioni detenute nel comparto del risparmio gestito da parte di alcuni gruppi bancari.

Le istanze di ampliamento o modifica dell'operatività (36) sono state avanzate dagli intermediari per il perseguimento di finalità differenziate. Gestori di fondi chiusi immobiliari hanno chiesto di poter istituire fondi speculativi per sfruttare le più ampie facoltà che la normativa accorda in materia di leva finanziaria; altre fattispecie afferiscono all'estensione dell'attività alla consulenza, nonché alla gestione di portafogli individuali e di organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) armonizzati. Rilevano infine le cessioni di rami di azienda e le cancellazioni dall'albo delle SGR.

A fronte delle istanze sono stati valutati i presidi predisposti – in materia di procedure, risorse umane, strumenti e assetto delle funzioni di controllo – per lo svolgimento della gestione nei nuovi settori di attività ovvero per l'ordinata cessazione dei servizi.

Nel 2010 sono state esaminate 217 richieste di approvazione di regolamenti di gestione dei fondi comuni; 75 di esse si riferiscono all'istituzione di nuovi OICR. In ulteriori 45 casi gli intermediari si sono avvalsi della facoltà di istituire OICR (in gran parte fondi aperti armonizzati) con la procedura che prevede l'approvazione in via generale.

I fondi comuni di nuova costituzione sono stati 161. In particolare, 50 sono mobiliari aperti, armonizzati e non, 22 di private equity e 89 immobiliari (36 di natura speculativa), nella quasi totalità dei casi riservati a investitori qualificati. Per questi ultimi il vaglio delle relative istanze si è incentrato sull'esame dei meccanismi di governance, al fine di preservare l'indipendenza della gestione delle SGR dalla possibile ingerenza degli organismi rappresentativi dei partecipanti ai fondi.

Si è confermato il processo di ristrutturazione dell'offerta: per il tramite di operazioni di fusione nel 2010 si sono estinti 78 fondi aperti (di cui 16 fondi *hedge*), pari a circa il 10 per cento degli OICR della specie attivi all'inizio dell'anno. 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. Altri 20 fondi sono stati liquidati.

I giudizi sulla situazione tecnica e sull'assetto organizzativo delle SGR mostrano una sostanziale stabilità. La valutazione degli intermediari, in continuità con l'approccio seguito negli anni precedenti, ha integrato l'esame dei profili tecnici con il vaglio dei rischi di natura strategica, operativa e reputazionale.

Su un totale di 189 SGR e Sicav analizzate, le situazioni favorevoli sono state 120; in 60 casi l'analisi della situazione tecnica degli intermediari ha fatto emergere fattispecie connotate da profili di relativa problematicità. Le restanti 9 società di gestione presentano una situazione particolarmente sfavorevole derivante da difficoltà di carattere strategico e da carenze della governance.

L'attenzione è stata indirizzata alle situazioni di difficoltà dei fondi chiusi immobiliari che hanno manifestato problemi di tensione finanziaria o ritardi nella realizzazione delle attività promosse (cfr. il riquadro: *I fondi immobiliari*); rilevante è stata

**Le analisi di vigilanza
e gli interventi**

pure l'attività condotta sui fondi chiusi di private equity, specie per i profili attinenti al processo di dismissione delle partecipazioni in portafoglio.

I FONDI IMMOBILIARI

Le difficoltà incontrate nella realizzazione delle iniziative avviate dai fondi immobiliari hanno contribuito a innalzare l'esposizione delle società di gestione a rischi di natura strategica, operativa e reputazionale.

Nel 2010 il patrimonio netto dei fondi della specie ha continuato a crescere, anche se con un ritmo meno intenso che negli anni precedenti. Si è interrotto il processo di espansione del grado di indebitamento. Sono state condotte analisi sul profilo patrimoniale dei fondi attraverso esercizi di simulazione (stress test) che hanno evidenziato una riduzione del numero di intermediari caratterizzati da probabilità elevate di discesa entro tre anni del valore dell'attivo immobiliare al di sotto delle passività nette.

Circa un terzo dei fondi caratterizzati da tensione finanziaria è stato posto in liquidazione o ha adottato misure volte alla regolarizzazione della gestione.

Il perdurare delle difficoltà di mercato ha tuttavia fatto emergere ulteriori situazioni di criticità: i ridotti volumi delle transazioni hanno rallentato la realizzazione dei business plan dei fondi e hanno richiesto da parte delle SGR notevoli sforzi per adeguare le politiche di investimento e reperire nuove risorse. L'elevato livello medio del leverage raggiunto dai fondi caratterizzati da profili di problematicità riflette il deprezzamento dei beni in portafoglio e l'intenso ricorso al capitale di debito. In questi casi l'azione di vigilanza è stata finalizzata a sollecitare iniziative adeguate delle SGR e a verificare la loro effettiva realizzazione.

Tenuto conto dell'importanza del processo di valutazione dei beni immobili nell'attività di gestione dei fondi e del ruolo che gli esperti indipendenti rivestono nell'ambito del processo stesso, la Consob e la Banca d'Italia hanno condotto nel 2009 un'indagine sulle prassi adottate da un significativo campione di SGR per la valutazione dei beni dei fondi immobiliari, realizzata mediante l'invio di questionari e l'audizione di esponenti aziendali.

All'esito dell'indagine, è stata effettuata una comunicazione congiunta al sistema. Con essa sono state fornite le linee applicative di carattere generale in materia di processo di valutazione dei beni immobili dei fondi comuni di investimento con l'obiettivo di armonizzare e migliorare le prassi utilizzate dalle SGR nella scelta degli esperti indipendenti e nei criteri di valorizzazione dei portafogli.

In generale, l'azione è stata orientata a sollecitare l'individuazione autonoma delle migliori soluzioni volte al superamento delle difficoltà in essere. Nel complesso sono stati realizzati 255 interventi (342 nel 2009), dei quali 127 nella forma di audizioni e 128 mediante lettere.

La maggior parte degli interventi correttivi fa seguito agli esiti di accertamenti ispettivi e mira alla rimozione delle carenze riscontrate, alla formulazione di piani di rilancio e al rafforzamento dell'organizzazione interna; in alcuni casi è stato chiesto

agli intermediari di rivedere il modello di business per renderlo pienamente coerente con i principi di sana e prudente gestione e favorire il raggiungimento di stabili condizioni di equilibrio economico.

Per due società, che presentavano situazioni di tensione finanziaria e rilevanti carenze della governance, dell'assetto organizzativo e del sistema dei controlli, tali da compromettere la capacità di gestione dei fondi, è stato emanato il provvedimento di divieto dell'istituzione o dell'avvio di nuovi fondi comuni ai sensi dell'art. 7, comma 2 del TUF.

Sono state adottate iniziative volte a rafforzare l'autonomia e l'indipendenza delle SGR, in linea con quanto indicato nelle conclusioni del gruppo di lavoro promosso dalla Banca d'Italia nel febbraio del 2008 (cfr. il capitolo 17: *La gestione del risparmio e gli intermediari non bancari* nella Relazione sull'anno 2008).

In tale contesto si inserisce l'analisi delle relazioni inviate dalle capogruppo bancarie in osservanza delle disposizioni in materia di Poteri di direzione e coordinamento della capogruppo di un gruppo bancario nei confronti delle società di gestione del risparmio appartenenti al gruppo, emanate dalla Banca d'Italia nell'ottobre 2009. Nel complesso l'esercizio svolto dalle capogruppo bancarie è apparso mirato essenzialmente ad assicurare la conformità dei presidi organizzativi e di controllo al quadro normativo; sono risultate sostanzialmente adeguate l'autonomia e l'indipendenza delle SGR controllate.

I sistemi informativi adottati nel comparto del risparmio gestito (soprattutto per la sottoscrizione e il trasferimento delle quote) sono connotati dall'esistenza di una pluralità di linguaggi e procedure che rendono difficile il colloquio tra i vari intermediari. Partendo dalle conclusioni del Gruppo di lavoro sulla gestione accentrata in regime di dematerializzazione obbligatoria delle quote dei fondi comuni, presieduto dalla Consob e dalla Banca d'Italia, le associazioni di categoria (ABI, Assogestioni, Anasf, Assosim e Assoretì) hanno promosso la costituzione di un tavolo tecnico interassociativo sulla standardizzazione dei fondi. Il gruppo di lavoro nel febbraio del 2011 ha emanato linee guida che tendono al raggiungimento di standard condivisi dai diversi operatori sull'argomento.

Alla fase pilota del progetto hanno aderito 11 operatori, tra SGR, banche collocatrici e banche depositarie; la Vigilanza ha seguito le diverse fasi del programma e continuerà a verificarne lo stato di avanzamento.

Le analisi condotte nel 2010 sulle società di intermediazione mobiliare (SIM) non comprese in gruppi bancari italiani (100, di cui 76 accentrate e 24 decentrate) hanno evidenziato profili di problematicità nelle situazioni aziendali di 27 soggetti, in prevalenza attivi nei servizi di collocamento e di negoziazione sia in conto proprio sia per conto della clientela.

In generale, si è rilevato il permanere di aspetti di fragilità per quegli intermediari che già nel precedente ciclo di valutazione presentavano elementi di deterioramento della situazione aziendale.

Le principali criticità hanno riguardato difficoltà nel perseguimento di volumi operativi sufficienti ad assicurare l'integrale copertura degli oneri di struttura. In al-

Le analisi sulle situazioni aziendali delle SIM

cuni casi sono emerse anomalie nell'assetto di governance e debolezze nella struttura organizzativa, particolarmente nell'area dei controlli interni e, all'interno di questa, nella valutazione e gestione dei rischi.

Gli interventi di vigilanza

Gli interventi di vigilanza effettuati nel 2010 sono stati 128, di cui 77 lettere di intervento o richieste di informazioni e 51 audizioni degli esponenti aziendali; gli interventi hanno interessato 72 intermediari.

L'attenzione della Vigilanza è stata prioritariamente orientata al monitoraggio delle situazioni aziendali più problematiche. In questi casi, l'attività di intervento ha richiesto l'adozione di diverse iniziative volte ad assicurare l'attuazione delle misure correttive da parte delle SIM interessate. Talvolta, gli elevati e ripetuti disavanzi nella gestione economica e le debolezze nella dotazione patrimoniale hanno reso necessario l'ingresso di nuovi soci di controllo ovvero l'incorporazione delle SIM in altri intermediari. Alcuni reclami pervenuti dalla clientela hanno sollecitato l'avvio di approfondimenti specifici con alcuni intermediari che facevano uso di promotori finanziari.

Con riferimento agli intermediari sottoposti a verifiche ispettive, a fronte dei rilievi formulati, si è reso necessario sollecitare miglioramenti concreti nel sistema di governance e dei controlli interni. In alcuni casi è stata anche chiesta l'individuazione di chiare strategie per il conseguimento di equilibri economici stabili e il rafforzamento nel presidio delle funzioni aziendali esternalizzate.

Specifici interventi hanno riguardato le società di recente costituzione, in prevalenza attive nel solo servizio di consulenza in materia di investimenti e caratterizzate da dimensione ridotte. Nel rispetto del principio di proporzionalità, le iniziative sono state maggiormente volte a sollecitare interventi per il rafforzamento della dotazione patrimoniale, in modo da assicurare margini adeguati all'assorbimento delle perdite di esercizio, e per il miglioramento della qualità delle segnalazioni di vigilanza, frequentemente connotate da errori e imprecisioni.

In materia di controlli interni sono stati condotti approfondimenti volti a verificare la conformità delle soluzioni organizzative adottate dagli intermediari alla normativa vigente e agli indirizzi definiti congiuntamente dalla Banca d'Italia e dalla Consob. Nei casi in cui sono state riscontrate anomalie e debolezze nell'organizzazione delle relative funzioni, è stata richiesta l'adozione di adeguati interventi correttivi.

Alla luce delle risultanze emerse dall'analisi dei resoconti ICAAP, è stato raccomandato ad alcuni intermediari di adottare procedure più accurate per l'identificazione e la gestione dei rischi e metodologie di valutazione maggiormente affidabili, anche in condizioni avverse, così da valorizzare appieno le potenzialità offerte dal resoconto in termini di supporto alla gestione aziendale.

Nel corso dell'anno sono state esaminate diverse istanze per la variazione degli assetti proprietari e per l'iscrizione, la modifica o la cancellazione dei gruppi di SIM dal relativo albo; nell'ambito dei procedimenti di competenza della Consob, sono stati rilasciati i prescritti pareri per l'estensione o la revoca delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di investimento.

3.8 I controlli sulle società finanziarie ex art. 107 TUB e sugli Imel

Nel 2010 le società finanziarie hanno mostrato nel complesso segnali di una lieve ripresa con riferimento ai volumi operativi. I flussi dei nuovi crediti erogati sono aumentati in media del 5,8 per cento: alla crescita nel factoring – che conferma l'attitudine del settore nel sostenere l'economia anche nelle fasi negative del ciclo – è corrisposta una riduzione nei comparti del credito al consumo e del leasing.

Dalle analisi effettuate nel corso dell'anno è emerso un peggioramento della qualità del credito: l'incidenza delle sofferenze e delle partite deteriorate sul totale dei crediti è risultata in aumento rispetto al 2009.

Nel corso del 2010 gli interventi effettuati (tramite lettere formali o audizioni con gli esponenti aziendali) hanno riguardato 46 intermediari (metà dei quali decentrati) che rappresentano complessivamente il 29 per cento dell'elenco in termini di totale attivo. In particolare sono state trasmesse 46 lettere, in alcuni casi a seguito di accertamenti ispettivi, e sono state effettuate 41 audizioni, anche conoscitive di intermediari di nuova costituzione.

L'attenzione della vigilanza si è focalizzata sul comparto del credito alle famiglie. Il settore è stato interessato da specifici interventi volti a migliorare i rapporti con la clientela e a rafforzare i presidi organizzativi connessi con la gestione della rete commerciale. In tale ambito, sono stati eseguiti anche 8 interventi di follow-up che hanno coinvolto gli intermediari finanziari attivi nel comparto della cessione del quinto dello stipendio (cfr. il riquadro: *Gli interventi sugli intermediari finanziari e sulle banche operanti nel comparto della cessione del quinto dello stipendio e della pensione*). Nell'anno è proseguita l'attività di monitoraggio sull'attività svolta dai servicer in considerazione del permanere di difficoltà nel mercato delle cartolarizzazioni.

Gli interventi di vigilanza

GLI INTERVENTI SUGLI INTERMEDIARI FINANZIARI E SULLE BANCHE OPERANTI NEL COMPARTO DELLA CESSIONE DEL QUINTO DELLO STIPENDIO E DELLA PENSIONE

Nel 2010 gli operatori del settore (banche e intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli artt. 107 e 106 TUB) sono stati invitati a comunicare le iniziative di adeguamento concretamente assunte a seguito dell'intervento di richiamo al rigoroso rispetto della normativa effettuato alla fine del 2009.

Dagli approfondimenti svolti è emersa una diffusa consapevolezza delle criticità del comparto, che ha dato impulso a una serie di iniziative volte a un progressivo allineamento dell'operatività aziendale agli standard normativi. L'azione di sensibilizzazione ha determinato una generalizzata revisione delle modalità operative, e in particolare l'abbandono della prassi di non ristorare la clientela delle componenti commissionali riferite ai periodi successivi alla data di rimborso anticipato dei finanziamenti; l'intervento della Banca d'Italia ha consentito il rimborso

alla clientela di importi indebitamente percepiti dagli intermediari sulle operazioni passate. Gli operatori hanno assunto l'impegno a migliorare i documenti di trasparenza e a interrompere la pratica del rinnovo dei finanziamenti in anticipo rispetto ai termini minimi previsti dalla legge.

Nonostante i progressi evidenziati dal settore nell'allineamento ai principi normativi, sono stati individuati taluni profili ancora suscettibili di miglioramento, in relazione ai quali, nello scorso mese di aprile, è stata inviata una nuova comunicazione al sistema. In particolare, è stata segnalata l'esigenza di dare maggiore impulso all'azione di razionalizzazione della rete e all'adozione di presidi organizzativi volti ad assicurare un costante rispetto della normativa in materia di trasparenza, anche alla luce delle nuove disposizioni sul credito ai consumatori. È stata altresì richiamata l'esigenza di adottare corrette prassi contabili.

L'azione di vigilanza sui tre Imel iscritti nell'albo di cui all'art. 114-*bis* del TUB si è concretizzata in due casi in provvedimenti di rigore, quali l'attivazione di una procedura di amministrazione straordinaria e l'applicazione di un requisito patrimoniale rafforzato.

3.9 I controlli sulle società finanziarie ex art. 106 TUB e sugli altri operatori

I controlli all'accesso

Nel 2010 il controllo all'accesso nell'elenco generale di cui all'art. 106 TUB è proseguito sulla base di rigorosi criteri di selezione. In sede di iscrizione, oltre all'accertamento della sussistenza del capitale minimo, dei requisiti di onorabilità in capo ai partecipanti al capitale, nonché di quelli di onorabilità, professionalità e indipendenza degli esponenti aziendali, hanno formato oggetto di esame le relazioni illustrative presentate dalle società (settore di operatività prescelto, strategie, obiettivi, struttura aziendale e presidi).

È proseguita la tendenza flettente delle nuove istanze di iscrizione nell'elenco, imputabile alla maggiore selettività dei controlli. Le istanze di iscrizione dei confidi nell'apposita sezione prevista dall'art. 155, comma 4 del TUB sono state pari a 21.

Per quanto riguarda i mediatori creditizi, la flessione delle istanze di iscrizione nell'apposito albo, già rilevata negli ultimi anni, si è confermata nel 2010 (9.657 richieste, dato più che dimezzato rispetto a quello relativo al 2007), riflettendo gli effetti dell'imminente riforma di settore che prevede l'iscrizione nel nuovo elenco dei soli soggetti costituiti in forma societaria e non delle persone fisiche. Diverso è il trend riscontrato nelle istanze di iscrizione degli agenti in attività finanziaria (da 15.431 nel 2009 a 18.248); tale tendenza conferma la preferenza degli intermediari, già manifestata nel corso del 2009, verso la forma del rapporto diretto e stabile dell'agenzia, che assicura un maggior controllo sulla rete distributiva (figg. 3.1 e 3.2).

Figura 3.1



Figura 3.2



La scarsa selettività dei requisiti richiesti per l'accesso, l'ampia gamma delle attività compatibili con le professioni di agente e mediatore e la limitatezza dei poteri di controllo sono stati i fattori che hanno determinato la numerosità di tali soggetti. Alla fine del 2010 il numero complessivo degli iscritti nell'albo dei mediatori creditizi e nell'elenco degli agenti in attività finanziaria sfiorava le 200.000 unità (figg. 3.3 e 3.4).

La distribuzione territoriale dei mediatori creditizi (persone fisiche e società) evidenzia una particolare concentrazione in quattro regioni (Lazio, Lombardia, Campania, Sicilia) che complessivamente rappresentano oltre il 50 per cento del totale degli iscritti. A livello regionale, la distribuzione è pressoché analoga per gli agenti in attività finanziaria; elevata è la presenza di agenti anche in Veneto.

Dopo una lunga fase di stabilità, si è registrato un significativo incremento delle iscrizioni nell'elenco degli operatori professionali in oro, in particolare nell'ultimo biennio. La distribuzione territoriale, originariamente concentrata nei distretti storici dell'industria orafa di Arezzo, Vicenza e Valenza Po, ha subito una profonda trasformazione nell'ultimo biennio, con l'aumentata presenza di tali operatori in alcune regioni del Sud (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria).

Figura 3.3

**ALBO DEI MEDIATORI CREDITIZI:
CONSISTENZE E FLUSSI NETTI DEGLI ISCRITTI NEL PERIODO 2000-2010**

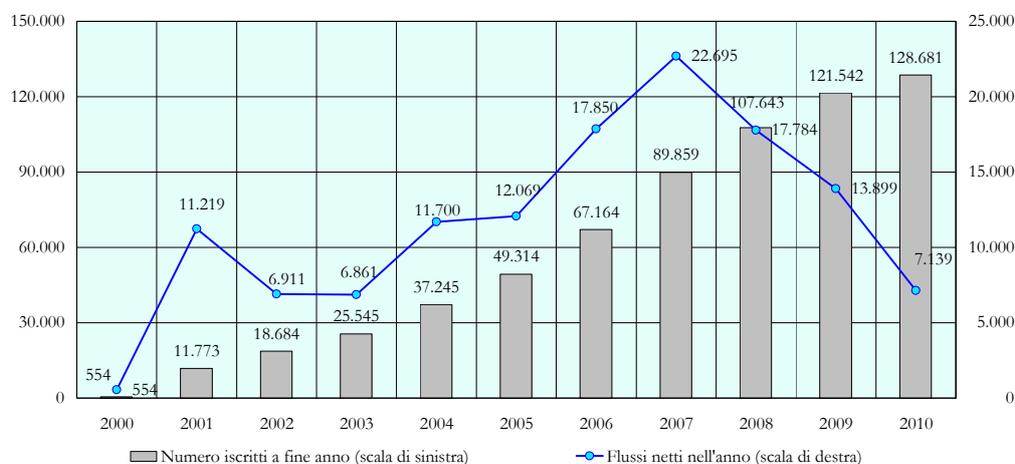
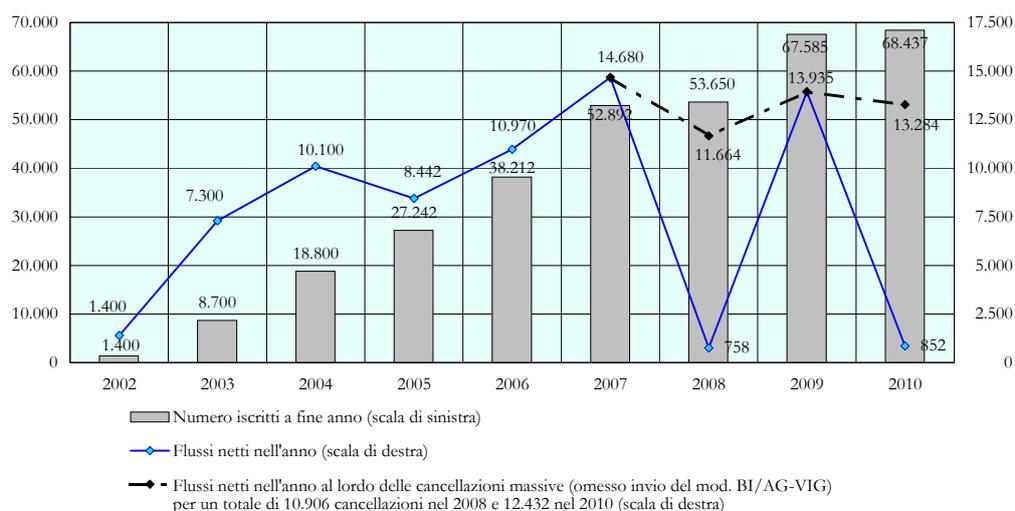


Figura 3.4

**ELENCO DEGLI AGENTI IN ATTIVITÀ FINANZIARIA:
CONSISTENZE E FLUSSI NETTI DEGLI ISCRITTI NEL PERIODO 2002-2010**



Gli interventi di vigilanza

I controlli sugli intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 TUB sono stati focalizzati sui comparti a maggiore criticità, anche in relazione alla tutela della clientela: intermediazione in cambi senza assunzione di rischi in proprio, money transfer, rilascio di garanzie e credito al consumo (compreso il comparto della cessione del quinto).

Le verifiche condotte hanno comportato l'invio di oltre 150 lettere di intervento, finalizzate al riscontro dell'effettivo possesso dei requisiti per il mantenimento dell'iscrizione: sono state effettuate 12 audizioni. Una particolare attenzione è stata dedicata alle società attive nella cessione del quinto, richiedendo a 18 di esse una specifica relazione informativa (cfr. il riquadro: *Gli interventi sugli intermediari finanziari e sulle banche operanti nel comparto della cessione del quinto dello stipendio e della pensione*).

È proseguita nel 2010 l'azione di contrasto della Banca d'Italia nei confronti delle società che svolgono in modo irregolare l'attività di rilascio di garanzie verso il pubblico, operando oltre l'ambito di azione loro consentito o senza possedere i requisiti richiesti dalla normativa di settore. La criticità del fenomeno è acuita dalla progressiva crescita della domanda di garanzie da parte di enti pubblici, imprese, privati cittadini nello svolgimento della propria attività istituzionale o per assistere rapporti contrattuali di tipo privatistico. Per evitare l'entrata di operatori non in linea con il quadro regolamentare, la Banca d'Italia affianca agli ordinari controlli a distanza e ispettivi iniziative di sensibilizzazione rivolte alla generalità del pubblico. La divulgazione, anche via internet, di documenti a carattere informativo ha l'obiettivo di chiarire gli ambiti della riserva di legge e aumentare nei beneficiari delle garanzie la consapevolezza dei rischi connessi con l'accettazione di fidejussioni da parte di operatori non sottoposti alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia.

Sulla base delle segnalazioni periodiche – richieste a tutti gli intermediari dell'elenco generale – sono state intraprese iniziative di controllo a distanza, essenzialmente nei confronti di due tipologie di società: quelle che risultavano avere un patrimonio netto inferiore al minimo di legge, nonché quelle che disponevano, sulla base della ricostruzione operata, di volumi di attività finanziaria superiori alla soglia di 104 milioni, rilevante ai fini dell'iscrizione nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB.

L'analisi delle segnalazioni conferma che l'operatività delle società dell'elenco generale – soggetti per lo più di piccole dimensioni – si ragguaglia, nel complesso, a circa l'1 per cento del totale degli impieghi del sistema finanziario italiano. L'esame dei dati fornisce indicazioni sulle connotazioni operative prevalenti degli intermediari, utili alla luce della prospettiva dell'albo unico delle finanziarie previsto dal D.lgs. 141/2010.

È ragionevole attendersi che, nell'ambito degli attuali iscritti nell'elenco generale, i soggetti che potranno chiedere l'iscrizione nel futuro albo unico delle finanziarie siano da individuare – previo adeguamento ai nuovi requisiti patrimoniali e organizzativi – essenzialmente tra quelli che erogano in via prevalente crediti verso il pubblico (poco meno di 600 società, sulla base dei dati segnaletici). Gli altri intermediari risultano attivi essenzialmente nei comparti del merchant banking o dell'intermediazione in cambi (per i quali non è prevista l'iscrizione nel citato albo unico), della prestazione di servizi di pagamento (ora assoggettati al D.lgs. 11/2010) o presentano un'operatività priva di una chiara specializzazione finanziaria (cfr. il riquadro: *I controlli sulle finanziarie dell'albo unico alla luce della riforma*).

I CONTROLLI SULLE FINANZIARIE DELL'ALBO UNICO ALLA LUCE DELLA RIFORMA

Con il D.lgs. 141/2010 (cfr. il riquadro: *La riforma dell'intermediazione finanziaria e dei canali distributivi*) viene meno la distinzione tra intermediari dell'elenco speciale e generale, fra soggetti sottoposti a regimi di controllo diversi in funzione delle dimensioni operative, pur svolgendo di fatto lo stesso tipo di attività.

Nell'ottica di garantire la presenza nel settore solo a soggetti solidi e strutturati verrà richiesta agli intermediari in fase di accesso al nuovo albo una specifica attenzione al rafforzamento del patrimonio e all'affidabilità dell'assetto organizzativo. In particolare, saranno richiesti un capitale minimo, determinato anche in relazione al tipo di operatività, e la redazione di un programma che attesti il rispetto attuale e prospettico dei requisiti organizzativi e prudenziali e la solidità dell'iniziativa; verrà inoltre effettuato un vaglio sugli assetti proprietari.

La supervisione sugli intermediari finanziari non bancari risulterà potenziata. L'obiettivo di garantire la sana e prudente gestione del soggetto vigilato sarà infatti accompagnato dal rafforzamento dei poteri di intervento, tra i quali rientrerà la possibilità di adottare specifici provvedimenti (come la restrizione delle attività e della struttura territoriale e il divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria).

L'azione di Vigilanza sarà improntata al criterio di proporzionalità, avendo riguardo alla complessità operativa, dimensionale e organizzativa nonché alla natura dell'attività svolta.

Si effettuerà una verifica sugli assetti proprietari e verrà subordinata ad autorizzazione della Banca d'Italia l'acquisizione di partecipazioni rilevanti nel capitale.

Saranno introdotti strumenti di *enforcement* qualora vengano riscontrate gravi irregolarità nell'amministrazione o gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative, statutarie che disciplinano l'operatività dell'intermediario. La sussistenza delle gravi violazioni e la presenza di particolari ragioni di urgenza potranno comportare la sospensione degli organi di amministrazione e controllo del soggetto vigilato e l'assunzione dei poteri di gestione, per un periodo non superiore a sei mesi, da parte di uno o più commissari nominati dalla Banca d'Italia. L'eccezionale gravità delle violazioni potrà diventare invece presupposto per la revoca dell'autorizzazione e il conseguente scioglimento della società; tale provvedimento potrà essere adottato anche in presenza di perdite di patrimonio di eccezionale gravità.

I controlli saranno potenziati anche per effetto della previsione di forme di vigilanza consolidata sui gruppi finanziari.

Un'ulteriore novità della riforma è rappresentata dalla costituzione di organismi di autoregolamentazione addetti alla gestione dei nuovi elenchi previsti dal D.lgs. 141/2010, nei quali verranno iscritti gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi, i confidi minori, gli operatori del microcredito.

La costituzione di tre organismi mira ad assicurare una gestione più fluida degli elenchi e un impianto dei controlli più penetrante su segmenti di mercato finora scarsamente monitorati. Per il raggiungimento di tali obiettivi il legislatore ha voluto istituire soggetti investiti di compiti e poteri rilevanti, che fossero espressione del mercato e che, al contempo, si ponessero in posizione di terzietà rispetto agli operatori per garantire il regolare svolgimento di funzioni di interesse pubblico (cfr. il riquadro: *Gli organismi di autoregolamentazione previsti dal D.lgs. 141/2010*).

GLI ORGANISMI DI AUTOREGOLAMENTAZIONE PREVISTI DAL D.LGS. 141/2010

Gli organismi di autoregolamentazione saranno dotati di personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria; i componenti dei rispettivi board saranno nominati dal MEF su proposta della Banca d'Italia.

Funzioni comuni ai nuovi organismi sono la gestione corrente degli elenchi (iscrizioni e cancellazioni), il controllo attraverso verifiche a distanza e ispettive sugli iscritti, la determinazione e la riscossione dei contributi e delle altre somme dovute per l'iscrizione. Gli organismi possono promuovere l'adozione di provvedimenti di rigore, comprese la sospensione dall'esercizio dell'attività e la cancellazione dagli elenchi qualora risultino gravi violazioni di norme di legge, vengano meno i requisiti di iscrizione o sia accertata la protratta inattività del soggetto iscritto.

Tratto distintivo dell'organismo di gestione degli elenchi di agenti e mediatori è il ruolo che svolge nell'accertamento dei requisiti professionali degli operatori; a esso compete l'organizzazione della prova d'esame necessaria a valutare le competenze per lo svolgimento dell'attività e la definizione degli standard dei corsi di aggiornamento professionale destinati agli iscritti e ai loro collaboratori.

Per tutti gli organismi è prevista la sottoposizione alla Vigilanza della Banca d'Italia, il cui compito sarà innanzitutto di verificare – secondo modalità improntate a criteri di proporzionalità ed economicità dell'azione di controllo – l'adeguatezza delle procedure interne da essi adottate e di esercitare poteri di intervento, estesi fino alla possibilità di proporre lo scioglimento al MEF in caso di grave inerzia o malfunzionamento.

Il termine ultimo per la costituzione degli organismi è stato fissato al 31 dicembre 2011; per quanto riguarda gli agenti in attività finanziaria e i mediatori creditizi le iscrizioni nei vecchi elenchi o albi verranno sospese dalla fine del mese di giugno del 2011.

La fase di transizione dal vecchio al nuovo regime si presenta articolata e complessa. Si rende necessario innanzitutto completare il quadro normativo, con l'emanazione delle disposizioni di attuazione delle norme primarie che definiscano con chiarezza aspetti funzionali e organizzativi dei nuovi organismi; a tal fine la Banca d'Italia fornisce la consueta collaborazione al Parlamento e al Governo.

I controlli svolti nei confronti di agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi sono stati diretti a verificare il mantenimento dei requisiti per l'iscrizione nei rispettivi albi ed elenchi.

**I controlli sugli agenti,
i mediatori e gli operatori
professionali in oro**

Per individuare gli agenti effettivamente operanti sulla base del mandato di un intermediario finanziario, la Banca d'Italia ha in corso un nuovo monitoraggio degli iscritti, sulla base dell'invio del modello di dichiarazione annuale di permanenza dei requisiti.

Le attività di controllo sugli operatori professionali in oro hanno riguardato, in particolare, la verifica dell'effettiva operatività degli iscritti. Dall'esame delle infor-

mazioni risultanti presso le Camere di commercio è scaturita la cancellazione di 43 società: 22 d'ufficio, in quanto non più esistenti nel registro delle imprese, e 21 per intervenuta cessazione dell'attività di commercio di oro.

Si è pure spesso rilevato da parte di alcuni operatori l'utilizzo del numero di iscrizione associato alla dizione Banca d'Italia per pubblicizzare l'attività di "compro oro", non soggetta a controlli da parte dell'Istituto. Potendo tale circostanza ingenerare nel pubblico l'errata convinzione di una legittimazione da parte della Banca d'Italia anche in relazione a tale operatività, esercitabile solo previa licenza di Pubblica sicurezza, si è provveduto a diramare a tutti gli iscritti una lettera circolare con la quale, nel ribadire che l'attività di "compro oro" non rientra tra quelle soggette a riserva, sono stati dettati criteri volti a evitare indebiti coinvolgimenti dell'Istituto e una informativa fuorviante nei confronti del pubblico.

Al fine di contribuire al monitoraggio del settore e all'efficacia dei controlli, la Vigilanza della Banca d'Italia ha inoltre avviato la collaborazione con la UIF e con la Guardia di finanza, fornendo informazioni e analisi per evidenziare eventuali anomalie nell'operatività di tali soggetti.

3.10 Le ispezioni

L'azione ispettiva

Nel 2010 è proseguito l'incremento dell'attività ispettiva in termini di numerosità, incisività e focalizzazione delle verifiche ispettive, risultate pari a 211 (contro 205 nel 2009 e 190 nel 2008); di queste 159 hanno riguardato banche e gruppi bancari con attivi pari al 75 per cento dell'intero sistema (67 per cento nell'anno precedente). Le ispezioni avviate nei primi quattro mesi del 2011 sono state pari a 115.

Sono aumentati gli accessi di follow-up a breve distanza da un sopralluogo di carattere generale (8 contro i 6 del 2009) e quelli aventi ad oggetto le metodologie interne di valutazione dei rischi (7 contro 4). Sono cresciute le verifiche a spettro esteso finalizzate alla valutazione della complessiva situazione aziendale (168 contro le 164 nell'anno precedente); di queste 116 hanno riguardato le banche (in linea con il 2009). La presenza presso gli intermediari minori e specializzati è aumentata. Presso i gruppi bancari più grandi i sopralluoghi hanno assunto connotazioni focalizzate su specifici profili di rischio. Per tali operatori è proseguita la presenza pressoché continua degli ispettori con più accessi mirati nel corso dell'anno.

L'integrazione con l'azione di vigilanza a distanza

In continuità con gli anni precedenti sono state valorizzate le sinergie con i controlli a distanza, anche attraverso la sistematica partecipazione ai gruppi ispettivi di analisti *off-site*.

Sono state condotte verifiche presso alcuni operatori primari per accertare il corretto calcolo delle attività di rischio, per acquisire una conoscenza più approfondita dei profili metodologici e organizzativi del processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale e per accertare la qualità dei dati gestionali, utilizzati in misura crescente nell'analisi dei rischi a distanza. La valutazione delle tecniche adot-

tate dai principali intermediari per la misurazione del rischio di tasso di interesse e la conformità dei sistemi di remunerazione e incentivazione ai principi stabiliti dalle norme di riferimento sono stati tra gli obiettivi conoscitivi dei sopralluoghi.

Nel 2010 per i principali gruppi bancari si è consolidato il modello del ciclo pressoché continuo di verifiche in loco, prevalentemente focalizzate su governo, gestione e controllo del rischio di credito. Specifica attenzione è stata dedicata alla valutazione dell'efficacia e dell'uso degli strumenti di rating e all'offerta dei servizi accessori al finanziamento (*credit protection insurance*).

L'ambito delle ispezioni

Si sono incrementati gli accertamenti per la verifica e il monitoraggio dei modelli interni delle banche. Approfondimenti sono stati condotti per valutare la sussistenza delle condizioni per l'estensione dei modelli convalidati a nuovi portafogli, prodotti e soggetti e per la revisione di alcune componenti dei sistemi convalidati.

Ispezioni mirate hanno avuto per oggetto la verifica dell'idoneità della funzione di indirizzo e controllo delle capogruppo, dei meccanismi di corporate governance e dei riflessi dell'azione di governo sulla situazione tecnica consolidata.

Verifiche sono state condotte su taluni operatori maggiormente esposti ai rischi operativi e di reputazione; numerosi riscontri sono stati effettuati sull'adeguatezza dei presidi organizzativi in tema di contrasto al riciclaggio. Per alcuni intermediari cross-border il vaglio dell'esposizione ai rischi operativi ha comportato accessi presso alcune filiali estere. Presso un primario operatore è stato effettuato un accertamento mirato sul modello di gestione della business continuity.

Le verifiche di follow-up hanno fornito aggiornati riscontri sullo stato di avanzamento delle iniziative intraprese per il superamento delle criticità rilevate nelle precedenti ispezioni a spettro esteso.

Alla fine del 2010 hanno preso avvio tre accertamenti ispettivi tematici presso gruppi bancari medio-grandi focalizzati sul portafoglio crediti alla clientela "in bonis", con la finalità di individuarne, anche per esigenze di natura macroprudenziale, la porzione più esposta ai rischi indotti dal recente andamento congiunturale. Le indagini sono state volte a misurare la dimensione di quella porzione di portafoglio caratterizzata da profili di fragilità che, pur non sfociando in palesi segnali di anomalia, richiede particolare attenzione. Tra gli approfondimenti condotti rilevano quelli sulle *watch lists* aziendali, sulle operazioni di ristrutturazione e sulle sospensioni dei pagamenti rateali (cosiddette moratorie) concesse sulla base di accordi nazionali di categoria.

Per le banche locali e per quelle specializzate l'azione ispettiva si è avvalsa principalmente dei riscontri a spettro esteso. Oggetto di verifica è stata in particolare la capacità di reazione al mutato contesto di mercato, segnatamente nel campo dell'erogazione e del monitoraggio del credito e nella valutazione delle ricadute del peggioramento della qualità degli attivi sull'equilibrio economico-patrimoniale. Approfondimenti sono stati condotti su banche specializzate nel credito al consumo, nel leasing e nel factoring. Le ispezioni a spettro esteso su intermediari locali hanno beneficiato dell'entrata a regime di personale ispettivo a utilizzo prevalente, decentrato presso le principali sedi delle macroaree territoriali. Nelle verifiche ge-

nerali forte è stata l'attenzione ai profili di conformità alla normativa antiriciclaggio, trasparenza e usura.

L'attività di supervisione ispettiva nei confronti delle SGR ha riguardato per lo più soggetti operanti nel private equity, oltre che nel settore immobiliare. Di particolare valenza sono risultate le indagini volte a verificare l'impatto sulla gestione del negativo contesto di mercato caratterizzato dalle difficoltà di disinvestimento degli asset. In talune realtà i sopralluoghi hanno permesso di intercettare irregolarità gestionali e conflitti di interesse. In concomitanza con le ispezioni sono stati disposti accessi presso le banche depositarie, al fine di valutarne la qualità dei controlli.

Relativamente alle SIM, le verifiche sono state concentrate sugli operatori maggiormente esposti ai rischi strategico e operativo, accresciuti dal perdurare degli effetti della crisi. Sono state inoltre indagate le modalità di gestione e monitoraggio delle reti distributive e delle funzioni esternalizzate.

Gli accertamenti relativi agli operatori iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB hanno riguardato i diversificati ambiti di operatività degli intermediari. Sono state ispezionate società prodotto (leasing, factoring) appartenenti a primari gruppi bancari nazionali ed esteri, al fine di verificare il livello di rischio di credito assunto e le modalità di interazione con il gruppo di appartenenza. Articolazioni territoriali di aziende internazionali leader nel rilascio di carte di credito sono state oggetto di verifica, con particolare riferimento al rispetto della normativa antiriciclaggio. Accessi sono stati effettuati presso società di credito al consumo e di servicing per valutare la capacità di attenuazione dei rischi operativi e di reputazione. Quanto agli intermediari operanti nella concessione di finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio hanno formato oggetto di approfondimento le iniziative intraprese per migliorare i rapporti con la clientela e per rafforzare i presidi sulla rete commerciale.

Sottoposti a verifica ispettiva sono stati anche due soggetti attivi nella prestazione dei servizi di pagamento (Imel) al fine di valutarne, oltre che il grado di esposizione ai rischi operativi, anche la conformità dell'attività al quadro regolamentare.

Per gli intermediari finanziari non bancari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB l'attività di controllo ispettiva è proseguita nei confronti dei soggetti operanti in settori connotati da elevati profili di rischio (intermediazione in cambi, rilascio di garanzie e trasferimento di denaro).

La cooperazione con le autorità di vigilanza estere

Si è intensificata l'attività di collaborazione con autorità di vigilanza estere nei confronti di gruppi bancari cross-border per i quali la Banca d'Italia è responsabile della vigilanza consolidata. È stato condotto un accertamento ispettivo congiunto sullo stato di un progetto di migrazione del sistema informativo di un primario operatore internazionale mirato a riscontrare se il passaggio al nuovo sistema fosse in grado di garantire le normali condizioni di operatività. È stata prestata collaborazione alle autorità di vigilanza estere per la valutazione del processo di adeguatezza patrimoniale di entità non soggette alla vigilanza italiana e per la verifica di condotte irregolari da parte di organismi stranieri operanti in Italia.

Le valutazioni ispettive attribuite alle situazioni complessive delle banche interessate da verifiche a spettro esteso (116, a fronte di 115 nel 2009), sintetizzate attraverso punteggi articolati su una ampia scala di giudizi (da 1 a 6), fanno emergere nel 2010 una riduzione delle valutazioni favorevoli, riflesso della difficile congiuntura economica; sono peraltro diminuite anche le aziende connotate da gravi situazioni tecniche. Anche i giudizi complessivi espressi per il 2010 per gli intermediari a operatività locale fanno emergere una riduzione (da 27 a 15 casi; tav. 3.5) delle valutazioni favorevoli (punteggi 1 e 2). In 86 casi (60 nel 2009) i giudizi si sono attestati su livelli parzialmente favorevoli o parzialmente sfavorevoli (punteggi 3 e 4), con anomalie minori in 36 casi e più significative negli altri 50. Nei restanti 15 casi (28 nel 2009) le valutazioni ispettive hanno evidenziato gravi criticità (punteggi 5 e 6).

Tavola 3.5

ISPEZIONI A SPETTRO ESTESO NEI CONFRONTI DI BANCHE NEL 2010

Giudizi	Ripartizione per area geografica			Totale
	Nord	Centro	Sud e Isole	
Favorevoli.....	9	1	5	15
Parzialmente favorevoli.....	19	5	12	36
Parzialmente sfavorevoli.....	19	16	15	50
In prevalenza sfavorevoli.....	1	6	5	12
Sfavorevoli.....	0	1	2	3
Totale ...	48	29	39	116

Anche per il 2010 il profilo di rischiosità creditizia rimane quello maggiormente problematico. Quanto ai sistemi di governo e controllo, le verifiche hanno evidenziato significativi margini di miglioramento. Peggioramenti si sono registrati nella capacità reddituale; permane l'attenzione sull'esposizione al rischio di tasso di interesse e sulla situazione di liquidità.

Le contestazioni a seguito di accessi generali o mirati sul profilo della rischiosità creditizia hanno riguardato di frequente le carenze nei sistemi di monitoraggio e individuazione delle posizioni anomale. Relativamente alla governance i rilievi hanno evidenziato ritardi nei processi di rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo. Diffuse anomalie sono state contestate nel presidio dei rischi operativo e reputazionale, determinate per lo più da inadeguatezze o incompletezze dei processi organizzativi adottati per l'assolvimento degli obblighi in materia di contrasto al riciclaggio e della trasparenza.

Nei riguardi di SGR, SIM e intermediari non bancari (iscritti agli albi ex artt. 106 e 107 TUB) le contestazioni hanno interessato non di rado aspetti di mancata conformità al quadro normativo di riferimento che, in taluni casi, sono sfociati in provvedimenti di rigore e proposte di riferimenti alle autorità competenti.

Nel 2010 il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, d'intesa con la Banca d'Italia, ha effettuato accertamenti ispettivi nei confronti di 41 intermediari iscritti nell'elenco generale. Le criticità emerse, in analogia con quanto osservato in passato, hanno riguardato in particolare ipotesi di abusiva raccolta del risparmio,

mancato possesso dei requisiti per lo svolgimento di attività (in particolare, il rilascio di garanzie) nei confronti del pubblico, inadeguatezza delle verifiche condotte dal collegio sindacale e violazioni delle normative in materia di trasparenza, antiriciclaggio e, in alcuni casi, usura.

I controlli di natura cartolare e quelli ispettivi sull'insieme degli intermediari dell'elenco generale hanno dato luogo nella maggioranza dei casi ad avvisi del procedimento di cancellazione (cfr. il paragrafo: *I procedimenti di cancellazione*).

La Guardia di finanza nel corso dell'anno ha avviato, ai sensi del D.lgs. 231/2007, un'attività di controllo ispettivo anche sui cosiddetti confidi minori, iscritti nell'apposita sezione dell'elenco generale prevista dall'articolo 155, comma 4 del TUB; le verifiche in loco hanno evidenziato, fra l'altro, violazioni di carattere penale connesse con l'abusivo esercizio di attività finanziaria.

3.11 L'attività sanzionatoria

La procedura sanzionatoria

Per le irregolarità riscontrate nell'attività di vigilanza, la Banca d'Italia può applicare sanzioni amministrative a carattere pecuniario. L'esercizio di tale potere è complementare agli altri strumenti di vigilanza e concorre a esercitare un'azione deterrente nei confronti dei comportamenti contrari ai principi di sana e prudente gestione, di trasparenza e di correttezza nei rapporti con la clientela.

Il potere sanzionatorio della Banca d'Italia è disciplinato da una serie di norme, tra cui: il titolo VI del TUB (per le banche e le società finanziarie), la parte V, titolo II del TUF (per le SIM e le SGR), il titolo V del D.lgs. 231/2007 (per gli aspetti di contrasto al riciclaggio). La procedura sanzionatoria è retta dai principi delle leggi 689/1981, 262/2005 e 241/1990.

In generale, le norme di riferimento individuano come destinatari dei provvedimenti sanzionatori le persone fisiche cui l'irregolarità è direttamente attribuibile (amministratori, sindaci, direttori, dipendenti), mentre le società di appartenenza sono chiamate in solido al pagamento delle somme irrogate, con obbligo di rivalersi sui responsabili. Le persone giuridiche sono destinatarie di sanzioni unicamente quando riconosciute direttamente imputabili dall'ordinamento (ad esempio in materia di assetti proprietari degli intermediari vigilati).

Il procedimento viene avviato quando, nel corso di una ispezione o nell'esercizio di altre attività di vigilanza svolte a distanza, venga accertata un'irregolarità sanzionabile. Dopo la notifica della contestazione, la procedura prevede il contraddittorio con gli interessati, i quali possono difendersi presentando controdeduzioni scritte o richiedendo un'audizione personale.

La fase istruttoria, che è articolata nell'acquisizione e nella valutazione di tutti gli atti e le informazioni rilevanti, termina con la formulazione di una proposta al Direttorio della Banca d'Italia, unico organo competente a emanare il provvedimento.

to finale. I proventi delle sanzioni applicate dalla Banca d'Italia, riscossi attraverso concessionari, sono riversati alle Tesorerie provinciali dello Stato.

I provvedimenti sanzionatori sono pubblicati per estratto sul *Bollettino di Vigilanza* della Banca d'Italia (come previsto dall'art. 8 del TUB). In caso di sanzioni irrogate per l'inosservanza delle disposizioni in materia di trasparenza, i provvedimenti sono invece pubblicati per estratto, a cura e spese dell'intermediario sanzionato, nel termine di 30 giorni dalla notifica, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico.

Nel 2010 e nei primi cinque mesi del 2011 si è registrato un significativo incremento dell'attività sanzionatoria della Banca d'Italia. Tale tendenza è riconducibile all'intensificarsi dei controlli sugli intermediari bancari e finanziari, alla crescente attenzione ai temi della protezione della clientela e alla tutela dell'integrità del mercato e, in generale, al più accentuato rigore nell'*enforcement* nell'attività di vigilanza. Talune condotte illecite sanzionate – particolarmente quelle riscontrate presso intermediari poi sottoposti a provvedimenti straordinari – si sono contraddistinte per la gravità dei fatti rilevati, comportando l'applicazione di sanzioni unitarie di importo rilevante.

L'importo complessivo delle sanzioni pecuniarie applicate nel 2010 è sostanzialmente raddoppiato rispetto al 2009: 18,2 contro 9,7 milioni. Anche il numero dei provvedimenti sanzionatori assunti è stato significativamente maggiore: 145 contro 113; tali provvedimenti hanno avuto come destinatari oltre 1.000 tra persone fisiche e giuridiche (esponenti aziendali, partecipanti al capitale, intermediari). Altri 49 procedimenti amministrativi di natura sanzionatoria si sono conclusi con l'archiviazione.

Nei primi cinque mesi del 2011 la Banca d'Italia ha adottato 51 provvedimenti, infliggendo sanzioni amministrative pecuniarie per 7,6 milioni nei confronti di oltre 500 tra persone fisiche e giuridiche.

La principale sede di emersione delle irregolarità rimane la verifica ispettiva presso gli intermediari, anche se si è registrato un consistente incremento di avvii di procedure sanzionatorie sulla base di elementi tratti dall'attività di vigilanza a distanza ovvero da segnalazioni di irregolarità provenienti da altre autorità e organi inquirenti (in specie, la Guardia di finanza).

I controlli ispettivi e a distanza hanno dato luogo, nella maggioranza dei casi, anche ad avvii di procedimenti di cancellazione di intermediari dell'elenco generale ex art. 106 TUB (cfr. il paragrafo: *I procedimenti di cancellazione*).

La Commissione per l'esame delle irregolarità (CEI) è l'organo interno alla Banca d'Italia che propone al Direttorio, previo parere dell'Avvocato generale, l'adozione dei provvedimenti sanzionatori. Nel corso del 2010 e nei primi cinque mesi del 2011 la CEI ha esaminato i fascicoli relativi a quasi 300 intermediari. In oltre un terzo dei casi esaminati la valutazione della CEI ha anche riguardato profili di possibile interesse per altre autorità, ai fini dell'eventuale segnalazione di fatti o informazioni di loro competenza.

L'attività sanzionatoria nel 2010 e nei primi mesi del 2011

L'attività della Commissione per l'esame delle irregolarità

Nella fase istruttoria la CEI pone particolare attenzione all'aderenza dell'intervento sanzionatorio alla gravità delle condotte irregolari oggetto di esame e all'opera concretamente svolta dai responsabili, in applicazione dei principi e dei criteri della legge 24 novembre 1981, n. 689 e della normativa di vigilanza. Le pronunce giurisprudenziali relative ai ricorsi avverso provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia hanno ribadito che il principio di responsabilità personale consente di differenziare il trattamento sanzionatorio applicato a esponenti aziendali che, seppure dotati delle medesime prerogative, abbiano in concreto tenuto condotte connotate da un diverso grado di gravità. L'eventuale accertamento di ruoli determinanti nell'irregolarità da parte di uno o più soggetti non esime di per sé gli altri esponenti da responsabilità, tenuto conto delle competenze e delle connesse responsabilità che le norme primarie e di settore inderogabilmente assegnano agli organi societari.

Le principali irregolarità riscontrate

Le più ricorrenti irregolarità oggetto di sanzione nel corso del 2010 e nei primi cinque mesi del 2011 hanno riguardato l'inadeguato governo delle varie fasi del processo del credito, nonché l'assetto interno dei soggetti vigilati, con specifico riferimento alle carenze organizzative e nel sistema dei controlli interni, accertate in oltre la metà dei procedimenti che si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni. Più di un quarto dei provvedimenti sanzionatori adottati nel periodo di riferimento ha riguardato violazioni della disciplina in materia di trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela.

La numerosità dei provvedimenti sanzionatori aventi a oggetto carenze, spesso contestate cumulativamente, nell'organizzazione e nei controlli interni, nel processo di erogazione del credito e nei rapporti con la clientela riflette la crescente attenzione posta dalla Vigilanza alla corretta definizione da parte degli intermediari, nell'ambito della propria autonomia imprenditoriale, di efficienti sistemi organizzativi e controlli interni e al rispetto di regole e principi di trasparenza e correttezza sostanziale nei rapporti con la clientela.

Rilevante è stata anche la casistica relativa alle violazioni degli obblighi informativi nei confronti dell'autorità di vigilanza, sia per ciò che attiene alla periodica rappresentazione della situazione tecnica, sia con riguardo alle comunicazioni di aspetti rilevanti per l'operatività e la struttura di governo aziendale degli intermediari vigilati, fattispecie quest'ultima frequente per le società iscritte nell'elenco generale di cui all'art. 106 TUB. Importante è stata, infine, l'attività sanzionatoria connessa con le violazioni riscontrate nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo (cfr. il paragrafo: *La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo*).

La riforma della procedura sanzionatoria

Nel confronto europeo il regime sanzionatorio italiano si caratterizza sia per il più elevato numero di sanzioni irrogate annualmente, connesso anche con la responsabilità personale degli esponenti aziendali, sia per il contenuto importo medio delle stesse. L'alto numero di sanzioni è dovuto al rigore delle regole prudenziali e dei relativi criteri applicativi, all'attenzione prestata nell'assicurare la legalità delle gestioni aziendali e il rispetto delle disposizioni di vigilanza, nonché alla specifica configurazione del sistema sanzionatorio prevista dall'ordinamento nazionale, che

non contempla strumenti alternativi alla sanzione pecuniaria e limita fortemente la responsabilità diretta delle persone giuridiche.

È allo studio un progetto di riforma della procedura sanzionatoria finalizzato a conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione del procedimento, nonché di più stretta integrazione dello strumento sanzionatorio nella complessiva attività di supervisione. In particolare, verranno introdotte alcune misure volte a valorizzare il principio di proporzionalità, focalizzando l'attenzione sulle violazioni più rilevanti, migliorare l'azione di accertamento delle irregolarità, rendere più efficiente l'eventuale irrogazione delle sanzioni, tenendo anche conto dell'applicazione di strumenti più efficaci nel rimuovere tempestivamente comportamenti non in linea con i principi di sana e prudente gestione.

L'aumento dell'efficacia e della capacità dissuasiva delle sanzioni è anche obiettivo delle iniziative europee volte a uniformare i regimi sanzionatori nazionali. Nel dicembre 2010 la Commissione europea ha, infatti, adottato una comunicazione per rafforzare e rendere uniformi i regimi sanzionatori nazionali nel settore dei servizi bancari e finanziari della UE. Lo studio comparato portato a termine dai Comitati di terzo livello – che fino all'anno scorso svolgevano funzioni di consulenza nei confronti della Commissione per le proposte legislative, ora sostituiti dalle nuove autorità europee dei settori bancario, mobiliare e assicurativo – ha posto in evidenza che le regole vigenti nei vari Stati membri sono in gran parte non armonizzate e comportano la presenza di pratiche divergenti tra gli organismi preposti alla vigilanza. Sulla base degli esiti della consultazione pubblica, nel 2011 la Commissione deciderà circa possibili proposte legislative finalizzate a rendere i regimi sanzionatori nazionali sufficientemente convergenti, rigorosi e con effetti deterrenti.

3.12 I procedimenti di cancellazione

Nei primi mesi del 2011 la Banca d'Italia ha disposto la cancellazione dall'elenco speciale ex art. 107 TUB di un intermediario finanziario, Ktesios spa, operante nel settore dell'erogazione di prestiti personali contro cessione del quinto dello stipendio. Il provvedimento – adottato in via d'urgenza ai sensi dell'art. 111 del TUB, nella formulazione previgente alla riforma operata dal D.lgs. 141/2010 – è stato motivato dall'emersione, a seguito di verifiche ispettive presso la società e della successiva azione di vigilanza a distanza, di rilevanti carenze degli assetti organizzativi e operativi, nonché da un'ampia incapienza patrimoniale rispetto ai requisiti prudenziali previsti per le società finanziarie. A fronte di tali irregolarità, la Banca d'Italia aveva disposto, già prima della cancellazione, l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti degli esponenti aziendali della società.

**Intermediari
ex art. 107 TUB**

Nel corso del 2010 e nei primi cinque mesi del 2011 è aumentato il numero degli intermediari finanziari cancellati dall'elenco generale ex art. 106 TUB, con l'adozione di 70 provvedimenti. Per 63 intermediari la cancellazione è stata disposta con decreto adottato dal MEF su proposta della Banca d'Italia, in esito a procedimenti amministrativi svolti in contraddittorio con gli intermediari interessati. Per le altre 7 società

Intermediari ex art. 106 TUB

– in ragione della necessità di intervenire a fronte di violazioni di estrema gravità e rischiosità, in alcuni casi con rilievo penale – è stata adottata la procedura d’urgenza, che non prevede il preventivo confronto con gli interessati prima di formulare la relativa proposta al MEF. Numerosi interventi di espulsione dal mercato finanziario hanno riguardato intermediari operanti nei comparti dell’erogazione di finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o sotto forma di prestazione di garanzie e dell’intermediazione in cambi.

Nella maggioranza dei casi le irregolarità riscontrate hanno riguardato l’inosservanza degli obblighi segnalatici periodici imposti dalla circolare della Banca d’Italia n. 273 del 5 gennaio 2009 e dal provvedimento del Governatore del 14 maggio 2009. Tale comportamento omissivo ha ostacolato i controlli previsti per lo svolgimento di attività finanziaria, non consentendo all’autorità di vigilanza di verificare la sussistenza dei requisiti patrimoniali per il mantenimento dell’iscrizione nell’elenco generale né la corretta osservanza delle disposizioni in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali, usura e antiriciclaggio. Numerose sono state anche le irregolarità connesse con il mancato rispetto del coefficiente di capitale e dei mezzi patrimoniali minimi prescritti per la prestazione dell’attività, nonché con l’abusivo svolgimento di attività collegato al carattere prevalente o esclusivo della stessa in assenza di iscrizione nell’elenco speciale previsto all’art. 107 TUB.

Per effetto dell’emanazione del decreto legislativo 14 dicembre 2010, n. 218, il potere di proporre al MEF la cancellazione d’ufficio degli intermediari finanziari iscritti nell’elenco generale permane in capo alla Banca d’Italia fino a quando non diverrà pienamente operativa la riforma del titolo V del TUB definita dal D.lgs. 141/2010, con la quale sarà introdotto, per gli intermediari iscritti nell’albo unico, un articolato regime di controlli e più ampi strumenti di intervento per i casi di irregolarità.

Mediatori e agenti in attività finanziaria

A seguito delle verifiche condotte nel 2010 e nei primi cinque mesi del 2011 su agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi, sono stati cancellati con decreto del MEF 116 mediatori e 4 agenti per mancanza del requisito di onorabilità; altri 75 soggetti sono stati cancellati dai rispettivi albi ed elenchi per carenza dei presupposti sin dall’iscrizione. Gli accertamenti sull’esercizio effettivo dell’attività, nel 2010, hanno comportato la cancellazione di 13.081 agenti in attività finanziaria.

3.13 Le procedure straordinarie e le altre procedure speciali

Nel 2010 sono state avviate 17 procedure, che hanno interessato prevalentemente intermediari di dimensione contenuta. In un caso è stata assoggettata ad amministrazione straordinaria una banca con operatività interregionale; nei primi cinque mesi del 2011 sono state avviate 8 procedure (tav. 3.6).

L’incremento del numero delle procedure avviate nell’ultimo biennio e la diversità delle caratteristiche operative degli intermediari interessati hanno comportato un aumento del numero dei soggetti chiamati a fare parte degli organi straordinari e liquidatori e un ampliamento delle competenze professionali necessarie. Attesa la

delicatezza delle funzioni svolte, pur in assenza di una esplicita prescrizione normativa, la Banca d'Italia, nel selezionare i nominativi, verifica la sussistenza di requisiti di onorabilità e professionalità nonché l'assenza di elementi, anche di opportunità, ostativi alla nomina. I criteri adottati per la selezione degli organi sono stati recentemente pubblicati sul sito internet dell'Istituto.

Tavola 3.6

PROCEDURE DI GESTIONE DELLE CRISI DI INTERMEDIARI VIGILATI (1)

Intermediario	Procedura (2)	DM/Provvedimento (3)	Presupposti
2010			
Banca di Credito dei Farmacisti	GP	Prov. del 27.1.2010	art. 76 TUB
	AS	DM del 26.3.2010	art. 70, co. 1, lett. a) e b) TUB
Mobilmat Imel spa	GP	Prov. del 4.3.2010	artt. 76 e 114- <i>quater</i> TUB
	AS	DM del 4.5.2010	artt. 70, co. 1, lett. a) e 114- <i>quater</i> TUB
Orconsult Capital Management Italia spa SIM	LCA	DM del 19.4.2010	art. 57, co. 1 TUF
Banca di Cosenza Credito Cooperativo	AS	DM del 6.5.2010	art. 70, co. 1, lett. a) TUB
Mantovabanca 1896 Credito Cooperativo	AS	DM del 19.5.2010	art. 70, co. 1, lett. a) e b) TUB
Banca di Credito Cooperativo di Cagliari	AS	DM del 17.6.2010	art. 70, co. 1, lett. a) e b) TUB
Independent Global Managers SGR	LCA	DM del 21.6.2010	art. 57, co. 1 e 2 TUF
Credito di Romagna	AS	DM del 20.7.2010	art. 70, co. 1, lett. a) TUB
Credito Cooperativo Fiorentino Campi Bisenzio	AS	DM del 27.7.2010	art. 70, co. 1, lett. a) TUB
Banca di Credito Cooperativo di Scandale	AS	DM del 29.9.2010	art. 70, co. 1, lett. a) TUB
Cassa di Risparmio di Rimini	AS	DM del 29.9.2010	art. 70, co. 1, lett. a) e b); art. 98 TUB
Banca di Credito Cooperativo di Offanengo	AS	DM del 30.9.2010	art. 70, co. 1, lett. a) e b) TUB
Banca Pop. Valle d'Itria e Magna Grecia	LCA	DM del 26.10.2010	art. 80, co. 1 e 2 TUB
Banca di Credito Cooperativo di Tarsia	AS	DM del 12.11.2010	art. 70, co. 1, lett. a) e b) TUB
MFO Multi Family Office SIM	LCA	DM del 14.12.2010	art. 57, co. 1 TUF
2011			
EGP Succursale italiana	LCA	DM del 10.1.2011	art. 58, co. 1 TUF
Banca UBAE	GP	Prov. del 12.3.2011	art. 76 TUB
	AS	DM del 17.4.2011	art. 70, co. 1, lett. a) TUB
BCC della Sibaritide Credito Cooperativo	LCA	DM del 11.3.2011	art. 80, co. 1 e 2 TUB
Cape Natixis SGR	AS	DM del 4.4.2011	art. 56, co.1, lett. a) TUF
Banca MB	LCA	DM del 6.5.2011	art. 80, co. 1 e 2 TUB
Total Return SGR	AS	DM del 12.5.2011	art. 56, co.1, lett. a) e b) TUF
Banca di Credito Coop. San Vincenzo La Costa	LCA	DM del 26.5.2011	art. 80, co. 1 e 2 TUB

(1) Procedure avviate dal 1° gennaio 2010 al 31 maggio 2011. – (2) LCA = Liquidazione coatta amministrativa; AS = Amministrazione straordinaria; GP = Gestione provvisoria. – (3) DM = Decreto ministeriale; Prov. = Provvedimento Banca d'Italia.

Le banche destinatarie di provvedimenti di amministrazione straordinaria nel 2010 sono state 10, di cui 7 rientranti nell'ambito del credito cooperativo (BCC).

L'adozione dei provvedimenti di rigore è stata generalmente conseguenza di irregolarità e violazioni normative, sostanziatesi in misura crescente in criticità degli assetti di governo e controllo e del processo creditizio e nell'inosservanza degli obblighi antiriciclaggio e di trasparenza. Lo strumento dell'amministrazione straordinaria è stato utilizzato con tempestività, al fine di evitare che le irregolarità gestionali determinassero deterioramenti non reversibili dei profili tecnici; infatti, solo in circa

Le procedure di amministrazione straordinaria di banche

la metà dei casi l'avvio della procedura è stato riconducibile anche a gravi perdite patrimoniali. Le esigenze di presidiare con celerità la situazione aziendale sono state fronteggiate in un caso con il ricorso alla gestione provvisoria, cui ha fatto seguito l'amministrazione straordinaria dell'intermediario.

Le procedure di amministrazione straordinaria hanno riguardato intermediari operanti in diverse aree del paese, senza una particolare polarizzazione dal punto di vista geografico, fatta eccezione per il credito cooperativo calabrese, interessato dall'avvio di 3 procedure, cui si aggiungono i 2 avvii del 2009.

I sistemi di garanzia dei depositanti hanno fornito un importante contributo nella definizione delle crisi aziendali.

Gli organi straordinari sono stati in taluni casi impegnati nella gestione di forti tensioni del profilo della liquidità, in relazione alle condizioni di strutturale squilibrio finanziario in cui versavano gli intermediari. Per la Banca di Credito dei Farmacisti, il Banco Emiliano Romagnolo e Banca MB si è reso necessario autorizzare la sospensione dei pagamenti; nel primo caso il riequilibrio della posizione di liquidità è stato velocemente realizzato grazie alle misure adottate dai commissari preposti alla gestione provvisoria (che ha preceduto l'amministrazione straordinaria), mentre negli altri due casi la sospensione dei pagamenti, attese le forti criticità che connotavano la liquidità aziendale, si è protratta per alcuni mesi. In altri casi le tensioni del profilo sono state gestite grazie a interventi di sostegno del Fondo di garanzia delle BCC, che ha prestato fidejussioni a favore delle controparti che hanno fornito supporto finanziario.

In merito alle procedure di amministrazione straordinaria di Delta Spa e della controllata SediciBanca Spa, avviate nel 2009, è in fase di finalizzazione il piano che prevede la realizzazione degli attivi delle società finanziarie (Carifin Spa, Detto Factor Spa e Plusvalore Spa) nell'ambito di un accordo di ristrutturazione del debito ai sensi dell'art. 182-*bis* della legge fallimentare. È prevista la costituzione di una nuova società ("Newco") controllata dalle banche creditrici cui verrà affidata l'attività di gestione e di incasso dei crediti. Il piano mira, tra l'altro, a contenere gli impatti sul personale del gruppo Delta, anche mediante l'utilizzo degli strumenti per la gestione degli esuberanti di personale attivabili nel settore del credito. Nel dicembre scorso è stata formalizzata da parte di Intesa Sanpaolo l'offerta per l'acquisizione dei rapporti bancari di SediciBanca Spa e della collegata Bentos Assicurazioni Spa.

Nel mese di luglio 2010 è stato sottoposto ad amministrazione straordinaria il Credito Cooperativo Fiorentino - Campi Bisenzio (CCF) a seguito delle risultanze di accertamenti ispettivi di vigilanza che avevano rilevato gravi carenze negli assetti di governo e di controllo della banca e estesi profili di conflitto di interessi che avevano prodotto un'ampia deviazione della gestione aziendale dai canoni propri del modello mutualistico (anche a causa di un elevato rischio di concentrazione), riverberatisi negativamente sui profili tecnici.

Nel mese di ottobre 2010 è stata avviata l'amministrazione straordinaria della Cassa di Risparmio di Rimini, motivata da gravi violazioni normative e irregolarità gestionali riscontrate nel corso di accertamenti ispettivi – attinenti agli assetti di

governo e controllo e al rispetto della disciplina antiriciclaggio e sulla trasparenza – nonché dalle perdite potenziali derivanti dalla partecipazione totalitaria nel Credito Industriale Sammarinese (CIS), che ha successivamente chiuso il bilancio relativo al 2010 con una rilevante perdita d’esercizio. I commissari, accanto all’azione di regolarizzazione della situazione aziendale, hanno adottato misure di razionalizzazione della struttura organizzativa e della rete territoriale.

Nei primi cinque mesi del 2011 è stata assoggettata ad amministrazione straordinaria, dopo un periodo di gestione provvisoria, la Banca UBAE, controllata, per il tramite della Libyan Foreign Bank, dalla banca centrale libica, destinataria dei provvedimenti internazionali di “congelamento” emanati a seguito della crisi politica del paese nord africano (le due entità libiche sono altresì i principali finanziatori dell’intermediario). L’intervento si è reso necessario per assicurare il rispetto dei predetti provvedimenti e l’ordinaria prosecuzione dell’operatività della banca. Gli organi straordinari operano sotto la direzione della Banca d’Italia, richiedendo al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) indicazioni in merito alle attività consentite e, ove necessario, allo svincolo dei fondi e delle risorse economiche “congelate”.

Nel periodo in esame (comprensivo dei primi cinque mesi del 2011) si sono chiuse 8 amministrazioni straordinarie relative a banche. In 2 casi (Banca Popolare Vesuviana e BCC di Rimini), gli intermediari sono stati restituiti alla gestione ordinaria a seguito dell’azione di regolarizzazione condotta dagli organi straordinari e alla predisposizione di piani industriali idonei al rilancio dell’attività; per la BCC del Molise-San Martino in Pensilis e Bagnoli del Trigno e per la BCC di Bientina la crisi aziendale è stata superata mediante la fusione per incorporazione in banche della categoria (rispettivamente nella BCC Sangro Teatina Atessa-Castiglione-Giuliano e nel Credito Cooperativo Valdinievole Società Cooperativa). Ad eccezione della “Bientina”, tutte le situazioni di crisi relative a BCC si sono definite anche grazie al supporto finanziario del Fondo di garanzia di categoria.

Per 4 procedure si è reso necessario l’avvio della liquidazione coatta amministrativa (cfr. *infra*).

Nell’ambito del credito cooperativo i caratteri mutualistici del movimento rendono relativamente agevole la ricerca di una controparte disposta a intervenire per il superamento della crisi di una BCC. Al di fuori di tale ambito, l’individuazione di soluzioni delle crisi con modalità che richiedono l’intervento di altri intermediari risulta più difficile che in passato. Ne è talvolta derivato un allungamento della durata delle procedure e, conseguentemente, un maggiore ricorso a proroghe disposte, su proposta della Banca d’Italia, dal MEF, nonché, nei casi in cui è già stata definita la soluzione alla crisi aziendale, a proroghe tecniche approvate dalla Banca d’Italia. È stato necessario in alcuni casi avviare l’iter previsto per le situazioni di esubero del personale (Gruppo Delta, Banca MB, Banca Popolare della Valle d’Itria); gli organi straordinari, ove possibile, hanno attivato gli strumenti disponibili per ridurre l’impatto sociale delle misure adottate (cosiddetto fondo emergenziale).

Al 31 maggio 2011 risultavano in essere 13 procedure di amministrazione straordinaria relative a intermediari bancari e 1 relativa a una capogruppo.

Le procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche

Nel periodo gennaio 2010 - maggio 2011 è stata avviata la liquidazione coatta amministrativa di 4 banche, già in amministrazione straordinaria, resasi necessaria a causa dell'irreversibilità della crisi, che precludeva la prosecuzione dell'operatività aziendale; l'avvio delle procedure è stato accompagnato da interventi di intermediari che hanno assicurato la tutela dei diritti dei depositanti e della clientela.

Per la Banca Popolare della Valle d'Itria e della Magna Grecia, per la BCC della Sibaritide e per la BCC San Vincenzo La Costa la liquidazione coatta amministrativa è stata realizzata con la cessione, contestuale all'avvio della liquidazione, delle attività e passività aziendali, rispettivamente, a BancApulia (gruppo Veneto Banca), alla BCC di Mediocrati e alla Banca Sviluppo Spa. La prima operazione è stata realizzata con il supporto del Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD), le altre due con quello del Fondo di garanzia delle BCC.

Per Banca MB la tutela dei diritti dei depositanti è stata assicurata grazie al trasferimento degli attivi a Unicredit, all'intervento dell'FITD e a un complesso piano di ristrutturazione dei debiti che ha comportato la rinuncia da parte delle banche creditrici di una quota – non proporzionale all'esposizione – dei crediti vantati nei confronti dell'intermediario, assicurando l'integrale soddisfazione dei depositanti; questi ultimi possono aprire appositi conti correnti presso Unicredit, il cui saldo è pari a quello maturato presso Banca MB alla data di avvio della liquidazione coatta amministrativa.

La liquidazione coatta amministrativa della Sicilcassa ha proseguito l'attività di recupero dei crediti, seppure con maggiori difficoltà rispetto al passato, in relazione al momento congiunturale e alla qualità degli attivi residui. Sono in corso iniziative per accelerare le modalità di realizzo e la definizione delle principali vertenze giudiziarie. Sono altresì in corso contatti con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata per verificare la praticabilità di una definizione transattiva del contenzioso relativo ai crediti interessati dalla confisca dei patrimoni a garanzia. La Procedura ha promosso inoltre iniziative tese allo snellimento dei volumi e alla semplificazione operativa, anche per quanto riguarda il contenzioso relativo allo stato passivo.

Al 31 maggio 2011 erano in essere 19 liquidazioni coatte amministrative relative a banche. Per 2 liquidazioni (BCC di Cosenza, CRA di Corigliano Calabro), che hanno esaurito i propri contenuti operativi, è in via di predisposizione la documentazione finale propedeutica alla chiusura della procedura.

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), nell'ambito delle misure stabilite dalla legge 19 novembre 1996, n. 588 per il risanamento del gruppo Banco di Napoli. L'esercizio 2010 si è chiuso con un utile di 49 milioni. Al 31 dicembre 2010 gli attivi residui da recuperare ammontano a circa 421 milioni (di cui 38 riferibili ai crediti acquisiti nel 2000 dall'Isveimer, al fine di agevolarne il processo di liquidazione). Il debito contratto dalla SGA verso l'ex Banco di Napoli per l'acquisto degli attivi, originariamente pari a circa 6,4 miliardi di euro, è stato interamente estinto.

Nel 2010 sono proseguite anche la liquidazione delle attività e l'estinzione delle passività dell'Isveimer, che, al termine dell'anno, registrava attività residue per 102 milioni, rappresentate essenzialmente da crediti verso banche (87 milioni) e da crediti verso l'Erario (12 milioni). La stima del disavanzo finale della procedura liquidatoria è risultata pari, alla fine del 2010, a 759 milioni, inferiore di euro 7,5 milioni rispetto a quella dell'anno precedente. È proseguita la gestione del contenzioso giudiziario, prevalentemente di natura giuslavoristica e previdenziale, nell'ambito del quale continuano a registrarsi pronunce in maggioranza favorevoli all'Isveimer.

Nel 2010 sono state avviate l'amministrazione straordinaria di un Imel, precedentemente sottoposto a gestione provvisoria, e le liquidazioni coatte amministrative di due SIM e di una SGR, già in amministrazione straordinaria. È stata disposta l'amministrazione straordinaria di Mobilmat Imel spa, dopo un periodo di gestione provvisoria avviata in via d'urgenza, in relazione alle gravi anomalie gestionali riscontrate nel corso di accertamenti ispettivi di vigilanza. Si tratta del primo caso di applicazione di una procedura di gestione delle crisi a un intermediario della specie.

Su proposta della Banca d'Italia, con il parere conforme della Consob, è stata disposta la liquidazione coatta amministrativa della Orconsult Capital Management Italia spa SIM – connotata da perduranti difficoltà di carattere operativo riverberatesi nel deterioramento dei profili tecnici, tali da pregiudicare la permanenza sul mercato – e della Independent Global Managers SGR, preceduta dal trasferimento, avvenuto in corso di amministrazione straordinaria, dei fondi gestiti e della quasi totalità del personale a Consultinvest SGR.

Nel dicembre 2010 è stata avviata, su proposta della Banca d'Italia e con il parere favorevole della Consob, la liquidazione coatta amministrativa di MFO Multi Family Office SIM, che svolgeva attività di consulenza prevalentemente a favore del gruppo Burani, per irregolarità nell'amministrazione, violazioni normative nonché perdite di eccezionale gravità emerse nel corso di accertamenti ispettivi di vigilanza.

Nel 2010 si è chiusa l'amministrazione straordinaria di Classica SIM, a seguito dell'azione di regolarizzazione condotta dagli organi straordinari e della predisposizione da parte della proprietà di un piano industriale idoneo al rilancio dell'attività.

Nel mese di gennaio 2011 è stata avviata, su proposta della Consob e previo parere favorevole della Banca d'Italia, la liquidazione coatta amministrativa della succursale italiana dell'impresa di investimento francese Européenne de Gestion Privée sa (EGP), resa possibile dalla revoca, da parte dell'autorità home, dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività (e conseguente liquidazione) della casa madre, per irregolarità nell'amministrazione e violazioni normative di eccezionale gravità.

Nel mese di aprile 2011 è stato sottoposto ad amministrazione straordinaria Cape Natixis SGR, intermediario attivo nel comparto del private equity, a causa di gravi irregolarità nell'amministrazione e violazioni normative che attengono sia alla gestione dell'intermediario sia a quella delle società partecipate dai fondi gestiti. Si tratta della prima applicazione di una procedura di gestione delle crisi a un intermediario operante in tale comparto.

Le procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa di intermediari non bancari (SIM, SGR e Imel)

Alla fine di maggio del 2011, relativamente agli intermediari non bancari, risultavano in essere 3 procedure di amministrazione straordinaria, 21 liquidazioni coatte amministrative, 1 liquidazione coatta amministrativa di una succursale di una impresa di investimento comunitaria.

Altri provvedimenti

Per la liquidazione della Danubio Intermediazioni SIM, che ha esaurito i propri contenuti operativi, è in corso di predisposizione la documentazione finale prope-
deutica alla chiusura della procedura.

3.14 I rapporti con le Amministrazioni pubbliche, l'autorità giudiziaria e le altre autorità nazionali

Informativa per il Parlamento

Nel 2010 è proseguita la collaborazione prestata al MEF attraverso notizie, dati e altre informazioni su profili di competenza della Banca d'Italia, utili a corrispondere agli atti di indirizzo e controllo formulati dal Parlamento al Governo.

Nel corso del 2010 sono pervenute 239 richieste (tra cui 38 interrogazioni a risposta immediata). Esse hanno riguardato in prevalenza questioni connesse con gli effetti delle turbolenze sui mercati, l'accesso al credito per imprese e famiglie, la revisione dell'Accordo di Basilea sui requisiti patrimoniali, le crisi di gruppi bancari e finanziari, la trasparenza nei rapporti fra intermediari e clientela, con particolare enfasi sui costi dei servizi bancari e finanziari, i processi di riorganizzazione della Banca d'Italia.

Nei primi quattro mesi del 2011 sono pervenute 124 richieste (delle quali 27 a risposta immediata).

La Banca ha fornito collaborazione nell'ambito di indagini conoscitive, anche in relazione all'esame di atti normativi in materie economiche e finanziarie. In tre occasioni membri del Direttorio hanno reso testimonianze su temi connessi con l'applicazione delle nuove regole di Basilea e con i conseguenti effetti sulla patrimonializzazione delle banche e sull'accesso al credito delle imprese. Esponenti della Vigilanza hanno riferito in sede parlamentare (7 audizioni nel 2010) sui temi maggiormente dibattuti (dinamica dei prezzi dei servizi bancari e finanziari, prospettive della normativa di vigilanza, prevenzione e repressione dell'illegalità nella Pubblica amministrazione, credito al consumo, educazione finanziaria, intermediari non bancari, commissioni di massimo scoperto applicate dalle banche).

Attività del CSSF

Nel 2010 il Comitato di salvaguardia della stabilità finanziaria (CSSF) ha proseguito la propria attività sulla base del protocollo siglato nel 2008 tra il MEF, la Banca d'Italia, la Consob e l'Isvap. Il Comitato si è riunito due volte per valutare l'impatto dell'andamento dei mercati finanziari internazionali sulla stabilità del sistema bancario e finanziario italiano.

I rapporti con l'autorità giudiziaria

Nel 2010 si è intensificata la collaborazione prestata dalla Banca d'Italia all'autorità giudiziaria impegnata nell'attività di contrasto e repressione della criminalità economica. Rispetto al 2009, le segnalazioni concernenti fatti di possibile rilievo penale

riscontrati nell'attività di vigilanza sono più che raddoppiate, da 70 a 165. L'incremento è anche frutto dell'impegno della Banca d'Italia per assicurare maggiore tempestività alle comunicazioni rese alle autorità e agli organi investigativi competenti. Numerose sono state le segnalazioni relative alle violazioni riscontrate in materia di antiriciclaggio (63, a fronte di 26 nel 2009); altre segnalazioni hanno riguardato ipotesi di abusivo esercizio dell'attività bancaria e finanziaria, episodi di malversazione posti in essere da dipendenti, violazioni delle disposizioni in materia di usura.

Particolarmente intensa è stata la collaborazione con la Procura di Milano (43 segnalazioni) ove dal 2009 è presente un nucleo di dipendenti della Banca d'Italia che coadiuva, in via continuativa, i magistrati inquirenti (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2009).

La Banca d'Italia ha fornito riscontro a 260 richieste di informazioni e documentazione formulate dall'autorità giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali in corso. È cresciuto il supporto fornito all'autorità inquirente anche attraverso incarichi di consulenza tecnica svolti da dipendenti dell'Istituto (49, a fronte di 23 nel 2009); le testimonianze rese da dipendenti della Banca d'Italia nell'ambito di procedimenti penali sono state 42 (37 nel 2009).

La legge sull'usura affida al MEF la rilevazione trimestrale dei tassi effettivi globali medi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli artt. 106 e 107 TUB. Il MEF si avvale della Banca d'Italia al fine di effettuare la rilevazione.

Contrasto all'usura

La legge sull'usura è stata recentemente modificata dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, che ha introdotto un nuovo meccanismo di calcolo dei tassi soglia. Tale intervento è finalizzato a evitare il razionamento del credito e contenere la differenza tra tassi medi e quelli soglia.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha fornito un intenso supporto agli intermediari segnalanti e agli operatori per risolvere quesiti interpretativi sulle segnalazioni da effettuare sulla base delle Istruzioni emanate nell'agosto 2009.

È stata avviata una rilevazione sugli oneri di mediazione ed è prevista un'analogha iniziativa per gli interessi di mora. I risultati di queste indagini potranno essere utili per valutare l'introduzione di misure di carattere generale per evitare comportamenti usurari in tali fattispecie.

Nell'ambito dell'attività di prevenzione, la Banca d'Italia partecipa all'Osservatorio permanente dei fenomeni dell'estorsione e dell'usura, istituito con l'Accordo quadro sottoscritto nel 2007. Nell'anno è proseguita la collaborazione con le Prefetture nell'ambito dei nuclei di valutazione per l'accertamento del danno subito dai soggetti che hanno chiesto l'accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.

Sulla base del protocollo d'intesa stipulato nel 2007 è proseguita la collaborazione tra la Banca d'Italia e la Guardia di finanza. L'accordo stabilisce che la Banca d'Italia possa acquisire dati e informazioni utili alla propria attività avvalendosi della

**La collaborazione
con la Guardia di finanza**

Guardia di finanza; su richiesta della Banca d'Italia, la Guardia di finanza può svolgere accertamenti ispettivi e collaborare nell'ambito degli accertamenti ispettivi condotti dalla Vigilanza.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha inoltrato alla Guardia di finanza 45 segnalazioni concernenti fattispecie potenzialmente anomale e fornito riscontro a 101 richieste. La Guardia di finanza ha inviato alla Banca d'Italia 758 comunicazioni concernenti irregolarità in materia di antiriciclaggio riscontrate nell'ambito degli accertamenti effettuati presso agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi.

La collaborazione con la Consob

Nell'ambito della collaborazione tra la Banca d'Italia e la Consob sono stati condotti, in sede di Comitato strategico, approfondimenti su argomenti di comune interesse.

A marzo 2011 la Banca d'Italia e la Consob hanno emanato una comunicazione congiunta in materia di ripartizione delle competenze tra compliance e internal audit nella prestazione dei servizi di investimento. Il documento mira a risolvere, nella fase di prima applicazione della disciplina sul sistema dei controlli interni degli intermediari abilitati a prestare servizi d'investimento, dubbi interpretativi sollevati dagli intermediari in ordine alla natura, all'estensione e alle finalità dei controlli di competenza rispettivamente delle funzioni di compliance e internal audit.

Inoltre sono state definite le procedure per lo svolgimento di verifiche ispettive congiunte delle due autorità al fine di accrescere l'efficienza dei controlli e minimizzare gli oneri sui soggetti vigilati.

Nel 2010 si è registrato un incremento nelle segnalazioni inoltrate dalla Banca d'Italia alla Consob (50, rispetto alle 30 del 2009) relative a fatti di possibile interesse per la Commissione rilevati nell'ambito dell'attività di vigilanza cartolare e ispettiva. La Banca d'Italia ha fornito riscontro a numerose richieste della Consob volte ad acquisire informazioni e documentazione.

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

Nel 2010 è proseguita l'attività di collaborazione con la Consob e l'Isvap nell'ambito del Tavolo di coordinamento istituito dall'accordo in materia di applicazione dei principi contabili internazionali siglato nel dicembre 2007 tra le tre autorità (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2007). In tale quadro, è stato verificato il rispetto, da parte degli intermediari, delle indicazioni fornite nel marzo 2010 concernenti la scrupolosa applicazione dei principi contabili internazionali (IAS/IFRS; cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2009).

La Banca d'Italia ha continuato l'attività di collaborazione con la Consob in materia di bilanci delle società quotate.

La collaborazione con la Consob e l'Isvap in materia di conglomerati finanziari

In attuazione del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 142, è proseguita la collaborazione tra Banca d'Italia, Consob e Isvap per l'applicazione degli istituti di vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari nell'ambito dell'apposito Tavolo tecnico formato da rappresentanti delle tre autorità. Secondo le modalità stabilite dall'accordo di coordinamento siglato nel 2006, sulla base dei dati di bilancio dell'esercizio 2009 sono stati assoggettati alla vigilanza supplementare i medesimi

conglomerati finanziari individuati nel 2009 (sulla base dei dati relativi al 2008): tre a prevalenza assicurativa (Generali, Mediolanum, Unipol) e gli altri tre a prevalenza bancaria e finanziaria (Intesa Sanpaolo, Carige, Azimut).

Nel 2010 sono state definite le modalità di collaborazione e di scambio delle informazioni tra la Banca d'Italia e la Covip. In particolare, la collaborazione tra le due autorità avrà a oggetto lo scambio delle informazioni relative ai rischi legali e reputazionali connessi con l'attività di gestione e collocamento dei prodotti previdenziali da parte degli intermediari.

La Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) hanno stipulato, il 22 febbraio 2011, un protocollo d'intesa in materia di tutela dei consumatori.

Obiettivo del protocollo è quello di assicurare, attraverso lo scambio di informazioni, un coordinamento tra le due autorità che consenta di tenere conto delle iniziative rispettivamente assunte al fine di: assicurare un'efficace tutela dei consumatori nei rapporti con gli intermediari bancari e finanziari, promuovere l'efficienza e la coerenza dell'azione amministrativa, contenere gli oneri che gravano sugli intermediari. In tale quadro, sono state definite le modalità di scambio delle informazioni sull'attività e sui procedimenti avviati dalle due autorità. L'AGCM fornisce informazioni sui procedimenti relativi alle pratiche commerciali scorrette poste in essere dagli intermediari; la Banca d'Italia comunica tempestivamente l'avvio dei procedimenti sanzionatori concernenti violazioni delle disposizioni in materia di trasparenza e correttezza da parte di un intermediario vigilato.

La Banca d'Italia ha fornito collaborazione agli osservatori istituiti presso le Prefetture dei capoluoghi di regione (istituiti dal decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con legge 28 gennaio 2009, n. 2), mettendo a disposizione dati e analisi sull'andamento del credito a livello regionale e provinciale.

A settembre 2010 si è conclusa l'attività degli osservatori istituiti nelle prime fasi della crisi economica per avviare tavoli di confronto presso i quali i diversi attori economici potessero individuare per tempo eventuali distonie fra esigenze degli intermediari e i bisogni di famiglie e imprese.

La Banca d'Italia continua a fornire statistiche creditizie a livello territoriale attraverso i propri rapporti sulle economie regionali (pubblicati due volte l'anno); limitatamente ad alcuni aggregati, le informazioni sono disponibili anche sul sito internet e vengono aggiornate con cadenza mensile.

3.15 La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo

La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo presentano strette interrelazioni con le finalità istituzionali della Banca d'Italia. Nel 2010 la Banca d'Italia ha proseguito la propria attività in tale settore e ha collaborato attivamente con le autorità nazionali e internazionali impegnate a impedire l'utilizzo a fini criminali dell'economia legale.

La collaborazione con la Covip

La collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza del mercato

Altre attività

La cooperazione internazionale

La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), in qualità di componente della delegazione italiana. Nel quadro delle iniziative promosse dal G20 per la tutela e l'integrità dei mercati, è stata aggiornata la prima lista, pubblicata nel febbraio 2010, delle giurisdizioni non cooperative nei settori dell'antiriciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo. Alcuni paesi originariamente inseriti nella lista hanno dichiarato la disponibilità a collaborare con il GAFI; al momento nella lista sono presenti la Corea del Nord e l'Iran.

L'Istituto ha diffuso le indicazioni del GAFI e ha richiamato gli intermediari a prestare la massima attenzione nelle relazioni con controparti provenienti da paesi sui quali il GAFI aveva espresso riserve sotto il profilo dell'adeguatezza della normativa antiriciclaggio.

La Banca d'Italia ha partecipato al processo di valutazione dei sistemi di contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo dei paesi sottoposti a esame da parte del GAFI (Arabia Saudita, Brasile, Germania, India e Lussemburgo).

L'Istituto partecipa ai lavori dell'Anti Money Laundering Expert Group (AMLEG) istituito presso il Comitato di Basilea. L'AMLEG ha fornito contributi al GAFI per l'aggiornamento delle raccomandazioni sul contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo proponendo, tra l'altro, di inserire nelle raccomandazioni il principio in base al quale i controlli antiriciclaggio devono essere effettuati in relazione al contesto ambientale di riferimento e alla situazione dell'intermediario. È stata, inoltre, sottolineata l'opportunità della collaborazione tra le autorità coinvolte nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo che sono responsabili della vigilanza prudenziale e quelle che non lo sono, al fine di facilitare l'attività di vigilanza consolidata sui gruppi cross-border.

La Banca d'Italia è anche membro dell'Anti Money Laundering Task Force europea; la task force – destinata a diventare un sub-comitato del Comitato congiunto delle nuove autorità di vigilanza europee (ESA) – ha condotto due indagini sulla disciplina in vigore in ciascuno Stato europeo in materia antiriciclaggio, con particolare riferimento agli obblighi di adeguata verifica della clientela. I risultati delle indagini sono destinati a fornire agli intermediari orientamenti sulle modalità con cui, in ciascun paese, deve essere effettuato il processo di adeguata verifica della clientela.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha fornito assistenza tecnica in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo alla Financial Supervision Commission bulgara; sono stati organizzati seminari addestrativi concernenti la redazione di una guida ispettiva per i controlli sui soggetti vigilati, l'elaborazione di linee guida sugli adempimenti relativi alla segnalazione di operazioni sospette, il rafforzamento della collaborazione tra autorità coinvolte nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La normativa nazionale

L'elenco dei destinatari della normativa antiriciclaggio è stato modificato dal D.lgs. 141/2010 per tener conto della nuova articolazione degli intermediari finanziari. In tale contesto è stato previsto un regime di vigilanza anche per le società fiduciarie cosiddette "statiche" (che amministrano beni e patrimoni) di maggiori dimen-

sioni o appartenenti a gruppi bancari e finanziari, al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio e antiterrorismo. Resta l'esigenza di allineare il complesso sistema dei controlli e sanzionatorio in materia di antiriciclaggio con le innovazioni normative del D. lgs. 141/2010.

Ad agosto 2010 la Banca d'Italia ha emanato, su proposta della UIF, il provvedimento contenente gli indicatori di anomalia volti ad agevolare l'individuazione e la valutazione delle operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

La disciplina secondaria

Il provvedimento razionalizza gli indici elencati nel Decalogo emanato dalla Banca d'Italia nel 2001, contestualmente abrogato, e ne aggiorna e arricchisce i contenuti sulla base dell'esperienza maturata negli ultimi anni nell'analisi finanziaria e investigativa delle operazioni sospette e della conoscenza di nuove e più complesse casistiche.

Gli indicatori, che riguardano sia il profilo soggettivo del cliente (quali ad es. il comportamento tenuto, le informazioni fornite o l'eventuale giustificazione addotta) sia il profilo oggettivo delle operazioni (operazioni inusuali, illogiche o incoerenti rispetto alle prassi di mercato o al profilo economico del cliente), sono articolati in sub-indici che costituiscono una esemplificazione dell'indicatore di riferimento e devono essere valutati congiuntamente con quest'ultimo.

L'utilizzo degli indicatori, riducendo i margini d'incertezza connessi con la valutazione delle operazioni, contribuisce al contenimento degli oneri relativi all'adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.

Gli indicatori di anomalia rappresentano uno strumento utile ma non esaustivo: gli intermediari, pertanto, sono chiamati a valutare con la massima attenzione comportamenti ovvero operazioni che, pur non rientrando in nessuno degli indicatori contenuti nel provvedimento, presentino comunque elementi di anomalia degni di essere portati all'attenzione delle autorità competenti.

A marzo 2011 la Banca d'Italia ha emanato, d'intesa con la Consob e l'Isvap, il provvedimento contenente le disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo (cfr. il riquadro: *Il provvedimento sull'organizzazione, le procedure e i controlli interni per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo*).

IL PROVVEDIMENTO SULL'ORGANIZZAZIONE, LE PROCEDURE E I CONTROLLI INTERNI PER IL CONTRASTO DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO AL TERRORISMO

Il provvedimento, che entrerà in vigore il 1° settembre 2011, specifica, per la materia dell'antiriciclaggio e dell'antiterrorismo, le più generali disposizioni secondarie emanate dalla Banca d'Italia in tema di governance, organizzazione e controlli degli intermediari.

La disciplina – che si applica secondo il principio di proporzionalità rispetto alle caratteristiche dimensionali e operative dei destinatari – non richiede l'adozione di assetti organizzativi più complessi o articolati di quelli definiti

dagli intermediari ma individua specifici compiti e responsabilità in capo alle strutture esistenti.

Agli organi aziendali di vertice è rimessa la definizione dei modelli organizzativi e gestionali idonei ad assicurare l'effettività nell'esercizio concreto dell'azione di contrasto al riciclaggio.

È stata prevista la specializzazione dei controlli con l'introduzione di un'apposita funzione antiriciclaggio competente per la predisposizione e la corretta operatività delle procedure, la consulenza agli organi aziendali e la definizione delle iniziative di formazione del personale. Tale funzione deve essere indipendente rispetto alle attività operative, deve essere dotata di risorse adeguate sotto il profilo qualitativo e quantitativo e deve disporre di tutte le informazioni rilevanti.

Specifiche disposizioni sono state introdotte per assicurare un efficace coordinamento a livello di gruppo con particolare riguardo a quelli con operatività cross-border. Raccomandazioni sono state fornite agli intermediari nel caso in cui si avvalgano di reti di agenti o mediatori nell'offerta fuori sede di prodotti o svolgano attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio (ad es. money transfer).

In tema di adeguata verifica della clientela, la Banca d'Italia ha proseguito i lavori per la definizione della relativa disciplina, che a breve sarà sottoposta a consultazione pubblica. Le disposizioni definiranno criteri guida per gli intermediari.

La Banca d'Italia ha fornito il proprio contributo, insieme alle altre autorità partecipanti, all'attività svolta dal tavolo tecnico istituito presso il MEF per definire questioni applicative in materia di antiriciclaggio; in tale ambito è stato fornito riscontro ai quesiti formulati dagli operatori in tema di adeguata verifica della clientela, di tenuta dell'Archivio unico informatico (AUI) e di limitazioni al trasferimento del contante e di titoli al portatore.

I controlli antiriciclaggio

Nel 2010 la Banca d'Italia ha proseguito nell'effettuazione dei controlli sul rispetto, da parte degli intermediari, delle disposizioni in materia di antiriciclaggio; l'attività è stata orientata in funzione della prevedibile intensità del rischio potenziale (*risk based approach*) e della proporzionalità.

I controlli ispettivi sono stati articolati su tre livelli: approfondimenti nell'ambito delle ordinarie ispezioni di vigilanza; ispezioni antiriciclaggio mirate (cfr. il paragrafo: *Le ispezioni*) e verifiche, su base territoriale, presso singole dipendenze di banche.

Gli accertamenti hanno posto in evidenza un progressivo miglioramento nella consapevolezza e nelle procedure degli operatori; permangono carenze nell'osservanza della normativa, ascrivibili pure a debolezze degli assetti organizzativi e dei controlli interni. Le principali disfunzioni hanno riguardato: gli obblighi di adeguata verifica della clientela, con particolare riguardo all'identificazione del titolare effettivo; l'osservanza degli obblighi di registrazione delle transazioni nell'AUI; il processo di valutazione delle operazioni sospette; la formazione del personale.

In relazione agli esiti degli accertamenti, la Vigilanza ha inoltrato le segnalazioni all'autorità giudiziaria sulle fattispecie aventi rilievo penale e alla UIF per i profili di

competenza. In un caso, le irregolarità riscontrate in materia di antiriciclaggio sono state tra i presupposti per l'avvio della procedura di amministrazione straordinaria (cfr. il paragrafo: *Le procedure straordinarie e le altre procedure speciali*); in un altro caso è stata disposta la chiusura di una dipendenza di una banca presso la quale sono state rilevate le irregolarità in tema di antiriciclaggio. Sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni della normativa antiriciclaggio connesse con le carenze organizzative e dei controlli interni per un importo complessivo di 4,1 milioni (nel 2009 l'importo complessivo era di 1,6 milioni). La Banca d'Italia ha inoltre chiesto agli intermediari di adottare gli opportuni interventi per rimuovere le criticità riscontrate in materia di antiriciclaggio, fornendo tempestivi aggiornamenti.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha valutato 112 comunicazioni, inoltrate dagli intermediari ai sensi dell'art. 52 del D.lgs. 231/2007, riguardanti anomalie attinenti alla corretta alimentazione dell'AUI. In relazione a tali comunicazioni, sono state inoltrate segnalazioni all'autorità giudiziaria e sono stati adottati gli opportuni interventi di vigilanza.

Nell'ambito dei procedimenti di vigilanza è stata valutata l'incidenza di eventuali carenze in materia di antiriciclaggio sulla complessiva affidabilità dell'assetto organizzativo e dei controlli interni. In alcuni casi la Banca d'Italia ha chiesto l'adozione di misure correttive volte a rimuovere le criticità in tema di antiriciclaggio.

La Banca d'Italia partecipa al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF). In tale quadro fornisce il proprio contributo tecnico all'analisi del fenomeno del finanziamento al terrorismo, partecipa allo scambio di informazioni tra le istituzioni rappresentate nel Comitato, svolgendo anche un ruolo di interlocutore con il sistema bancario e finanziario.

**Collaborazione
tra le autorità: il CSF**

Nel 2010 sono proseguiti i lavori per dare attuazione alle decisioni assunte dalle Nazioni Unite e dalla UE in materia di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa anche alla luce del rafforzamento delle misure restrittive nei confronti dell'Iran (risoluzione ONU 1929/2010 e regolamento UE 961/2010).

In particolare, la Banca d'Italia ha contribuito alla definizione del regime di autorizzazione delle transazioni finanziarie da e verso l'Iran e partecipa al processo di valutazione delle istanze di pagamento.

Le nuove misure internazionali prevedono, infatti, che tutte le operazioni finanziarie – riguardanti i trasferimenti di fondi da e verso soggetti iraniani d'importo superiore a 40.000 euro – siano assoggettate ad autorizzazione.

In coerenza con gli orientamenti espressi dal CSF, la Banca d'Italia ha diramato nell'aprile 2011 una comunicazione per richiamare gli intermediari a un rigoroso rispetto delle misure restrittive disposte dalla UE nei confronti di alcuni paesi africani interessati da recenti episodi di instabilità politica.

La collaborazione tra la Banca d'Italia e la UIF – intensificatasi ulteriormente nel 2010 – ha beneficiato della più puntuale definizione delle modalità di coordinamento e di scambio informativo, specie con riferimento all'attività ispettiva.

**La collaborazione
con la UIF**

Nel 2010 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 78 segnalazioni riguardanti fatti di possibile interesse per l'Unità riscontrati nell'ambito dell'attività di vigilanza sugli intermediari. La UIF ha trasmesso alla Vigilanza 27 comunicazioni contenenti una descrizione delle disfunzioni rilevate nell'assetto organizzativo di alcuni intermediari, nell'adempimento dall'adeguata verifica della clientela o nell'applicazione degli obblighi di conservazione e registrazione dei dati.

3.16 La protezione del consumatore e l'educazione finanziaria

L'esigenza di efficaci forme di tutela dei clienti di banche e altri intermediari è avvertita in misura sempre maggiore, anche per l'aumentata complessità dei prodotti offerti, i persistenti squilibri informativi e contrattuali tra gli operatori del mercato, il non ancora adeguato livello di conoscenze finanziarie dei consumatori.

Nel corso del 2010 l'azione della Banca d'Italia in questo campo si è notevolmente intensificata; i controlli sono stati calibrati in funzione degli importanti interventi di regolamentazione realizzati nel 2009. È entrata a pieno regime l'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF).

I controlli di trasparenza

L'attività di controllo sul rispetto della normativa di trasparenza, orientata anche in ragione degli esposti pervenuti all'Istituto, è stata più mirata rispetto all'anno precedente. All'emanazione, nel luglio 2009, delle nuove regole in materia si è affiancato un progressivo affinamento delle metodologie seguite per i controlli, con la messa a punto di un sistema integrato di monitoraggio delle relazioni tra intermediari e clienti (cfr. il riquadro: *I controlli sulla trasparenza*).

I CONTROLLI SULLA TRASPARENZA

Nel 2010 l'Istituto ha condotto 291 verifiche (in loco e a distanza) sul rispetto della normativa di trasparenza.

Per il tramite delle Filiali sono stati effettuati 253 accertamenti ispettivi presso le dipendenze di 90 intermediari (175 sportelli di 35 banche, 20 di Poste italiane spa, 17 di 13 intermediari iscritti nell'elenco ex art. 107 del TUB; 41 accertamenti hanno interessato intermediari iscritti nell'elenco ex art. 106 del TUB, sui quali sono stati condotti accertamenti anche dalla Guardia di finanza). L'azione di verifica, potenziata e più mirata rispetto al passato, è stata focalizzata – oltre che sul rispetto delle nuove disposizioni riguardanti la pubblicità e i contratti – sull'efficacia dei presidi organizzativi introdotti con specifico riguardo agli sportelli. In particolare, hanno costituito oggetto di verifica le procedure adottate per assicurare il puntuale rispetto della disciplina e per la trattazione dei reclami inviati dalla clientela.

I controlli condotti a distanza sulla modulistica utilizzata per stipulare i contratti con la clientela, sui siti internet degli intermediari e sui fogli informativi ivi pubblicati, al fine di verificarne la conformità alla normativa, sono stati 38.

Nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza condotta presso le direzioni generali, che ha interessato 106 banche, 17 intermediari ex art. 107 del TUB e 11 intermediari ex art. 106 del TUB, sono stati effettuati accertamenti mirati sull'idoneità delle soluzioni organizzative adottate per garantire un efficace presidio dei rischi legali e reputazionali connessi con i rapporti con la clientela.

Le anomalie, rilevate anche in caso di offerta fuori sede, hanno riguardato in misura più diffusa la completezza dell'informativa precontrattuale, con particolare riguardo all'eshaustività delle informazioni contenute nei fogli informativi, e la corrispondenza delle condizioni applicate ai clienti con quelle pubblicizzate. In taluni casi, sono stati riscontrati fogli informativi di difficile lettura e comprensione e documenti di sintesi non adeguatamente personalizzati. Con riguardo ai presidi organizzativi, le criticità hanno interessato in via prevalente la formazione del personale e, più in generale, l'attenzione dedicata alla materia da parte degli addetti alle dipendenze ispezionate.

In esito all'attività di controllo, sono stati avviati procedimenti amministrativi sanzionatori nei confronti di 17 intermediari; 44 sono stati i richiami a un più rigoroso rispetto della disciplina e all'assunzione di iniziative, anche di natura organizzativa, volte ad assicurare relazioni più trasparenti e corrette con la clientela. Ove necessario, è stata richiesta la restituzione di somme indebitamente percepite.

A fronte di anomalie emerse nell'ambito dei controlli condotti a distanza, 8 intermediari sono stati richiamati a una più scrupolosa osservanza delle regole, con l'invito a far conoscere alla Vigilanza gli interventi adottati in tema di fogli informativi e modulistica contrattuale in uso; in alcuni casi, è stata richiesta l'assunzione di iniziative volte a migliorare l'accessibilità dei siti internet.

In concomitanza con l'entrata in vigore delle disposizioni sulla trasparenza è stata effettuata, su un campione di banche e intermediari finanziari, un'analisi a distanza circa la conformità dei fogli informativi alla normativa. Sono stati condotti specifici approfondimenti con riguardo all'offerta di polizze di assicurazione del credito. Rinnovata attenzione è stata rivolta dall'Istituto verso il settore del credito al consumo, nelle forme tecniche della cessione del quinto di stipendio e pensione e delle carte di credito.

Nel 2010 sono pervenuti alla Banca d'Italia oltre 5.700 esposti; le criticità oggetto di più frequente segnalazione hanno riguardato la gestione del credito (finanziamenti in conto corrente, mutui, credito al consumo; complessivamente pari al 45 per cento), i servizi e gli strumenti di pagamento (bonifici, bancomat, carte di credito, assegni; complessivamente pari al 10 per cento). Al predetto numero di esposti devono esserne aggiunti circa 1.000 relativi a erronee segnalazioni presso la Centrale dei rischi.

Gli esposti

Rispetto alle circa 6.700 segnalazioni pervenute nel 2009 si è registrata una diminuzione del 15,8 per cento riconducibile al calo delle istanze riferite ai servizi di investimento, ai conti correnti, ai mutui e ad altri affidamenti. Tale flessione è stata registrata in concomitanza con il primo anno di operatività dell'ABF che, in sede di

definizione delle controversie insorte tra intermediari e clienti, ha in più occasioni affrontato questioni riferibili, tra l'altro, ai prodotti di mutuo e di conto corrente (cfr. il riquadro: *L'Arbitro Bancario Finanziario*).

L'ARBITRO BANCARIO FINANZIARIO

Nel corso del 2010 si è concluso il primo anno di operatività dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), il sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie istituito ai sensi dell'art. 128-*bis* del TUB. L'ABF si pone l'obiettivo di assicurare alla clientela di banche e intermediari finanziari una semplice, rapida ed economica soluzione delle controversie inerenti a operazioni e servizi bancari e finanziari. Le pronunce rese dall'Arbitro nell'esercizio della propria attività concorrono a incrementare la fiducia del pubblico nei confronti del sistema.

La Banca d'Italia, in adempimento a quanto disposto dalla delibera CICR di attuazione dell'art. 128-*bis* del TUB, ha profuso un significativo impegno a sostegno dell'operatività dell'ABF, contribuendo alla definizione e all'affinamento della fisionomia del sistema, sul piano sia regolamentare sia organizzativo. Con riguardo al primo profilo, la Banca d'Italia ha emanato disposizioni applicative disciplinanti il complessivo funzionamento della procedura. Dal punto di vista operativo, l'Istituto ha direttamente provveduto alla scelta di tre dei cinque componenti di ciascun collegio, svolgendo, attraverso l'impiego di risorse proprie, l'attività di segreteria tecnica a supporto degli organi decidenti. Gli addetti destinati a tale attività, che operano in piena autonomia rispetto alle funzioni di Vigilanza, sono in totale 37 (15 presso il collegio di Milano, 12 presso quello di Roma e 10 presso quello di Napoli).

Dall'avvio dell'operatività (15 ottobre 2009) sino al 31 dicembre 2010 sono stati presentati 3.409 ricorsi, dei quali il 24,2 per cento provenienti da imprese e il 75,8 per cento da consumatori. Le controversie hanno interessato il sistema bancario nell'80,2 per cento dei casi; Poste italiane spa e finanziarie ex art. 107 del TUB sono state coinvolte nel 17,9 per cento dei casi. L'1,9 per cento dei ricorsi ha riguardato le finanziarie ex art. 106 del TUB e altri soggetti.

Il funzionamento del rapporto di conto corrente ha costituito l'oggetto più frequentemente posto all'attenzione dei collegi, rappresentando il 21,6 per cento del totale dei ricorsi. Il dato appare coerente con il fatto che il conto corrente, in quanto servizio bancario "di base", costituisce a oggi il prodotto più diffuso presso la clientela. In tale ambito, le questioni affrontate dall'Arbitro sono state molteplici e di differente natura, ma hanno riguardato in pari grado tutte le fasi (precontrattuale e contrattuale) in cui si articola la relazione dell'intermediario con i clienti. Significative risultano anche le lamentele inerenti a operazioni di mutuo (16 per cento del totale), riguardo alle quali particolari criticità sono emerse sia nello svolgimento della fase prenegoziale del rapporto (richiesta di finanziamento, istruttoria e trattative) sia nella fase di scioglimento del contratto (estinzione anticipata e portabilità). All'attenzione dei collegi sono state, inoltre, portate numerose questioni in materia di servizi e strumenti di pagamento. Al riguardo, è stato regi-

strato un rilevante numero di contestazioni aventi a oggetto il funzionamento di carte di credito (8,1 per cento del complesso dei ricorsi), bancomat e altre carte di debito (anche in questo caso 8,1 per cento).

Al 31 dicembre 2010 le decisioni complessivamente assunte dall'Arbitro sono state 1.788. Nel 61,4 per cento dei casi l'esito è stato favorevole per la clientela, poiché il ricorso è stato accolto o il procedimento si è concluso con una cessazione della materia del contendere a seguito di accordo tra le parti. Per contro, nel 30,6 per cento dei casi il collegio si è pronunciato in favore dell'intermediario, mentre solo nell'8 per cento dei casi il ricorso è risultato irricevibile (perché incompleto, irregolare o intempestivo). Le decisioni assunte dai Collegi sono consultabili sul sito internet dell'Arbitro (www.arbitrobancariofinanziario.it).

È stata redatta, al termine del primo anno di operatività, la Relazione annuale sull'attività dell'ABF, disponibile sui siti internet dell'ABF e della Banca d'Italia.

In conformità con le linee di gestione degli esposti adottate nel 2007, la Banca d'Italia esamina le segnalazioni ricevute effettuando i necessari approfondimenti sui profili di vigilanza, invita l'intermediario a fornire chiarimenti e risponde al cliente, fornendo – se del caso – informazioni di carattere normativo o tecnico. Quando ne ricorrono le condizioni, viene segnalata al cliente la possibilità di presentare ricorso all'ABF.

L'esigenza di armonizzare la metodologia per la raccolta e la classificazione degli esposti presentati da consumatori europei ha indotto la Banca d'Italia, al pari delle altre autorità nazionali preposte alla tutela dei consumatori, a valutare la conformità dei criteri in uso rispetto alle indicazioni della Commissione europea. A seguito di tale valutazione, l'Istituto sta procedendo a una revisione dei parametri impiegati per la classificazione degli esposti.

La trattazione degli esposti assume rilievo significativo per la Vigilanza. Attraverso le segnalazioni della clientela, infatti, vengono acquisite importanti informazioni che – congiuntamente a quelle derivanti dalle verifiche di trasparenza, dagli esiti dei ricorsi all'ABF, dalle segnalazioni pervenute ai fini della prevenzione dell'usura – confluiscono nel sistema di monitoraggio integrato dei rapporti tra gli intermediari bancari e finanziari e i clienti.

Gli esposti, infatti, sono spesso indicativi di profili di criticità e, in molti casi, pongono in evidenza comportamenti rilevanti per l'esercizio delle funzioni di controllo; dall'analisi complessiva degli esposti e in esito a valutazioni di ordine generale, possono discendere iniziative di carattere normativo, interventi specifici nei riguardi di singoli intermediari ovvero rivolti all'intero sistema bancario e finanziario. A fronte di anomalie rilevanti, la Banca d'Italia attiva gli opportuni poteri di vigilanza (richieste di accertamenti interni, verifiche di trasparenza, lettere di richiamo, avvii di procedimenti sanzionatori).

La Banca d'Italia continua il suo impegno nella promozione di una maggiore cultura finanziaria nel paese. Le iniziative avviate negli anni scorsi, anche a livello internazionale, sono state ulteriormente sviluppate.

L'educazione finanziaria

Il programma di formazione finanziaria rivolto agli studenti italiani è giunto alla terza edizione (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2009). Nell'anno scolastico 2010-11 l'iniziativa, già estesa a tutto il territorio nazionale, ha visto un ampliamento delle scuole partecipanti in pressoché tutte le regioni con il coinvolgimento di circa 700 classi e oltre 13.000 studenti.

Il percorso formativo è stato sviluppato su base biennale, proponendo il tema *La moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante* agli studenti che hanno partecipato per la prima volta e il tema *La stabilità dei prezzi* a quelli già interessati dalla formazione l'anno precedente. Come nelle passate edizioni sono previsti questionari per la misurazione delle conoscenze prima e dopo l'intervento formativo.

È stata inoltre sostenuta la partecipazione di alcune scuole italiane al progetto pilota Eurosystem School Competition, sviluppato dalla Banca centrale europea in materia di politica monetaria; la competizione si svolgerà in quasi tutti i paesi europei nel corso del prossimo anno scolastico.

La sezione del sito internet della Banca d'Italia dedicata all'educazione finanziaria è stata riorganizzata e ampliata. Tra le nuove cinque sottosezioni, quella riservata al progetto in favore delle scuole rende pubblico il materiale informativo sull'iniziativa, la documentazione realizzata dagli esperti della Banca per la formazione degli insegnanti, l'elenco degli istituti coinvolti e vari contributi realizzati dagli studenti.

Nell'ambito di un più ampio programma di assistenza tecnica, l'Istituto collabora con la Banca centrale dell'Albania allo sviluppo di iniziative di educazione finanziaria in favore della popolazione albanese. In particolare, la cooperazione mira alla misurazione del livello di conoscenze finanziarie ed economiche dei cittadini e alla valutazione dell'efficacia del progetto formativo per le scuole.

4 LE FUNZIONI DI SUPERVISIONE SUI MERCATI E DI SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI

Il Testo unico della finanza (TUF) e il Testo unico bancario (TUB) attribuiscono alla Banca d'Italia la funzione di vigilanza sul regolare ed efficiente funzionamento dei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e dei sistemi multilaterali di scambio dei depositi monetari in euro, e quella di sorveglianza sui sistemi di pagamento e sui sistemi di post-trading (compensazione, garanzia, regolamento e gestione accentrata) degli strumenti finanziari. L'attività della Banca d'Italia si esplica, tra l'altro, mediante incontri con gli operatori di mercato, anche presso le loro sedi, lettere di intervento e rilascio di autorizzazioni (tav. 4.1).

Tavola 4.1

PRINCIPALI TIPOLOGIE DI ESERCIZIO DELLA SUPERVISIONE SUI MERCATI E SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI

(anno 2010)

Lettere inviate a soggetti vigilati	Incontri con soggetti vigilati e operatori di mercato	Ispezioni (1) e visite conoscitive	Incontri Codise	Autorizzazioni concesse (2)	Esposti	Contributi a procedure scritte dall'Eurosistema (3)
15	127	7	2	2	13	122

(1) Di cui 4 in appoggio a ispezioni di Vigilanza – (2) Di cui 1 in collaborazione con la Vigilanza. – (3) Compresa quella del Consiglio direttivo.

Anche nel 2010 l'azione dell'Istituto in tali ambiti è stata orientata a fornire un contributo crescente alle sedi di cooperazione, europea e internazionale, dove si definiscono i principi, le linee guida, i profili normativi e le metodologie applicative destinati a trovare attuazione in ambito nazionale. Come negli ultimi anni, tra gli obiettivi delle funzioni di controllo sulle infrastrutture di mercato ha assunto particolare rilievo la tutela della stabilità finanziaria, in cooperazione con le altre autorità, nazionali ed estere.

4.1 L'esercizio delle funzioni nell'ambito internazionale

L'Istituto ha partecipato ai lavori di revisione degli standard internazionali per le infrastrutture di mercato, avviati nel febbraio 2010 dal Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) della Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e dal Comitato tecnico dell'International Organization of Securities Commissions (Iosco). Rispetto alla situazione attuale, i nuovi standard compongono un set di principi unico che assicura maggiore coerenza a livello internazionale tra la regolamentazione e la sorveglianza delle infrastrutture di mercato; essi inoltre introducono innovazioni di rilievo nella gamma dei soggetti destinatari e dei rischi considerati e innalzano il grado di severità dei presidi per il contenimento dei rischi (cfr. il riquadro: *I nuovi principi*

**I nuovi principi
CPSS-Iosco**

CPSS-Iosco per le Financial Market Infrastructures). Il lavoro è confluito in un rapporto attualmente oggetto di consultazione pubblica. I rappresentanti della Banca d'Italia hanno partecipato a tutte le attività svolte dai numerosi gruppi di lavoro in cui si è articolata la redazione del documento.

I NUOVI PRINCIPI CPSS-IOSCO PER LE FINANCIAL MARKET INFRASTRUCTURES

L'ambito di applicazione dei principi, sottoposti a consultazione pubblica, comprende le cosiddette Financial Market Infrastructures, che includono, oltre ai sistemi di pagamento sistemicamente rilevanti e a quelli di regolamento dei titoli, ai depositari centrali e alle controparti centrali (*central counterparties*, CCP), ai quali facevano già riferimento i preesistenti standard internazionali, anche i sistemi centrali di registrazione elettronica dei contratti (*trade repositories*).

Il trattamento dei rischi di credito e di liquidità è stato reso più stringente, richiedendo alle infrastrutture di adottare tecniche di valutazione, monitoraggio e stress testing delle esposizioni di credito e delle risorse liquide disponibili. È inoltre previsto l'aumento del *buffer* precauzionale di fondi a copertura dei rischi suddetti.

Il principio relativo al rischio operativo è stato reso più severo, prevedendo la facoltà per le autorità di emanare raccomandazioni nei confronti dei gestori di servizi tecnologici considerati critici per il corretto funzionamento delle infrastrutture di mercato a livello nazionale e cross-border.

Il principio sulle interconnessioni (*links*) tra infrastrutture contiene una guida specifica per la gestione dei rischi finanziari nei collegamenti tra CCP e tra depositari centrali. Requisiti specifici si rivolgono ai *links* che coinvolgono i *trade repositories*.

Sono stati introdotti nuovi principi sul rischio per le Financial Market Infrastructures derivante dalla presenza di forme di partecipazione indiretta, sul *general business risk* e sulla *segregation* e *portability* da parte delle CCP.

L'introduzione del principio che prevede la gestione dei rischi potenziali derivanti dall'esistenza di più livelli di partecipazione (*tiered participation*) tiene conto del fatto che i rischi sono sempre più concentrati in capo ai partecipanti diretti alle infrastrutture, alcuni dei quali forniscono servizi a un numero elevato di altre istituzioni finanziarie.

Il principio sul *general business risk* richiede che un'infrastruttura, oltre a identificare, controllare e gestire tale rischio, detenga sufficienti risorse finanziarie per poterlo opportunamente fronteggiare. Il principio della *segregation* e della *portability* (separazione e trasferibilità delle posizioni in titoli e contante dei partecipanti) stabilisce le misure che le CCP devono prevedere per assicurare la protezione del collaterale e delle posizioni dei clienti in caso di inadempienze.

OTC Derivatives Regulators' Forum

Nell'ambito dell'OTC Derivatives Regulators' Forum è proseguita l'attività di cooperazione e di scambio di informazioni sulle infrastrutture del mercato dei derivati over-the-counter (OTC) attive su scala globale (cfr. il riquadro: *L'evoluzione del mercato dei derivati OTC*). Sono state definite le informazioni qualitative che le controparti centrali e i *trade repositories* operanti sul mercato dei derivati OTC devono fornire

al Forum; sono stati stabiliti i dati che gli stessi *trade repositories* dovranno registrare e fornire alle autorità; sono state esaminate le problematiche connesse con l'accesso a infrastrutture globali da parte di partecipanti di dimensione ridotta o operanti in mercati locali; infine, è stato sviluppato un quadro metodologico cooperativo per la sorveglianza di dette infrastrutture.

L'EVOLUZIONE DEL MERCATO DEI DERIVATI OTC

Il mercato dei derivati over-the-counter (OTC) è oggetto di un processo di riforma che prevede l'estensione dei servizi di controparte centrale e l'emergere di nuove infrastrutture, i *trade repositories*. L'evoluzione in corso è il risultato delle iniziative assunte dalle autorità a livello internazionale volte ad accrescere la trasparenza del mercato, il contenimento del rischio sistemico e la protezione dal *market abuse*.

Il processo è stato avviato dal Gruppo dei Venti (G20) di Pittsburgh che, nel settembre 2009, ha fissato gli obiettivi di policy da realizzarsi entro la fine del 2012: il trasferimento, ove appropriato, della negoziazione dei contratti standardizzati su derivati OTC su mercati regolamentati o piattaforme elettroniche di scambio; la loro sottoposizione al clearing di una controparte centrale; la registrazione dei contratti conclusi presso *trade repositories*; requisiti patrimoniali per le banche più elevati sulle esposizioni assunte con i contratti non compensati a livello centrale.

La concreta attuazione di queste indicazioni è periodicamente valutata dal Financial Stability Board (FSB) che, nell'aprile 2010, ha costituito un gruppo di lavoro al quale partecipano membri del CPSS, dello Iosco e della Commissione europea; l'attività di monitoraggio dell'FSB include la formulazione di raccomandazioni per il conseguimento degli obiettivi sopra richiamati.

I principali ordinamenti hanno avviato interventi legislativi per l'attuazione delle indicazioni del G20 assicurando la coerenza necessaria a evitare arbitraggi regolamentari. A luglio 2010 negli Stati Uniti, è stato approvato il Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act il quale prevede, tra l'altro, che: i derivati assoggettabili siano sottoposti all'obbligo di compensazione e garanzia da parte di una controparte centrale; tali derivati siano negoziati su mercati regolamentati o su piattaforme di scambio elettroniche (*swap execution facilities*); tutti i contratti derivati OTC siano sottoposti all'obbligo di reporting ai *trade repositories*. Il provvedimento introduce requisiti rigorosi per quanto riguarda il patrimonio da detenere e le garanzie reali da costituire per i contratti derivati OTC che continueranno a essere compensati su base bilaterale.

Nell'Unione europea (UE) la proposta di regolamento comunitario European Market Infrastructure Regulation, in corso di definizione, introdurrà gli obblighi di compensare tramite controparti centrali i contratti standardizzati su derivati OTC e di comunicare a un *trade repository* le informazioni relative a tutti i contratti derivati OTC. Il regolamento definirà un regime armonizzato di autorizzazione e vigilanza per le controparti centrali residenti nella UE; è prevista l'attribuzione alla European Securities and Markets Authority (ESMA) del potere di rilascio e di revoca della registrazione dei *trade repositories* e l'esercizio della sorveglianza su tali entità. Per i contratti che continueranno a essere gestiti su base bilaterale la proposta di regolamento

prescrive, tra l'altro, l'applicazione di procedure di gestione dei rischi che prevedano uno scambio di garanzie effettuato in modo rapido, accurato e con adeguata segregazione, nonché la detenzione di un capitale adeguato e proporzionato.

La sorveglianza su SWIFT

La Banca d'Italia partecipa allo schema di sorveglianza cooperativa dei paesi del Gruppo dei Dieci (G10) sulla società belga SWIFT, fornitore tecnologico di rete di rilevanza mondiale e primario operatore anche in Italia. Nel 2010 la SWIFT ha avviato un progetto di ottimizzazione dei processi produttivi, al fine di promuovere il contenimento dei costi. L'attività di sorveglianza è stata volta ad assicurare, anche a fronte di questo progetto, il mantenimento di elevati standard di sicurezza e affidabilità.

Nel prossimo quinquennio la SWIFT prevede inoltre di adottare il modello *cloud computing*, basato sull'utilizzo di hardware e software distribuiti "in remoto". La Banca d'Italia ha costituito un gruppo di lavoro con il compito di analizzare i profili di rischio connessi con l'utilizzo di questo modello da parte delle infrastrutture di pagamento; nel settore finanziario gli esempi di utilizzo sono per ora limitati alla conservazione di dati, all'offerta di prodotti standardizzati e all'utilizzo di piattaforme virtuali.

La sorveglianza sul sistema multivalutario CLS

La sorveglianza cooperativa sul sistema di pagamento multivalutario Continuous Linked Settlement (CLS), al quale la Banca d'Italia partecipa con le banche centrali dei paesi emittenti le valute trattate nel sistema e con le altre banche centrali del G10, si è incentrata nel 2010 sulle iniziative strategiche di CLS indirizzate ad ampliare i servizi relativi all'attività in cambi, sulle tematiche relative alla riduzione dei rischi e sull'effettuazione di esercizi di simulazione di scenari di insolvenza. Nel gennaio del 2010, dopo l'approvazione da parte della sorveglianza cooperativa, è stato avviato il CLS Aggregation Service, che consente di aggregare istruzioni di pagamento di importo ridotto in un'unica disposizione successivamente inviata al regolamento. Ciò comporta una riduzione del rischio operativo connesso con il recente, rilevante aumento del numero di transazioni nel mercato delle valute.

La cooperazione in sede GAFI e le iniziative per l'inclusione finanziaria

La Banca d'Italia partecipa, anche nell'esercizio della funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, alle attività del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) dell'OCSE per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo (cfr., nel capitolo 3, il paragrafo: *La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo*). Nel 2010 il contributo ha riguardato, in particolare, i lavori volti a prevenire l'utilizzo del sistema dei pagamenti per finalità illecite, nonché le iniziative finalizzate a sfruttare le potenzialità informative del sistema stesso per scopi investigativi (tracciabilità dei flussi). Nell'ambito del GAFI, l'Istituto coordina i lavori per la definizione delle linee guida per assicurare un'efficace applicazione degli standard antiriciclaggio ai pagamenti innovativi.

La Banca d'Italia ha partecipato alle attività dell'Access through Innovation Sub-Group del Financial Inclusion Experts Group del G20, che hanno portato alla definizione dei nove principi per l'accesso ai servizi finanziari innovativi da parte delle fasce di popolazione marginali. Particolare enfasi è stata posta sul ruolo degli strumenti di pagamento prepagati e sull'esigenza di regole proporzionate, specie in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo. I principi costituiscono la base della Global Partnership for Financial Inclusion, costituita per favo-

rire la condivisione di esperienze tra il settore pubblico e quello privato nell'ottica di ridurre il fenomeno dell'esclusione finanziaria a livello globale.

Nel comparto dei servizi e degli strumenti di pagamento al dettaglio l'attenzione dell'Eurosistema resta concentrata sul processo di costruzione di un'area unica dei pagamenti in euro (Single euro payments area, SEPA). L'esigenza di accelerare il processo di migrazione agli standard della SEPA ha imposto una riflessione sull'assetto di governance del progetto, anche al fine di favorire un maggiore coinvolgimento di tutte le parti interessate al mercato dei servizi di pagamento. Nel 2010 è stato quindi istituito un nuovo organismo, il SEPA Council, che raggruppa un ristretto e qualificato numero di rappresentanti delle istituzioni e del mercato. Il nuovo organismo, presieduto dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea (BCE), segue l'evoluzione della migrazione ponendo particolare attenzione ai pagamenti innovativi e al tema della sicurezza dei servizi di pagamento offerti all'utenza.

**La sorveglianza
condivisa
con l'Eurosistema**

In Europa è crescente l'interesse del mercato per lo sviluppo di servizi di pagamento innovativi, tra i quali quelli legati alla telefonia mobile e a internet, che fanno uso di piattaforme tecnologiche capillari e a basso costo. Il passaggio dai canali tradizionali a quelli elettronici può fornire un contributo significativo all'efficienza e alla sicurezza dei pagamenti al dettaglio. Nell'ambito delle attività finalizzate allo sviluppo della e-SEPA – che mira alla creazione di standard comuni per l'offerta di servizi di pagamento via internet o telefonia mobile – l'Eurosistema ha effettuato una prima ricognizione sui prodotti innovativi già introdotti sui mercati nazionali o che si trovano in fase progettuale; le informazioni raccolte verranno diffuse tramite il sito internet dedicato all'e-SEPA.

In relazione ai sistemi che trattano i pagamenti di importo ridotto (retail), sono stati definiti i criteri per individuare quelli che assumono rilevanza sistemica per l'area dell'euro nel suo complesso, nonché quelli da applicare nella sorveglianza delle connessioni tra i sistemi stessi.

È stata effettuata la settima indagine europea sul *correspondent banking*, che analizza i rischi derivanti dal regolamento dei pagamenti attraverso i conti correnti bancari di corrispondenza. Nel corso degli anni l'utilizzo di questo canale di regolamento si è gradualmente ridotto. Tuttavia, considerati i profili di rischio finanziario a esso associati, la Banca d'Italia ha deciso di seguire l'andamento dei conti di corrispondenza attraverso una rilevazione statistica periodica presso le banche italiane.

Tra le attività di sorveglianza svolte su base cooperativa alle quali l'Istituto partecipa con regolarità figurano, infine, quelle che interessano i sistemi che trattano pagamenti di importo rilevante nell'area dell'euro (TARGET2 ed Euro1, sistema privato gestito dalla European Banking Association, EBA). Sono state applicate le indicazioni metodologiche contenute nelle guide adottate dall'Eurosistema (*TARGET2 Oversight Guide* e *Euro1 Oversight Guide*), che fissano i ruoli e le responsabilità delle banche centrali nazionali sotto il coordinamento della BCE.

La Banca d'Italia contribuisce ai lavori del Gruppo sulla liquidità del Comitato di Basilea, partecipando a un gruppo congiunto tra il CPSS e il Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) che ha il compito di sviluppare indicatori per il moni-

**I lavori nell'ambito
del Comitato di Basilea
sulla vigilanza bancaria**

toraggio del rischio di liquidità infragiornaliero e di integrare gli standard relativi alle attività di pagamento e regolamento già presenti nei *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision* (Sound Principles) del BCBS. Nel 2010 il gruppo congiunto ha proposto un insieme di indicatori che i supervisori bancari potranno utilizzare per valutare le modalità di gestione della liquidità infragiornaliera adottate dagli intermediari (quali ad es. la distribuzione infragiornaliera dei pagamenti, il controvalore di quelli *time critical*, il controvalore dei pagamenti lordi effettuati e la differenza massima giornaliera tra i flussi cumulati in entrata e quelli in uscita).

Le tensioni emerse sui mercati obbligazionari nella primavera del 2010 hanno sollevato preoccupazioni circa i rischi derivanti da un uso improprio delle vendite allo scoperto di titoli. In seguito alle autonome iniziative regolamentari assunte da alcuni paesi dell'area dell'euro per scoraggiare l'utilizzo di queste operazioni, la Commissione ha ritenuto opportuno proporre uno specifico regolamento per armonizzare il quadro normativo sulla materia. Il documento è stato posto in consultazione pubblica nell'estate del 2010; successivamente è iniziato il negoziato in sede europea. La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori sulla base dei compiti di supervisione sui mercati all'ingrosso di titoli di Stato che il TUF le attribuisce.

La proposta di regolamento europeo sulle vendite allo scoperto di titoli azionari, titoli di Stato e credit default swap su emittenti sovrani (normativa sullo *short selling*) è articolata in quattro aspetti principali: misure di trasparenza (*disclosure*) delle vendite allo scoperto; limiti ad alcune forme di vendita allo scoperto (*naked short sales*); esenzioni dall'applicazione del regolamento per alcuni intermediari (*market makers* e *primary dealers*); attribuzione alla European Securities and Markets Authority (ESMA) di poteri di coordinamento e di intervento.

Nell'ambito del processo di rivisitazione della normativa europea riguardante i servizi finanziari un ruolo importante è rivestito dalla revisione della normativa sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID). La proposta di direttiva intende adattare l'impianto complessivo approvato nel 2004, che mantiene la sua validità di fondo, all'emergere di nuove forme organizzative delle sedi di negoziazione. Essa mira a: estendere le definizioni di mercati, aggiungendo gli *organized trading facilities* (OTF) ai mercati regolamentati, ai *multilateral trading facilities* (MTF) e ai cosiddetti internalizzatori sistematici; tenere conto di nuove modalità di scambio come lo *high frequency trading* (HFT); introdurre più stringenti obblighi di trasparenza pre e post negoziazione per strumenti finanziari diversi dalle azioni; allineare i requisiti di organizzazione e di sorveglianza sugli MTF e sugli OTF a quelli previsti per i mercati regolamentati; accrescere la qualità del *transaction reporting*; rafforzare i poteri delle autorità di vigilanza nazionali, previa comunicazione all'ESMA, al fine di salvaguardare l'ordinato funzionamento dei mercati; rafforzare i poteri della sorveglianza sui prodotti derivati.

Nell'ambito dei lavori relativi alla proposta di regolamento comunitario European Market Infrastructure Regulation (EMIR; cfr. il riquadro: *L'evoluzione del mercato dei derivati OTC*), la Commissione europea ha costituito il Derivatives and Market Infrastructures Member States Working Group, al quale partecipa la Banca d'Italia, composto da esperti provenienti dalle competenti autorità nazionali degli

Stati membri; tale gruppo lavora per definire nel concreto le proposte legislative da sottoporre all'Ecofin.

Lo stesso gruppo di lavoro è incaricato di definire un quadro regolamentare armonizzato per i depositari centrali europei (Central Securities Depositories Legislation). L'obiettivo è fornire una definizione condivisa dei servizi offerti dai depositari centrali, introdurre regole comuni in tema di autorizzazione e supervisione, prevedere standard prudenziali e regole in tema di accesso e di interoperabilità. La Commissione europea ha lanciato a gennaio scorso una pubblica consultazione, conclusasi lo scorso 1° marzo; il gruppo di lavoro ha poi ripreso l'attività in vista della formulazione di una proposta legislativa, prevista dalla Commissione entro i prossimi mesi.

Nel corso del 2010 la Commissione ha voluto imprimere una svolta al progetto SEPA, proponendo un regolamento comunitario che prevede termini finali (*end-date*) per l'utilizzo degli schemi domestici di bonifico e di addebito diretto e per il definitivo passaggio ai corrispondenti schemi di pagamento paneuropei. La proposta è stata pubblicata il 16 dicembre 2010; sono attualmente in corso i negoziati presso il Parlamento e il Consiglio europei. Cambia di conseguenza la natura stessa del progetto che, gestito finora dal mercato su base cooperativa e volontaria, diventerà di fatto vincolante.

La Banca d'Italia partecipa al Comitato dei pagamenti costituito dalla Commissione europea in attuazione dell'art. 85 della direttiva 13 novembre 2007, n. 64 sui servizi di pagamento: nel corso del 2010 le attività del Comitato hanno riguardato principalmente la migrazione alla SEPA e, in particolare, le tematiche connesse con la citata proposta di regolamento.

4.2 Il quadro regolamentare delle infrastrutture di mercato in Italia

Nel 2010 è stato approvato il nuovo regolamento del mercato all'ingrosso dei titoli di Stato BondVision, gestito da MTS spa. In merito alla nuova normativa la Banca d'Italia ha fornito il parere di competenza al Ministero dell'Economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 66 del TUF. La revisione del regolamento si è resa necessaria alla luce delle modifiche del quadro normativo introdotto con la revisione del TUF e con il decreto ministeriale 22 dicembre 2009, n. 216.

Il regolamento amplia il novero dei soggetti che possono essere ammessi alle negoziazioni nel mercato. È introdotta una categoria molto generale, le "imprese", ossia operatori che devono essere in possesso di specifici requisiti di partecipazione (onorabilità e rispettabilità degli esponenti aziendali, sussistenza di una funzione di revisione interna che verifichi periodicamente l'attività di negoziazione, patrimonio netto minimo di un milione di euro), oltre che rispettare le generali condizioni di ammissione previste per tutti gli aderenti (quali ad es. i presidi organizzativi per il controllo dell'attività e per la liquidazione dei contratti e la sussistenza di significativi livelli di attività in titoli di Stato). Il regolamento prevede per gli operatori l'obbligo di trasmettere al settlement

i dati sui contratti in tempo utile per la loro liquidazione, e fissa in 500.000 euro la dimensione del lotto minimo negoziabile, con la possibilità di scambiare importi inferiori solo a completamento di ordini equivalenti o superiori a quello minimo.

Il recepimento in Italia della Shareholders' Rights Directive (direttiva CE 11 luglio 2007, n. 36) per l'armonizzazione dei diritti degli azionisti delle società quotate e il superamento delle difficoltà riscontrate nell'esercizio transfrontaliero degli stessi ha comportato la necessità di adeguare la normativa secondaria: la Banca d'Italia e la Consob hanno provveduto a rivedere il provvedimento del 22 febbraio 2008, emanato congiuntamente, che disciplina i servizi di gestione accentrata, liquidazione e garanzia. Tra le principali novità in materia di gestione accentrata è stata introdotta la possibilità per le autorità di demandare al regolamento dei servizi delle società di gestione la disciplina di alcune delle materie precedentemente sottoposte alla potestà regolamentare. Il regolamento dei servizi è stato inoltre sottoposto all'approvazione delle autorità stesse. Con l'occasione, tenendo conto dell'evoluzione dei mercati intervenuta successivamente all'adozione del provvedimento, sono stati apportati adeguamenti ad alcune delle materie disciplinate, quali le attività connesse e strumentali alla gestione accentrata e i collegamenti con altri sistemi. Il provvedimento di modifica, emanato il 24 dicembre 2010, tiene conto delle osservazioni pervenute nella consultazione pubblica.

4.3 L'attività di supervisione del trading e del post-trading

I mercati monetario e finanziario

I profili rilevanti per l'azione di vigilanza svolta dall'Istituto sui mercati all'ingrosso di titoli di Stato e sul mercato dei depositi monetari in euro riguardano l'efficienza complessiva delle negoziazioni e l'ordinato funzionamento dei mercati. L'analisi si è concentrata anche nel 2010 sulle conseguenze della crisi finanziaria e ha preso in considerazione anche la crisi dei debiti sovrani di alcuni paesi dell'area dell'euro.

Nel 2010 gli scambi in titoli di Stato italiani sull'MTS sono cresciuti del 25 per cento, con andamenti alterni in corso d'anno: a una prima fase positiva, legata alla ricomposizione dei portafogli obbligazionari e all'allocazione dell'abbondante liquidità del sistema, ha fatto seguito una progressiva rarefazione degli scambi, per effetto dell'acuirsi della crisi del debito di alcuni paesi dell'area dell'euro. L'elevata incertezza non ha favorito l'attività di quotazione sui mercati vigilati, risultata inferiore rispetto agli anni precedenti. Solo verso la fine dell'anno e nel primo trimestre del 2011 lo spessore del mercato secondario dei titoli di Stato italiani è tornato a crescere, riportandosi sulla media dei livelli pre-crisi.

Per quanto riguarda il mercato monetario, le transazioni interbancarie sulla piattaforma e-MID si sono ridotte del 5 per cento in media annua; gli indicatori di efficienza operativa (distribuzione infragiornaliera dei volumi, ammontare medio dei contratti, spread denaro-lettera sul deposito overnight, numero di depositi quotati) hanno comunque segnalato condizioni di negoziazione migliori rispetto all'anno precedente. Il volume degli scambi si è ridotto, del 25 per cento, anche nel segmento delle operazioni pronti contro termine collateralizzate; è aumentata la quota interme-

IL RUOLO DELLE CONTROPARTI CENTRALI NEL TRADING DEI TITOLI DI STATO

La crisi finanziaria iniziata nel 2007 ha comportato significativi mutamenti nella struttura dei mercati, in particolar modo di quelli monetari. Nel periodo antecedente allo scoppio della crisi, il mercato monetario europeo era incentrato sui depositi non garantiti. I problemi legati alla crisi di fiducia che ha colpito i rapporti interbancari e la conseguente, diffusa avversione al rischio hanno creato le premesse per la progressiva affermazione dei prodotti collateralizzati e delle controparti centrali (*central counterparties*, CCP). Su scala europea e internazionale è cresciuta l'offerta di questi servizi da parte dei maggiori depositari centrali e delle principali clearing house.

L'industria finanziaria italiana si avvale già da anni dei servizi delle controparti centrali non solo su alcuni segmenti del mercato dei derivati (il mercato dei futures sull'azionario), dove più tradizionale è l'interposizione della CCP, ma anche sui mercati cash e repo: in particolare, sul mercato a pronti il servizio è disponibile nei comparti azionario e dei titoli di Stato; sul mercato repo i servizi sono resi sulla piattaforma di MTS. In Italia, la principale controparte centrale è la Cassa di compensazione e garanzia che, in alcuni mercati, gestisce il servizio di garanzia dei contratti insieme al gruppo LCH.Clearnet. Tale collegamento amplia la possibilità di accedere ai mercati italiani anche da parte dei maggiori intermediari esteri.

NEGOZIAZIONI DI TITOLI DI STATO CON INTERPOSIZIONE DELLA CONTROPARTE CENTRALE

(dati in percentuale sul totale scambiato – 1° gennaio 2007-31 maggio 2011)



Fonte: elaborazioni su dati MTS spa.

Negli ultimi anni la quota di negoziazioni gestita attraverso l'interposizione della controparte centrale è cresciuta notevolmente: il trend crescente sul mercato pronti contro termine è il risultato dell'adesione sempre maggiore degli operatori al mercato nel corso degli anni e dell'estensione del servizio anche alle scadenze più brevi (overnight).

diata dalle controparti centrali, che ha raggiunto circa il 70 per cento del totale (cfr. il riquadro: *Il ruolo delle controparti centrali nel trading dei titoli di Stato*).

La Banca d'Italia ha facilitato il passaggio al NewMIC, la nuova generazione del Mercato interbancario collateralizzato (MIC) che era stato introdotto nel 2009. La

gestione dello schema di garanzia, in precedenza svolta dalla Banca, è stata assunta dalla Cassa di compensazione e garanzia (CCG). Il NewMIC è stato avviato lo scorso 9 ottobre con il trasferimento, su base volontaria, della garanzia sui contratti dalla Banca d'Italia alla CCG. L'Istituto ha continuato a garantire il buon esito di alcune operazioni fino allo scorso 31 dicembre, quando tale garanzia è definitivamente cessata. La gestione della piattaforma del NewMIC è rimasta in capo a e-MID SIM spa. Tra le principali innovazioni del NewMIC figura l'ampliamento delle scadenze negoziabili: mentre nel MIC i depositi avevano durate comprese tra la settimana e l'anno, nel NewMIC è possibile negoziare anche scadenze di durata di un giorno (il tom next e lo spot next), fatta eccezione per l'overnight. La Banca d'Italia ha valutato i profili di rischio insiti nel passaggio alla CCG della gestione dello schema di garanzia, nonché le misure di contenimento dei medesimi predisposte dalla società.

Gestione accentrata, liquidazione e garanzia dei titoli

È proseguita l'attività di monitoraggio delle diverse fasi del ciclo di regolamento delle transazioni in titoli. Il controvalore delle operazioni regolate nel sistema di liquidazione dei contratti gestito dalla Monte Titoli è stato pari, in media giornaliera, al 98,4 per cento di quello delle transazioni immesse; tale valore è risultato inferiore a quello dell'anno precedente (99,2 per cento) a causa delle tensioni manifestatesi sui mercati finanziari nei mesi di febbraio e maggio del 2010.

La CCG ha esteso la propria attività al Mercato obbligazionario telematico (MOT) gestito da Borsa Italiana. Il servizio che, come per il mercato azionario, ha natura obbligatoria, è inizialmente limitato al segmento Domestic MOT dove sono negoziati obbligazioni societarie e altri titoli di debito, oltre ai titoli di Stato italiani. L'attività della CCG sul nuovo mercato segue le stesse regole previste per il comparto obbligazionario, sia in termini di requisiti di partecipazione sia per quanto riguarda la metodologia di marginazione. D'intesa con la Consob, la Banca d'Italia ha autorizzato le conseguenti modifiche al regolamento operativo (cfr. tav. 4.1).

Le società di gestione

La Banca d'Italia verifica, anche mediante incontri periodici, l'adeguatezza delle società di gestione vigilate nell'assicurare la continuità dei servizi offerti e la corretta gestione dei rischi (cfr. tav. 4.1). Gli indirizzi strategici delle società italiane di gestione del post-trading e di MTS spa, l'andamento dei sistemi di regolamento e di controparte centrale, gli sviluppi del processo di adeguamento dei sistemi interni ai nuovi standard tecnologici sono stati discussi anche durante incontri con la società London Stock Exchange Group (LSEG), che ne detiene il controllo unitamente a quello di Borsa Italiana.

Nel febbraio del 2011 è stata annunciata la fusione tra il gruppo canadese Tmx, proprietario della Borsa di Toronto, e l'LSEG. Le assemblee degli azionisti delle due società chiamate a ratificare gli accordi sono previste entro l'estate; il completamento dell'operazione entro l'autunno. La Banca d'Italia, oltre a seguire gli sviluppi dell'operazione con gli esponenti aziendali del gruppo LSEG, ha avuto scambi informativi con la Consob e con le autorità inglesi e canadesi.

Le collaborazioni con altre autorità

Nel settembre scorso la Banca d'Italia, la Consob e la Financial Services Authority inglese hanno perfezionato un Memorandum of Understanding per facilitare la cooperazione e lo scambio di informazioni a supporto della vigilanza sulle società appartenenti al gruppo LSEG e rientranti nell'ambito di responsabilità delle

autorità italiane e inglese. È inoltre proseguita la cooperazione con le autorità di vigilanza francesi in relazione al collegamento tra la CCG e la controparte centrale francese LCH.Clearnet sul mercato italiano dei titoli di Stato MTS.

4.4 L'azione per la continuità di servizio della piazza finanziaria

Il Comitato per la continuità di servizio della piazza finanziaria italiana (Codise) rappresenta la sede istituzionale di coordinamento delle attività per la gestione delle crisi operative del sistema finanziario nazionale, nonché il principale momento di raccordo con le analoghe iniziative in ambito europeo. Ai lavori, coordinati dalla Banca d'Italia d'intesa con la Consob, partecipano anche la Protezione civile e gli operatori più rilevanti per il sistema finanziario italiano. Oltre a riunioni periodiche, vengono effettuati test sulla continuità operativa, predisposti e organizzati dalla Banca d'Italia. Nel 2010 sono stati coinvolti maggiormente gli operatori nella definizione dei test di sistema, da coordinare con quelli aziendali. Le simulazioni future riguarderanno non più solo crisi di portata sistemica, ma anche eventi comunque rilevanti per la piazza finanziaria.

Attualmente la Banca d'Italia sta organizzando uno stress test operativo, che coinvolgerà tutti i membri del Codise, con l'obiettivo di verificare che i piani di continuità aziendale trattino adeguatamente la gestione della liquidità, del portafoglio titoli e del contante nonché la logistica e il personale. Un'attenzione particolare sarà posta all'escalation da crisi aziendale a crisi della piazza finanziaria, per verificare gli impatti delle interdipendenze tra gli operatori e la tenuta delle procedure di coordinamento fra i membri del Codise.

L'Istituto ha partecipato, per il Codise, ai lavori finalizzati al recepimento della direttiva CE dell'8 dicembre 2008, n. 114 sulle infrastrutture critiche europee presso la Commissione interministeriale tecnica della difesa civile.

4.5 L'attività di supervisione sui sistemi di pagamento, sulle infrastrutture tecniche e sui servizi di pagamento

Dopo il recepimento della direttiva CE del 13 novembre 2007, n. 64 sui servizi di pagamento con il decreto legislativo del 27 gennaio 2010, n. 11, l'attività normativa si è concentrata sulla predisposizione delle misure di attuazione del titolo II del decreto, che disciplina i diritti e gli obblighi delle parti di un contratto per la prestazione di servizi di pagamento. Le disposizioni, anche se dirette a vincolare i comportamenti dei prestatori di servizi di pagamento, orienteranno anche l'attività degli operatori che svolgono funzioni di supporto al loro funzionamento, nonché quella degli utilizzatori di tali servizi. Una prima versione del provvedimento è stata sottoposta a una consultazione pubblica che ha visto la partecipazione di operatori specializzati, associazioni rappresentative dei prestatori e degli utilizzatori di servizi di pagamento, esponenti del mondo accademico.

L'Istituto ha partecipato, anche in qualità di autorità di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, ai lavori per il recepimento della direttiva CE del 16 settembre 2009,

**L'attività normativa
e di controllo**

n. 110 sugli istituti di moneta elettronica, con l'obiettivo di preservare il coordinamento fra le disposizioni in via di recepimento e la normativa introdotta con il decreto legislativo sopra richiamato.

Nel corso del 2010 è stata inoltre effettuata una consultazione pubblica sulle istruzioni applicative del regolamento CE del 15 novembre 2006, n. 1781 (relativo alle informazioni sull'ordinante nei messaggi di pagamento) che la Banca d'Italia è chiamata a emanare ai sensi dell'art. 61 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231. Il provvedimento è attualmente oggetto di analisi, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze. Novità in materia sono attese dal processo di revisione delle raccomandazioni del GAFI, nel cui ambito è stata avviata la modifica della raccomandazione speciale VII sulle informazioni da inserire nei messaggi di pagamento al fine di aggiungere quelle relative al beneficiario a quelle, già previste, relative all'ordinante.

La Banca d'Italia è responsabile del procedimento amministrativo per il rilascio agli istituti di pagamento dell'autorizzazione a operare. In tale ambito la sorveglianza valuta i servizi di pagamento che l'operatore intende offrire, per verificare che le loro caratteristiche funzionali e di sicurezza tecnica rispondano ai canoni dettati dalla normativa.

La sorveglianza partecipa inoltre agli accertamenti ispettivi effettuati presso gli intermediari rilevanti per l'operatività nel sistema dei pagamenti (banche, istituti di moneta elettronica e, in prospettiva, istituti di pagamento; cfr. tav. 4.1). In connessione con l'attuale fase di intenso cambiamento, particolare rilievo ha assunto l'attività volta a dare riscontro a esposti, ovvero a quesiti normativi presentati all'Istituto da utilizzatori di servizi di pagamento e da intermediari e operatori attivi nel settore.

Il progetto SEPA

Nel 2010 in Italia la migrazione alla SEPA è proseguita con lentezza (cfr., nel capitolo 1, il paragrafo: *La gestione dei sistemi di pagamento*). A dicembre la quota di bonifici SEPA (SEPA Credit Transfer, SCT) era pari al 6 per cento del totale dello strumento, a fronte del 13 per cento in Europa, mentre l'utilizzo degli addebiti diretti SEPA (SEPA Direct Debit, SDD) era trascurabile. Oltre il 60 per cento delle carte in circolazione e l'85 per cento circa degli ATM e dei POS era conforme allo standard di sicurezza (chip) previsto dalla SEPA a fronte di un dato europeo pari, rispettivamente, al 76 e all'89 per cento. Peraltro, la situazione è destinata a cambiare rapidamente in seguito all'introduzione dell'*end-date* all'utilizzo dei bonifici e degli addebiti diretti nazionali. In Italia si sono intensificate le attività volte a individuare i necessari adattamenti da apportare alle attuali procedure interbancarie che migreranno al formato europeo. Occorrerà inoltre individuare le procedure che beneficeranno di un periodo di deroga, per il loro carattere specialistico non immediatamente adattabile al formato europeo, e quelle che non rientreranno nell'ambito del regolamento e manterranno gli standard nazionali.

Sono proseguiti i lavori del Forum Imprese, costituito all'interno del Comitato nazionale di migrazione, per la realizzazione del servizio opzionale Seda (SEPA-Compliant Electronic Database Alignment), ritenuto essenziale per la migrazione della comunità italiana al formato europeo dell'addebito diretto.

Gli schemi di pagamento

La Banca d'Italia ha partecipato alla predisposizione di un quadro europeo armonizzato di sorveglianza applicabile agli strumenti di pagamento. Dopo la definizione,

negli anni scorsi, di una metodologia di sorveglianza per gli schemi di carte di pagamento, sono stati elaborati gli standard applicabili ai bonifici e agli addebiti diretti, sulla base dei quali potrà essere avviata la valutazione degli schemi della SEPA. Sulla base della metodologia armonizzata sono in corso le attività di valutazione di 26 schemi di carte di pagamento, nazionali e internazionali. L'Istituto partecipa alle attività di sorveglianza cooperativa sugli schemi internazionali Visa e Mastercard. In ambito domestico è stata condotta la valutazione dello schema di carte di debito del Consorzio bancomat; sulla base dei risultati è stato avviato un dialogo con il gestore volto a definire le iniziative da adottare per consolidare il buon funzionamento del circuito.

LA GUERRA AL CONTANTE

Nel nostro paese il contante viene ancora utilizzato per circa il 90 per cento delle transazioni, a fronte di una quota di circa l'80 per cento in Europa. A ciò fa riscontro il basso utilizzo degli strumenti elettronici e l'elevato importo medio prelevato dagli sportelli automatici (ATM).

Da una recente indagine sul costo dei servizi di pagamento in Italia, svolta presso operatori bancari ed esercenti commerciali, emerge che i costi di distribuzione e di accettazione del contante presso i punti vendita incidono per lo 0,5 per cento del PIL; tali costi non sono chiaramente percepiti dal consumatore finale.

Dall'ultima indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia risulta che la quota di acquisti regolata in moneta legale è diminuita nell'ultimo quinquennio, anche se in misura limitata (dal 48 al 44 per cento dell'importo totale). Ancora oggi oltre il 15 per cento delle famiglie italiane percepisce le proprie entrate esclusivamente in contante (21 per cento nel 2004).

PRELIEVO MEDIO DI CONTANTE E OPERAZIONI CON STRUMENTI ELETTRONICI

Descrizione	Numero di operazioni per abitante con strumenti elettronici	Importo medio del prelievo da ATM (in euro)
Italia – 2010	61	180
Area dell'euro – 2009	163	120
Belgio	211	102
Finlandia	332	93
Francia	203	73
Germania	303	106
Paesi Bassi	303	116
Spagna	119	117
UE 27 – 2009	154	109
Regno Unito	236	83

Fonte: elaborazioni su dati BCE.

La persistente, elevata propensione al contante, nonostante l'evoluzione delle transazioni con strumenti alternativi, induce a ritenere che la riduzione attesa della moneta legale in favore di quella digitale sia stata frenata da fenomeni a valenza sociale complessa e di non facile misurazione: i flussi migratori, che hanno ampliato

le fasce di popolazione con difficile accesso al sistema bancario; i fenomeni di tesaurizzazione e la crescita delle attività sommerse, in cui prevale l'interesse alla non tracciabilità di flussi finanziari spesso connessi con fenomeni di illegalità (evasione fiscale, criminalità). A ciò si aggiungono altri elementi strutturali delle economie locali: un grado di bancarizzazione inferiore alla media europea; un'organizzazione del commercio al dettaglio incentrata sulla prevalenza di microimprese; le modalità di pagamento utilizzate dalla Pubblica amministrazione. Nonostante i progressi ottenuti soprattutto con la Pubblica amministrazione centrale (mandato informatico, versamento unificato tramite F24), ancora meno della metà sono gli enti pubblici che consentono di pagare online tributi o servizi erogati.

Segnali positivi, peraltro, emergono con riferimento ad alcune tipologie di pagamenti innovativi: negli ultimi anni si è osservata una forte dinamica delle carte prepagate che per le loro caratteristiche si prestano a una diffusione anche presso soggetti non bancarizzati. Il tasso di crescita annuo nell'ultimo triennio è stato del 40 per cento, cinque volte più della media europea. Negli ultimi anni sono aumentati notevolmente anche i pagamenti tramite internet (bonifici e carte), nell'ordine del 20 per cento l'anno.

Pur in un contesto caratterizzato da forti spinte al cambiamento, in Italia resta molto elevato il ricorso al contante e a strumenti di tipo cartaceo quali gli assegni (cfr. il riquadro: *La guerra al contante*).

Gli assegni

Nel 2010 sono proseguiti i lavori per realizzare la trasmissione digitale dell'immagine degli assegni. Sono stati avviati i contatti con le competenti sedi ministeriali al fine di contribuire alla definizione delle modifiche da introdurre al regio decreto del 21 dicembre 1933, n. 1736 (legge assegni). Tali modifiche, confluite nel decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (cosiddetto decreto sviluppo), sono finalizzate in particolare a riconoscere la validità giuridica della presentazione telematica degli assegni, attribuendo validità all'immagine digitale dei titoli e consentendone l'archiviazione sostitutiva. Le nuove norme incidono anche sulle modalità di levata del protesto e di rilascio della dichiarazione sostitutiva dello stesso, prevedendo la possibilità di una gestione telematica. L'iter attuativo prevede l'emanazione – entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge – di un regolamento del Ministero dell'Economia e delle finanze nonché – entro ulteriori dodici mesi – l'emanazione da parte della Banca d'Italia di norme attuative per definire le regole tecniche di funzionamento del circuito di negoziazione degli assegni.

I sistemi retail

Nel 2010 l'attività di sorveglianza sui sistemi di pagamento al dettaglio operanti in Italia è stata svolta utilizzando una nuova metodologia d'analisi incentrata sul concetto di Clearing and Settlement Mechanism (CSM), il processo complessivo nel quale ogni pagamento al dettaglio viene trattato dalla sua immissione nel circuito interbancario fino al regolamento (cfr. il riquadro: *La nuova metodologia di valutazione dei sistemi di pagamento al dettaglio italiani*). In Italia operano tre CSM (SIA/BI-Comp, ICBPI/BI-Comp e ICCREA/BI-Comp), per i quali la fase di compensazione è svolta da società private, mentre il regolamento è offerto dalla Banca d'Italia attraverso il sistema BI-Comp. È stata analizzata la documentazione inviata dai gestori e sono

La Banca d'Italia ha innovato l'organizzazione dei controlli sui sistemi di pagamento al dettaglio tenendo conto delle prassi internazionali più avanzate e con l'obiettivo di assicurare: confrontabilità dei risultati delle analisi, rapporti di più stretta collaborazione con le altre autorità di supervisione europee, parità di trattamento tra gli operatori.

La nuova metodologia di analisi è basata sul concetto di Clearing and Settlement Mechanism (CSM), un sistema di pagamento al dettaglio costituito da uno o più soggetti che svolgono congiuntamente funzioni di compensazione (*clearing*, ossia trasmissione, riconciliazione, conferma dei pagamenti e determinazione di una posizione finale per il regolamento) e regolamento (*settlement*, cioè l'estinzione delle obbligazioni determinate nel clearing).

È stata definita una Guida di sorveglianza che assicura la trasparenza del percorso valutativo, definendone gli obiettivi e descrivendo le tre fasi in cui esso è strutturato: la raccolta delle informazioni, l'analisi della documentazione e la formulazione del giudizio.

Il percorso valutativo è incentrato su quattro aree rilevanti:

- a) la governance, che riguarda i rapporti tra la direzione, gli organi amministrativi e di controllo e le altre parti coinvolte nella gestione del sistema. Dalla sua solidità dipendono l'efficienza della gestione, il conseguimento degli obiettivi strategici e l'efficacia del sistema dei controlli interni;
- b) le modalità di funzionamento, che – nel perseguire la chiarezza dei rapporti giuridici e la corretta gestione dei rischi legali – definiscono le responsabilità dei partecipanti e quelle del gestore, il momento di immissione e di irrevocabilità dell'ordine di pagamento, le procedure previste in caso di crisi o di inadempimento di un partecipante;
- c) il rischio di business, che consiste nell'eventualità che il CSM – a causa di una insoddisfacente situazione economico-finanziaria – non sia in grado di garantire la continuità e i livelli di servizio pianificati;
- d) il rischio operativo, che consiste nell'eventualità che il funzionamento del CSM – per inadeguatezza delle procedure, delle risorse umane o tecnologiche oppure a causa di eventi esogeni (eventi naturali, attacchi esterni o interruzione dei servizi essenziali) – subisca l'arresto dell'operatività, errori procedurali, la riduzione della propria funzionalità elaborativa, la perdita dell'integrità e della riservatezza dei dati.

La Guida definisce per ciascuna area alcune domande chiave che strutturano il percorso di analisi e orientano nella formulazione del giudizio. Ciò consente l'individuazione degli eventuali profili di debolezza e delle aree di potenziale miglioramento. Al termine dell'analisi è prevista l'illustrazione dei risultati ai gestori nel corso di un apposito incontro. Ove necessario, la Banca d'Italia potrà intervenire nei confronti di ciascun gestore secondo le modalità ritenute opportune.

stati svolti incontri di approfondimento (cfr. tav. 4.1); ciò ha consentito di esaminare l'operatività dei CSM sotto i diversi profili di interesse, individuando per ciascun gestore le aree di miglioramento e intervenendo per indurre le necessarie modifiche. Sono attualmente in corso le attività di follow-up.

Le infrastrutture

Le attività di sorveglianza sui provider tecnologici si sono concentrate sulla società SIA, che resta il principale operatore italiano. È stata analizzata l'evoluzione del modello organizzativo e delle linee strategiche conseguente alle azioni di rilancio che l'azienda ha intrapreso a partire dalla fine del 2009. L'analisi della documentazione e gli incontri con i rappresentanti aziendali si sono concentrati sul sistema di gestione del rischio operativo, sul piano di dismissione di linee di business giudicate non più strategiche e sulla conformità alle linee guida sulla continuità operativa.

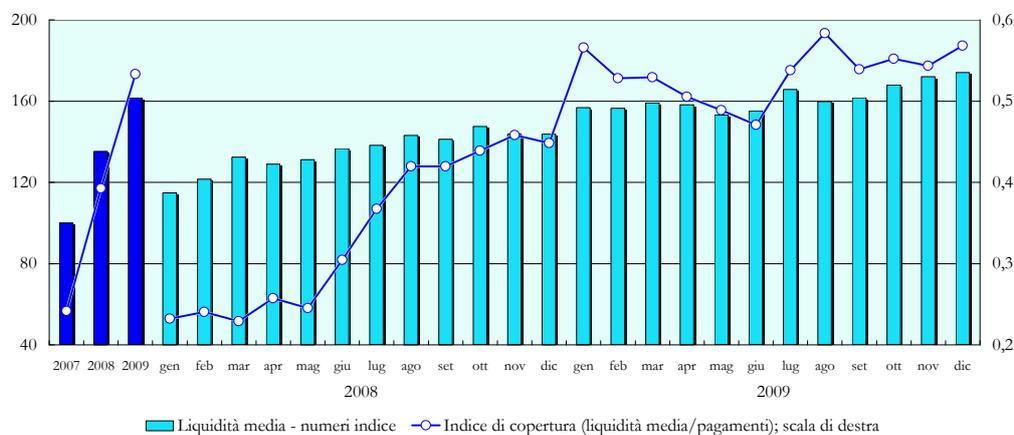
I sistemi di importo rilevante

La Banca d'Italia partecipa alle attività cooperative dell'Eurosistema per la valutazione del funzionamento dei sistemi che trattano pagamenti di elevato importo, e in quanto tali rilevanti sotto il profilo sistemico. In Europa ne sono presenti due: TARGET2, gestito dall'Eurosistema, e il sistema privato Euro1. Le attività di sorveglianza su di essi si basano sulle apposite guide, redatte dall'Eurosistema e impostate sui principi emanati dalla BRI per il funzionamento affidabile ed efficiente dei sistemi di pagamento. Nel 2010 l'Istituto ha partecipato all'esercizio cooperativo volto a verificare eventuali riflessi negativi sul rispetto dei principi derivanti dall'avvio della release 4.0 di TARGET2: la valutazione ha confermato il giudizio di piena conformità. Per quanto riguarda Euro1, l'Istituto ha preso parte, in qualità di *core contributor*, all'analisi degli impatti dell'adozione da parte del sistema dell'*ancillary system interface* di TARGET2; anche in questo caso il giudizio di pieno rispetto dei principi è stato confermato.

In linea con quanto previsto dalla Guida per la sorveglianza su TARGET2, definita nell'ambito del SEBC, nelle riunioni del TARGET2 National User Group sono state raccolte indicazioni sul grado di coinvolgimento e di soddisfazione dei partecipanti nei confronti del sistema nella sua configurazione attuale e prospettica.

Figura 4.1

LIQUIDITÀ MEDIA E INDICE DI COPERTURA DEI PAGAMENTI REGOLATI IN TARGET2-BANCA D'ITALIA



Sono state infine svolte analisi e valutazioni periodiche sulla componente nazionale di TARGET2 (TARGET2-Banca d'Italia), per valutare l'andamento del "traffico", l'efficienza e i profili di rischio legale, tecnico-operativo e finanziario (fig. 4.1). In tale ambito sono stati condotti esercizi di simulazione, con l'ausilio del Bank of Finland Payment and Settlement System Simulator, per verificare la performance di TARGET2-Banca d'Italia nell'ipotesi di riduzione dell'offerta di depositi monetari non garantiti. Dalle simulazioni è emerso che, attesa l'elevata liquidità immessa dall'Eurosistema attraverso le operazioni non convenzionali, le banche italiane sarebbero state in grado di regolare i pagamenti in TARGET2 anche in presenza di contrazioni significative degli scambi interbancari non garantiti. I risultati degli stress test sono stati illustrati nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria* della Banca d'Italia.

5 LA RICERCA E L'ANALISI ECONOMICA, L'INFORMAZIONE STATISTICA E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

5.1 L'analisi a diretto supporto della politica monetaria

La Banca d'Italia, nell'esercizio della funzione di ricerca economica e relazioni internazionali, contribuisce alle 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 d'Italia nei comitati del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e nei relativi gruppi di lavoro. A questo scopo, vengono monitorati gli andamenti congiunturali ed elaborate proiezioni per le principali variabili macroeconomiche dell'economia italiana e dell'area dell'euro, predisposti approfondimenti sugli andamenti economici dei maggiori paesi e aree geografiche, affrontate specifiche questioni di politica economica. Sono inoltre effettuate analisi di supporto all'attività istituzionale della Banca d'Italia 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. Lo svolgimento di queste attività comporta un'intensa interazione e un continuo confronto scientifico con il mondo esterno.

Nel 2010 sono state prodotte circa 840 note congiunturali riguardanti l'Italia, l'area dell'euro e i mercati internazionali (350 nei primi cinque mesi del 2011). È stato seguito l'iter per l'adozione dei pareri formulati dalla BCE in risposta a consultazioni da parte di autorità nazionali e di istituzioni dell'Unione europea (UE) (94 nel 2010 e 44 nei primi cinque mesi del 2011). Gli incontri dei comitati e dei gruppi di lavoro dell'Eurosistema o del SEBC a cui hanno partecipato esponenti delle strutture preposte alla ricerca economica e alle relazioni internazionali sono stati 149 nel 2010 e 72 nei primi cinque mesi del 2011. Le note predisposte in relazione a tali incontri sono state circa 200 nel 2010 e 88 nei primi cinque mesi del 2011.

Nel 2010 e nei primi mesi dell'anno in corso numerosi approfondimenti specifici hanno riguardato temi connessi con le criticità che ancora caratterizzano la situazione finanziaria internazionale: l'andamento dei mercati monetari e finanziari e dei premi per il rischio; la crisi del debito sovrano in alcuni paesi dell'area dell'euro; l'impatto del rischio sovrano sulla raccolta e la liquidità delle banche; i riflessi di tali fattori per la conduzione della politica monetaria dell'Eurosistema; il contenuto informativo dei premi sui credit default swap ai fini della misurazione del rischio di

credito; l'evoluzione delle politiche di bilancio. Alcuni studi hanno analizzato le implicazioni per la politica monetaria e la stabilità finanziaria dei nuovi requisiti regolamentari sulle banche (Basilea 3). Sono state condotte simulazioni econometriche per valutare gli effetti macroeconomici di medio e lungo termine dell'adeguamento delle banche italiane ai nuovi requisiti sul capitale e sulla liquidità.

Sono stati esaminati gli elementi di solidità e individuate le fragilità della ripresa economica in corso, seguendo gli andamenti congiunturali e le prospettive a medio termine delle principali economie, i divari di crescita tra l'Italia e gli altri paesi dell'area dell'euro, l'andamento dei prezzi del petrolio e delle altre materie prime, le tendenze del commercio mondiale. Sono stati oggetto di analisi l'evoluzione degli squilibri internazionali di conto corrente e la riforma del sistema monetario internazionale. A quest'ultima attività ha dato impulso il Gruppo dei Venti (G20) di Seul che, nel dichiarare l'obiettivo che siano esplorate possibili modalità per conseguire un migliore sistema monetario internazionale, ha individuato come principale area di miglioramento la gestione dei flussi di capitale e della liquidità globale.

È stata prestata attenzione alla congiuntura creditizia e reale in Italia e nell'area dell'euro, anche attraverso l'analisi dei risultati dei sondaggi qualitativi presso le banche e presso le imprese dell'industria e dei servizi. Approfondimenti sono stati dedicati a temi quali: la condizione finanziaria delle imprese e delle famiglie nel nostro paese; le condizioni della domanda e dell'offerta di credito; l'andamento dei crediti in sofferenza e della redditività bancaria; l'elaborazione di modelli statistici per i conti economici delle banche; il disegno di scenari macroeconomici per gli esercizi di stress del settore bancario; l'ampliamento degli strumenti econometrici per la previsione a breve termine; l'andamento del mercato immobiliare; la dinamica dei conti pubblici; gli effetti macroeconomici degli interventi di consolidamento fiscale.

Sono stati condotti studi di carattere strutturale rilevanti anche ai fini dell'analisi per la politica monetaria, quali: l'andamento della produttività delle imprese italiane; l'impatto della crisi finanziaria sul mercato del lavoro; l'evoluzione della distribuzione dei redditi personali e familiari; la struttura del settore della grande distribuzione nelle regioni italiane.

I risultati di questi approfondimenti confluiscono nelle pubblicazioni ufficiali dell'Istituto, in primo luogo nella *Relazione annuale*, nel *Bollettino economico* e nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, nonché nelle collane dedicate alla diffusione di lavori di ricerca e approfondimenti analitici (*Temì di discussione* e *Questioni di economia e finanza*). Il *Bollettino economico*, 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**

Nel corso del 2010 l'attività di ricerca sulla politica monetaria e la congiuntura italiana e dell'area dell'euro si è concentrata sugli strumenti per la previsione a breve termine dell'andamento dell'attività economica, sulle conseguenze macroeconomi-

che della nuova regolamentazione sui requisiti di capitale delle banche (Basilea 3) e sulla relazione tra la politica monetaria e la stabilità finanziaria.

Un filone di studio ha riguardato la predisposizione di nuovi strumenti e indicatori per l'analisi congiunturale e la previsione di breve termine degli andamenti economici nazionali, da affiancare a quelli utilizzati tradizionalmente. I nuovi strumenti si caratterizzano per l'utilizzo congiunto di diverse tecniche econometriche e consentono una migliore valutazione dell'incertezza sulle previsioni. La flessibilità delle metodologie utilizzate, inoltre, ne permette l'applicazione anche ad altri aggregati dei conti nazionali di particolare interesse. Il ruolo delle previsioni macroeconomiche nella definizione delle politiche economiche è stato il tema della conferenza *Time series econometrics and macroeconomic forecasting in a policy environment*, organizzata dalla Banca d'Italia assieme all'Associazione Carlo Giannini nel gennaio del 2010.

Nell'ambito dell'analisi della congiuntura in Italia è stato portato a termine uno studio sulla stima del prodotto potenziale e sulla relazione tra la posizione ciclica dell'economia e l'inflazione al consumo. Un lavoro di ricerca ha analizzato la ripresa ciclica in Italia e negli altri due principali paesi dell'area dell'euro, la Germania e la Francia, concentrandosi sui vari comparti industriali. Particolare attenzione è stata dedicata al ruolo delle politiche di bilancio; sono stati valutati gli effetti macroeconomici di diversi piani di consolidamento del debito pubblico in Italia sia attraverso il modello econometrico trimestrale della Banca d'Italia sia tramite modelli di equilibrio economico generale.

In relazione al dibattito avviato a seguito della crisi finanziaria, hanno continuato a essere oggetto di riflessione il tema della stabilità finanziaria e il ruolo delle politiche macroprudenziali. Nell'ambito di un gruppo di lavoro costituito presso il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria sono state effettuate analisi econometriche, basate sul modello trimestrale della Banca d'Italia, con l'obiettivo di valutare l'impatto dei nuovi standard regolamentari per le banche (Basilea 3) sui tassi di interesse, sull'offerta di credito e sull'attività economica, nel breve e nel lungo termine. È stato ultimato un progetto volto ad analizzare l'interazione tra la politica macroprudenziale e la politica monetaria con un modello dinamico di equilibrio generale. Tale lavoro è stato presentato nella conferenza dal titolo *The future of monetary policy*, organizzata con l'Istituto Einaudi per l'economia e la finanza (EIEF) e la Banca di Francia il 30 settembre e 1° ottobre 2010.

Nell'ambito delle analisi sui rischi all'interno del sistema finanziario, una ricerca ha analizzato le determinanti della qualità degli attivi bancari, misurata dal rapporto tra nuove sofferenze e totale dei prestiti in essere, negli ultimi vent'anni in Italia. Un lavoro di ricerca ha analizzato il mercato italiano dei mutui per verificare se il ricorso a operazioni di cartolarizzazione abbia portato anche in Italia a una diminuzione della qualità dei finanziamenti, come avvenuto in mercati di altri paesi. Sono stati inoltre portati a termine progetti sul monitoraggio dei rischi finanziari; in questo ambito sono stati costruiti indicatori di sopravvalutazione delle quotazioni azionarie e di rischiosità delle obbligazioni private.

Sono stati oggetto di studi empirici l'analisi della relazione tra le principali grandezze macroeconomiche e l'andamento dei mercati immobiliari nell'area dell'euro e negli Stati Uniti e l'analisi dei nessi di causalità tra prezzi delle abitazioni, investimenti residenziali e credito bancario in Italia, anche con l'obiettivo di identificare eventuali scostamenti dei prezzi degli immobili da valori coerenti con i fondamentali economici.

Nell'ambito di un'iniziativa coordinata dal Comitato sul sistema finanziario globale presso la BRI è stato avviato un progetto di ricerca sulla relazione tra rischio di credito sugli emittenti sovrani e condizioni di finanziamento delle banche.

L'Istituto ha partecipato ai lavori per la predisposizione dell'edizione dello *Structural Issues Report* dell'Eurosistema del 2011, dedicato alla relazione tra la struttura di mercato della grande distribuzione organizzata e l'andamento dei prezzi al consumo in alcuni paesi dell'area (*Structural features of distributive trades and their impacts on prices in the euro area*). I risultati saranno pubblicati nel settembre del 2011.

Struttura economica e finanziaria

Nel corso del 2010 si è intensificata l'analisi degli effetti della crisi sull'economia italiana e sulle sue prospettive di crescita. Alcuni approfondimenti hanno riguardato l'evoluzione dell'occupazione e le condizioni economiche delle famiglie, anche in relazione all'efficacia degli ammortizzatori sociali e del sistema di tassazione, e la reazione del sistema imprenditoriale alla crisi e all'evoluzione di più lungo periodo del contesto globale. È proseguito il monitoraggio dei mercati finanziari e del credito, sia dal punto di vista degli intermediari sia dal punto di vista di famiglie e imprese, con particolare attenzione all'indebitamento, agli oneri finanziari e alla rischiosità. Altri approfondimenti sono stati dedicati agli aspetti di finanza pubblica, in particolare alle interrelazioni tra la politica di bilancio e l'attività economica, alle implicazioni sulla sostenibilità dei conti pubblici delle regole di bilancio nazionali e della riforma del quadro istituzionale europeo, alle determinanti dei rischi di default sovrano.

Sono proseguiti gli approfondimenti sulle cause strutturali della debolezza dell'economia italiana e sulle possibili strategie per rilanciare la capacità di crescita del Paese. Le principali evidenze sulla misura e sulle cause del ritardo nella dotazione italiana di infrastrutture sono state presentate al convegno dal titolo *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, svoltosi nell'ottobre del 2010. Si è inoltre tenuto un convegno sulla valutazione degli incentivi alle imprese nel quale sono state discusse sia le metodologie più adeguate per la valutazione di programma nelle scelte di politica industriale sia le più recenti evidenze sugli effetti degli aiuti pubblici alle imprese. Su questo ultimo tema l'analisi si è concentrata sull'incentivazione degli investimenti in ricerca e sviluppo e sulla relazione tra sussidi finanziari e prestiti bancari. Si è anche svolto un convegno che ha illustrato i risultati di recenti ricerche della Banca d'Italia sul legame tra il capitale sociale, da un lato, e i comportamenti delle famiglie, delle imprese e dell'operatore pubblico, dall'altro. Nel 2010 si è conclusa una ricerca sulle azioni da intraprendere per il perseguimento della strategia di crescita Europa 2020, i cui risultati sono stati presentati nel convegno dal titolo *Europa 2020: Quali riforme strutturali per l'Italia?* tenutosi ad aprile di quest'anno. Alcuni dei temi trattati saranno ripresi in progetti più specifici: è stata avviata una ricerca sugli

effetti della struttura competitiva della grande distribuzione sulla dinamica dei prezzi; un altro gruppo di lavori approfondirà la natura dell'attività di innovazione, i fattori che ne determinano il successo, le cause alla base del ritardo italiano; si analizzeranno le molteplici dimensioni del divario di genere che caratterizza la nostra come le altre economie avanzate, con un'attenzione particolare alle azioni che possano rilanciare l'offerta di lavoro femminile e sostenere il potenziale di crescita del Paese.

L'analisi dei problemi di crescita dell'Italia non può prescindere dagli ampi e persistenti divari territoriali. Pertanto, dopo il progetto sulle cause del ritardo del Mezzogiorno, conclusosi nel 2009 con un convegno alla presenza del Presidente della Repubblica, nel 2010 è stata avviata una ricerca sull'economia del Nord Est e sulle difficoltà specifiche di quest'area nel confronto internazionale. La ricerca sarà seguita nell'anno in corso da un lavoro sulle regioni del Nord Ovest. Nel complesso, queste analisi forniranno elementi per una riflessione sulle determinanti dei divari e la valutazione dell'efficacia di interventi alternativi. Le differenze territoriali saranno anche alla base di un progetto che approfondirà il ruolo di vari aspetti della struttura produttiva e dei mercati del credito locali per la propagazione e il superamento della recessione causata dalla crisi finanziaria.

In occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, la Banca d'Italia ha promosso una vasta attività di ricerca sulla capacità di risposta dell'economia italiana ai grandi mutamenti dello scenario internazionale dalla nascita dello Stato unitario a oggi. La ricerca ha richiesto la predisposizione di basi informative adeguate con una sufficiente profondità storica. In particolare, nell'ambito di una collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e l'Università di Roma Tor Vergata, si è proceduto alla ricostruzione di statistiche storiche sui dati di contabilità nazionale. Entrambe le ricerche, che coinvolgono oltre 50 studiosi italiani e stranieri, saranno presentate nell'ottobre del 2011.

Nel corso dell'anno sono state sviluppate numerose ricerche riguardanti la struttura dell'economia italiana: gli ostacoli all'innovazione, l'adeguatezza della dotazione di capitale umano al nuovo contesto, l'efficacia del sistema degli ammortizzatori sociali alla luce dell'evoluzione del mercato del lavoro, il difetto di concorrenza in alcuni comparti dei servizi. L'attenzione agli aspetti istituzionali si è concentrata sulle inefficienze delle procedure giudiziarie, sugli interventi adottati in materia di semplificazione normativa e amministrativa e sui conseguenti costi di avvio dell'attività d'impresa, sulla regolamentazione relativa alla realizzazione di lavori pubblici, sul ruolo del diritto fallimentare. Alcuni approfondimenti hanno riguardato la composizione del portafoglio finanziario delle famiglie, la scarsa presenza di investitori istituzionali nel nostro paese e le difficoltà di sviluppo del mercato dei capitali, la necessità di favorire il finanziamento delle imprese con capitale di rischio per sostenere le spese per innovazione. Altre ricerche hanno riguardato l'evoluzione della condizione giovanile, con particolare attenzione alle carriere lavorative, le determinanti delle scelte di pensionamento e di partecipazione femminile al mercato del lavoro, l'evoluzione del sistema di relazioni industriali. È stato approfondito il ruolo dell'organizzazione del sistema scolastico. È proseguito lo studio della finanza pubblica locale, con particolare attenzione all'attuazione del federalismo e ai temi della capacità fiscale a livello

decentrato e dei differenziali nella qualità e nei livelli della spesa. È stato studiato il ruolo del debito e degli altri indicatori di finanza pubblica sulla crescita dell'economia italiana dall'Unità d'Italia a oggi; è stata valutata l'efficacia di politiche di bilancio alternative per contenere il rischio di default sovrano.

L'economia internazionale

Un filone di ricerca è stato incentrato sull'analisi delle cause degli squilibri globali e sulle modalità di ritorno all'equilibrio. L'eccesso di risparmio precauzionale e l'insufficienza di investimenti nelle aree economiche arretrate sono stati identificati talora come cause determinanti la diminuzione della crescita e l'accumulazione di squilibri.

Il dibattito sul sistema monetario internazionale si è arricchito di un contributo sull'interazione tra l'assetto di governo dell'FMI e l'efficacia della sua azione di sorveglianza sulle economie dei paesi membri. Inoltre, è stata analizzata l'adeguatezza delle riserve in valuta estera accumulate nei paesi emergenti.

Nell'ambito delle ricerche sull'economia cinese è stata analizzata la sostenibilità del regime pensionistico, tenendo conto delle caratteristiche delle varie regioni. Un lavoro ha analizzato le caratteristiche distintive delle imprese europee, in particolare italiane, che esportano in Cina e in India. Da un altro lavoro è emersa la necessità di potenziare l'attività di monitoraggio congiunturale e di previsione sulle economie dell'Asia emergente.

Le ricerche sul commercio internazionale hanno riguardato: gli effetti dell'attività di carry trade sui movimenti dei cambi; i legami tra elasticità del commercio internazionale e frammentazione della produzione; le strategie delle imprese esportatrici. Uno studio ha analizzato la relazione fra sottovalutazione del cambio e crescita economica, confermando, per un campione di paesi in via di sviluppo, l'esistenza di una relazione positiva e fornendone una spiegazione basata sulla riallocazione delle risorse verso il settore dei beni commerciabili, a più alta produttività; nella seconda parte del lavoro è stata presentata una quantificazione degli effetti del cambio reale dell'Italia sulle proprie esportazioni e sono stati esaminati i fattori che ne hanno determinato il valore dall'unificazione a oggi.

Ulteriori ricerche hanno avuto come temi i recenti sviluppi nei sistemi finanziari dei paesi candidati all'ingresso nella UE, le politiche economiche dei paesi dell'Europa sud-orientale e l'impatto della crisi finanziaria internazionale sulle loro economie, le relazioni tra la finanza islamica e i sistemi finanziari convenzionali.

La ricerca statistica

Nell'ambito delle statistiche monetarie e finanziarie, tre lavori hanno studiato aspetti connessi con la crisi finanziaria: due si sono concentrati sul funzionamento del mercato interbancario e sul flusso di credito a famiglie e imprese durante la crisi; il terzo presenta un modello teorico che indaga gli effetti del ciclo economico sugli incentivi nel sistema finanziario. Altri studi hanno riguardato: il trattamento delle passività pensionistiche nel nuovo sistema europeo di conti nazionali e settoriali (ESA); la valutazione degli effetti dell'uso delle carte bancomat sulla quantità di contante detenuta dalle famiglie; la presenza di banche del Centro Nord nel sistema bancario del Mezzogiorno; l'analisi dell'aggregazione contemporanea e temporale in modelli cosiddetti di *exponential smoothing*.

Utilizzando i dati raccolti nell'indagine sulle imprese industriali e dei servizi (Invind), sono stati studiati modelli statistici per la previsione della crescita degli investimenti delle imprese italiane. A partire dalla stessa base dati, un'ulteriore ricerca ha approfondito il tema del legame economico tra il Nord e il Sud, quantificando gli occupati e gli investimenti delle imprese con sede nel Centro Nord negli stabilimenti del Mezzogiorno, nonché l'ammontare dei sussidi assegnati alle imprese con sede nel Centro Nord per gli investimenti nel Sud grazie alla legge 19 dicembre 1992, n. 488. Un ulteriore studio ha analizzato le principali caratteristiche delle previsioni dell'inflazione, misurata dall'indice armonizzato Eurostat dei prezzi al consumo (HICP), realizzate all'interno dell'indagine sulle aspettative di inflazione e crescita condotta dalla Banca d'Italia. In un'altra ricerca, a partire dai dati dell'indagine della Banca d'Italia sul turismo internazionale, è stata stimata la spesa turistica domestica (non disponibile presso altre fonti) per il Centro Nord e il Sud, valutando gli impatti sul PIL e sui consumi delle famiglie residenti nelle due macroaree.

Basandosi sulle statistiche di portafoglio cosiddette *mirror* e su una pluralità di basi dati internazionali, una ricerca ha proposto una stima dell'*under-reporting* delle attività di portafoglio sull'estero a livello globale e per l'Italia.

Un'analisi sugli scambi internazionali di servizi (esclusi viaggi e trasporti) del nostro paese ha utilizzato per la prima volta le informazioni della rilevazione campionaria condotta per la compilazione della bilancia dei pagamenti su oltre 2.000 imprese del settore, ad eccezione di quello bancario.

Tra le analisi metodologiche, un lavoro ha verificato la robustezza dei numeri indici dei valori medi unitari del commercio estero dell'Italia rispetto a diverse tecniche di individuazione ed eliminazione di *outliers* e di formulazione degli indici.

L'attività della funzione di ricerca economica e relazioni internazionali svolta a livello centrale si è coordinata con quella svolta presso le Filiali dalle unità di analisi e ricerca economica territoriale con riferimento alle analisi sulle economie locali. È proseguita – per ogni regione – l'attività di documentazione e diffusione delle analisi sulle economie locali attraverso vari mezzi: i rapporti annuali pubblicati in giugno, gli aggiornamenti congiunturali pubblicati in novembre e, fino al mese di luglio, gli aggiornamenti trimestrali sull'andamento del credito. Le strutture decentrate hanno anche partecipato alla redazione del documento di rassegna nazionale (*L'economia delle regioni italiane*) pubblicato in luglio. È proseguita la rilevazione semestrale – avviata nel 2009 – sulle condizioni di domanda e offerta del credito a livello territoriale, con modalità simili a quelle proposte dalla BCE nella *Bank Lending Survey*.

**Il contributo
delle unità di analisi
e ricerca economica
territoriale**

5.3 Le collane editoriali, le pubblicazioni scientifiche, l'attività della Biblioteca e dell'Archivio storico

La diffusione dei risultati della ricerca economica condotta in Banca d'Italia avviene attraverso la pubblicazione nelle collane dell'Istituto, in riviste specializzate o in libri a cura di singoli ricercatori. Per favorire la conoscenza dell'attività di ricerca

**Le collane editoriali
e le pubblicazioni
scientifiche**

economica svolta, la Banca d'Italia pubblica una newsletter elettronica in inglese, destinata alla comunità scientifica nazionale e internazionale, e diffonde le sue due principali collane, oltre che attraverso il proprio sito internet, sui circuiti SSRN e RePEc, attraverso i quali sono stati effettuati nel corso del 2010 circa 15.200 download di pubblicazioni della Banca d'Italia; tale frequenza di consultazioni colloca l'Istituto al primo posto fra le banche centrali nazionali del SEBC. Nella serie *Temi di discussione*, volta a fornire contributi originali al dibattito scientifico, sono stati pubblicati 48 lavori nel corso del 2010 e 25 nei primi cinque mesi del 2011 (16 dei quali sono già apparsi o sono in corso di pubblicazione su riviste scientifiche internazionali). Nella 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, sono stati pubblicati 24 lavori nel 2010, di cui uno in corso di pubblicazione su una rivista internazionale, e 10 nei primi cinque mesi del 2011. A queste due collane si aggiungono: la serie *Seminari e convegni*, che ospita gli atti dei convegni organizzati dalla Banca d'Italia (3 volumi sono stati pubblicati nel 2010 e 2 nei primi mesi del 2011); la collana *Quaderni di storia economica* (di cui sono usciti 4 numeri nel corso del 2010) e quella dei *Quaderni dell'Archivio storico* (il cui primo numero – dedicato all'inventario delle carte di Guido Jung – è uscito nel 2010). Nella *Collana storica della Banca d'Italia* è stato inoltre pubblicato, agli inizi del 2011, il volume *Luigi Einaudi: libertà economica e coesione sociale*.

L'attento vaglio scientifico al quale sono sottoposte le pubblicazioni interne è strumento fondamentale per il raggiungimento di elevati standard qualitativi. Nel 2010 i 53 lavori presentati per la pubblicazione nella collana dei *Temi di discussione* sono stati vagliati da almeno un referee anonimo e nel 64 per cento dei casi da un doppio referee: 26 sono stati accettati (25 già pubblicati, uno in corso di pubblicazione), 5 sono stati respinti e i rimanenti sono in corso di revisione. Nei primi cinque mesi del 2011 i lavori sottoposti a esame sono stati 37, di cui 20 già valutati (4 già pubblicati, 4 in corso di pubblicazione). Le pubblicazioni esterne rappresentano un significativo indicatore della qualità scientifica delle ricerche svolte e un ulteriore canale per la loro diffusione. Gli articoli di ricercatori della Banca d'Italia pubblicati su riviste scientifiche esterne sono stati 74 nel 2010 e 3 nei primi cinque mesi del 2011 (nel 66 per cento dei casi la pubblicazione è avvenuta su riviste internazionali). Vi si aggiungono 16 libri o capitoli di libri pubblicati in italiano e 7 in inglese. Alla fine di maggio del 2011, inoltre, risultavano in corso di pubblicazione 47 articoli su riviste e 8 tra libri e capitoli di libri.

La Biblioteca e l'Archivio storico

Oltre alle normali attività istituzionali (acquisizione, catalogazione, schedatura informatica, digitalizzazione, assistenza ai ricercatori esterni e interni, revisione editoriale delle pubblicazioni ufficiali dell'Istituto) nel corso del 2010 e nei primi mesi dell'anno in corso la Biblioteca e l'Archivio storico sono stati impegnati nella realizzazione della mostra *La moneta dell'Italia unita: dalla lira all'euro*, che è stata inaugurata al Palazzo delle Esposizioni di Roma il 4 aprile 2011 e che resterà aperta al pubblico fino al 3 luglio, e nella cura editoriale del catalogo della mostra stessa. L'iniziativa, realizzata nell'ambito delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, illustra l'unificazione monetaria del 1861-62, che introdusse la lira italiana nel nuovo Stato unitario, mettendola a confronto con la recente unificazione monetaria euro-

pea. La mostra si propone di coniugare rigore storiografico, divulgazione e capacità di attrazione al fine di avvicinare un pubblico vasto, in primo luogo di giovani e giovanissimi, ai temi della moneta e del suo ruolo nell'economia e nella vita sociale. Attraverso installazioni multimediali e documenti d'archivio, grandi collezioni di monete e macchine industriali, oggetti d'uso comune e libri antichi, banconote moderne e forme di moneta primitiva, il visitatore può ripercorrere le vicende dell'unificazione monetaria italiana con l'occhio rivolto sia alla nostra esperienza odierna, dall'introduzione dell'euro alla diffusione della moneta elettronica, sia ai riflessi che esse ebbero allora sulla vita quotidiana degli italiani. Alla mostra si sono accompagnati un ciclo di conferenze svoltesi al Palazzo delle Esposizioni in Roma e un ciclo di presentazioni nelle principali città italiane.

Nell'ambito delle attività di acquisizione di nuova documentazione, si segnala l'ingresso nell'Archivio storico delle carte del soppresso Ufficio italiano dei cambi (10.391 unità archivistiche), che integrano in modo importante la documentazione già conservata nel campo dei rapporti dell'Italia con l'estero. Le carte storiche delle 42 filiali, accentrate nel 2009 nell'ambito del processo di riorganizzazione della rete territoriale della Banca, sono state opportunamente sistemate nei nuovi depositi del Centro Donato Menichella recentemente assegnati all'Archivio storico.

Nel campo delle risorse librarie va segnalata la donazione alla Biblioteca "Paolo Baffi" del fondo librario appartenuto all'economista, politico e giornalista Ernesto Rossi (1897-1967). L'interesse della raccolta – che annovera le opere dei più importanti economisti italiani e stranieri della prima metà del Novecento – è costituito soprattutto dalle testimonianze documentarie, quali dediche manoscritte, glosse e annotazioni, timbri di istituti di pena, nonché vari espedienti ideati in carcere per sfuggire alla censura. A integrazione della propria collezione di testi rari e di pregio la Biblioteca ha inoltre acquisito la versione digitale delle collezioni della *Goldsmiths'-Kress Library of Economic Literature* che raccolgono gran parte delle opere di economia, moneta e scienze sociali pubblicate nel periodo 1450-1850.

5.4 La produzione delle statistiche

Nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011 è proseguito il processo di revisione dei contenuti delle statistiche economiche, creditizie e finanziarie per soddisfare, in via prevalente, le crescenti esigenze informative microprudenziali e macroprudenziali emerse nel nuovo quadro regolamentare europeo a seguito della crisi finanziaria.

Le segnalazioni statistiche hanno subito modifiche prevalentemente connesse con il processo di armonizzazione degli obblighi informativi degli intermediari europei e dell'area dell'euro e con l'ampliamento del perimetro degli intermediari soggetti alla vigilanza della Banca d'Italia.

Sono state introdotte le rilevazioni riguardanti i gruppi di SIM e gli istituti di pagamento; sono state modificate le segnalazioni prudenziali individuali delle banche e delle SIM e la segnalazione consolidata delle esposizioni rilevanti. Contenuti, termini

**Le innovazioni
segnalistiche**

e frequenza di invio delle segnalazioni consolidate prudenziali sono stati adeguati alla regolamentazione internazionale sui requisiti prudenziali e alle indicazioni già emerse nel dibattito in corso presso la European Banking Authority (EBA) per l'applicazione uniforme delle direttive comunitarie.

Sul fronte degli impegni derivanti dalla partecipazione al SEBC, sono entrate a regime le rilevazioni statistiche riguardanti i bilanci delle istituzioni finanziarie monetarie e i tassi di interesse bancari; tali segnalazioni innovano, in modo significativo per i tassi di interesse, le rilevazioni attuali (regolamenti BCE/2008/32 e BCE/2009/7). Sono stati inoltre avviati i lavori per la definizione di due nuovi regolamenti europei relativi alla raccolta di dati sui bilanci di assicurazioni e fondi pensione e sui detentori di titoli.

I gruppi di lavoro PUMA2 hanno supportato la predisposizione della documentazione tecnica utilizzata da banche e società finanziarie per la produzione delle segnalazioni statistiche.

Le rilevazioni della Centrale dei rischi

La normativa della Centrale dei rischi (CR) è stata adeguata alle disposizioni in materia di banche dati sul credito e di informativa alla clientela introdotte nel Testo unico bancario (TUB) dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141. In particolare, è stato stabilito che, in caso di rifiuto della domanda di credito, l'intermediario informi il cliente anche dei risultati dell'eventuale consultazione della Centrale dei rischi. È stato inoltre chiarito che, ai fini dell'informativa preventiva da rendere al cliente ai sensi dell'art. 125 del TUB, per informazioni "negative" si intendono le sofferenze, i crediti ristrutturati e gli inadempimenti persistenti da più di 90 e fino a 180 giorni e da oltre 180 giorni.

In sede europea sono proseguite le attività propedeutiche alla partecipazione, prevista per il 2012, della Romania e della Repubblica Ceca agli scambi di dati tra le CR pubbliche dei paesi della UE aderenti al Memorandum of Understanding.

Sul fronte internazionale è stata assicurata la partecipazione ai lavori della Credit Reporting Standards Setting Task Force coordinata dalla Banca Mondiale, incaricata di definire, con il supporto della BRI, linee guida per il trattamento delle informazioni nominative sul credito nell'ambito dei sistemi di credit reporting pubblici e privati. I risultati dei lavori, conclusi nei primi mesi del 2011, sono disponibili sul sito internet della Banca Mondiale.

Nel corso del 2010 sono stati operati taluni interventi evolutivi sul servizio che consente ai cittadini di accedere ai propri dati di Centrale dei rischi per agevolare la conoscenza da parte di un pubblico non esperto e migliorare la leggibilità delle informazioni fornite. In particolare, è stata resa più agevole la consultazione delle informazioni reperibili sul sito internet della Banca d'Italia. I dati sono forniti al cittadino in una nuova veste grafica e corredati di informazioni di sintesi che ne rendono più immediata la comprensione. È stato inoltre elevato il grado di automazione delle procedure a supporto dei processi di lavorazione delle istanze di accesso.

Nel giugno del 2010 è stata adottata, nell'ambito dell'Anagrafe dei soggetti, la classificazione economica della clientela Ateco 2007 elaborata dall'Istat, in sostituzione della preesistente codifica per branche e gruppi di attività economica.

Le anagrafi

L'adozione della nuova classificazione consente alla Banca d'Italia di avvalersi per le proprie analisi di dati completi, aggiornati e allineati alle statistiche ufficiali. Al fine di assicurare la qualità dei dati e la tempestività del loro aggiornamento e ridurre, nel contempo, l'onere segnalatico per gli intermediari, la classificazione Ateco è acquisita direttamente da fonti ufficiali. Dal febbraio del 2011 anche le informazioni relative ai processi di fusione che interessano le società residenti non sono più richieste agli intermediari ma acquisite dal Registro delle Imprese.

È stata assicurata la partecipazione ai principali consessi internazionali riguardanti la standardizzazione delle informazioni anagrafiche sulle persone giuridiche e sugli strumenti finanziari (in particolare nell'ambito dell'ISO). È proseguita la collaborazione della Banca d'Italia al Centralised Securities Database (CSDB) della BCE, attraverso la fornitura dei dati anagrafici di competenza nazionale e la verifica della qualità complessiva delle informazioni.

Il sistema di rilevazione e di compilazione della bilancia dei pagamenti e della posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia è stato profondamente rinnovato, con la dismissione dell'input informativo costituito dalla segnalazione dei regolamenti bancari (Matrice valutaria e Comunicazione valutaria statistica). Il nuovo approccio, entrato a regime nell'estate del 2010, si avvale di un sistema articolato di fonti: indagini campionarie su circa 7.000 imprese non bancarie residenti (*direct reporting*), segnalazioni degli intermediari finanziari sulle consistenze patrimoniali verso l'estero e i depositi di titoli in custodia, rilevazioni campionarie ad hoc sul turismo e i trasporti internazionali, dati Istat sul commercio estero, dati raccolti dalle Pubbliche amministrazioni per finalità diverse da quelle statistiche.

I dati di bilancia dei pagamenti

All'inizio del 2011 sono state pubblicate le serie storiche di bilancia dei pagamenti dell'Italia riviste a partire dal gennaio del 2008. È in corso la revisione delle serie per i periodi antecedenti al 2008, al fine di adeguarne la continuità con i nuovi dati.

Dall'autunno del 2009 le pubblicazioni statistiche relative alla posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia e quelle contenenti informazioni a essa correlate fanno riferimento a dati sugli investimenti di portafoglio calcolati sulla base del nuovo metodo di rilevazione, adottato in coerenza con gli atti di indirizzo della BCE del 16 luglio 2004, n. 15 e del 31 maggio 2007, n. 3. Il nuovo metodo consiste nella rilevazione, principalmente presso i depositari delle attività finanziarie, delle consistenze mensili "titolo per titolo". Alla riforma del sistema di calcolo della componente di portafoglio della posizione patrimoniale verso l'estero è seguito un più ampio processo di revisione che ha riguardato anche le altre voci (investimenti diretti, altri investimenti, strumenti derivati), precedentemente calcolate cumulando i flussi e applicando aggiustamenti di valutazione allo stock iniziale. Il nuovo approccio si basa invece principalmente su informazioni raccolte attraverso il *direct reporting*. I nuovi dati della posizione patrimoniale sull'estero a partire dagli stock di fine 2007 sono stati pubblicati nella Relazione sul 2010 dello scorso maggio. In seguito sarà diffusa

la ricostruzione delle serie storiche per i periodi precedenti anche per la posizione netta verso l'estero.

Nel 2010 è stato avviato uno specifico sistema sanzionatorio per la violazione degli obblighi segnalatici del *direct reporting*, previsto dal provvedimento della Banca d'Italia del 16 dicembre 2009 in attuazione del decreto legislativo 18 novembre 2008, n. 195, che regola la raccolta delle informazioni statistiche del comparto estero.

Sul fronte delle statistiche dell'area dell'euro ed europee, è stata completata l'attività di definizione dei nuovi e più articolati requisiti informativi, introdotti a seguito della revisione degli standard internazionali dell'FMI. I nuovi schemi saranno adottati in Europa nel 2014, contestualmente all'implementazione del nuovo programma di trasmissione delle statistiche di contabilità nazionale

La diffusione dei dati

Nella seconda metà del 2010 il *Bollettino statistico* è stato modificato per recepire la nuova classificazione economica Ateco 2007. Fermo restando l'obiettivo di salvaguardia della continuità delle serie storiche, sono state colte tutte le potenzialità informative della nuova classificazione per rappresentare la specificità del tessuto produttivo nazionale e soddisfare le esigenze conoscitive manifestate dall'utenza.

Ulteriori interventi sulla pubblicazione hanno riguardato maggiori disaggregazioni territoriali di fenomeni creditizi quali il credito al consumo, la raccolta indiretta, i finanziamenti non bancari.

Anche la collana *Supplementi al Bollettino statistico* è stata interessata da innovazioni informative connesse con l'ampliamento dei contenuti e con i cambiamenti metodologici intervenuti nel periodo in esame (sul fronte, ad esempio, dei titoli a custodia e del nuovo sistema di rilevazione e compilazione della bilancia dei pagamenti).

L'interesse per le pubblicazioni statistiche è sempre molto elevato, come testimoniano i dati relativi agli accessi alla Base informativa pubblica (BIP) disponibile sul sito internet dell'Istituto. Il numero di interazioni con le funzionalità proposte dall'applicazione è stato pari a circa 530.000, di cui 70.000 per la versione in inglese. Una casella di posta elettronica, presidiata in via continuativa e accessibile dal sito della Banca d'Italia, ha assicurato l'assistenza all'utenza esterna su aspetti statistici e metodologici.

Particolare interesse è stato riservato agli approfondimenti concernenti i dettagli territoriali e settoriali dell'operatività bancaria e finanziaria nonché alle statistiche sull'erogazione del credito e le relative dimensioni di patologia.

I flussi informativi che la Banca d'Italia trasmette in via sistematica alla Consob e alla BCE sono stati arricchiti, rispettivamente, con i nuovi dati sui servizi di investimento desunti dalle segnalazioni di vigilanza e con ulteriori dettagli informativi sulle operazioni di cartolarizzazione dei crediti e sui tassi di interesse applicati alla clientela non finanziaria.

Nella prima parte del 2011 è stato siglato un protocollo d'intesa tra l'Istat e la Banca d'Italia «per la cooperazione nell'ambito della ricerca e dello scambio di informazioni statistiche». Il nuovo accordo amplia e aggiorna la precedente convenzione del 1996, con l'obiettivo di intensificare la collaborazione tra i due enti ai fini del migliore conseguimento dei rispettivi compiti istituzionali.

Nel 2011 verranno ripristinati i cosiddetti flussi di ritorno statistici per gli intermediari, desunti dalle segnalazioni di vigilanza e arricchiti, rispetto al passato, di diversi dettagli informativi.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha continuato ad assicurare la propria partecipazione al 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. La pubblicazione dei risultati dell'indagine è prevista per la prima metà del 2013. L'Istituto ha messo la propria esperienza e le proprie conoscenze metodologiche a disposizione dei paesi che si apprestano a realizzare per la prima volta un'indagine di questo tipo.

La Banca d'Italia, 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. Nel mese di settembre è stato condotto il sondaggio congiunturale. Con cadenza trimestrale sono state svolte le rilevazioni sulle aspettative di inflazione e crescita presso un campione di imprese dell'industria e dei servizi in collaborazione con il quotidiano *Il Sole 24 Ore*. Con cadenza trimestrale sono stati condotti, congiuntamente con Tecnoborsa e Osservatorio del mercato immobiliare (OMI), i sondaggi congiunturali sul mercato delle abitazioni in Italia, raccogliendo informazioni su un campione rappresentativo di agenti immobiliari.

Nel mese di dicembre sono state pubblicate stime aggiornate della ricchezza delle famiglie. Nel 2011 sono state svolte le interviste relative all'indagine sui bilanci delle famiglie italiane, con riferimento alla situazione del 2010.

La Banca d'Italia fornisce regolarmente flussi informativi a diverse categorie di destinatari (cfr. il riquadro: *I flussi informativi della Banca d'Italia*).

I FLUSSI INFORMATIVI DELLA BANCA D'ITALIA

Alla Banca centrale europea

Con periodicità mensile vengono trasmesse informazioni sulla situazione dei conti della Banca d'Italia e delle altre istituzioni finanziarie monetarie (IFM, in cui sono ricomprese banche e fondi comuni monetari, istituti di moneta elettronica e Cassa depositi e prestiti), sui tassi di interesse, sulle emissioni di titoli, sui settori economici delle controparti, sulla durata delle operazioni, sulle variazioni di valore dei prestiti e dei titoli, sui prestiti bancari cartolarizzati o altrimenti ceduti e sulla riserva obbligatoria. Vengono inoltre trasmesse informazioni statistiche sulla raccolta e sugli impieghi dei fondi comuni di investimento non monetari e sull'economia reale.

Con frequenza trimestrale vengono inviati flussi informativi di dettaglio sulla valuta di denominazione delle operazioni bancarie e, per alcuni aggregati, sulla nazionalità delle controparti, sulle cartolarizzazioni e sulle svalutazioni. Vengono inoltre trasmessi dati relativi agli “altri intermediari finanziari”: società di intermediazione mobiliare, società di credito al consumo, di leasing e di factoring, società veicolo per le cartolarizzazioni.

Sono segnalate, con frequenza semestrale, informazioni sulla diffusione della moneta elettronica e, annualmente, 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, i dati sulle consistenze e sui flussi di attività e passività finanziarie del settore delle Amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, nonché i dati su imprese di assicurazioni e fondi pensione.

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); mensilmente sono inviate le statistiche sulle riserve ufficiali e sulla liquidità in valuta.

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; tali prodotti comprendono informazioni aggregate per il sistema o per gruppi di intermediari. Attraverso il servizio di Centrale dei rischi la Banca fornisce informazioni relative all'indebitamento di singoli nominativi che gli intermediari utilizzano per la valutazione e il monitoraggio del merito creditizio della clientela. Sono inoltre resi disponibili, con periodicità trimestrale, flussi statistici contenenti le informazioni, desunte dalla Centrale dei rischi, utili per il calcolo dei tassi di decadimento dei finanziamenti per cassa riferiti alla clientela di ciascun intermediario.

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 sono invece diffusi 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 internet dell'Istituto. In particolare, con periodicità mensile, sono divulgate le statistiche relative al turismo internazionale e,

con frequenza almeno biennale, i risultati dell'indagine sui costi di trasporto internazionale delle merci.

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, sul mercato abitativo in Italia e sui trasporti internazionali di merci. Con periodicità trimestrale sono diffuse tramite il sito dell'Istituto le statistiche relative ai risultati per l'Italia dell'indagine sul credito bancario nell'area dell'euro (*Bank Lending Survey*) e, semestralmente, quelle relative ai risultati per l'Italia della rilevazione sui prodotti derivati over-the-counter.

La Banca d'Italia aderisce allo standard previsto dall'FMI per la diffusione dei propri dati economici e finanziari al pubblico aggiornando i dati e i metadati di propria competenza in una sezione dedicata del proprio sito internet.

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; fornisce al Sistema di garanzia dei depositi (1) informazioni sulle banche aderenti. Destinatari di elaborazioni statistiche sono: l'Istituto nazionale di statistica, in forza dello specifico protocollo d'intesa stipulato nel 2011; 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, l'FMI, la Banca Mondiale, la BRI, l'OCSE.

(1) 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 molteplici livelli di cooperazione: l'FMI, la Banca Mondiale e le banche multilaterali di sviluppo, l'OCSE, il Financial Stability Board, la BRI, i diversi 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). I principali obiettivi 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 risoluzione delle crisi finanziarie, la lotta alla

**Le sedi
della cooperazione**

povertà. L'Istituto intrattiene costanti rapporti con le autorità governative al fine di formulare e rappresentare le posizioni italiane, segue l'attività delle principali istituzioni e gruppi internazionali, contribuisce al dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale. Una struttura dedicata predispose i dossier per le riunioni a cui partecipano i rappresentanti della Banca d'Italia. Circa il coordinamento in ambito europeo sulle più rilevanti questioni internazionali, elementi dell'Istituto partecipano alle riunioni del Comitato per le relazioni internazionali presso la BCE e del Sub Committee on IMF and Related Issues del CEF.

La rete estera della Banca

L'evoluzione della rete estera della Banca d'Italia riflette l'interesse a essere presente in aree economiche di crescente rilevanza nel panorama globale ed è in continua evoluzione, anche alla luce dei più intensi rapporti di collaborazione con il Ministero degli Affari esteri. Le economie che rientrano nel monitoraggio della rete estera sono salite a 24, quale conseguenza dell'assegnazione dell'incarico di osservatore ad alcuni addetti finanziari nel gennaio del 2010 nonché della recente apertura di una nuova posizione in Turchia.

Nella sua struttura attuale, la rete estera è composta dalle Delegazioni di Londra, New York e Tokyo, strutture autonome con competenza, rispettivamente, su Regno Unito e Irlanda; Stati Uniti, Canada e Messico; Giappone, Corea del Sud, Singapore, Indonesia, Malaysia e Thailandia. Alle Delegazioni si aggiungono gli Addetti finanziari, funzionari dell'Istituto distaccati presso le rappresentanze diplomatiche (Berlino, Il Cairo, Mosca, New Delhi, Parigi, Pechino, Unione europea, Washington) e consolari (San Paolo e, dal febbraio 2011, Istanbul). L'Addetto finanziario a Il Cairo è osservatore economico per Giordania, Libano, Siria e Tunisia; quello in Brasile per l'Argentina. Gli Addetti alla rappresentanza permanente presso l'Unione europea seguono le iniziative legislativo-regolamentari della UE e le proposte della Commissione con riferimento ai progetti di riforma della regolamentazione e della vigilanza bancaria e finanziaria, nonché del diritto societario.

L'attività della rete estera

Nel 2010 la rete estera ha prodotto 228 note congiunturali e ricerche in materia economico-finanziaria e giuridica; particolare attenzione è stata prestata all'intensità della ripresa economica, con riferimento soprattutto al differenziale di crescita osservato nelle principali economie avanzate ed emergenti, alla sua sostenibilità, ai potenziali rischi (eccessivi afflussi di capitale, bolle nei prezzi di attività reali e finanziarie, pressioni inflazionistiche, ecc.).

Approfondimenti sono stati svolti con riferimento al dibattito di politica monetaria, alla crisi del debito sovrano e agli effetti delle turbolenze nell'area dell'euro e, più di recente, alle ripercussioni delle recenti tensioni politiche in Medio Oriente e nel Mediterraneo.

Ampio spazio è stato dato all'esame del dibattito di politica economica sul sistema finanziario e sulla riforma della regolamentazione della vigilanza bancaria e finanziaria nelle maggiori economie avanzate, con particolare enfasi sulle iniziative legislativo-regolamentari intraprese dalla UE e dal Comitato di Basilea.

È proseguito l'impegno della Banca d'Italia nelle attività di cooperazione tecnica a favore di altre banche centrali, autorità di vigilanza e altre autorità del settore finanziario. Nel corso dell'anno l'Istituto ha realizzato 75 iniziative, di cui 47 all'estero; 202 persone, provenienti da 49 paesi, hanno beneficiato di servizi di formazione in Italia. Alla realizzazione degli interventi hanno contribuito 22 strutture dell'Amministrazione centrale, l'Unità di informazione finanziaria (UIF), due Filiali, gli Addetti finanziari presso le rappresentanze diplomatiche italiane a Il Cairo, Mosca, Pechino, San Paolo e New Delhi e alcune autorità esterne.

Con riferimento alle iniziative multilaterali finanziate dalla UE, si segnala il gemellaggio in favore della Banca centrale albanese, avviato nello scorso novembre, nel quale la Banca d'Italia riveste il ruolo di leader. Le materie oggetto del programma comprendono le aree di vigilanza, educazione finanziaria, sistema dei pagamenti, mercato interbancario, statistiche finanziarie e bilancia dei pagamenti (il coordinamento amministrativo del processo di integrazione europea è curato dalla Banca di Francia). In settembre si è concluso il gemellaggio guidato dal Ministero dell'Economia e delle finanze in favore della Commissione bulgara di supervisione finanziaria finalizzato all'attuazione dell'*acquis communautaire*; la Banca d'Italia vi ha collaborato per quanto riguarda il contrasto del riciclaggio e la vigilanza su intermediari finanziari non bancari. La Banca d'Italia ha continuato a partecipare ai programmi di cooperazione tecnica dell'Eurosistema, finanziati dalla UE e coordinati dalla BCE, come i progetti triennali in favore della Banca centrale russa (in materia di vigilanza e internal audit) e della Banca centrale egiziana (in materia di vigilanza). Nel marzo del 2010 è stato avviato un programma in favore della Banca centrale di Bosnia ed Erzegovina, in cui la Banca d'Italia ha la responsabilità del modulo sulla ricerca e analisi economica. L'Istituto ha inoltre partecipato al programma biennale dedicato al rafforzamento dell'attività di vigilanza nei paesi candidati e potenziali candidati all'ingresso nella UE, organizzando, tra l'altro, un seminario a Roma.

Nel 2010 sono stati realizzati quattro seminari internazionali di cooperazione tecnica dedicati alla lotta al riciclaggio, alla ricerca economica, all'internal audit e alle statistiche.

6 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA, LE RISORSE, IL SISTEMA CONTABILE, LA CONSULENZA LEGALE, LA REVISIONE INTERNA

6.1 L'assetto organizzativo e i processi di lavoro della Banca d'Italia

Nel 2010 è proseguita l'azione di riforma organizzativa volta ad accrescere l'efficacia delle funzioni istituzionali, la qualità dei servizi offerti e i livelli di efficienza operativa, con interventi che hanno riguardato sia l'Amministrazione centrale sia la rete territoriale (cfr. il riquadro: *Iniziative di promozione della qualità*).

È stata definita – nell'ambito della più ampia riforma dell'attività di spesa della Banca d'Italia – la revisione del modello organizzativo di *procurement*, accentrando le competenze presso un numero limitato di strutture. Il nuovo assetto è imperniato su un *general buyer* che espleta in via generale le procedure di acquisto di beni e servizi per tutte le unità della Banca; fanno eccezione talune strutture alle quali è demandato l'acquisto di risorse specifiche (strumenti funzionali alla produzione delle banconote, tecnologie informatiche, beni e servizi connessi con la gestione degli immobili). Le singole unità rimangono comunque competenti per gli acquisti di beni e servizi tramite modalità di approvvigionamento semplificate, con l'obiettivo di assicurare snellezza e tempestività per gli acquisti di importo limitato. La funzione di *general buyer* è stata attribuita alla struttura responsabile degli acquisti, dopo una revisione organizzativa basata sulla specializzazione delle unità di base per fasi di processo.

**Interventi
sulle strutture
dell'Amministrazione
centrale**

L'area preposta al bilancio e alle attività di controllo è stata interessata da un'ampia riforma che ha tratto origine dall'evoluzione del contesto di riferimento. Nell'ambito dell'Eurosistema, in particolare, assumono crescente rilievo i profili di corretta e trasparente rappresentazione delle attività e dei rischi aziendali e l'adozione di policy di armonizzazione delle metodologie di misurazione e comparazione dei costi; si pone l'esigenza di potenziare i controlli di legittimità e quelli di gestione sull'attività di spesa. In questo quadro, le modifiche organizzative sono state dirette a rafforzare la funzione contabile, il presidio delle risorse economico-patrimoniali dell'Istituto e la verifica della compliance in materia contabile e di spesa, razionalizzando al contempo i compiti di amministrazione interna.

Un intervento di riforma organizzativa ha riguardato anche le strutture responsabili della circolazione monetaria, con il fine di potenziare le attività di analisi e gestione della circolazione, di contrasto al riciclaggio, di lotta alle contraffazioni e di supporto tecnico alle operazioni di trattamento del contante.

La riforma della rete territoriale

Nel 2010 è stato completato il piano di riassetto della rete territoriale con la specializzazione di sei Filiali nei compiti di trattamento del contante (Arezzo, Bergamo, Foggia, Padova, Piacenza, Roma Tuscolano), al fine di migliorare la capacità dell'Istituto di governare i flussi e di gestire il ricambio del circolante (cfr. il capitolo 6: *La struttura organizzativa, le risorse, il sistema contabile, la consulenza legale, la revisione interna* nella *Relazione al Parlamento e al Governo* sull'anno 2009). Il processo di lavoro presso tali Filiali è basato sull'utilizzo di sistemi integrati di selezione e confezionamento delle banconote e su una diversa organizzazione del lavoro, con turni e sfalsamenti dell'orario, che ha consentito di ampliare l'arco temporale di svolgimento delle operazioni di sportello con l'utenza istituzionale e assicurato continuità alle attività.

La semplificazione dei processi di lavoro

La razionalizzazione delle procedure, dei processi di lavoro e della normativa interna ha rappresentato una delle direttrici dell'azione di riforma dell'Istituto, integrando e sostenendo la revisione degli assetti organizzativi dell'Amministrazione centrale e delle Filiali. Nel 2010 sono stati completati circa 70 interventi di semplificazione normativa e di processo, riferiti prevalentemente al comparto operativo-contabile delle Filiali e all'autoamministrazione.

INIZIATIVE DI PROMOZIONE DELLA QUALITÀ

È stato di recente ultimato un esercizio di autovalutazione della qualità totale secondo il metodo del *Common Assessment Framework* (CAF), modificato in alcuni aspetti poco rispondenti alle caratteristiche di una banca centrale.

Lo studio – che ha natura prettamente organizzativa e non entra nel merito della governance e delle funzioni istituzionali – ha preso in esame in primo luogo i profili caratterizzanti l'identità della Banca d'Italia: la molteplicità di funzioni svolte, a cui corrispondono diverse configurazioni produttive, organizzative e tecnico-operative; l'interazione con una pluralità di soggetti, con ruolo di *stakeholders*, utenti o partner; la coesistenza nel proprio ordinamento di elementi privatistici e pubblicistici, a cui corrisponde una diversità di principi e di strumenti.

L'analisi ha toccato le principali variabili organizzative e gestionali (leadership, politiche e strategie, personale, partnership e risorse, processi) e i risultati raggiunti nei vari comparti (nelle performance chiave, nella gestione del personale e nei riguardi della società). La Banca d'Italia ha adottato nel tempo e di recente rinnovato i meccanismi organizzativi regolanti il ciclo di pianificazione e controllo; dispone di risorse professionali specialistiche molto qualificate; ha effettuato numerosi interventi sulle strutture organizzative, centrali e territoriali; ha realizzato un'ampia riforma della funzione informatica; ha riorganizzato il sistema del *procurement*.

Lo studio ha anche preso in esame l'azione della Banca d'Italia quale parte integrante dell'Eurosistema e del Sistema europeo di banche centrali. La partecipazione alle iniziative europee nel tempo cresce per dimensione e per complessità; richiede un'efficace azione di coordinamento e comportamenti adeguati a un ambiente multiculturale.

Dall'esercizio di valutazione emerge un giudizio di eccellenza, o prossimo all'eccellenza, con riguardo a una parte prevalente dei requisiti previsti dalla metodologia adottata; per la parte residua il giudizio si attesta comunque su valori positivi.

La valutazione è anche sostenuta da alcuni elementi oggettivi che attestano i significativi risultati riconducibili all'Istituto, direttamente (essendo riferiti alle diverse aree istituzionali, operative e tecniche) o indirettamente (in quanto relativi a propri esponenti che occupano o hanno occupato posizioni di rilievo in istituzioni nazionali e internazionali). La Banca d'Italia occupa un'ottima posizione nella classifica delle pubblicazioni economiche censite nei circuiti specializzati; ha progettato e gestisce con la Deutsche Bundesbank e la Banque de France il sistema europeo di regolamento lordo (TARGET2), che ha un'assoluta affidabilità in termini di disponibilità della piattaforma; svolge la funzione di vigilanza in conformità con le *best practices* del settore; dispone di una certificazione di qualità per il processo di produzione delle banconote; negli ultimi dieci anni ha ridotto il proprio personale di circa 1.500 unità a fronte di una crescita dei prodotti e dei servizi erogati; nella funzione di revisione interna applica gli standard internazionali per la pratica professionale e un proprio Codice etico.

A conclusione dell'esercizio di autovalutazione della qualità totale, sono state individuate aree di ulteriore miglioramento con particolare riferimento alla misurazione dei risultati, allo sviluppo delle risorse umane con riguardo ai profili manageriali e relazionali, ai processi operativi e di coordinamento.

Le riflessioni contenute dello studio potranno essere tradotte in proposte operative sulla base di un'analisi costi-benefici e secondo un ordine di priorità.

In molti casi le semplificazioni sono state realizzate rendendo più diffuso l'utilizzo della firma digitale, con il conseguente snellimento degli iter operativi e la dematerializzazione di flussi documentali (cfr. il riquadro: *La gestione documentale digitalizzata*). Nella direzione della semplificazione si inquadrano anche le iniziative di razionalizzazione della normativa interna.

LA GESTIONE DOCUMENTALE DIGITALIZZATA

Nel corso del 2010 l'architettura del sistema di gestione documentale digitalizzato è stata completata con il rilascio del modulo per la conservazione sostitutiva, realizzato in conformità con le previsioni del Codice per l'amministrazione digitale.

La quasi totalità delle comunicazioni tra le strutture della Banca d'Italia, centrali e periferiche, è scambiata in formato digitale. La quota delle comunicazioni per l'esterno predisposte in modalità digitale ha raggiunto, nel febbraio 2011, livelli superiori al 60 per cento.

Dall'analisi dei flussi di corrispondenza provenienti dall'esterno, si registra un lento ma costante incremento delle comunicazioni inviate all'Istituto via posta elettronica certificata (PEC) e una correlata diminuzione di quelle cartacee. Sul totale dei documenti in arrivo l'incidenza del digitale ha raggiunto nel marzo scorso il 14 per cento.

È stata completata l'analisi di altri interventi, che saranno realizzati nel biennio 2011-12, finalizzati all'ulteriore razionalizzazione di alcune funzionalità, alla disponibilità di più articolati sistemi di monitoraggio e controllo dei flussi, all'integrazione del sistema con altre procedure informatiche aziendali.

È proseguita l'opera di promozione e di collaborazione con enti e istituzioni in rapporto funzionale con l'Istituto (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Amministrazioni pubbliche, banche) allo scopo di pervenire nel tempo all'utilizzo della PEC quale canale esclusivo di scambio di documenti con la Banca d'Italia.

Gli interventi normativi

In attuazione delle previsioni della legge 18 giugno 2009, n. 69 – recante tra l'altro disposizioni in materia di semplificazione amministrativa – è stato emanato un nuovo regolamento per l'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti della Banca d'Italia diversi da quelli in materia di vigilanza bancaria e finanziaria. È stato aggiornato l'elenco dei procedimenti dell'Istituto alla luce dei mutamenti nelle normative di riferimento e dell'azione di riforma organizzativa. In linea con le finalità della legge, il regolamento ha disposto una riduzione generalizzata dei termini dei procedimenti.

Il testo unico sull'attività di spesa dell'Istituto è stato aggiornato per tenere conto dei mutamenti della legislazione esterna in materia di contratti pubblici. In tale ambito, specifiche istruzioni sono state dettate per l'attuazione della disciplina in tema di tracciabilità dei flussi finanziari derivanti da commesse pubbliche.

In materia di antiriciclaggio si è provveduto a modificare le disposizioni che regolano gli adempimenti delle Filiali, introducendo nuovi indicatori di anomalia e specificando ulteriormente quelli riferibili al profilo soggettivo del cliente ai fini dell'eventuale segnalazione delle operazioni sospette. Sono stati potenziati gli strumenti a disposizione delle Filiali per assicurare maggiore semplicità ed efficienza nell'esecuzione dei controlli. Si è proceduto a una migliore definizione dei raccordi informativi tra la Banca d'Italia e l'Unità di informazione finanziaria (UIF).

La continuità operativa

In tema di business continuity dei processi critici per la Banca d'Italia, si è ampliata la disponibilità di ambienti e reso più flessibile l'utilizzo delle postazioni di lavoro presso il sito di recovery. Sono state inoltre individuate modalità organizzative per armonizzare le attività di coordinamento tra la business continuity e le esigenze di salute e sicurezza sul lavoro nei casi di emergenza.

6.2 La programmazione e la gestione delle risorse e la formazione del personale

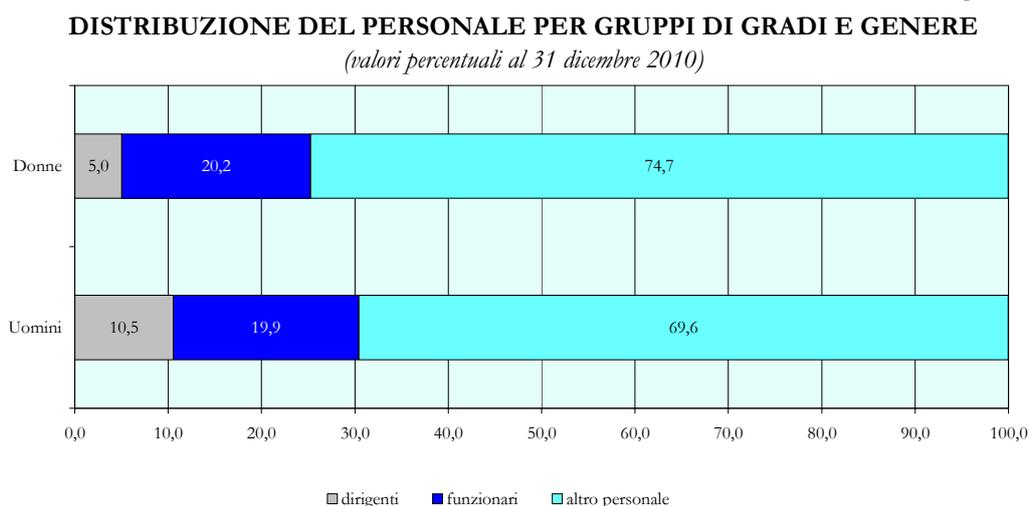
L'evoluzione della compagine

Al 31 dicembre 2010 il numero dei dipendenti era pari a 7.162 unità: il 39,1 per cento del personale era addetto alle Filiali (2.798 unità), il 60,9 per cento all'Amministrazione centrale (4.364 unità, di cui 180 presso Delegazioni della Banca all'estero, rappresentanze diplomatiche e uffici consolari ovvero autorità, enti, istituzioni nazio-

nali o estere). I dirigenti e i funzionari rappresentavano, rispettivamente, l'8,6 e il 20 per cento del personale dell'Istituto.

Alla stessa data l'età media del personale era pari a 48,7 anni. Il 46 per cento dei dipendenti risultava in possesso di diploma di laurea. Il personale femminile ammontava al 34,4 per cento della compagine; il 5,0 per cento delle donne era dirigente e il 20,2 funzionario (fig. 6.1).

Figura 6.1



Il decremento della compagine rispetto alla fine del 2009 (-361 unità) è l'effetto di un turnover inferiore all'unità: a fronte di 511 cessazioni si sono realizzati 150 ingressi. Le nuove nomine (101 uomini e 49 donne) sono state prevalentemente finalizzate a soddisfare le esigenze di professionalità specialistiche in campo economico-statistico, giuridico e tecnico (97 unità). Sono stati indetti otto concorsi regionali per le strutture di ricerca economica territoriale operanti presso le Filiali dell'Istituto.

L'attività formativa ha riguardato le aree tecnico-specialistica, informatica, linguistica, manageriale, coinvolgendo nel complesso il 74,6 per cento della compagine, per una media di circa 32 ore per partecipante. È proseguita l'azione formativa a sostegno della ristrutturazione della rete territoriale; si è concluso il programma di sviluppo manageriale per il personale direttivo delle Filiali.

La formazione del personale

Una parte crescente della formazione è stata realizzata nell'ambito della cooperazione con le banche centrali del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e le altre autorità di vigilanza europee.

6.3 La progettazione e lo sviluppo di applicazioni e infrastrutture e l'erogazione di servizi ICT

La risorsa informatica costituisce un elemento fondamentale per perseguire le strategie della Banca d'Italia e per sostenere la modernizzazione dei sistemi e dei processi operativi.

Nel 2010 l'impegno progettuale e realizzativo della funzione informatica ha mirato a: consolidare il ruolo primario svolto dalla Banca d'Italia nello sviluppo di progetti nell'ambito SEBC; aumentare il livello di soddisfacimento della domanda in ambito applicativo, in particolare per le aree istituzionali; contribuire al conseguimento di maggiori livelli di efficienza, semplificazione e standardizzazione dei processi operativi; dare impulso alle attività di rinnovo tecnologico delle infrastrutture, riducendo contemporaneamente la complessità architettonica; ampliare la gamma dei servizi per l'utenza finale.

In sede europea è proseguito l'impegno per la realizzazione di significativi interventi evolutivi riguardanti il sistema di regolamento lordo in euro TARGET2. Con riferimento alla nuova piattaforma europea per il regolamento delle transazioni in titoli TARGET2-Securities è stata avviata la fase di realizzazione del software e sono iniziati i collaudi di integrazione con le componenti sviluppate dalle altre banche centrali nazionali (BCN) coinvolte nel progetto. La Banca d'Italia sta partecipando con la Banca centrale europea (BCE) alla realizzazione dell'anagrafe delle istituzioni monetarie e finanziarie europee (Register of Institutions and Assets Database, RIAD) e ha contribuito, sul fronte della comunicazione tra BCN, all'evoluzione del sistema di posta elettronica (Cebamail) verso una nuova e più efficiente piattaforma.

Nel comparto istituzionale è stato completato il passaggio della gestione delle garanzie stanziate nelle operazioni di politica monetaria e di credito infragiornaliero da una procedura basata sulla corrispondenza tra garanzia prestata e singola operazione di finanziamento (*earmarking*) a una in cui il valore di tutte le attività stanziate garantisce indistintamente le operazioni di finanziamento in essere (*pooling*). Inoltre, è stata rilasciata la nuova procedura per il calcolo dei rendimenti dei titoli obbligazionari; sono state completate le funzionalità a supporto delle aree interne di business in caso di attivazione dell'emergenza sulla liquidità (Emergency Liquidity Assistance, ELA). Infine, in attuazione del decreto legislativo del 13 agosto 2010, n. 141 è stata avviata la realizzazione di un sistema integrato per la gestione degli albi dei mediatori creditizi e degli agenti in attività finanziaria, a supporto dell'operatività del costituendo organismo cui è attribuito il relativo controllo.

Nel comparto aziendale, oltre alla realizzazione sulla piattaforma di *enterprise resource planning* della nuova procedura di gestione del patrimonio immobiliare dell'Istituto, sono stati condotti importanti interventi evolutivi nell'ambito del sistema di gestione documentale aderente ai dettami del Codice dell'amministrazione digitale e sulla procedura a supporto del processo di *procurement* (Sipros).

Con riferimento alle soluzioni informatiche a sostegno della produzione statistica, è proseguita la realizzazione della piattaforma applicativa Infostat. Essa consente il trattamento dell'informazione statistica e anagrafica e la raccolta dei dati da fonti eterogenee, attraverso l'utilizzo del canale internet per il colloquio con gli utenti esterni. In tale ambito, sono state avviate a conclusione le nuove applicazioni di supporto al trattamento delle operazioni sospette e delle segnalazioni antiriciclaggio aggregate rientranti nelle competenze della UIF.

Circa i servizi tecnologici per gli utenti finali, si conferma l'importanza della diffusione presso l'utenza dei servizi di collaborazione e di comunicazione integrata, anche attraverso il potenziamento dei servizi di accesso "in mobilità" ai sistemi informatici aziendali.

Prosegue quest'anno il coinvolgimento della funzione informatica nei principali programmi di sviluppo nell'ambito dell'Eurosistema. In particolare, oltre agli impegni per lo sviluppo della nuova piattaforma TARGET2-Securities, la Banca d'Italia partecipa attivamente ai lavori di realizzazione della nuova rete geografica di telecomunicazioni in ambito SEBC (CoreNet 3).

Per i pagamenti al dettaglio, è in corso di realizzazione l'iniziativa che prevede l'assunzione, da parte della Banca d'Italia, delle funzioni di centro applicativo per la gestione degli strumenti paneuropei (SEPA Credit Transfer e SEPA Direct Debit). Con riferimento alle operazioni di investimento, si sta completando il rinnovo del sistema di gestione dei fondi in valuta e in euro dell'Istituto.

Prosegue il supporto tecnico alla Vigilanza nello sviluppo delle metodologie di analisi e delle procedure di controllo. È in fase conclusiva il rifacimento degli albi ed elenchi di vigilanza, realizzato nell'ambito della nuova piattaforma Infostat.

Nell'area della Tesoreria è in via di rivisitazione e ampliamento il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) con l'offerta di nuovi prodotti informativi e di nuove modalità di navigazione internet. Si sta operando, inoltre, per rendere più efficiente la gestione del conto disponibilità del Tesoro e per consentire analisi più complete da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Nel comparto aziendale prosegue la progressiva estensione della piattaforma di *enterprise resource planning* a supporto dei processi operativi interni per integrare le informazioni riguardanti la gestione e lo sviluppo delle risorse umane, la misurazione delle performance delle unità di base e l'analisi del bilancio della Banca.

Nel 2010 è proseguita l'azione volta ad accrescere l'efficacia e l'efficienza dei processi gestionali posti a presidio della qualità dei servizi ICT erogati a fronte di un progressivo aumento della platea degli utenti.

Sono state avviate le attività per la ristrutturazione del data center, in coerenza con le politiche ambientali perseguite dall'Istituto e con le *best practices* in materia di Green IT. La realizzazione consentirà di ridurre i consumi energetici e di sfruttare pienamente le risorse disponibili, a fronte della crescita della potenza elaborativa in uso.

Sono continuate le iniziative per l'evoluzione dei presidi della sicurezza informatica e il loro adeguamento a scenari di rischio nuovi e più sofisticati. In tale ambito, è stata sottoscritta con il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno una convenzione per la prevenzione dei crimini informatici (cfr. il riquadro: *La convenzione per la prevenzione dei crimini informatici*).

L'erogazione
dei servizi ICT

LA CONVENZIONE PER LA PREVENZIONE DEI CRIMINI INFORMATICI

Con la legge 31 luglio 2005, n. 155 è stato attribuito al Centro nazionale anticrimine informatico per la protezione delle infrastrutture critiche (CNAIPIC), presso la Polizia postale e delle comunicazioni, il compito di prevenire e reprimere crimini informatici (*cybercrime*) di matrice comune, organizzata e terroristica e assicurare servizi di protezione delle «infrastrutture critiche informatiche di interesse nazionale individuate con decreto del Ministro dell'Interno».

Tale compito è svolto dal CNAIPIC mediante collegamenti telematici definiti con apposite convenzioni con le strutture interessate.

Con il decreto del 9 gennaio 2008 il Ministro dell'Interno ha individuato i sistemi e i servizi informatici della Banca d'Italia come infrastrutture critiche informatizzate di interesse nazionale, nell'ambito di una definita serie di enti, pubblici e privati, operanti in settori strategici per il paese.

Il 25 gennaio 2011 è stata sottoscritta tra il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno e la Banca d'Italia una convenzione standard. Essa prevede un apposito collegamento telematico con il quale il CNAIPIC potrà fornire alla Banca d'Italia informazioni tempestive su rischi informatici ovvero su minacce, vulnerabilità e incidenti eventualmente occorsi a terzi, con potenziale impatto anche sui sistemi della Banca. Con il medesimo collegamento, la Banca d'Italia potrà richiedere sostegno a fronte di eventi anomali, autonomamente rilevati, di sospetta origine criminosa.

La collaborazione con il CNAIPIC si estende al trattamento di informazioni riguardanti l'analisi di nuovi scenari di rischio, ad attività formative congiunte sui sistemi e sulle tecnologie informatiche utilizzate, nonché sulle procedure atte a prevenire e contrastare gli accessi illeciti.

6.4 Il patrimonio immobiliare e gli acquisti

La gestione del patrimonio immobiliare

Nel corso del 2010, con il completamento delle opere di trasformazione di quattro Filiali in Stabilimenti specializzati nel trattamento del contante, si sono conclusi gli interventi logistici finalizzati a dare attuazione alla riforma organizzativa della rete periferica dell'Istituto. Presso un elevato numero di edifici istituzionali sono stati realizzati lavori di adeguamento, differenziati in ragione della diversa presenza dell'Istituto sul territorio.

Ai fini della dismissione degli stabili di proprietà ubicati nelle piazze in cui è venuta meno l'operatività dell'Istituto, è stato recentemente affidato un appalto di servizi di advisory immobiliare, a seguito di una gara indetta a livello comunitario. L'advisor dovrà promuovere e realizzare, secondo modalità che garantiscano la massima pubblicità e trasparenza, la dismissione degli immobili divenuti disponibili a seguito del riassetto della rete periferica dell'Istituto.

Relativamente agli edifici dell'Amministrazione centrale presso la città di Roma, sono state avviate le opere di completa riqualificazione strutturale e funzionale di due importanti complessi edilizi del centro storico. È stato inoltre appaltato l'intervento di ristrutturazione di un edificio destinato a centro convegni. Presso la sede centrale di Palazzo Koch, ultimata la prima fase di un intervento finalizzato a migliorare l'assetto distributivo degli spazi e la funzionalità degli impianti, sono in corso ulteriori opere di adeguamento degli ambienti alla normativa antincendio.

Presso la rete periferica sono stati reperiti e allestiti gli ambienti per le Segreterie tecniche dei collegi di Milano, Roma e Napoli dell'Arbitro Bancario Finanziario.

Si è svolta una gara d'appalto per il rinnovo dei sistemi di videosorveglianza e citofonia in tecnologia digitale, nell'ambito del più ampio progetto di rinnovo integrale del sistema di protezione delle Filiali.

Sono proseguite le attività volte ad assicurare il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro, l'affidabilità degli impianti tecnologici a presidio della continuità operativa, il miglioramento dei sistemi anticrimine e la piena funzionalità degli ambienti.

Al fine di rendere più efficiente ed economica l'attività di manutenzione della rete periferica, è continuata la graduale estensione su tutto il territorio nazionale di un nuovo modello contrattuale che prevede, mediante l'espletamento di apposite gare pubbliche, la stipula di un unico contratto per i servizi e lavori sugli impianti e sulle componenti edili delle Filiali di una stessa regione o di un insieme di regioni contigue.

Iniziative di rilievo sono state realizzate a seguito del sisma che ha colpito la città di L'Aquila nel 2009: è stata finanziata la costruzione di tre moduli abitativi antisismici; è stata ripristinata la funzionalità dell'edificio della Filiale e successivamente, ove possibile, l'agibilità degli alloggi presenti nel complesso residenziale denominato Quartiere Banca d'Italia, di cui l'Istituto è proprietario. Gli interventi sugli edifici del "Quartiere" che hanno subito i maggiori danni sono attualmente oggetto di riflessione per verificarne la fattibilità.

Gli stabili delle Filiali di Teramo e Chieti, dopo la chiusura delle Filiali stesse, erano stati ceduti nel 2009, in uso temporaneo e a titolo di comodato gratuito, rispettivamente alle locali Amministrazioni provinciale e comunale, i cui edifici sono stati danneggiati dal sisma. Nel 2010 l'edificio di Teramo è stato restituito alla Banca e sarà inserito tra gli edifici da alienare; per lo stabile di Chieti l'Amministrazione comunale locale ha formalizzato il proprio interesse all'acquisto dell'immobile.

Sono continuate le attività di verifica dell'adeguatezza antisismica degli edifici della Banca, in conformità con quanto prescritto dall'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri 20 marzo 2003, n. 3274.

Nel quadro degli strumenti e delle forme procedurali previsti dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (cosiddetto Codice degli appalti) le linee d'azione perseguite nell'attività di acquisizione di beni e servizi hanno mirato ad assicurare il contemperamento dei profili di qualità ed efficienza con quelli di economicità.

**L'acquisizione
di beni e servizi**

Nell'acquisizione dei servizi, l'unificazione dei contratti relativi a prestazioni affini e la concentrazione di quelli aventi medesimo oggetto hanno permesso di conseguire risparmi economici. Si è anche fatto ricorso, previa verifica di idoneità tecnica dei beni e di convenienza in termini di risparmio economico e amministrativo, alle convenzioni stipulate dalla Centrale di committenza della Pubblica amministrazione (Consip) e al Mercato elettronico della Pubblica amministrazione (MEPA).

Per ciò che concerne il monitoraggio delle prestazioni acquisite sono state avviate iniziative volte ad assicurare, anche con il ricorso a soggetti esterni in possesso di specifiche qualificazioni, il conseguimento dei profili qualitativi definiti nelle fonti negoziali.

È in via di realizzazione un museo virtuale che renderà fruibili, sul sito internet della Banca d'Italia, le principali opere d'arte dell'Istituto. È stata poi condotta un'attività di analisi per introdurre nuove modalità di ricognizione di asset materiali dell'Istituto basate sulla tecnologia RFID (identificazione in radiofrequenza), finalizzata a semplificare il processo e a ridurre le aree di manualità. È in fase di avvio la procedura di gara per l'individuazione della società che realizzerà il sistema.

Sul piano internazionale, nell'ambito dei lavori dell'ufficio di coordinamento degli acquisti dell'Eurosistema (Eurosystem Procurement Coordination Office), la Banca d'Italia ha partecipato ad analisi per l'acquisizione di servizi di fornitura di dati per le attività di investimento e monitoraggio dei mercati finanziari, nonché di beni per il trattamento delle banconote e per le forniture d'ufficio.

La salute e la sicurezza sul lavoro

Nel corso del 2010 si è consolidato il nuovo assetto del sistema aziendale di sicurezza sul lavoro, caratterizzato dal conferimento di deleghe di funzioni in materia di safety da parte del datore di lavoro ai dirigenti, al fine di garantire migliori condizioni di sicurezza per i lavoratori. In tale ottica, si sta valutando l'opportunità di realizzare un Sistema di gestione della sicurezza sul lavoro (SGSL). L'adozione di tale sistema consente di definire all'interno della struttura organizzativa dell'Istituto le responsabilità, i processi e le risorse per la realizzazione della politica aziendale di prevenzione, nel rispetto delle norme vigenti, e di garantire un migliore controllo sullo svolgimento delle funzioni delegate. Nell'anno in corso la realizzazione di un SGSL è stata avviata presso la struttura responsabile della produzione delle banconote, in relazione a specifici criteri richiesti dalla BCE per le stamperie che vogliono concorrere alla produzione delle banconote in euro. Questa esperienza "pilota" fornirà elementi conoscitivi utili ai fini di una eventuale estensione dell'SGSL ad altre strutture.

Prosegue l'impegno nella riduzione dell'impatto sull'ambiente delle attività svolte, attraverso la realizzazione dei progetti destinati a dare concreta attuazione alla politica ambientale dell'Istituto. Fra le iniziative realizzate nel corso del 2010 rilevano quelle sull'utilizzo delle risorse energetiche e, in particolare, la riduzione dei consumi energetici dei data center e l'ulteriore aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Per la prima volta è stato pubblicato, sul sito internet della Banca d'Italia il *Report ambientale* che fornisce un quadro organico e sintetico della performance ambientale dell'Istituto.

6.5 L'informazione contabile e il controllo sui costi e sui processi di spesa

Il sistema contabile della Banca d'Italia si articola in strutture dell'Amministrazione centrale e della rete periferica che rilevano i fatti di gestione di rispettiva competenza. I processi di lavoro sono funzionali al completamento delle attività contabili giornaliere per ottemperare all'obbligo di invio alla BCE entro le ore 8.00 del mattino della situazione contabile del giorno precedente.

La funzione contabile

Il 31 maggio 2010 l'Assemblea dei partecipanti ha rinnovato gli incarichi nel Collegio sindacale, al quale lo Statuto assegna lo svolgimento del controllo contabile, e ha conferito l'attività di revisione contabile, per gli esercizi 2010-15, alla società PricewaterhouseCoopers, aggiudicataria della gara di appalto indetta nel 2009 dall'Istituto. La nomina della società di revisione è stata sancita dal Consiglio dell'Unione europea (UE) previa raccomandazione del Consiglio direttivo della BCE.

Nella redazione del bilancio la Banca d'Italia è tenuta all'osservanza di norme speciali e, per quanto da queste non disciplinato, di quelle civilistiche, avendo presenti, quando del caso, i principi contabili di generale applicazione. 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).

L'Istituto partecipa alle attività dell'Accounting and Monetary Income Committee (Amico), organo consultivo del Consiglio direttivo della BCE per gli aspetti contabili e di ripartizione del reddito monetario. Nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011 il Comitato si è occupato, tra l'altro, di analizzare: le problematiche contabili connesse con l'aumento di capitale della BCE; il trattamento contabile del progetto TARGET2-Securities; le regole da seguire in caso di svalutazioni dovute al deterioramento del valore (*impairment*) dei titoli di debito acquistati dalle banche centrali nell'ambito del Securities Markets Programme.

L'esercizio 2010 si è chiuso con un utile netto di 852 milioni (1.669 milioni nel 2009). L'utile lordo prima delle imposte e dell'accantonamento al fondo rischi generali è stato pari a 3.127 milioni (3.174 nel 2009). Sull'utile lordo, in lieve flessione rispetto al 2009, hanno inciso negativamente le maggiori svalutazioni da prezzo e i minori utili da negoziazione. Hanno invece contribuito positivamente l'andamento del margine di interesse, l'incremento delle rendite da partecipazione al capitale della BCE e la contrazione delle spese e degli oneri diversi, in particolare i costi per il personale, le spese di produzione delle banconote all'esterno dell'Istituto e le spese di amministrazione. Come nel 2009, il conto economico ha beneficiato del ridimensionamento del fondo per rischi di controparte sulle operazioni di politica monetaria costituito nel 2008 a livello di Eurosistema.

Sintesi delle risultanze di bilancio

Nell'esercizio 2010, al fine di rafforzare i presidi patrimoniali a fronte della rischiosità connessa con le attività dell'Istituto e tenendo conto degli utilizzi resisi necessari nei passati esercizi, il Consiglio superiore della Banca d'Italia ha deliberato un

(1) Dal 1° gennaio 2011 è in vigore l'indirizzo BCE 11 novembre 2010, n. 20, contenente disposizioni con prevalente riferimento alle poste di bilancio inerenti all'attività istituzionale del SEBC e raccomandazioni non vincolanti per le altre poste di bilancio; il provvedimento ha sostituito quello del 10 novembre 2006, n. 16.

accantonamento al fondo rischi generali di 1.350 milioni (700 milioni nel 2009). Nel 2010 la BCE ha avviato un proprio piano di rafforzamento patrimoniale attraverso l'aumento del capitale sottoscritto da parte delle BCN dei paesi dell'area dell'euro, da versare in tre rate annuali di uguale importo, e un accantonamento al fondo rischi di cambio, di tasso di interesse, di credito e di prezzo dell'oro per un ammontare pari alla quota versata. Alla fine del 2010 la Banca d'Italia ha sottoscritto un importo pari a 624,8 milioni, corrispondente alla propria quota di partecipazione al capitale della BCE considerando solo le BCN aderenti all'Eurosistema (17,9056 per cento), e versato la prima rata di 208 milioni. Le due rimanenti rate saranno versate alla fine del 2011 e del 2012; al completamento dei versamenti la partecipazione dell'Istituto al capitale della BCE sarà pari a 1.344,7 milioni (per maggiori dettagli sul bilancio della Banca d'Italia e sulle risultanze del 2010, cfr. il capitolo 22: *Relazione sulla gestione e bilancio dell'esercizio* nella Relazione sull'anno 2010).

I controlli sulla spesa

Nel corso del 2010 è proseguita l'azione di rafforzamento del sistema dei controlli preposti ad assicurare il buon andamento della gestione e la regolarità amministrativa degli atti di spesa. Particolare attenzione è stata dedicata alla semplificazione del processo di spesa e del relativo quadro normativo interno.

Nell'ultimo trimestre dell'anno è stato completato il progetto di innovazione del bilancio di previsione degli impegni di spesa (budget) che ha riguardato sia l'iter di formazione sia gli schemi di classificazione. Il nuovo modello di budget ha consentito di arricchire i flussi informativi destinati a supportare i processi decisionali aziendali agevolando la fase di programmazione e controllo dell'economicità della gestione. In tale ambito assume rilievo l'introduzione del budget pluriennale dei progetti.

Il sistema di contabilità analitica della Banca d'Italia, basato su principi e regole armonizzati a livello europeo, è stato impiegato in modo stabile per soddisfare le esigenze conoscitive interne sull'andamento dei costi operativi e come base di riferimento per la tariffazione dei servizi resi dall'Istituto a titolo oneroso.

È cresciuto l'impegno connesso con la partecipazione alle attività del Committee on Cost Methodology (Comco) dell'Eurosistema, soprattutto in relazione a nuove metodologie di analisi dei costi e ad aggiornati standard di controllo dei progetti del SEBC e dell'Eurosistema.

In conformità con le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici è demandato a un organo interno, la Commissione per le spese, il controllo di legittimità dell'aggiudicazione provvisoria sulle procedure di affidamento svolte tramite gara. La Commissione è inoltre competente per la verifica preventiva delle motivazioni adottate dalle strutture per il ricorso alle procedure segretate e negoziate, rispettivamente ex art. 17 e artt. 56 e 57 del menzionato Codice.

Dal 1° gennaio 2011 è operativa una nuova procedura informatica a supporto dell'attività di spesa che facilita le azioni di riscontro di primo livello. La nuova applicazione ha inoltre consentito di potenziare i controlli di secondo livello, garantendo un più efficace presidio dei rischi, e di razionalizzare il processo di spesa.

Nel corso del 2011 sono state soppresse le unità contabili dell'Amministrazione centrale che svolgevano esclusivamente controlli in materia di spesa.

6.6 La funzione fiscale della 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 della UE, oltre all'Italia, 5 Stati (Austria, Belgio, Francia, Portogallo, Regno Unito) prevedono la soggettività passiva delle rispettive banche centrali ai fini dell'imposizione sui redditi societari.

Il regime fiscale applicabile alla Banca d'Italia risulta dall'ordinamento generale e da norme speciali che integrano o derogano l'ordinamento generale: in particolare, per quanto attiene all'Ires, 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 le raccomandazioni emanate dalla BCE e non si tiene conto degli importi devoluti allo Stato in ottemperanza a specifici obblighi. Le perdite fiscali accumulate nel periodo 2002-04 sono riportabili negli esercizi successivi senza limiti temporali ma limitatamente al 50 per cento del reddito imponibile di ciascun anno.

Il regime fiscale applicabile alla Banca d'Italia

Analogamente a quanto previsto per l'Ires, ai fini della determinazione della base imponibile IRAP assume rilevanza il bilancio redatto secondo i principi e le raccomandazioni della BCE.

Nell'esercizio 2010 le imposte di competenza, comprensive sia delle imposte correnti dovute all'erario sia della variazione delle attività e passività per imposte differite, sono state pari a 925 milioni. Nel complesso, l'Ires dell'anno è stata pari a 774 milioni (662 nel 2009), mentre l'IRAP ha comportato un onere complessivo di 151 milioni (143 nel 2009).

La Banca d'Italia gestisce la funzione fiscale attraverso una struttura dedicata che cura gli adempimenti di natura tributaria, svolge attività di consulenza per contenere il rischio fiscale dell'Istituto, effettua studi e ricerche in materia tributaria.

La struttura fiscale

Sul fronte degli adempimenti, la struttura predispone le dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, i versamenti delle imposte e svolge l'attività di sostituzione tributaria (come sostituto d'imposta e di dichiarazione), avvalendosi di procedure informatizzate. Nel 2010 il processo di determinazione dell'imponibile Ires e IRAP dell'Istituto è stato supportato da una nuova procedura informatica, in grado di garantire più elevati standard di controllo.

Nell'esercizio della funzione fiscale sono stati curati i rapporti con l'Amministrazione finanziaria e gestito il contenzioso presso le Commissioni tributarie. Nel corso del 2010 quest'ultima attività ha riguardato i principali tributi locali e il rimborso di imposte erariali.

Nel corso dell'anno l'attività di consulenza ha interessato principalmente la disciplina fiscale della previdenza integrativa del personale, il regime IVA del progetto TARGET2-Securities e di altre iniziative dell'Eurosistema nell'ambito dei lavori della Task Force on VAT Issues della BCE, i profili fiscali degli investimenti finanziari effettuati dalla Banca (compresi gli investimenti delle riserve valutarie) e dei nuovi strumenti di politica monetaria.

Nel 2010 è stata prestata collaborazione tecnica al Dipartimento delle Finanze (sul progetto di riforma della tassazione immobiliare e sulle proposte in tema di IVA sui servizi finanziari), alla Corte dei conti (in materia di evasione ed elusione IVA), alla Società per gli studi di settore (con riferimento alle procedure di stima econometrica).

In materia di analisi fiscale nel 2010 sono stati pubblicati studi sulla pressione fiscale gravante sul sistema bancario e sulla storia della *tax compliance* in Italia dal 1861 a oggi.

6.7 La consulenza legale

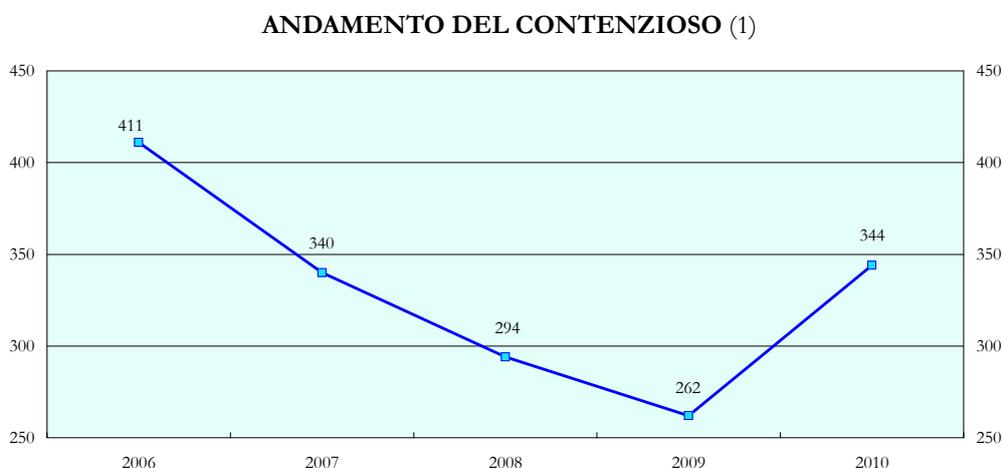
Le competenze

La Banca d'Italia cura le questioni di carattere legale e la ricerca giuridica valendosi di propri avvocati, iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo professionale. Tra i compiti a essi affidati rientra l'attività contenziosa esercitata in sede civile e 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 (quali falso nummario, abusivismo bancario e finanziario, ostacolo all'attività di vigilanza, riciclaggio e usura). Nell'ambito dell'attività consultiva, la Consulenza legale rende pareri alle diverse strutture dell'Istituto, o nei gruppi di lavoro appositamente costituiti, su problematiche generali ovvero sull'adozione di atti, anche normativi; assiste le strutture competenti nell'individuazione dei presupposti giuridici 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 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 d'Italia.

L'attività nel 2010

Nel 2010 la Banca d'Italia si è costituita in 344 nuovi giudizi, con un incremento del 31 per cento rispetto al 2009 e del 17 per cento rispetto al 2008. L'inversione di tendenza rispetto al calo del contenzioso registrato negli anni precedenti ha riportato il numero dei nuovi giudizi al livello del 2007 (fig. 6.2).

Figura 6.2



(1) Numero delle costituzioni in giudizio della Banca d'Italia. Il dato si riferisce ai nuovi giudizi ad eccezione di quelli di signoraggio.

Nel corso dell'anno, a seguito dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, la giurisdizione relativa alle sanzioni amministrative irrogate a esponenti degli intermediari bancari e finanziari è stata trasferita dalle Corti di appello al TAR del Lazio. Anche in questo settore si registra un incremento del contenzioso rispetto ai livelli registrati gli anni precedenti (91 nel 2010; 39 nel 2009; 65 nel 2008), mentre si è registrato un calo dei giudizi in Corte di cassazione (5 nuovi giudizi nel 2010 a fronte di 23 nel 2009 e 9 nel 2008).

Le decisioni ottenute nel 2010 sono state complessivamente 366 (2). Le sentenze che hanno definito il giudizio con una pronuncia di merito sono state 262, di cui 239 favorevoli, 17 sfavorevoli e 6 soccombenze parziali. La quota delle pronunce di merito favorevoli, pari al 91 per cento delle sentenze, è sostanzialmente in linea con l'andamento registrato degli anni precedenti.

Con specifico riferimento ai giudizi promossi contro provvedimenti dell'Istituto adottati nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, si conferma anche nel 2010 la tendenza sostanzialmente favorevole delle pronunce già riscontrata negli anni precedenti (tav. 6.1).

Tavola 6.1

GIUDIZI PROMOSSI NEI CONFRONTI DELL'ISTITUTO IN MATERIA DI VIGILANZA

(esiti periodo 2006-10)

Anno	Giudice amministrativo (1)				Giudice ordinario (2)			
	Favorevoli	Parzialmente favorevoli (3)	Sfavorevoli	Totale	Favorevoli	Parzialmente favorevoli (3)	Sfavorevoli	Totale
2006	18	1	0	19	72	2	2	76
2007	12	0	0	12	69	1	4	74
2008	25	0	1	26	75	3	8	86
2009	22	0	1	23	71	16	2	89
2010	21	0	2	23	41	1	0	42

(1) La voce comprende i ricorsi al TAR ed al Consiglio di Stato. – (2) La voce riguarda i giudizi di opposizione avverso sanzioni amministrative pecuniarie promossi dinanzi alla Corte di appello e alla Corte di cassazione. – (3) La voce riguarda, di norma, le decisioni che, pur confermando il provvedimento sanzionatorio, dispongono una riduzione dell'importo della sanzione pecuniaria.

Nell'ambito dell'attività consultiva, il volume dei pareri resi nel corso del 2010 è in linea con quello registrato l'anno precedente. I settori in cui la collaborazione prestata dai legali è stata più intensa sono stati la vigilanza bancaria e finanziaria e l'assistenza alle competenti strutture nella predisposizione dei bandi di gare pubbliche e nella successiva fase di esecuzione dei contratti.

Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi e alla ricerca giuridica. È proseguita la pubblicazione dei *Quaderni di ricerca giuridica* su tematiche di rilevante interesse

(2) Il dato è comprensivo delle decisioni rese in sede cautelare e dei giudizi amministrativi conclusi con altre modalità estintive (perenzione, cessata materia del contendere, rinuncia, sopravvenuta carenza di interesse).

istituzionale, fra cui si segnala la ricerca sui sistemi alternativi di risoluzione delle controversie in materia bancaria e finanziaria.

Sono stati organizzati quattro seminari, di cui uno di carattere internazionale, ai quali hanno partecipato come relatori avvocati della Consulenza legale. Oggetto dei seminari sono stati la *class action* nel settore finanziario, le modifiche al Codice dei contratti pubblici, la riforma dell'ordinamento forense. Il seminario internazionale ha trattato il tema dell'insolvenza dei gruppi cross-border nella prospettiva delle raccomandazioni Uncitral (United Nations Commission on International Trade Law).

È cresciuta l'attività di supporto legale in ambito comunitario attraverso la partecipazione a gruppi di lavoro. Oltre alla partecipazione al Comitato legale del SEBC, avvocati della Banca d'Italia sono stati impegnati nei lavori del progetto di piattaforma unica europea per il regolamento delle operazioni in titoli (TARGET2-Securities). È proseguita la partecipazione al gruppo Uncitral sulla regolamentazione dell'insolvenza dei grandi gruppi multinazionali.

6.8 La revisione interna e il sistema di gestione del rischio operativo

La funzione di revisione interna è chiamata a valutare i processi di controllo interno e di gestione dei rischi anche al fine di promuoverne il continuo miglioramento. Essa è svolta da una struttura in posizione di indipendenza secondo una metodologia conforme agli standard professionali e alle migliori pratiche internazionali.

Il Comitato consultivo in materia di revisione interna

Per rafforzare l'indipendenza e l'accountability delle attività di audit, è stato istituito all'interno del Consiglio superiore della Banca d'Italia il Comitato consultivo in materia di revisione interna, composto da tre Consiglieri superiori e con la partecipazione, in qualità di osservatore, di un membro del Collegio sindacale. Il Comitato ha iniziato a operare nell'ottobre 2010. Esso ha compiti di consulenza e supporto al Consiglio superiore e al Governatore, esercita la supervisione sulle attività di audit e fornisce pareri sulla politica di audit e sul piano annuale degli interventi.

Sempre in un'ottica di accountability, regolare è stato il confronto tra rappresentanti della revisione interna e il Collegio sindacale. Gli incontri sono stati occasione di reciproco scambio di informazioni, funzionale al monitoraggio del sistema di controllo interno. La revisione interna ha collaborato altresì con la società incaricata della certificazione del bilancio della Banca d'Italia.

L'universo di audit e gli interventi di revisione

Il cosiddetto universo di audit (ovvero l'insieme di strutture, processi, applicazioni e infrastrutture informatiche potenzialmente soggetti ad audit) è stato rivisto e aggiornato alla luce della mappatura dei processi effettuata a fini di gestione del rischio operativo (cfr. *infra*). Gli interventi sono stati pianificati sulla base dell'analisi del rischio, tenendo presente l'esigenza di assicurare la copertura di tutte le aree dell'Istituto.

Sono stati condotti 5 accertamenti a carattere settoriale o trasversale, 11 interventi generali, un accertamento particolare e un intervento di follow-up. È stata assicurata la direzione di 5 Filiali temporaneamente prive di titolare.

Nella prima parte del 2011 sono stati condotti 7 accertamenti generali presso la rete territoriale e uno presso una struttura dell'Amministrazione centrale, 2 accertamenti particolari, un audit di processo e la revisione di una procedura informatica. Ispettori hanno assunto la temporanea direzione di tre Filiali.

In ambito SEBC, sotto il coordinamento dell'Internal Auditors Committee (IAC), sono state condotte 6 revisioni nel 2010 e 3 nei primi mesi del 2011. Sono proseguite le iniziative di promozione, scambio e condivisione di esperienze professionali in materia di internal audit tra le banche centrali.

Nel 2010 è entrato in esercizio il nuovo processo strutturato di follow-up, volto a verificare il superamento delle eventuali criticità rilevate in sede ispettiva. È stata prevista, alla conclusione degli interventi revisionali, la formulazione di piani d'azione nei quali definire iniziative e tempi di realizzazione funzionali al miglioramento dei processi operativi.

Il processo strutturato di follow-up

È proseguito il potenziamento delle attività ispettive svolte mediante analisi a distanza (cosiddetto continuous auditing): il monitoraggio continuo di dati e informazioni consente di intercettare fenomeni o tendenze rilevanti a fini di audit e di conseguire una migliore calibrazione degli interventi sul campo.

Il continuous auditing

È stata ampliata l'analisi dei fatti anomali (eventi di ordine procedurale, ambientale, gestionale o comportamentale che abbiano – anche solo potenzialmente – riflessi negativi sulla funzionalità delle attività o sulla reputazione dell'Istituto). L'esame è stato volto ad accertare le cause, a verificare la tenuta del sistema di controllo e a individuare le possibili iniziative da intraprendere. Si è proceduto a un'analisi aggregata, mirata a individuare aspetti trasversali.

È stata promossa l'introduzione di un sistema di Control Risk Self Assessment per le Filiali (CRSA) basato sull'autovalutazione della gestione dei rischi e dei controlli da parte dei Direttori locali. È in corso il primo esercizio di valutazione. Il CRSA produrrà benefici: (a) per la rete territoriale, poiché i Direttori disporranno di uno strumento di autoanalisi dei settori più rischiosi delle attività, utile anche a fini di gestione; (b) per la revisione interna, in quanto ne amplierà il patrimonio informativo, con incrementi dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività di audit; (c) per le strutture dell'Amministrazione centrale che potranno fruire di analisi aggregate sulle cause delle situazioni di rischio più ricorrenti.

Il Control Risk Self Assessment per le Filiali

Sono state fornite consulenze in materia di rischi e sistemi di controllo. Quelle in campo ICT hanno riguardato aspetti di sicurezza informatica, analisi del rischio, assistenza alle fasi di definizione e aggiornamento del sistema dei controlli interni della Funzione informatica.

Nell'ambito del Programma Qualità previsto dagli standard internazionali di audit, nel 2010 è stato condotto un esercizio di autovalutazione per esaminare la conformità delle attività di audit al mandato conferito, agli standard e al Codice etico riconosciuti a livello internazionale. La valutazione ha confermato il giudizio di piena conformità espresso nel 2008 da una società esterna di certificazione.

Il Programma Qualità

L'Operational Risk Management

È proseguita l'attività per l'introduzione in Banca d'Italia di un sistema integrato di gestione del rischio operativo (Operational Risk Management, ORM), coerente con il quadro definito a livello di Eurosystem.

Completata la mappatura dei processi operativi e la definizione di una metodologia comune a livello aziendale, nel 2010 è stata condotta una prima analisi dei rischi sui processi più critici (*quick scan*). È ora in corso la fase di analisi in dettaglio, con l'obiettivo di valutare l'efficacia dei controlli esistenti ed esprimere una valutazione del rischio residuo dei processi aziendali; ove necessario, sono contestualmente predisposti i relativi piani di azione. Un apposito gruppo di lavoro fornisce il necessario supporto metodologico e assicura la coerenza delle valutazioni.