

LA BANCA D'ITALIA
FUNZIONI E OBIETTIVI



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

© Banca d'Italia, 2018

Via Nazionale, 91

00184 Roma, Italia

+39 0647921

www.bancaditalia.it

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione

a fini didattici e non commerciali,

a condizione che venga citata la fonte

Progetto grafico e impaginazione: Studio Ruggieri Poggi

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

Stampato nel mese di maggio 2018

Premessa

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

Questo volume, che intende descriverne le attività cercando di conciliare il più possibile l'accuratezza delle informazioni con la semplicità del linguaggio, si aggiunge agli altri strumenti utilizzati per dare conto dell'operato dell'Istituto: il [sito internet](#), la partecipazione a eventi in cui la Banca è chiamata a esprimere il proprio punto di vista, le pubblicazioni. Le informazioni qui raccolte, in parte presenti nelle ultime edizioni della [Relazione sulla gestione e sulle attività](#), saranno aggiornate con regolarità.

Indice



MONETA

8 **1 Una visione di insieme**

- 9 L'assetto di governo
- 10 La Banca d'Italia e l'Europa
- 11 **La riforma dello Statuto del 2006 e le modifiche più recenti**
- 14 Il contributo alla cooperazione internazionale
- 14 Il dialogo con le istituzioni e le autorità finanziarie nazionali
- 15 La presenza sul territorio
- 15 I valori istituzionali
- 16 Le risorse finanziarie
- 17 Le persone e l'organizzazione del lavoro
- 18 **La Riserva aurea**

22 **2 La politica monetaria**

- 23 La politica monetaria dell'Eurosistema
- 25 L'attuazione della politica monetaria
- 25 Gli strumenti
- 26 **Le operazioni non convenzionali dell'Eurosistema**
- 28 Le controparti e le garanzie
- 29 Le operazioni di *emergency liquidity assistance* (ELA)

30 **3 Le banconote**

- 31 L'uso del contante
- 31 L'euro
- 32 Le banconote e la nuova serie Europa
- 33 La produzione delle banconote
- 33 La stamperia della Banca d'Italia
- 34 La distribuzione delle banconote e i controlli di qualità
- 35 **Le fasi di realizzazione di una banconota**
- 38 La lotta alla contraffazione
- 39 Le monete



SISTEMA FINANZIARIO

40 4 I sistemi di pagamento

- 41 La Banca d'Italia e i sistemi di pagamento
- 41 I sistemi di pagamento all'ingrosso
- 42 **TARGET2**
- 44 **TARGET2-Securities (TS2): il passaggio al nuovo sistema**
- 45 I sistemi di pagamento al dettaglio
- 46 L'evoluzione delle infrastrutture di pagamento
- 47 **I pagamenti istantanei: TIPS**

48 5 La sorveglianza sui mercati e sul sistema dei pagamenti

- 49 Perché servono i controlli
- 49 La sorveglianza sui mercati
- 50 L'attività nei consessi internazionali
- 50 La sorveglianza su sistemi e strumenti di pagamento
- 51 Il dialogo con il mercato
- 53 **FinTech**

56 6 La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari

- 57 L'esercizio della vigilanza in Italia: un sistema integrato nazionale ed europeo
- 58 La definizione delle regole
- 61 **L'evoluzione degli standard prudenziali del Comitato di Basilea**
- 63 Gli enti sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia
- 63 I controlli di vigilanza sulle banche
- 65 I controlli di vigilanza sugli altri intermediari
- 66 La trasparenza e la tutela del cliente
- 66 La lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo
- 67 Le sanzioni e i rapporti con l'Autorità giudiziaria
- 68 Il coordinamento con le altre autorità

70 7 La gestione delle crisi delle banche

- 71 La regolamentazione in Europa
- 74 L'evoluzione del quadro normativo
- 75 **La gestione delle crisi nel quadro antecedente la direttiva europea**
- 76 La gestione delle crisi e il ruolo della Banca d'Italia
- 77 Le attività connesse con il Fondo di risoluzione unico
- 78 **La risoluzione di quattro banche nel 2015**
- 79 Il Fondo nazionale di risoluzione
- 79 La supervisione sui sistemi di garanzia dei depositi



RICERCA E STATISTICA

80 **8 La tutela della stabilità finanziaria e le politiche macroprudenziali**

- 81 Il quadro di riferimento
- 82 Obiettivi, strumenti e indicatori per le analisi macroprudenziali
- 85 Gli strumenti delle politiche macroprudenziali

86 **9 La prevenzione del riciclaggio e l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia**

- 87 Il ruolo dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia
- 87 L'analisi delle operazioni sospette
- 89 Poteri di regolazione e controllo e altri flussi informativi
- 90 La collaborazione istituzionale

94 **10 La ricerca**

- 94 L'analisi e la ricerca in campo economico
- 96 **I modelli econometrici per la previsione e la politica macroeconomica**
- 98 L'analisi in materia di vigilanza
- 98 La ricerca su temi giuridici e sulla fiscalità

100 **11 Le statistiche**

- 101 La raccolta e l'elaborazione dei dati per le statistiche bancarie e finanziarie
- 101 La Centrale dei rischi e la base dati europea analitica sul credito
- 102 Le statistiche sulle Amministrazioni pubbliche, la collaborazione con altre istituzioni e la bilancia dei pagamenti
- 102 Le statistiche su famiglie e imprese
- 103 **Gli strumenti tecnici per la raccolta e la validazione dei dati**
- 104 **Le indagini campionarie su famiglie e imprese**
- 105 L'utilizzo a fini statistici dei dati di bilancio della Banca

SERVIZI AL PUBBLICO



108 12 I servizi per lo Stato

- 109 L'analisi e le previsioni della liquidità e del fabbisogno del Tesoro
- 109 I sistemi informativi
- 109 **Il fabbisogno del settore statale**
- 110 **La remunerazione del conto di disponibilità del Tesoro**
- 110 La gestione del debito pubblico
- 111 **Lo svolgimento delle aste dei titoli di Stato**

112 13 La tutela dei risparmiatori e gli altri servizi per i cittadini

- 113 Gli strumenti di tutela a disposizione di clienti e risparmiatori
- 113 Gli esposti
- 114 I ricorsi all'ABF
- 115 L'educazione finanziaria
- 115 I servizi informativi
- 116 I nuovi canali di comunicazione
- 117 I servizi a supporto dei pagamenti
- 117 L'archivio storico e le biblioteche

118 14 L'impegno per la cultura, la società e l'ambiente

- 118 Il contributo alla ricerca e al dibattito scientifico
- 119 L'investimento in conoscenza
- 120 La valorizzazione del patrimonio artistico e la promozione della cultura
- 121 Il sostegno alle iniziative sociali
- 122 La tutela dell'ambiente
- 122 **Il contributo al dibattito e alle strategie sulla sostenibilità**
- 124 L'accessibilità per gli utenti diversamente abili

126 Siglario

1 Una visione di insieme

La [Banca d'Italia](#) ha il compito di proteggere il valore della moneta e rendere più sicuro ed efficiente il sistema finanziario, nell'interesse dei cittadini, dei risparmiatori e dell'economia nel suo complesso. Le sue azioni e le sue decisioni perseguono sostanzialmente due obiettivi: la stabilità monetaria e la stabilità finanziaria.

Dal 1893, anno della sua costituzione, molte cose sono cambiate. Nei decenni scorsi il passaggio più significativo è stato l'integrazione economica europea: con l'introduzione dell'euro e, successivamente, con l'avvio dell'Unione bancaria, l'Istituto condivide parte delle proprie responsabilità – non limitate al solo contesto nazionale ma estese all'area dell'euro nel suo complesso – con altre banche centrali e auto-

rità europee¹.

Oggi le attività svolte e gli ambiti di azione della Banca possono essere ricondotti a quattro aree: la moneta, il sistema finanziario, la ricerca e la statistica, i servizi al pubblico (fig. 1.1). A queste attività si fa riferimento quando si parla di funzioni istituzionali della Banca.

La Banca d'Italia si occupa della moneta sotto diversi aspetti: dalle scelte e dagli interventi di politica monetaria alla produzione di banconote, dalla gestione dei sistemi attraverso cui vengono regolati i pagamenti alla sorveglianza sui

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

Figura 1.1

Le attività della Banca d'Italia



mercati e sul sistema dei pagamenti. Queste attività – tipiche di un istituto di emissione e di una banca centrale – sono trattate nei capitoli 2 (*La politica monetaria*), 3 (*Le banconote*), 4 (*I sistemi di pagamento*) e 5 (*La sorveglianza sui mercati e sul sistema dei pagamenti*).

Ma la Banca d'Italia è anche un'autorità di vigilanza: svolge controlli sugli intermediari bancari e finanziari e ne gestisce le situazioni di crisi; esercita la vigilanza sul settore finanziario nel suo complesso per conoscere, prevenire o attenuare i rischi di instabilità sistemica; partecipa alla rete delle istituzioni che in Italia si occupano di prevenzione del riciclaggio e di contrasto del finanziamento del

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

Perseguire gli obiettivi di stabilità monetaria e finanziaria richiede solide competenze e un patrimonio informativo ricco e costantemente aggiornato. La Banca svolge un'ampia attività di analisi e ricerca in campo economico, giuridico e statistico, raccoglie dati ed elabora statistiche in materia bancaria e finanziaria, sul debito pubblico e sulla bilancia dei pagamenti. I risultati della ricerca, i

dati raccolti e le elaborazioni effettuate sono alla base delle decisioni assunte e delle affermazioni contenute nelle pubblicazioni ufficiali. Essi vengono inoltre messi a disposizione del pubblico, della comunità scientifica, del Parlamento e del Governo, anche attraverso la consulenza nella formulazione e nella valutazione di proposte di politica economica. A tali attività sono dedicati i capitoli 10 (*La ricerca*) e 11 (*Le statistiche*).

Oltre a queste funzioni, che influenzano la vita dei cittadini attraverso le banche, i mercati e le istituzioni pubbliche, l'Istituto offre anche servizi rivolti direttamente al pubblico: cura incassi e pagamenti per conto dello Stato, svolge attività di educazione finanziaria e di tutela dei risparmiatori e dei clienti dei servizi bancari e finanziari, mette a disposizione dei cittadini l'accesso a diverse basi dati, tra cui la Centrale dei rischi. Questi temi sono illustrati nei capitoli 12 (*I servizi per lo Stato*) e 13 (*La tutela dei risparmiatori e gli altri servizi per i cittadini*).

Nei suoi compiti, la Banca d'Italia contribuisce allo sviluppo della cultura nel paese, sostiene iniziative caratterizzate da una particolare valenza sociale e si adopera per la tutela dell'ambiente. A questo impegno è dedicato il capitolo 14 (*L'impegno per la cultura, la società e l'ambiente*).

L'assetto di governo

L'assetto di governo è disciplinato da diverse fonti – alcune di rango europeo (in particolare il [Trattato sull'Unione europea](#) e il [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#)),

altre nazionali² – integrate nello [Statuto](#) e nel [Regolamento generale](#).

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

Nel tempo la struttura istituzionale è stata integrata da meccanismi in grado di garantire che le funzioni pubbliche assegnate alla Banca siano svolte senza condizionamenti esterni. Tra questi meccanismi, il principale è senz'altro quello che preclude ai Partecipanti al capitale di intervenire sulle decisioni relative alle attività istituzionali, che sono di competenza esclusiva del [Governatore](#) e del [Direttorio](#).

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

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

Il [Direttore generale](#) coadiuva il Governatore nell'esercizio delle sue attribuzioni e attua le decisioni del Consiglio superiore; nelle sue attività è

affiancato dai tre Vice Direttori generali, che possono anche sostituirlo.

Sia il Governatore sia gli altri membri del Direttorio sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica dopo un iter di approvazione governativa³.

Gli altri organi di governo della Banca – l'Assemblea dei Partecipanti, il Consiglio superiore, il Collegio sindacale – non dispongono di alcun potere decisionale e non ricevono alcuna informazione sull'esercizio delle funzioni istituzionali.

L'[Assemblea dei Partecipanti](#) nomina i membri del Consiglio superiore, il Presidente e i componenti del Collegio sindacale, approva il bilancio e la ripartizione degli utili. I requisiti per poter accedere al capitale della Banca sono stabiliti dalla legge, che definisce anche il numero massimo di quote che ciascun Partecipante può detenere. All'Assemblea intervengono i Partecipanti al capitale dell'Istituto, attualmente 124 di cui⁴:

75 banche

20 fondazioni di matrice bancaria

11 enti e istituti di previdenza

10 assicurazioni

8 fondi pensione

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

universitario o nell'alta dirigenza della Pubblica amministrazione, in possesso di requisiti di onorabilità e indipendenza puntualmente definiti. I Consiglieri, ad esempio, non possono ricoprire alcun incarico in soggetti vigilati.

Il [Collegio sindacale](#), composto da cinque membri in possesso di requisiti di indipendenza e onorabilità analoghi a quelli dei Consiglieri, svolge funzioni di controllo sull'amministrazione della Banca, verifica la regolare tenuta della contabilità, esamina il bilancio ed esprime il proprio parere sulla destinazione degli utili.

La Banca d'Italia e l'Europa

La Banca d'Italia è parte integrante del SEBC e dell'Eurosistema⁵. È inoltre autorità designata per

² La L. 262/2005 e il DL 133/2013, convertito con modifiche dalla L. 5/2014, per citare le più recenti.

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

⁴ Queste informazioni sono aggiornate al 16 febbraio 2018, data cui si fa riferimento, in base allo Statuto, per individuare i titolari del diritto al dividendo per il 2017.

⁵ L'Eurosistema è composto dalla BCE e dalle BCN dell'area dell'euro; l'Eurosistema e le banche centrali degli Stati membri dell'Unione europea che non hanno adottato l'euro compongono il SEBC.

Tra il 2006 e il 2016 lo Statuto della Banca d'Italia è stato oggetto di diverse modifiche con cui sono state rafforzate la trasparenza e l'indipendenza della Banca.

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

La competenza ad adottare i provvedimenti a rilevanza esterna, in precedenza assegnata al solo Governatore, è stata inoltre attribuita, con l'affermazione del principio di collegialità delle decisioni, al Direttorio, composto dal Governatore, dal Direttore generale e dai Vice Direttori generali, il cui numero nell'occasione è stato elevato da due a tre. Sono di competenza esclusiva del **Governatore** gli atti direttamente discendenti dalla qualità di membro degli organi decisionali della Banca centrale europea e del SEBC.

Le modifiche più recenti, del 2013 e del 2016, hanno interessato il capitale e i meccanismi di partecipazione e trasferimento delle quote, anche con l'obiettivo di

La riforma dello Statuto del 2006 e le modifiche più recenti

promuoverne un maggiore frazionamento.

Il valore del capitale – che era stato fissato nel 1936 a 300 milioni di lire – è stato portato nel 2014 a 7,5 miliardi di euro, attingendo alle riserve statutarie e lasciando invariato il numero delle quote (300.000); esso è stato determinato in modo da mantenere inalterato il valore economico delle quote di partecipazione, come più ampiamente descritto sul sito internet della Banca, nella sezione [Approfondimenti](#).

La platea di potenziali Partecipanti, tradizionalmente composta da banche, assicurazioni e istituti di previdenza con sede legale e amministrazione centrale in Italia, già estesa nel 1999 alle fondazioni di matrice bancaria, è stata ulteriormente ampliata ai fondi pensione e agli enti previdenziali rappresentativi delle categorie professionali.

Ciascun Partecipante non può detenere, a livello individuale o di gruppo, più del 3 per cento del capitale; le quote detenute oltre questa soglia non danno diritto al dividendo (i relativi dividendi sono attribuiti alle riserve della Banca), né consentono di esercitare diritti di voto. Per facilitarne la circolazione, le quote sono state dematerializzate e sono state adottate ulteriori iniziative delle quali si dà conto sul sito internet, nella sezione dedicata ai [Partecipanti al capitale](#).

Le negoziazioni effettuate a partire dall'avvio della riforma hanno comportato il trasferimento del 30,65 per cento del capitale. Il processo di riallocazione non è ancora concluso: le quote detenute in eccesso, pari all'avvio della riforma a circa 4,9 miliardi di valore nominale (64,93 per cento del capitale), ammontano ora a circa 2,7 miliardi (35,88 per cento)^a.

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

^a Le informazioni sono aggiornate al 16 febbraio 2018.

l'attivazione delle misure macroprudenziali orientate al complesso del sistema bancario, autorità nazionale competente nell'ambito del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision, ESFS) e del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM), autorità nazionale di risoluzione nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM) delle banche e delle società di intermediazione mobiliare nell'area dell'euro.

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

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

In questo sistema operano le istituzioni tecniche, analogamente a come, a livello nazionale, la Banca d'Italia agisce nel quadro della Costituzione e delle leggi italiane. Tuttavia, mentre nel nostro paese, come in altri, le responsabilità di regolamentazione, di vigilanza micro e macroprudenziale, di gestione delle crisi e di politica monetaria sono concentrate in un'unica autorità (la Banca d'Italia), a livello sovranazionale è stato adottato in Europa un approccio più articolato, con una molteplicità di istituzioni e di sistemi, competenti su materie diverse ma interdipendenti. Lo scenario è reso più

complesso dal fatto che queste istituzioni fanno riferimento ad ambiti territoriali differenziati: l'Unione europea, con i suoi (oggi) 28 paesi; l'Unione economica e monetaria, con i 19 paesi che hanno adottato l'euro; l'Unione bancaria, che comprende tutti i paesi dell'area dell'euro e, in prospettiva, gli altri paesi dell'Unione europea che sceglieranno di aderirvi.

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

- la BCE, che dal 1999 ha assunto la responsabilità della conduzione della politica monetaria per l'area dell'euro e, dal 2014, le funzioni e le competenze di vigilanza per le banche degli Stati membri partecipanti all'SSM;
- il [Comitato europeo per il rischio sistemico](#) (European Systemic Risk Board, ESRB), che dal 2010 ha il compito di sorvegliare i rischi nel sistema finanziario dell'Unione europea;
- l'[Autorità bancaria europea](#) (European Banking Authority, EBA), che opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo. L'EBA, insieme con le altre due autorità europee incaricate rispettivamente del coordinamen-

to della vigilanza nel settore assicurativo e delle pensioni aziendali e professionali ([European Insurance and Occupational Pensions Authority](#), EIOPA) e degli strumenti finanziari e dei mercati ([European Securities and Markets Authority](#), ESMA), con le autorità di vigilanza nazionali e l'ESRB, costituisce il [Sistema europeo di vigilanza finanziaria](#) (l'ESFS);

- l'[SSM](#), il sistema integrato per la vigilanza bancaria che comprende la BCE e le autorità di vigilanza nazionali dei paesi partecipanti;
- l'[SRM](#), il sistema per la risoluzione delle banche in dissesto. All'SRM, formato dalle autorità nazionali di risoluzione e da un'autorità europea, il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB), concorrono anche, con specifiche funzioni, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea.

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

La distribuzione dei compiti tra le autorità nazionali ed europee è ispirata a criteri che intendono bilanciare due esigenze diverse: da un lato, garantire l'unitarietà e l'efficacia delle decisioni adottate; dall'altro, utilizzare al meglio le co-

noscenze disponibili presso le autorità nazionali, anche in relazione alle peculiarità dei diversi paesi.

Le decisioni sono assunte sulla base del lavoro di preparazione condotto dagli esperti delle autorità nazionali, che collaborano quotidianamente nell'ambito di gruppi di lavoro dedicati all'approfondimento di temi specifici e all'elaborazione di proposte.

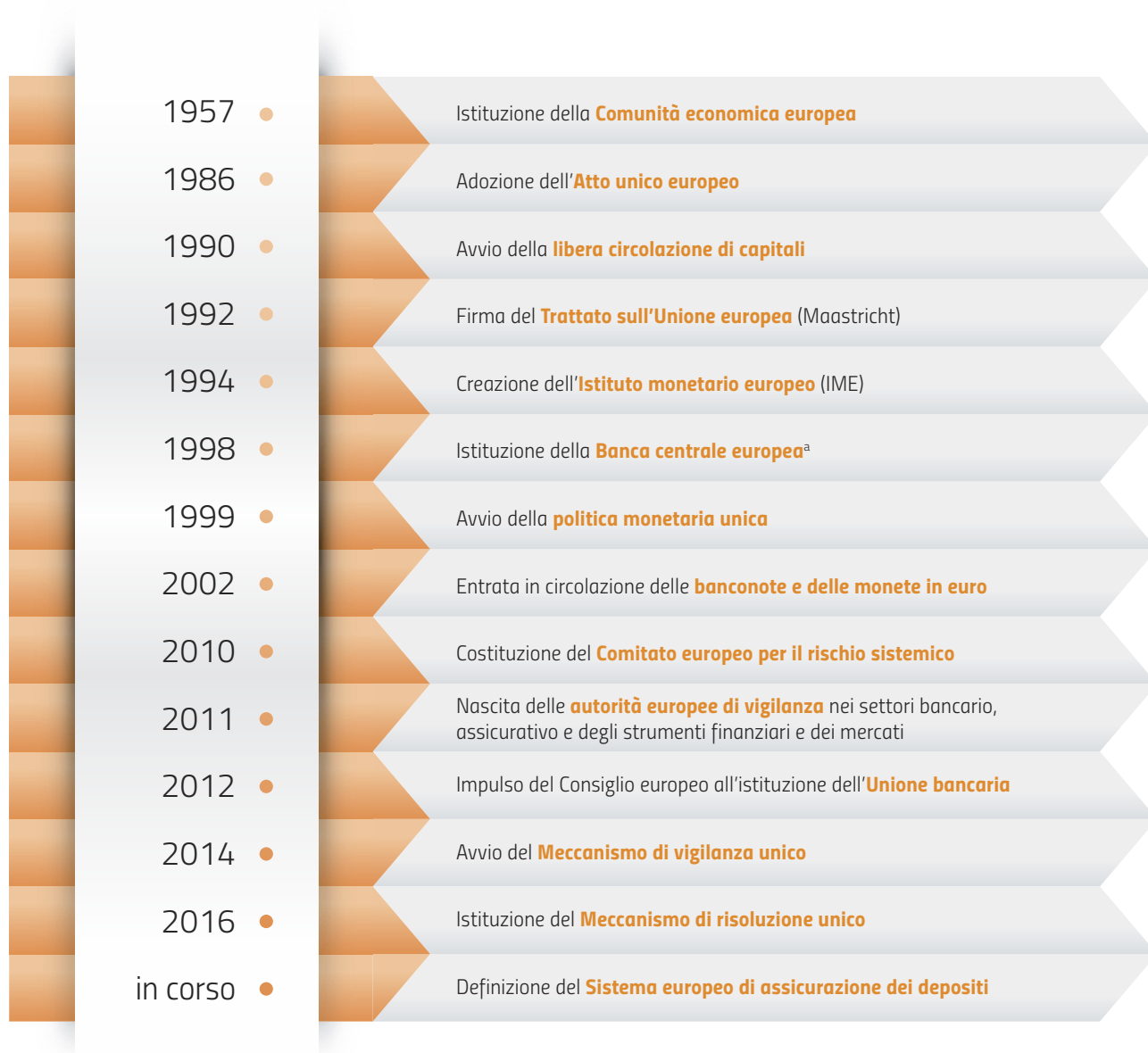
L'impegno in ambito europeo è testimoniato anche dall'intensa attività di analisi che precede l'assunzione delle decisioni della BCE e dell'SSM: nel 2017, ad esempio, le sole procedure di consultazione scritta hanno richiesto l'esame di oltre 3.600 proposte, di cui circa 3.300 collegate alle attività dell'SSM.

Le autorità nazionali partecipano

non solo alle decisioni ma anche alla loro attuazione. Per la politica monetaria, ad esempio, ogni banca centrale è responsabile dell'attuazione in ambito nazionale delle decisioni assunte dal Consiglio direttivo della BCE; nel caso della vigilanza sulle banche di maggiore dimensione, il personale della BCE e quello delle autorità nazionali operano congiuntamente.

Tavola 1.1

Le principali tappe del percorso di integrazione economica europea



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

Il contributo alla cooperazione internazionale

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

Negli ultimi decenni lo sviluppo di grandi banche e di investitori attivi su scala mondiale, i progressi nelle telecomunicazioni e la rivoluzione digitale hanno rimosso gran parte delle barriere fra i sistemi bancari e finanziari nazionali; l'accresciuta integrazione ha pertanto imposto un rafforzamento del coordinamento e della cooperazione tra le banche centrali e le altre autorità nazionali. A livello globale gli organismi internazionali promuovono la definizione di standard regolamentari, l'armonizzazione delle metodologie di analisi e di controllo, la condivisione delle esperienze e delle migliori pratiche. La cooperazione internazionale è diventata tanto più importante quanto più il sistema finanziario si è fatto globale: la crisi finanziaria internazionale ha infatti dimostrato quanto facilmente le turbolenze che nascono in un mercato si possono diffondere. Il primo obiettivo della cooperazione è dunque quello di difendere la stabilità finanziaria a livello internazionale, rafforzando i sistemi di vigilanza in tutto il mondo, riducendo il rischio di crisi soprattutto degli intermediari che hanno una proiezione internazionale, migliorando la gestione delle crisi quando si verificano. Essa contribuisce an-

che a garantire l'effettiva parità concorrenziale tra intermediari bancari e finanziari che svolgono attività simili in paesi diversi e con leggi differenti e a favorire l'efficienza e l'innovazione nell'erogazione dei servizi degli intermediari.

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

Il dialogo con le istituzioni e le autorità finanziarie nazionali

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

Il Parlamento e il Governo, attraverso audizioni o nell'ambito di indagini conoscitive, richiedono alla Banca d'Italia consulenza tecnica per l'elaborazione delle norme, le scelte di finanza pubblica, l'approfondimento di temi specifici.

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

proposte normative comunitarie.

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

La Banca collabora anche con altre autorità e istituzioni, nazionali e locali, ad esempio per contrastare comportamenti illeciti in campo economico e finanziario o per promuovere l'educazione finanziaria. L'interazione con le altre autorità nazionali di vigilanza su intermediari e mercati, quali la [Commissione nazionale per le società e la borsa \(Consob\)](#), la [Commissione di vigilanza sui fondi pensione \(Covip\)](#), l'[Autorità garante della concorrenza e del mercato \(AGCM\)](#), è continua e strutturata, per perseguire l'efficacia dell'azione di ciascuna istituzione evitando duplicazioni di controlli che possano rappresentare un costo per gli intermediari.

Nei settori finanziario e assicurativo la Banca d'Italia opera in stretto raccordo con l'[Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni \(Ivass\)](#), attivo dal 1° gennaio 2013. La Banca ha contribuito a delinearne gli assetti organizzativi e le modalità di funzionamento e con esso condivide gli organi di governo: il Direttorio della Banca d'Italia, presieduto dal Governatore e integrato da due Consiglieri dell'Ivass, esercita le attività di indirizzo e direzione strategica ed emana i provvedimenti a rilevanza esterna; il Direttore generale della Banca

Tavola 1.2

Principali collaborazioni a organismi e gruppi internazionali

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

d'Italia è il Presidente dell'Ivass e, insieme con i due Consiglieri, si occupa dell'amministrazione generale⁶.

La presenza sul territorio

Attraverso le Filiali la Banca d'Italia svolge le proprie funzioni in un territorio diversificato dal punto di vista economico, sociale, geografico. Le Filiali si occupano della vigilanza su gruppi e intermediari bancari e finanziari attivi in ambito prevalentemente locale; curano la distribuzione e il ritiro delle banconote, ne verificano la qualità e svolgono controlli sugli operatori professionali che operano nel circuito del contante; eseguono gli incassi e i pagamenti per conto delle amministra-

zioni dello Stato e tengono i contatti con le amministrazioni e gli enti locali; si occupano della tutela dei clienti dei servizi bancari e finanziari e dell'educazione finanziaria; sono impegnate nell'analisi economica e nella rilevazione statistica a livello locale; contribuiscono alla valutazione della qualità dei prestiti utilizzati a garanzia delle operazioni di politica monetaria; offrono i servizi al pubblico di cui si parla nel capitolo 13 (*La tutela dei risparmiatori e gli altri servizi per i cittadini*). Negli ultimi anni l'evoluzione del contesto istituzionale europeo e le innovazioni tecnologiche, utilizzate dalla Banca per migliorare la qualità dei servizi offerti e per ridurre i costi, hanno favorito un profondo cambiamento nelle modalità di svolgimen-

to delle funzioni. Ad esso hanno contribuito anche altri mutamenti, tra cui la ristrutturazione del sistema bancario, la polarizzazione degli intermediari non bancari in un numero contenuto di aree geografiche, l'automazione nella gestione delle banconote, la razionalizzazione delle attività di gestione interna. L'insieme di questi cambiamenti si è riflesso in una riorganizzazione della rete territoriale: tra il 2006 e il 2016 il numero delle Filiali è passato da 97 a 39, con strutture differenziate in funzione della domanda di servizi espressa dall'utenza istituzionale e privata e delle caratteristiche delle aree servite. Fra queste strutture, 6 sono specializzate nella raccolta, nel trattamento e nella distribuzione delle banconote e non offrono servizi diretti al pubblico.

I valori istituzionali

Per svolgere con efficacia le proprie funzioni istituzionali, le banche centrali devono essere indipendenti e questa indipendenza deve essere chiaramente percepita dai cittadini. L'indipendenza della Banca d'Italia si articola in vari aspetti:

- indipendenza istituzionale: sia il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sia lo Statuto della Banca sanciscono il divieto per l'Istituto e per i membri dei suoi organi decisionali di sollecita-

⁶ I Consiglieri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, a iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico.

re o accettare istruzioni da istituzioni, governi o altri organismi, nazionali o europei;

- **indipendenza personale:** le regole, i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca dei membri del Direttorio e degli altri organi di governo ne proteggono l'indipendenza, garantendo l'imparzialità delle loro decisioni. Il [Codice di comportamento per i membri del Direttorio](#) prevede inoltre regole specifiche in tema di conflitto di interessi, riservatezza, incarichi esterni, accettazione di doni o altre utilità, investimenti finanziari;
- **indipendenza funzionale e operativa:** la Banca ha responsabilità, competenze tecniche e strumenti adeguati per conseguire i propri obiettivi. Per tutto il personale è attuata una [strategia unitaria di prevenzione delle condotte illecite](#) coerente con le migliori prassi internazionali e con il [quadro etico definito per l'Eurosistema](#) e per l'SSM. Il tema del conflitto di interessi è oggetto di particolare attenzione, anche per i dipendenti che non lavorano più per la Banca d'Italia⁷, secondo principi ispirati dalle norme europee in materia di vigilanza;
- **indipendenza organizzativa:** la Banca definisce in autonomia il proprio assetto organizzativo, nel rispetto delle norme che disciplinano l'azione amministrativa e le diverse funzioni, nonché della [missione](#), degli [intenti strategici](#) e dei [principi organizzativi](#) adottati dall'Eurosistema e dall'SSM, per assicurare servizi di qualità e per agire in maniera efficiente, trasparente, responsabile e imparziale;

- **indipendenza finanziaria:** la Banca dispone di risorse finanziarie adeguate a svolgere i compiti connessi con l'appartenenza al SEBC e quelli attribuiti dall'ordinamento nazionale. Le risorse sono gestite con l'obiettivo di contribuire alla copertura dei costi e di preservare la solidità patrimoniale a fronte dei rischi legati allo svolgimento delle attività istituzionali.

L'indipendenza riconosciuta alla Banca d'Italia è bilanciata da sistematici controlli interni, che presidiano i rischi aziendali e il perseguimento degli obiettivi di qualità dei servizi e di uso efficiente delle risorse. Questi controlli si aggiungono a quelli esercitati dal Consiglio superiore, dal Collegio sindacale e da un revisore esterno che, come prescritto dallo Statuto della Banca e del SEBC, verifica la contabilità. Dall'indipendenza della Banca discende la necessità di rendere conto del proprio operato: quanto più un'istituzione pubblica è autonoma, tanto maggiore è la responsabilità che essa ha nei confronti dello Stato e dei cittadini.

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

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

Le risorse finanziarie

Le principali fonti di reddito della Banca sono rappresentate dal reddito monetario⁸, cioè dai proventi connessi con l'esercizio della politi-

7

Sul tema, cui spesso si fa riferimento con l'espressione "porte girevoli" per alludere a passaggi di controllori nelle banche controllate, dal 2010 il [Codice etico per il personale della Banca d'Italia](#) stabilisce che il dipendente, nel primo anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, deve evitare situazioni di conflitto di interesse che possano derivare da una nuova attività privata o professionale. Questa regola è stata rafforzata prima nel 2012 e poi tra il 2014 e il 2015. La L. 90/2012 ha infatti previsto il divieto per i dipendenti pubblici di svolgere, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di impiego, attività lavorativa presso i soggetti privati nei confronti dei quali abbiano esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali per conto della Pubblica amministrazione. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2015 ha previsto, per i componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Banca d'Italia cui sono attribuite competenze amministrative di vigilanza o supervisione, il divieto di intrattenere, nei due anni successivi alla cessazione dall'impiego, rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con i soggetti regolati o vigilati.

8

La definizione di [reddito monetario](#) adottata nell'Eurosistema concettualmente si rifà a quella di [signoraggio](#); si tratta dell'insieme dei redditi che le banche centrali conseguono dall'emissione della moneta, in pratica il reddito netto che le banche centrali nazionali ricavano dagli attivi detenuti a fronte delle passività monetarie (principalmente banconote e depositi delle banche). Il reddito monetario complessivamente prodotto dalle banche centrali nazionali viene ripartito in base alla quota di partecipazione al capitale della BCE.

ca monetaria, e dai rendimenti derivanti dalla gestione delle riserve ufficiali del paese e del proprio portafoglio di investimento. Più contenuti, ma con un rilievo crescente, sono poi i ricavi rappresentati dalle tariffe per i servizi offerti, in particolare nella gestione dei sistemi di pagamento. Come altre banche centrali nazionali dell'Eurosistema, la Banca amministra anche una parte delle riserve valutarie della BCE.

Le riserve ufficiali, che includono anche l'oro, sono detenute dalla Banca d'Italia ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dello Statuto del SEBC e della BCE. Gli investimenti sono effettuati nel rispetto dei vincoli concordati nell'Eurosistema, con l'obiettivo del mantenimento del valore, della pronta liquidabilità e del conseguimento di un rendimento adeguato. Le riserve valutarie sono investite principalmente in titoli di Stato in valuta estera (dollari americani, yen giapponesi e sterline inglesi). Negli ultimi anni, per aumentare il grado di diversificazione, la composizione valutaria è stata ampliata: dal 2013 l'Istituto investe in dollari australiani; dal 2015 in dollari canadesi; sottoscrive inoltre quote di fondi gestiti dalla Banca dei regolamenti internazionali denominati in renminbi cinesi e won coreani (rispettivamente dal 2014 e dal 2015). La gestione della liquidità è affidata a strumenti di mercato monetario rappresentati per lo più da depositi (overnight e a termine), certificati di deposito e carta commerciale.

Il portafoglio finanziario in euro è costituito per il 90 per cento da titoli obbligazionari, principalmente titoli

di Stato italiani e di altri paesi dell'area dell'euro. In conformità con il divieto di finanziamento monetario agli Stati membri, alle istituzioni e alle imprese pubbliche, sul mercato primario non sono acquistati titoli di questi emittenti. Per la parte residua il portafoglio è investito in azioni quotate nell'area dell'euro e in *exchange-traded funds*. Sono esclusi investimenti in azioni bancarie e assicurative. Il portafoglio finanziario è sottoposto a revisione annuale per determinarne la migliore composizione nel rispetto dei vincoli operativi e del budget di rischio.

Dedotte le imposte da riconoscere allo Stato, l'utile è distribuito secondo le regole statutarie: alla riserva ordinaria fino al 20 per cento; ai Partecipanti nella misura massima del 6 per cento del capitale; alla riserva straordinaria e a eventuali fondi speciali entro il 20 per cento dell'utile; l'ammontare residuo è devoluto allo Stato. Negli ultimi tre anni la Banca ha riconosciuto allo Stato complessivamente 11,6 miliardi di euro sotto forma di utili netti e imposte, pari al 90 per cento circa del proprio utile lordo⁹.

Il **bilancio**, che viene presentato all'Assemblea dei Partecipanti entro la fine di marzo di ogni anno, dà conto di tutto questo.

Le persone e l'organizzazione del lavoro

La qualità dell'azione istituzionale e dei servizi resi alla collettività dipende dalla competenza, dalla motivazione e dal senso di responsabilità delle persone che lavorano in Banca d'Italia.

Il loro numero si è significativamente ridotto nel corso del tempo: oggi i dipendenti sono circa 6.800 (erano 10.000 all'inizio degli anni novanta); la riduzione, nonostante l'ampliamento delle attività, è stata possibile grazie all'innovazione tecnologica, alla semplificazione dei processi di lavoro e delle norme interne, alla razionalizzazione degli assetti organizzativi.

In particolare sono diminuite le attività di amministrazione interna ed è conseguentemente aumentato l'impegno nei compiti istituzionali; a queste ultime attività lavora attualmente il 70 per cento del personale (era meno del 60 per cento nel 2000).

È anche cambiata la composizione del personale: è scesa la percentuale degli addetti alle Filiali (nel 2000 era più della metà, oggi è un terzo) e, in relazione alla maggiore complessità dei compiti e all'automazione di molte attività a elevato contenuto operativo, è cresciuto il peso dei ruoli manageriali e ad alta specializzazione professionale. Questa evoluzione è anche sostenuta da un'intensa attività di formazione che coinvolge ogni anno quasi il 70 per cento dei dipendenti, con circa 40 ore pro capite.

Si è consolidata la proiezione internazionale del lavoro: in media ogni anno quasi il 40 per cento dei dipendenti svolge attività condivise nell'Eurosistema e nell'SSM; gli impegni nelle sedi internazionali

⁹ Al netto degli accantonamenti al fondo rischi generali.

La Banca d'Italia è il quarto detentore di riserve auree al mondo, dopo la Riserva federale statunitense, la Deutsche Bundesbank e il Fondo monetario internazionale. Il quantitativo totale di oro detenuto dall'Istituto è pari a 2.452 tonnellate, pari, ai prezzi di fine 2017, a circa 85 miliardi di euro.

La Riserva aurea

Le riserve auree sono parte integrante delle riserve ufficiali del paese e rappresentano un presidio di sicurezza per lo svolgimento delle funzioni pubbliche attribuite alla Banca d'Italia.

L'oro detenuto dalla banca centrale svolge diverse funzioni: strumento per sostenere la fiducia nella valuta domestica in presenza di crisi valutarie; garanzia per ottenere prestiti sui mercati internazionali; presidio della stabilità finanziaria; fonte aggiuntiva di reddito se dato in prestito.

Il quantitativo di oro di proprietà dell'Istituto è frutto di una serie di eventi avvenuti negli oltre 120 anni di storia della Banca. Una parte significativa delle riserve auree è stata accumulata nel dopoguerra, quando l'Italia divenne un paese esportatore beneficiando di cospicui afflussi di valuta estera, soprattutto in dollari, che vennero anche convertiti in oro.

L'oro è custodito nei caveau della Banca d'Italia e per quote decrescenti presso alcune banche centrali, tra le quali soprattutto la Federal Reserve di New York. Tale scelta deriva, oltre che da ragioni storiche legate ai luoghi in cui l'oro fu acquistato, anche da una strategia di diversificazione finalizzata alla minimizzazione dei rischi e dei costi.

assorbono circa 20.000 giornate lavorative; sono quasi 150 le persone distaccate a tempo pieno presso altre istituzioni internazionali, soprattutto presso la BCE.

Il personale è assunto con concorsi pubblici aperti a tutti i cittadini dell'Unione europea¹⁰. Anche in uno scenario di progressiva riduzione del numero dei dipendenti, l'Istituto ha mantenuto un regolare flusso di assunzioni che mira all'acquisizione di professionalità specializzate.

La valorizzazione delle diversità fa parte degli indirizzi strategici e dei valori della Banca; è perseguita attraverso interventi specifici per stimolare il riequilibrio di genere nella composizione del personale e per valorizzare le diversità anagrafiche, professionali, di abilità, di orientamento affettivo e, più in generale, attraverso la diffusione di una cultu-

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

A livello nazionale, l'[Amministrazione centrale](#) è articolata in sette Dipartimenti che si compongono di Servizi; all'interno di questi, le Divisioni curano le attività specialistiche in ambito istituzionale, amministrativo e tecnico. Le funzioni di revisione interna, consulenza legale, compliance etica e l'Unità di risoluzione e gestione delle crisi sono alle dirette dipendenze del Direttorio.

L'assetto della Banca comprende, oltre alle Filiali di cui si è già parlato nel paragrafo *La presenza sul territorio*, anche una rete estera articolata in Delegazioni e Addetti finanziari¹¹ che si occupa di tre attività

principali: analizzare gli sviluppi economici nelle aree geografiche di maggior rilievo; svolgere funzioni di consulenza per le rappresentanze diplomatiche italiane; promuovere il sistema paese attraverso relazioni con operatori e istituzioni locali.

¹⁰

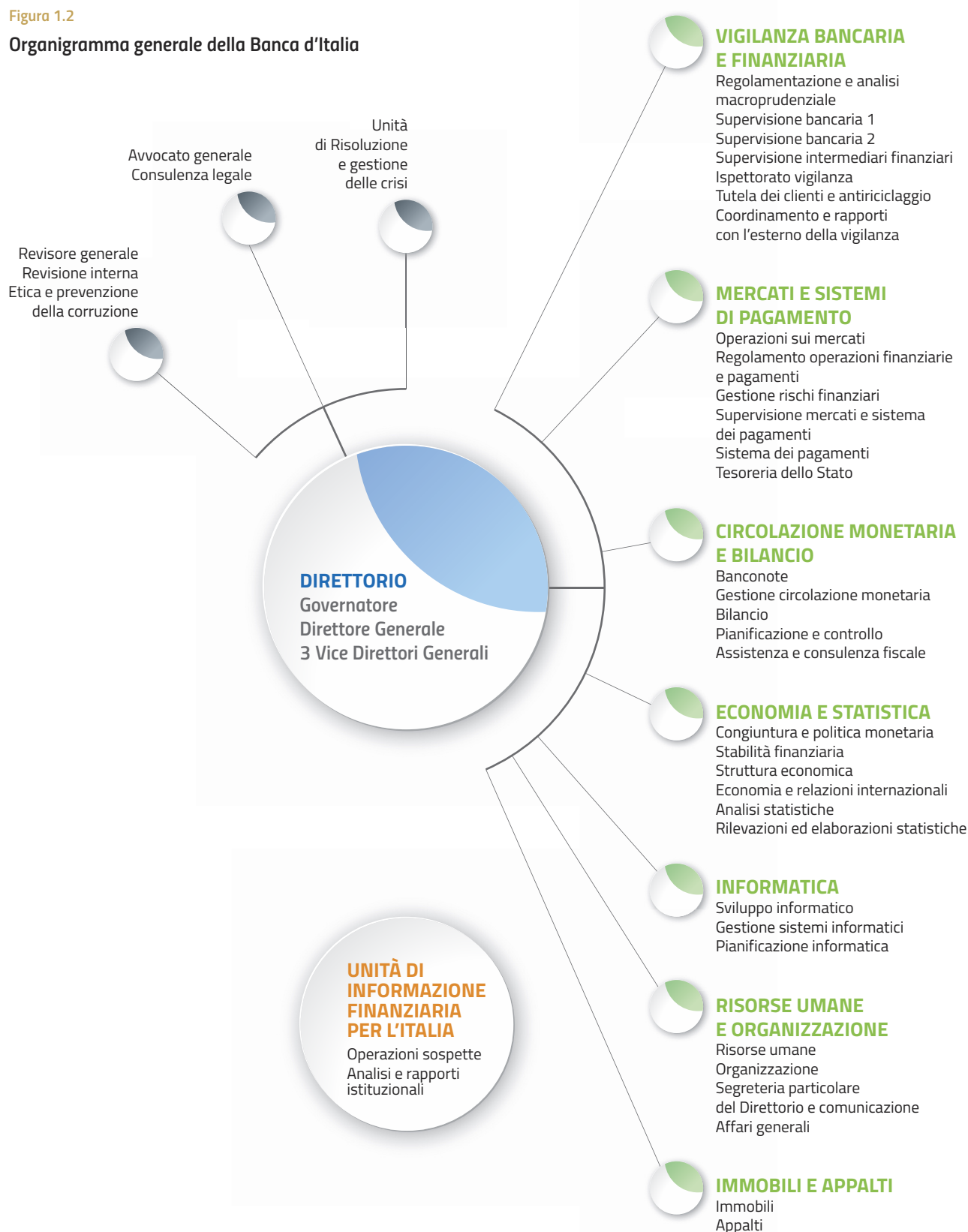
Sul [sito internet](#) della Banca sono presenti informazioni sulle professionalità ricercate e si possono consultare tutti i bandi di concorso.

¹¹

Le Delegazioni sono presenti a New York, Londra e Tokyo; gli Addetti finanziari sono insediati ad Abu Dhabi, Berlino, Il Cairo, Istanbul, Mosca, Nuova Delhi, Pechino, Pretoria, San Paolo, Singapore, Washington e presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea. Il personale della Banca presente in quest'ultima Rappresentanza collabora con le autorità del nostro paese per la stesura di testi normativi di competenza del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea.

Figura 1.2

Organigramma generale della Banca d'Italia



39 Filiali

3 Delegazioni all'estero: Londra, New York, Tokyo





MONETA

Politica monetaria

Banconote

Sistemi di pagamento

Sorveglianza sui mercati e sul sistema dei pagamenti

2 La politica monetaria

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

La moneta è utilizzata per i pagamenti, funziona da unità di misura del valore di beni e servizi scambiati e può essere messa da parte per trasferire potere d'acquisto a una data futura. Per ciascuna di queste funzioni è necessario che si possa fare affidamento sul suo valore futuro. Il perseguimento di questo obiettivo è meno diretto nelle economie moderne di quanto fosse in epoche passate, quando le monete erano d'oro o d'argento e il loro valore era intrinsecamente legato a

quello del metallo che contenevano. La moneta moderna è infatti una moneta fiduciaria, il cui valore cioè risiede nella fiducia: chi la riceve in cambio di un bene o servizio sa di poter trovare successivamente qualcuno disposto a sua volta ad accettarla come mezzo di pagamento; questo, in ultima analisi, dipende dalla fiducia nella capacità dell'emittente di preservarne il valore nel tempo.

Nelle moderne economie la banca centrale è la sola istituzione autorizzata a emettere moneta con corso legale, cioè quella che per legge non può essere rifiutata per pagare un debito. La banca centrale ne regola la produzione e la circolazione, in modo che sia disponibile una quantità adeguata in relazione alle richieste delle persone e delle

imprese. Di solito persone e imprese, per procurarsi il contante, prelevano da un normale conto bancario o postale, e solo di rado hanno occasione di rivolgersi direttamente alla banca centrale: a loro volta le banche commerciali si riforniscono di banconote dalla banca centrale che, in ultima analisi, è l'istituzione che emette le banconote in circolazione.

Nei sistemi economici moderni i pagamenti possono essere effettuati oltre che con la "moneta di banca centrale" (le banconote)¹² anche con la "moneta bancaria", ossia l'insieme dei depositi detenuti dalla clientela presso le banche commerciali. Possono inoltre avvenire in forma cartacea o elettronica.

Come si spiegherà più ampiamente nel paragrafo di questo capitolo che tratta dell'attuazione della politica monetaria, la banca centrale interviene sia sulla quantità di moneta, ad esempio comprando o vendendo titoli, finanziando le banche o imponendo loro obblighi di riserva, sia sul suo prezzo, cioè sul tasso di interesse.

Avendo la moneta carattere fiduciario, per il mantenimento del suo valore nel tempo sono molto importanti le aspettative degli operatori – consumatori, produttori, commercianti, risparmiatori, investitori finanziari – sull'andamento dell'economia e dei prezzi e, soprattutto, sui comportamenti della banca centrale. L'azione di quest'ultima è tanto più efficace quanto più è chiara e credibile; la sua indipendenza da pressioni politiche, la sua capacità di comunicazione e autorevolezza sono essenziali.

La politica monetaria dell'Eurosistema

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

Il Consiglio direttivo è formato dai sei membri del Comitato esecutivo (il Presidente e il Vicepresidente della BCE e altri quattro membri, tutti nominati dal Consiglio europeo) e dai governatori delle banche centrali dei paesi aderenti all'euro. Le decisioni sono prese su base consensuale oppure a votazione¹³. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e lo Statuto della BCE ne assicurano l'indipendenza da ogni altro potere e stabiliscono precise garanzie per i componenti del Consiglio. Questa prerogativa di indipendenza è bilanciata dal dovere di dare conto del proprio operato, attraverso una comunicazione finalizzata a spiegare adeguatamente le proprie decisioni al Parlamento e ai cittadini europei, rendendosi così credibile e responsabile del conseguimento dei propri obiettivi. Gli obiettivi della politica monetaria

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

Per l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il Consiglio direttivo ha adottato la definizione operativa di mantenere l'inflazione nell'area dell'euro, misurata da un indice "armonizzato" dei prezzi dei beni e servizi consumati, su livelli inferiori ma prossimi al 2 per cento nel medio termine. Questa definizione quantitativa dell'obiettivo rende più trasparente l'azione dell'Eurosistema e ne accresce la credibilità. In particolare, il riferimento a "livelli inferiori ma prossimi" segnala che il Consiglio direttivo intende contrastare sia un'inflazione al di sopra della soglia del 2 per cento sia un'inflazione troppo contenuta o la deflazione,

12

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

13

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

definita come una continua riduzione del livello dei prezzi.

Quando l'inflazione corrente e quella attesa si discostano dall'obiettivo in misura significativa e in maniera giudicata non temporanea, la banca centrale reagisce con gli strumenti di cui dispone, in primo luogo modificando i tassi di interesse ufficiali; questi costituiscono, da un lato, il costo delle diverse forme di finanziamento con cui essa fornisce liquidità alle banche commerciali, dall'altro, il rendimento che queste ricevono sui loro depositi presso la banca centrale.

Semplificando al massimo, se l'inflazione sale al di sopra dell'obiettivo (o si prevede che in assenza di un intervento ciò sia destinato ad accadere in un orizzonte di medio termine) i tassi di interesse ufficiali vengono alzati; al contrario, vengono abbassati quando l'inflazione scende (o si prevede che sia destinata a scendere in assenza di contromisure) su valori eccessivamente contenuti. La variazione dei tassi ufficiali, attraverso l'attività delle banche e di altri operatori, si trasmette ai tassi di interesse sui mercati monetari, finanziari e del credito. Ne conseguono effetti sulle decisioni di consumo delle famiglie e di investimento delle imprese. La riduzione o l'aumento della domanda si riflettono, infine, sui prezzi di beni e servizi, contribuendo a riportare l'inflazione verso l'obiettivo.

L'orientamento della politica monetaria viene stabilito dal Consiglio direttivo sulla base delle informazioni più utili per valutare le condizioni economiche e i fattori che possono

allontanare la dinamica dei prezzi da quella coerente con l'obiettivo. Non ci si affida a un solo strumento: il Consiglio prende in considerazione sia l'analisi e la previsione delle principali grandezze macroeconomiche (prezzi, PIL, occupazione) sia le condizioni monetarie, creditizie e finanziarie (crescita dei depositi e dei prestiti bancari, l'andamento dei mercati finanziari).

In condizioni normali i tassi di interesse ufficiali costituiscono lo strumento principale per segnalare l'orientamento della politica monetaria, mentre le operazioni di rifinanziamento delle banche rappresentano lo strumento primario per la sua attuazione. Le banche che si rifinanziano presso la banca centrale possono trasferire la liquidità così ottenuta ad altre banche mediante prestiti sul mercato interbancario, influenzando i tassi di questo mercato e contribuendo ad allinearli con quelli ufficiali. Si realizza in questa maniera una riallocazione della liquidità all'interno del sistema bancario che pone le singole banche in condizione di poter svolgere la loro attività.

Gli effetti della politica monetaria si estendono così, via via, anche ai tassi di interesse su scadenze più lunghe di quelle tipicamente negoziate nel mercato interbancario e su attività finanziarie diverse da quelle dei depositi scambiati tra le banche. Si ha dunque una graduale trasmissione dell'impulso dato dalla banca centrale fissando i propri tassi ufficiali e conducendo le operazioni di politica monetaria fino alla disponibilità e al costo di finanziamenti per le imprese e le famiglie. Attraverso questo meccanismo, la

banca centrale riesce a influenzare la domanda di consumi e investimenti e dunque il livello di attività economica e l'inflazione.

Come altre banche centrali, per contrastare gli effetti della crisi finanziaria del 2007-08 e nell'area dell'euro di quella dei debiti sovrani, negli ultimi anni il Consiglio direttivo della BCE ha introdotto misure di politica monetaria mai utilizzate in precedenza e, per questo, definite "non convenzionali". Questi interventi straordinari si sono resi necessari per diverse ragioni. Innanzitutto le forti tensioni nei mercati finanziari e del credito innescate dalla crisi di fiducia non consentivano più la corretta trasmissione dell'impulso monetario a tutti i settori e a tutte le economie nazionali; è stato quindi indispensabile adottare misure volte a ristabilire il buon funzionamento di tali mercati ed evitare che la contrazione del credito divenisse ancora più grave di quella che si è comunque osservata. A tal fine sono state immesse quantità crescenti di liquidità, per ovviare alle difficoltà incontrate di molte banche di ottenere prestiti nel mercato interbancario, ossia quel segmento dei mercati finanziari nel quale prende avvio il meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Inoltre, i tassi di interesse ufficiali erano già stati ridotti drasticamente, su livelli intorno allo zero, e i margini di manovra su questo strumento si erano quindi sostanzialmente annullati. A partire dal 2014 il rischio di un periodo prolungato di inflazione troppo bassa, o addirittura di deflazione, in un contesto di crescita ancora molto debole dell'attività

economica, è stato quindi contrastato ricorrendo a nuove misure con le quali si è reso l'orientamento monetario ancora più espansivo o "accomodante" mediante l'acquisto di titoli, privati e pubblici (il cosiddetto *quantitative easing*).

Gli acquisti di titoli da parte della banca centrale influenzano l'attività economica e l'inflazione attraverso diversi canali¹⁴. Gli acquisti causano un aumento dei prezzi dei titoli oggetto dell'intervento e quindi una diminuzione dei loro rendimenti (tassi di interesse). Gli investitori che hanno venduto titoli alla banca centrale possono utilizzare la liquidità aggiuntiva così ottenuta per acquistare altre attività finanziarie, non direttamente interessate dalle operazioni della politica monetaria: in questo modo l'impulso monetario viene trasmesso a un'ampia gamma di strumenti di finanziamento del settore privato. Ne discende un miglioramento delle condizioni generali di offerta di finanziamenti (quantità maggiore, tassi di interesse più convenienti) che stimola gli investimenti e i consumi. Per di più l'aumento dei prezzi delle attività finanziarie e di quelle reali induce un incremento del valore della ricchezza delle famiglie, che può ulteriormente favorire i consumi.

Grazie alle misure adottate per contrastare gli effetti delle due crisi, le condizioni di raccolta di liquidità da parte delle banche commerciali dei diversi paesi dell'area dell'euro sono oggi meno eterogenee, i costi di finanziamento per famiglie, imprese e Stati si sono ridotti ed è stato scongiurato il rischio di deflazione, evitando scenari macroeconomici molto avversi.

L'attuazione della politica monetaria

La Banca d'Italia contribuisce non solo alla definizione della politica monetaria per l'area dell'euro, con la partecipazione del Governatore alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE e con le analisi interne e condivise nell'Eurosistema, ma anche, insieme alle altre BCN, alla sua attuazione. In virtù del principio di decentramento operativo, la Banca d'Italia conduce le operazioni di politica monetaria con le banche attive in Italia, accertandone i requisiti di idoneità e verificando l'adeguatezza dei titoli e dei crediti che esse forniscono in garanzia a fronte dei finanziamenti ricevuti.

L'attuazione della politica monetaria costituisce un processo complesso. In condizioni normali, come quelle prevalenti prima della crisi finanziaria del 2007-08, il primo passaggio è rappresentato dalla stima del fabbisogno di liquidità del sistema bancario: la Banca d'Italia aggiorna regolarmente questa stima per l'insieme delle banche italiane, contribuendo alla definizione del fabbisogno complessivo per l'intera area dell'euro. Tale fabbisogno, il denominato deficit strutturale di liquidità, si determina prevalentemente come somma di tre componenti: le banconote in circolazione, i depositi della Pubblica amministrazione e i depositi che le banche commerciali devono detenere presso la banca centrale, la cosiddetta riserva obbligatoria. Questa è definita in proporzione (l'1 per cento dal 2012) delle loro passività a breve termine, quali depositi e titoli di

debito con una scadenza inferiore a due anni.

La banca centrale dosa la quantità di liquidità che offre al sistema bancario in misura prossima al deficit strutturale, determinando così una situazione di equilibrio complessivo tra domanda e offerta. All'interno del sistema singole banche possono non essere in equilibrio: quelle che devono finanziare un deficit di liquidità chiederanno prestiti alle banche che sono in surplus (questi scambi costituiscono il "mercato interbancario", a cui si è fatto cenno in precedenza) oppure si rivolgeranno direttamente alla banca centrale, ricorrendo a operazioni "su iniziativa delle controparti", a un tasso di interesse superiore a quello dei finanziamenti concessi all'intero sistema bancario.

Gli strumenti

La banca centrale soddisfa il fabbisogno di liquidità del sistema bancario mediante le operazioni "di mercato aperto": immette o drena liquidità concedendo credito alle banche commerciali o ricevendo un deposito dalle stesse; può effettuare altresì acquisti o vendite di attività finanziarie. Convenzionalmente si fa riferimento al primo

¹⁴

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

Negli anni della crisi finanziaria del 2007-08 e del debito sovrano nell'area dell'euro, l'Eurosistema ha introdotto una serie di misure non convenzionali di politica monetaria.

In passato il volume dei fondi offerti dalla banca centrale per il rifinanziamento era stabilito in anticipo e poi ripartito tra le banche con un'asta competitiva in funzione del tasso. Dalla fine del 2008 le operazioni di rifinanziamento sono invece condotte a tasso

fisso e prevedono l'aggiudicazione di tutti i fondi richiesti dalle banche.

La durata delle operazioni a più lungo termine, che prima della crisi finanziaria del 2007-08 era fino a tre mesi, è stata aumentata in più fasi. Tra la fine del 2011 e i primi mesi del 2012 sono state condotte operazioni con durata pari a tre anni (*Longer-Term Refinancing Operations*, LTRO). Successivamente sono state con-

Le operazioni non convenzionali dell'Eurosistema

dotte due serie di "operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine" (TLTRO nell'acronimo inglese dove la prima "T" sta per *Targeted*), annunciate rispettivamente nel 2014 e nel 2016. In queste operazioni non solo la durata è stata allungata ulteriormente fino a quattro anni, ma sono stati previsti incentivi di costo per le banche partecipanti connessi con l'andamento del credito da loro erogato a società non finanziarie e famiglie^a. L'ultima di queste operazioni scadrà nel 2021.

Sono inoltre stati avviati programmi di acquisto definitivo di titoli, condotti direttamente dalle singole banche centrali nazionali (il *quantitative easing* a cui si è fatto già riferimento). La Banca d'Italia ha acquistato titoli di Stato italiani, obbligazioni bancarie garantite, obbligazioni di imprese e attività oggetto di cartolarizzazione (*asset-backed securities*, ABS).

Tra il 2006 e il 2017, per effetto di queste misure, la dimensione del bilancio dell'Eurosistema è cresciuta di quattro volte; il bilancio della Banca d'Italia è aumentato da circa 200 miliardi di euro a oltre 900 miliardi. Dal 2011 al 2014 l'aumento è stato dovuto principalmente alle operazioni di ri-

^aNella prima serie di TLTRO l'incentivo era costituito dalla possibilità per la banca partecipante di ottenere ulteriori fondi dalla banca centrale a condizione che l'andamento dei prestiti netti erogati a società non finanziarie e famiglie soddisfacesse determinati criteri quantitativi. Nella seconda serie l'incentivo è stato invece di costo: al verificarsi dei criteri sui prestiti la banca partecipante paga alla banca centrale il tasso di interesse applicato da quest'ultima sui depositi a un giorno (*deposit facility*) invece del più elevato tasso sulle operazioni principali di rifinanziamento.

tipo di attività con l'espressione "operazioni di rifinanziamento o di impiego" e al secondo con l'espressione "operazioni a carattere definitivo". Stabilendo le condizioni applicate a queste transazioni la banca centrale guida i tassi di interesse di mercato verso livelli coerenti con il proprio orientamento di politica monetaria.

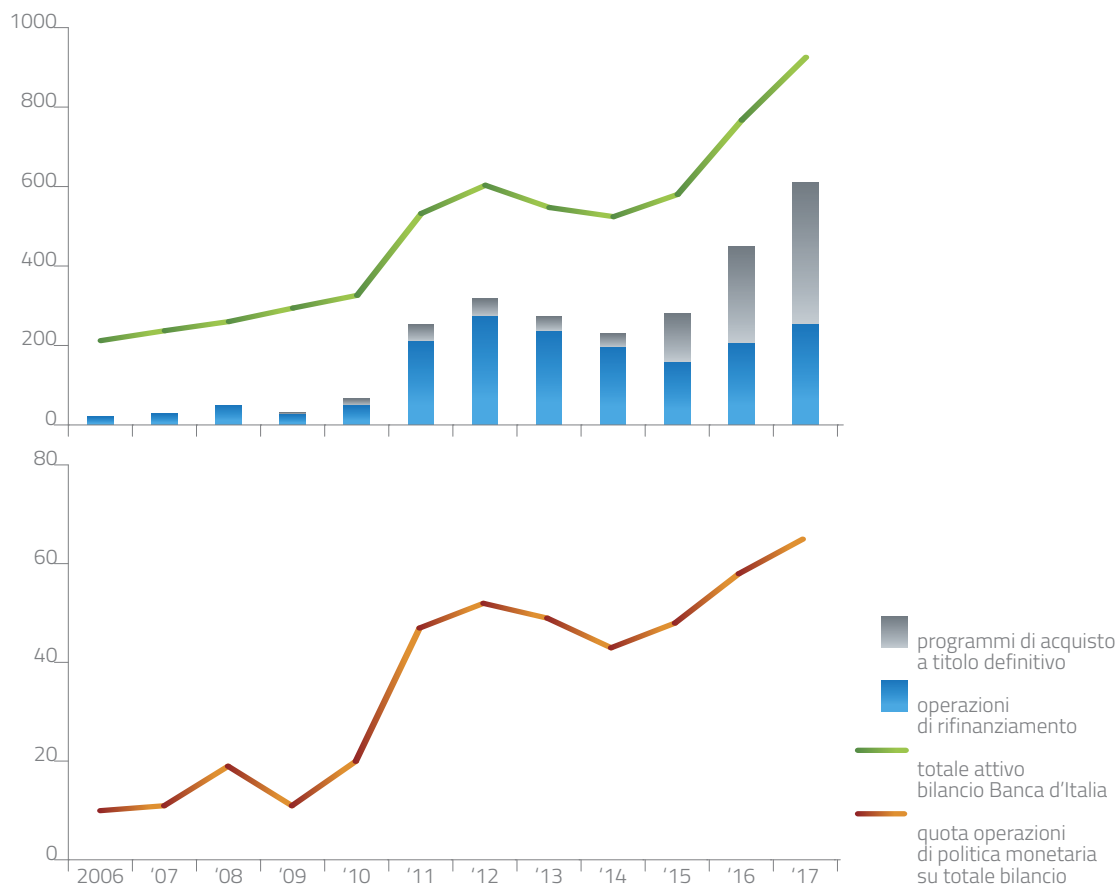
Nel quadro operativo dell'Eurosistema le operazioni di rifinanziamento si distinguono ulteriormente, in funzione della durata, tra "operazioni di rifinanziamento principale", con scadenza settimanale, e "operazioni a più lungo termine", generalmente con scadenza trimestrale ma che possono avere anche durata maggiore.

Diversamente dalle operazioni di mercato aperto, che influenzano su iniziativa della banca centrale il livello delle riserve dell'intero sistema, nelle operazioni su iniziativa delle controparti è la banca commerciale che richiede alla banca centrale di effettuare la transazione per fronteggiare esigenze specifiche di liquidità: può

finanziamento, mentre negli anni successivi è stato preponderante il ruolo dei programmi di acquisto. Nello stesso periodo la quota complessiva di attività detenute a seguito delle operazioni di politica monetaria sul totale del bilancio è aumentata dal 10 a oltre il 60 per cento.

Operazioni di politica monetaria e bilancio della Banca d'Italia

(consistenze di fine anno; miliardi di euro e valori percentuali)



chiedere un prestito ("refinanziamento marginale") o depositare riserve in eccesso ("deposito overnight")¹⁵. Sia la durata del prestito sia quella del deposito sono a un giorno, eventualmente rinnovabile.

Come già accennato, negli ultimi anni il Consiglio direttivo della BCE ha introdotto misure definite "non

convenzionali" che hanno comportato modifiche sostanziali nell'attuazione della politica monetaria.

Come qualsiasi creditore anche la banca centrale si espone al rischio di mancato rimborso quando eroga fondi a una banca commerciale attraverso un'operazione di politica monetaria. Per mitigare questo

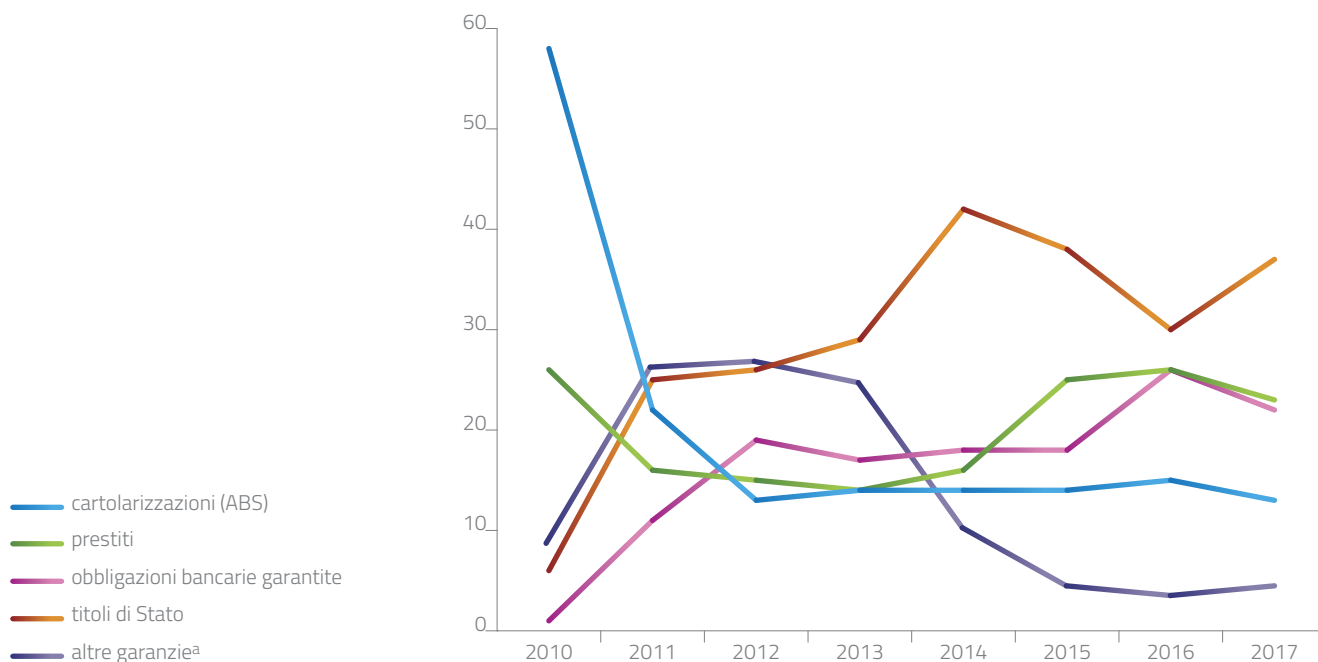
15

I tassi di interesse applicati dalla banca centrale a queste operazioni sono prestabiliti e di regola sono rispettivamente superiori e inferiori ai tassi delle operazioni di mercato interbancario di pari durata. Non sono previsti limiti né all'ammontare ottenibile del refinanziamento marginale, fatto salvo l'obbligo di costituire in garanzia una quantità sufficiente di attività idonee, né a quello del deposito overnight.

Figura 2.1

Composizione delle garanzie depositate presso la Banca d'Italia dalle controparti italiane

(principali tipologie di garanzie; valori percentuali di fine anno)



^aIncludono obbligazioni bancarie non garantite, titoli societari, titoli garantiti dallo Stato e titoli emessi da organismi internazionali.

rischio, l'azione dell'Eurosistema si fonda su due pilastri: l'idoneità delle controparti, cioè delle banche commerciali che richiedono la liquidità, e quella delle attività poste a garanzia delle operazioni di rifinanziamento.

Le controparti e le garanzie

La Banca d'Italia cura i rapporti con le banche operanti in Italia ai fini della loro partecipazione alle operazioni di politica monetaria. Per essere riconosciuta come controparte idonea una banca deve essere solida sul piano patrimoniale,

soddisfare alcuni requisiti amministrativi e tecnico-operativi ed essere assoggettata al regime di riserva obbligatoria.

Nel caso in cui una controparte non soddisfi i requisiti regolamentari sul capitale o si trovi comunque in una situazione che ne metta a rischio la capacità di ripagare il prestito ricevuto, la Banca d'Italia segue le procedure previste dall'Eurosistema che, a seconda dei casi, possono portare alla decisione del Consiglio direttivo della BCE di limitare, sospendere o escludere per motivi prudenziali l'accesso della controparte alle operazioni di politica monetaria.

Per fronteggiare le conseguenze che deriverebbero da un eventuale mancato rimborso, i finanziamenti sono erogati solo a fronte di garanzie di adeguata qualità, nella forma di titoli o di prestiti concessi dalle banche alle imprese non finanziarie dell'area.

L'Eurosistema stabilisce le caratteristiche che le attività devono soddisfare per essere considerate garanzie valide, definite in base al tipo di strumento, alla sua valuta di denominazione e all'affidabilità creditizia dell'emittente. Per i titoli si aggiunge il requisito di essere scambiati su mercati sufficientemente attivi. La Banca d'Italia con-

trolla costantemente le garanzie depositate dalle banche italiane – e lo stesso fanno le altre BCN per i rispettivi sistemi bancari – verificando che rimangano costantemente soddisfatti i requisiti di idoneità e la capienza totale rispetto al finanziamento accordato.

L'importo del finanziamento che può essere erogato è pari al valore delle attività portate in garanzia meno una percentuale, detta scarto di garanzia o *haircut*. Questo margine protegge la banca centrale nel caso in cui la controparte non dovesse rimborsare il finanziamento e, contemporaneamente, il prezzo di eventuale vendita della garanzia risultasse inferiore al valore attribuitole al momento della concessione del finanziamento.

Negli ultimi anni le banche italiane hanno depositato presso la Banca d'Italia garanzie nell'ordine di 300 miliardi di euro, con un massimo di quasi 400 miliardi nel 2012. Si tratta di dimensioni molto superiori a quelle dell'effettivo rifinanziamento ottenuto, che ha oscillato intorno ai 200 miliardi. Alla fine del 2017 i titoli di Stato, italiani e non, costituivano il 37 per cento delle garanzie depositate dalle banche italiane; i prestiti bancari contribuivano per un quarto (fig. 2.1).

Nel settembre 2014 la Banca d'Italia, dando attuazione a un indirizzo dell'Eurosistema mirato ad accrescere la flessibilità della disciplina delle garanzie, ha deciso di ammettere anche portafogli di prestiti a imprese non finanziarie e portafogli di mutui residenziali alle famiglie. Ciò ha consentito alle banche italiane, in particolare a quelle medio-piccole, di disporre di volumi più

elevati di attività utilizzabili come garanzie e dunque poter richiedere maggiori rifinanziamenti dalla Banca d'Italia. Tale scelta ha quindi favorito indirettamente la concessione di prestiti alle piccole e medie imprese italiane.

Le operazioni di emergency liquidity assistance (ELA)

Le banche costituiscono garanzie a favore della banca centrale anche a fronte di operazioni di credito di ultima istanza (*emergency liquidity assistance*, ELA). Si tratta di finanziamenti a carattere straordinario concessi a banche che, pur soddisfacendo i requisiti patrimoniali, si trovano in crisi di liquidità e non dispongono di ulteriori canali di accesso al mercato¹⁶. Attraverso queste operazioni le banche centrali contrastano il cosiddetto rischio sistemico, ossia l'eventualità che la crisi di un singolo intermediario abbia effetti di contagio sul resto del sistema bancario.

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

La Banca d'Italia può erogare finanziamenti ELA su richiesta di banche italiane in crisi di liquidità, come fanno le altre BCN per gli intermediari dei rispettivi paesi. La decisio-

ne di erogare il prestito è presa al termine di un'istruttoria in cui si valuta la sua effettiva necessità, la disponibilità di garanzie, la possibilità di soluzioni alternative e il rischio sistemico.

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

¹⁶

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

3 Le banconote

Bancomat, carte di credito, carte prepagate, smartphone, bonifici, assegni: oggi i pagamenti possono essere effettuati in molti modi. Secondo un'indagine condotta dalla Banca Centrale Europea (BCE)¹⁷ il contante resta tuttavia lo strumento più usato dai cittadini dell'area dell'euro per i pagamenti di piccolo importo.

Alla base di questa centralità del contante tra i mezzi di pagamento vi sono diverse ragioni. Innanzitutto è l'unico strumento di pagamento ad avere corso legale. Il suo impiego è gratuito e anonimo e la riservatezza viene garantita. Il contante può infine essere usato in casi di emergenza, ad esempio se le apparecchiature per i pagamenti con le carte non funzionano o se sono stati superati i loro limiti di utilizzo.

Oltre a essere uno strumento di pagamento, il contante può essere utilizzato come riserva di valore, analogamente ai depositi bancari o postali.

Perché le banconote funzionino come strumento di pagamento è fondamentale che ne siano assicurate la disponibilità e la qualità, quest'ultima intesa come autenticità e buono stato di conservazione. Garantire la disponibilità e la qualità dei biglietti in circolazione è l'obiettivo principale della funzione di emissione che nel nostro paese

¹⁷ H. Esselink e L. Hernández, *The use of cash by households in the euro area*, European Central Bank, Occasional Paper Series, 201, 2017.

Figura 3.1

Banconote in euro in circolazione - area dell'euro e Italia

(dati in miliardi di euro)

Fonte: elaborazioni su dati BCE e Banca d'Italia



è esercitata dalla Banca d'Italia in base ai principi e alle regole fissati nell'Eurosistema.

La Banca d'Italia produce la quantità di banconote ad essa assegnata, la immette in circolazione e provvede al ritiro e alla sostituzione dei biglietti deteriorati, anche a livello locale, attraverso la rete delle Filiali. Conduce inoltre attività di studio e sperimentazione di nuove caratteristiche di sicurezza dei biglietti, svolgendo anche il ruolo di *Main R&D Test Print Centre* dell'intero Eurosistema. Contribuisce alla determinazione dei quantitativi da produrre e partecipa alla definizione di indirizzi comuni circa la qualità della circolazione; concorre all'azione di contrasto della contraffazione. Infine, esercita poteri di controllo sui gestori del contante e, in caso di

inosservanza delle regole da parte di questi ultimi, può adottare provvedimenti sanzionatori e di divieto di ricircolo delle banconote.

L'uso del contante

Dall'avvio dell'Unione economica e monetaria (UEM) il valore delle banconote in circolazione nell'area dell'euro è cresciuto stabilmente. In Italia si è registrata una flessione dalla fine del 2011 in corrispondenza dell'introduzione del limite di 1.000 euro per i pagamenti in contanti; i tagli alti di banconote, meno utilizzati, sono stati riversati presso la Banca d'Italia. Dal 2016 il valore delle banconote in circolazione nel nostro paese ha ripreso a crescere, in seguito all'innalzamento a 3.000

euro del tetto per i pagamenti in contanti (fig. 3.1)¹⁸.

Le abitudini di pagamento dei consumatori sono comunque in evoluzione: dal 2006 al 2016 il numero pro capite di operazioni annue effettuate con strumenti diversi dal contante è cresciuto in Italia da 62 a 95, nell'area dell'euro da 167 a 231.

L'euro

La funzione di emissione comprende diverse attività: dalla determinazione delle quantità di banconote da produrre allo sviluppo di nuove

¹⁸ L. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

caratteristiche di sicurezza, dalla realizzazione fisica dei biglietti alla loro distribuzione e al ritiro di quelli deteriorati.

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

Nello svolgimento della funzione di emissione la Banca d'Italia ha come interlocutori gli operatori professionali del contante, cioè banche, Poste Italiane spa e gli istituti di vigilanza privata autorizzati dalle Prefetture al trasporto e alla custodia dei valori (le cosiddette società di servizi)¹⁹; collabora inoltre con altre autorità e istituzioni (ad esempio la Guardia di finanza e il Ministero dell'Economia e delle finanze) e, in misura più limitata, offre direttamente servizi al pubblico.

La Banca svolge anche un'azione di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo attraverso l'analisi e la valutazione di dati sulle operazioni eseguite presso le proprie Filiali da parte dei soggetti privati – per esempio il cambio di banconote e monete – e da parte delle banche, per i prelievi e versamenti di contante. Le segnalazioni di operazioni sospette vengono inoltrate all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF).

Le banconote e la nuova serie Europa

Le banconote, anche se il loro uso è tanto comune che può non essere facile rendersene conto, sono prodotti industriali a elevato contenuto tecnologico. Devono essere difficili da riprodurre per i falsari ma semplici da controllare per gli operatori e per i cittadini²⁰; devono essere sicure per la salute delle persone, resistenti all'uso e ai più comuni "incidenti" legati a un utilizzo quotidiano, ad esempio possono essere dimenticate in indumenti messi in lavatrice; pur avendo tutte queste caratteristiche, devono essere prodotte al costo più basso possibile.

Per mantenere le banconote all'avanguardia dal punto di vista tecnologico sono essenziali le attività di ricerca e sviluppo. Le caratteristiche di sicurezza delle banconote²¹, infatti, perdono progressivamente efficacia: quando sono nuove assicurano una protezione massima, mentre con il tempo progredisce la capacità di imitazione dei falsari.

Il principale obiettivo delle attività di ricerca e sviluppo è mantenere elevato il divario tra le caratteristiche di sicurezza di una banconota autentica e quelle imitate dai falsari, in modo da porre il maggior numero possibile di ostacoli alla contraffazione. A questo scopo, ci si basa anche sull'analisi dei biglietti falsificati e sulla continua valutazione dei rischi associati all'evoluzione tecnologica.

Dal 2 maggio 2013 è iniziata, con il biglietto da 5 euro, l'emissione della seconda serie di banconote in euro. La cosiddetta "serie Europa" è pro-

seguita con i tagli via via più elevati. Attualmente sono in produzione i biglietti da 100 e 200 euro che chiuderanno la serie, dopo la decisione assunta dall'Eurosistema nel 2016 di cessare, dalla fine del 2018, l'emissione del biglietto da 500 euro²².

Oltre alle caratteristiche di sicurezza, è molto importante anche l'aspetto grafico delle banconote, che deve aiutare a riconoscere con immediatezza il valore del biglietto. Inoltre, come hanno sempre fatto

19

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

20

Il controllo dell'autenticità della banconota da parte dei singoli cittadini può essere effettuato con tre semplici gesti: toccare un biglietto per percepirne gli elementi in rilievo, guardarlo per osservare i segni in controluce e muoverlo per individuare gli elementi che cambiano colore. Sono poche azioni ma tutte importanti, perché i falsari tendono a concentrarsi solo su alcuni requisiti di sicurezza della banconota.

21

Le caratteristiche di sicurezza delle banconote sono quegli elementi che consentono di verificare l'autenticità delle banconote a più livelli: da parte del pubblico, degli operatori di mercato, degli addetti agli sportelli delle banche e di Poste Italiane spa, delle banche centrali. Per i biglietti della seconda serie dell'euro, per esempio, i principali sono la filigrana incorporata nella carta, il filo di sicurezza, il numero verde smeraldo che indica il valore del biglietto, la finestra con il ritratto di Europa.

22

La decisione tiene conto dei timori riguardo alla possibilità che questa banconota possa agevolare lo svolgimento di attività illecite. Il biglietto da 500 euro continuerà ad avere corso legale e potrà quindi essere ancora utilizzato come mezzo di pagamento e riserva di valore e potrà essere cambiato a tempo indeterminato presso le BCN.

nella storia, le banconote devono trasmettere l'idea di appartenenza a una comunità.

Per questo motivo, sulle banconote in euro sono raffigurati elementi e stili che hanno segnato la storia dell'architettura europea. Le immagini non si riferiscono a singoli paesi e non riproducono opere realmente esistenti, ma richiamano una produzione artistica e culturale europea comune: le finestre e i portali simboleggiano lo spirito di apertura e di cooperazione tra i paesi, mentre i ponti sono una metafora del dialogo tra i popoli europei, nonché tra l'Europa e il resto del mondo. Le 12 stelle dell'Unione europea ne rappresentano il dinamismo e l'armonia.

Il tema "epoche e stili", attraverso la raffigurazione di elementi architettonici, è rimasto lo stesso anche nella seconda serie delle banconote in euro, dedicata alla figura mitologica di Europa.

La produzione delle banconote

Decidere quante banconote stampare è una scelta delicata. Produrre biglietti in eccesso sarebbe costoso, produrne meno del necessario sarebbe rischioso, perché potrebbero derivarne problemi per lo svolgimento delle transazioni economiche, generando in casi estremi sfiducia nell'utilizzo del contante.

Per fare in modo che gli operatori economici abbiano sempre a disposizione il quantitativo di banconote necessario bisogna tener conto di un insieme di fattori: l'evol-

uzione della domanda, la quantità di banconote in circolazione ancora in buono stato, quelle che presumibilmente andranno distrutte perché rovinare, quelle da tenere come riserva per far fronte a situazioni di emergenza.

Sulla base di questi elementi la BCE e le BCN individuano annualmente l'ammontare di biglietti da stampare.

A ciascuna banca centrale nazionale è assegnata ogni anno una quota di produzione di banconote, proporzionale alla partecipazione al capitale della BCE, che consiste nella stampa di un numero limitato di tagli (da uno a tre) per motivi di specializzazione produttiva e di efficienza. Ogni BCN consegna all'Eurosistema la quantità di banconote assegnata, nei tempi e secondo parametri di qualità predefiniti, sostenendone i costi di fabbricazione.

Le BCN decidono autonomamente come fornire la quota di competenza: possono avvalersi di una stamperia interna o pubblica, come la Banca d'Italia, oppure rivolgersi a produttori privati, autorizzati dalla BCE. Nell'ambito di questa cornice esistono dunque due poli: uno pubblico, costituito dalle BCN dotate di stamperie interne, e uno privato, formato da quelle che si rivolgono a stamperie presenti sul mercato.

Il polo pubblico assicura il mantenimento presso le banche centrali del know-how necessario e garantisce la continuità delle forniture di banconote, agevolando eventuali interventi in situazioni di emergenza. Le stamperie interne sono inoltre incaricate in via esclusiva dello sviluppo delle nuove serie di banconote e cooperano tra loro per miglio-

rare continuamente l'efficienza del processo di produzione.

Qualunque sia la stamperia che l'abbia prodotta, la banconota deve possedere caratteristiche uniformi. Questo risultato viene conseguito attraverso diverse attività: la validazione del processo produttivo, il controllo dei fornitori²³, l'adozione di un sistema comune di gestione della qualità, una serie di test da eseguire in ogni fase del processo di lavorazione. Sia le BCN sia le stamperie autorizzate devono rispettare adempimenti e requisiti definiti dalla BCE in materia di sicurezza anticrimine, qualità, ambiente e salute, sicurezza sul lavoro. La presenza dei requisiti è sottoposta periodicamente a verifica da parte della BCE.

La stamperia della Banca d'Italia

Presso lo stabilimento di via Tuscolana, a Roma²⁴, si realizza l'intero processo di produzione, che si arti-

23

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

24

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

cola in due principali fasi di lavorazione: la stampa vera e propria, dalla carta filigranata ai fogli stampati e numerati, e poi le attività di taglio e di confezionamento.

La stamperia della Banca d'Italia, il cui parco macchine è composto da più linee di stampa e da diversi sistemi di taglio, selezione e confezionamento, è in grado di produrre circa un miliardo di banconote all'anno. Nella figura 3.2 sono rappresentati i volumi di produzione realizzati dalla Banca nell'ultimo decennio.

Per garantire la qualità delle banconote e il raggiungimento dei volumi di produzione richiesti sono impiegati impianti e macchinari complessi, che consentono un'au-

tomazione elevata dei processi di lavorazione e per i quali viene assicurato un allineamento continuo all'innovazione tecnologica.

Attualmente sono in stampa i tagli da 20 e da 50 euro e in preparazione i nuovi biglietti da 100 e 200 euro della serie Europa.

Per le capacità di sviluppo maturate all'interno della propria stamperia, alla Banca è stato assegnato nel 2012 il ruolo di *Main R&D Test Print Centre* dell'Eurosistema, ovvero di centro principale per la ricerca, lo sviluppo e la stampa pilota, con il compito di sperimentare soluzioni tecniche innovative nella produzione di banconote e sviluppare i nuovi tagli della seconda serie dell'euro. Sulla base dei risultati

ottenuti, nel 2016 la BCE ha confermato l'attribuzione del ruolo alla Banca d'Italia per altri quattro anni, fino al 2020.

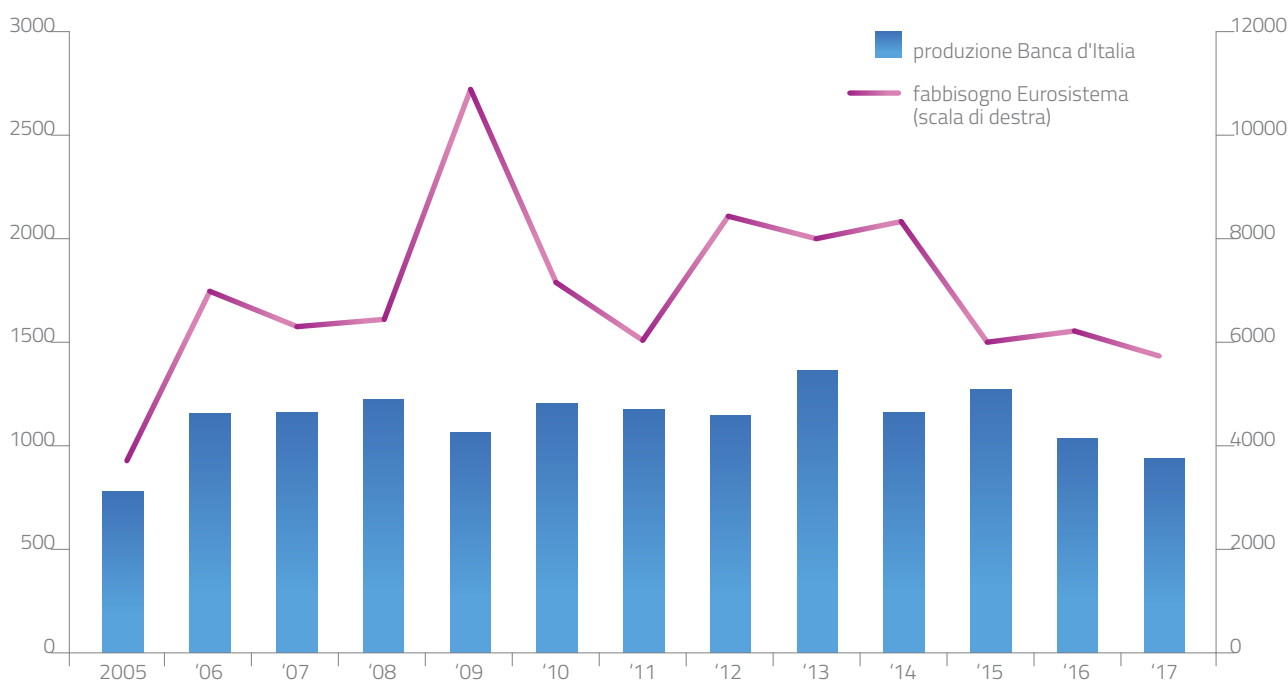
La distribuzione delle banconote e i controlli di qualità

Tutte le banche centrali hanno bisogno dell'intera gamma dei tagli per rifornire il proprio paese, ma ciascuna stamperia produce solo alcuni di essi. Dopo la produzione le banconote devono pertanto essere distribuite, prima tra le BCN, poi capillarmente all'interno di ciascuno Stato. Il processo di distribuzione e di controllo dei bi-

Figura 3.2

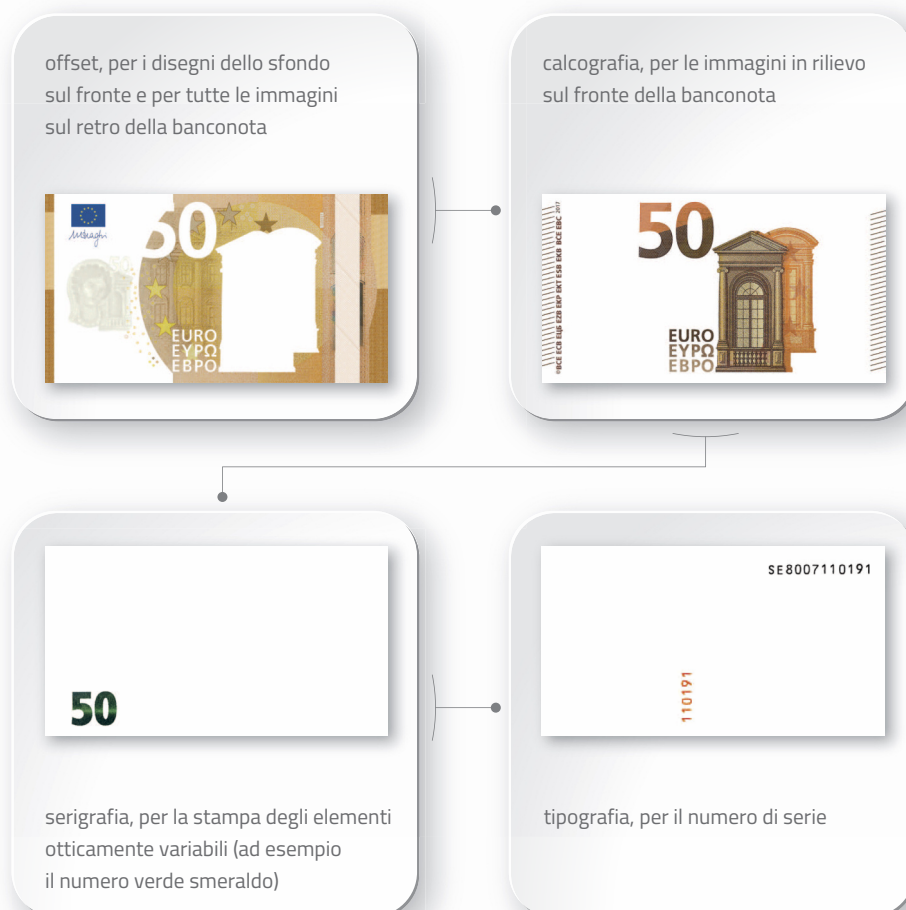
Fabbisogno banconote dell'Eurosistema e produzione della Banca d'Italia (milioni di banconote)

Fonte: Banca d'Italia, BCE



Le fasi di realizzazione di una banconota

La realizzazione di una banconota inizia con la definizione del disegno artistico o bozzetto. Successivamente vengono individuate le porzioni del disegno che saranno realizzate con le diverse tecniche di stampa, illustrate schematicamente con riferimento al biglietto da 50 euro.



Segue poi la fase della flessografia, per l'applicazione dello strato di vernice trasparente sulle banconote da 5 e 10 euro della serie Europa.

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

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

glietti è articolato e coinvolge anche soggetti privati. I trasporti delle banconote tra paesi diversi sono pianificati a livello centralizzato dalla BCE e avvengono nel rispetto di norme comuni che garantiscono i necessari livelli di

sicurezza. Nel biennio 2016-2017 sono stati effettuati in media 16 movimenti fondi all'anno da e verso l'Italia.

La Banca d'Italia stima il fabbisogno di banconote delle varie aree geografiche del nostro paese e, te-

nendo conto della capacità di stoccaggio dei locali dove queste sono custodite e dei tempi di trasporto per i rifornimenti, distribuisce le banconote alle proprie Filiali. Queste, a loro volta, forniscono le banche e Poste Italiane spa, che

consegnano poi i biglietti al pubblico mediante i loro sportelli²⁵.

Le banconote che circolano sono in parte di nuova emissione, cioè appena stampate, ma in prevalenza sono quelle già messe in circolazione e "usate"; sarebbe infatti troppo costoso far circolare solo biglietti nuovi. Per garantire che siano in buono stato e autentiche, le banconote vengono sottoposte a frequenti controlli da parte degli operatori professionali del contante e della Banca d'Italia.

Gli operatori professionali del contante possono rimettere sul mercato, mediante sportelli automatici, banconote usate solo se queste hanno superato controlli di autenticità e di adeguata qualità ("idoneità") effettuati attraverso apparecchiature sottoposte a verifica da parte di una delle BCN dell'Eurosi-

stema, secondo procedure comuni di test.

Per avere la certezza che gli operatori professionali svolgano correttamente il loro lavoro, la Banca d'Italia effettua controlli sulla loro organizzazione e sulle apparecchiature utilizzate.

Dall'avvio, nel 2012, delle attività di controllo sugli operatori professionali del contante, la Banca d'Italia ha effettuato 109 ispezioni sul funzionamento delle apparecchiature e sugli assetti organizzativi; inoltre, nell'ambito di accertamenti svolti presso 135 banche, sono stati esaminati più di 2.000 macchinari per la selezione e la verifica delle banconote.

Questa attività ha consentito alla Banca di individuare e correggere numerose situazioni irregolari. I problemi che si riscontrano più di fre-

quente riguardano controlli non sufficientemente accurati da parte degli operatori professionali e la possibilità di rimettere in circolazione banconote false o troppo deteriorate. In questi casi la Banca d'Italia chiede che vengano adottati i provvedimenti necessari e, nei casi più gravi, vieta all'operatore di far ricircolare le banconote e/o irroga san-

25

Per l'introduzione di una nuova serie di banconote occorre un periodo di preparazione, di solito 8-9 mesi dal momento in cui le sue caratteristiche sono rese note al pubblico, per poter effettuare l'attività di adeguamento dei software di riconoscimento dei biglietti sulle apparecchiature che trattano il contante o accettano banconote in pagamento (per esempio casse della grande distribuzione e distributori automatici). La Banca d'Italia offre assistenza agli operatori anche prestando le banconote (non ancora in circolazione), per far sì che il pubblico possa utilizzare per i propri pagamenti tutte le banconote aventi corso legale, anche quelle nuove, non appena entrano in circolazione.

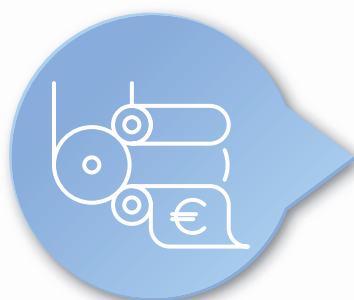
Figura 3.3

Il viaggio della banconota – il tragitto europeo



DEFINIZIONE DEI QUANTITATIVI DI BANCONOTE DA STAMPARE

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



LE BANCONOTE VENGONO STAMPATE

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



LE BANCONOTE VENGONO DISTRIBUITE TRA LE BCN

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

Figura 3.4

Il viaggio della banconota – il tragitto nazionale

LE BANCONOTE SONO DISTRIBUITE SUL TERRITORIO NAZIONALE

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



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

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

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



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

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

zioni. Inoltre, la Banca coinvolge gli operatori in una costante azione di sensibilizzazione, attraverso incontri dedicati e lettere di intervento, oltre a iniziative di formazione, alle quali contribuiscono anche le Filiali. Anche grazie alla costante azione di controllo, le condizioni del settore sono complessivamente migliorate nel tempo: gli accertamenti condotti nel 2017 si sono conclusi con risultati per lo più positivi. Anche in relazione ai controlli stringenti che la Banca ha effettuato, è cominciato da alcuni anni un processo di aggregazione degli operatori. Le società di servizi che ricircolano banconote

sono diminuite da circa 70 nel 2012 a poco più di 30 alla fine del 2017; gli operatori più fragili e rischiosi sono usciti dal mercato.

La Banca d'Italia svolge anche in via diretta attività di controllo della qualità delle banconote, attraverso le verifiche che effettua su quelle riversate ai propri sportelli dagli operatori professionali. Dopo la verifica, rimette in circolazione i biglietti autentici e in buono stato, mentre elimina dal mercato, triturandoli, quelli non più idonei. Le banconote pertanto entrano ed escono dalla circolazione ad opera delle banche centrali. Anche in quest'ultima fase

di trattamento dei biglietti c'è attenzione per gli impatti ambientali; una quota superiore all'80 per cento delle banconote logore ridotte in frammenti nel processo di selezione del contante è inviata dalla Banca a impianti di termovalorizzazione, analogamente a quanto avviene nelle altre banche centrali dell'Eurosistema.

Con il recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio²⁶ i poteri di vigilanza della Banca d'Italia sulle

²⁶ Direttiva UE/2015/849.

società di servizi che trattano le banconote in euro si sono ampliati, includendo quelli normativi, di controllo e sanzionatori per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Da luglio 2017, la Banca ha il compito di individuare i requisiti che le società di servizi devono possedere per poter svolgere l'attività di trattamento del contante ed essere iscritte in un apposito elenco.

La lotta alla contraffazione

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

biglietti in circolazione.

L'azione di contrasto alla contraffazione richiede innanzitutto che la banconota falsa sia ritirata il prima possibile dalla circolazione. Pertanto, gli operatori professionali del contante che vengano in possesso di una banconota di dubbia autenticità devono inviarla alla Banca d'Italia, unica autorità competente nel paese a dichiarare se la banconota è autentica o contraffatta.

Figura 3.5

I controlli sul ciclo del contante



SULLE BANCONOTE

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



SUGLI OPERATORI PROFESSIONALI

La Banca d'Italia verifica che gli operatori professionali rispettino le regole europee e nazionali sulla circolazione delle banconote.



SULLE APPARECCHIATURE PER IL TRATTAMENTO DELLE BANCONOTE

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

Fino a quel momento la banconota è solo "sospetta di falsità".

In seconda istanza, la banconota sospetta deve essere analizzata dagli esperti della Banca d'Italia, che si avvalgono anche di strumenti per rilevare le caratteristiche di sicurezza non percepibili alla vista, al tatto o mediante le comuni apparecchiature commerciali. Un'accurata analisi è importante sia per sviluppare caratteristiche di sicurezza più difficili da imitare sia per dare alle forze dell'ordine informazioni utili a individuare i luoghi e le tecniche di produzione dei falsi.

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

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

La contraffazione monetaria è sottoposta a severe norme penali; la Banca d'Italia collabora con le competenti autorità ai lavori per il recepimento in Italia della normativa europea di riferimento, che negli ultimi anni prevede un raf-

forzamento degli strumenti a disposizione delle autorità per lo svolgimento delle indagini e per contrastare il reiterarsi del fenomeno²⁷.

Le monete

Diversamente da quella delle banconote, l'emissione delle monete metalliche è rimasta una competenza degli Stati membri dell'Eurosystem. Il volume di monete che i paesi possono emettere è approvato annualmente dalla BCE e i tagli e le caratteristiche delle monete devono rispettare i requisiti stabiliti dalla Commissione europea.

In Italia le monete sono coniate dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze. La Banca d'Italia le distribuisce sul territorio attraverso le proprie Filiali, alcune delle quali sono specializzate per ricevere i versamenti di grandi quantità di monete da parte degli operatori professionali, per renderne più fluido il circuito a livello nazionale.

27

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

4 I sistemi di pagamento

Il sistema dei pagamenti è quell'insieme di strumenti, operatori, procedure, circuiti di regolamento e norme che permettono di trasferire la moneta da un soggetto a un altro. Nel corso della storia, per regolare gli scambi si è passati dal baratto all'uso di monete metalliche e poi di biglietti di carta. Anche se le banconote conservano un ruolo importante, i pagamenti sono realizzati sempre più con strumenti e tecnologie non disponibili fino a pochi decenni fa. Molti acquisti sono effettuati usando il bancomat e la carta di credito; si è diffuso l'home banking, che dà la possibilità di effettuare bonifici, ricaricare cellulari e pagare imposte senza rivolgersi a una banca o a un istituto di pagamento²⁸.

Trasferire moneta, per un privato cittadino così come per un'impre-

sa o per la Pubblica amministrazione, è un processo delicato da svolgere nel modo più rapido possibile, con livelli di sicurezza elevatissimi, in modo continuativo ed efficiente e a costi accessibili per tutti gli operatori. Garantire che ogni singola transazione vada a buon fine richiede la messa a punto di procedure operative e informatiche efficienti, affidabili e sicure. La possibilità di effettuare operazioni a basso costo, ovunque, con diversi dispositivi, velocemente e in modo sicuro è ciò che i cittadini si aspettano dal sistema dei pagamenti.

²⁸

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

Quest'ultimo e l'insieme dei servizi a supporto del funzionamento dei mercati sono tra le componenti principali delle infrastrutture finanziarie di ogni paese. Anche se poco visibili dagli utenti finali, le infrastrutture finanziarie sono presenti in qualsiasi transazione economica, come il pagamento con una carta di credito, il ritiro di contanti dagli sportelli automatici, la vendita di un titolo di Stato o di un'azione. Queste infrastrutture sono costituite dalle reti in cui transita ogni pagamento o si esegue una disposizione finanziaria tra un cliente e la sua banca, tra banche o tra banche e banca centrale. Un modo per comprenderne il ruolo è paragonarle alla rete idrica di un paese, che permette l'accesso e la distribuzione di un bene primario a ogni cittadino. Tuttavia, mentre il verificarsi di piccole perdite da un acquedotto è entro certi limiti tollerabile, nella rete dei pagamenti nulla, neppure un centesimo di euro può essere perso: ogni singola transazione deve essere regolata secondo gli importi e i tempi previsti.

Le infrastrutture finanziarie agevolano il regolamento degli scambi in moneta e consentono alle risorse finanziarie di fluire con facilità nell'economia. Se queste infrastrutture funzionano bene, permettendo di eseguire ogni pagamento o transazione di mercato in modo economico e sicuro, la circolazione delle risorse destinate a consumi, risparmi e investimenti avviene senza ostacoli. Infrastrutture finanziarie ben organizzate, inoltre, sono in grado di funzionare anche in condizioni di tensione o in caso di crisi. L'innovazione tecnologica ha trasformato e continuerà a trasfor-

mare l'industria dei pagamenti, offrendo opportunità per diminuire i costi e aumentare la qualità dei servizi offerti dagli intermediari alla clientela. Allo stesso tempo, però, le innovazioni comportano rischi nuovi, a partire dalla sicurezza dei dati trasmessi in rete.

In Europa, l'evoluzione verso nuove infrastrutture finanziarie affidabili, sostenibili e resilienti, che assicurino facilità di comunicazione e di accesso ai servizi, si caratterizza per un accentuato processo di consolidamento, che sta portando a riduzioni di costi grazie a economie di scala ed innovazione tecnologica. Ne sono un esempio le piattaforme dell'Eurosistema TARGET2 e TARGET2-Securities (T2S). Queste realizzazioni si inquadrano nella cosiddetta *platform economy* favorita sia dall'utilizzo di risorse infrastrutturali sempre più potenti ed elastiche, sia dalle aumentate capacità di elaborazione, stoccaggio e trasmissione sicura delle informazioni.

La Banca d'Italia e i sistemi di pagamento

Promuovere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti è tra i compiti fondamentali del Sistema europeo di banche centrali (SEBC)²⁹. La Banca centrale europea (BCE) e le banche centrali nazionali (BCN)³⁰ operano insieme per l'efficienza, la stabilità e la sicurezza del sistema dei pagamenti con modalità di azione che vanno dall'offerta diretta di alcuni servizi di pagamento allo stimolo della cooperazione tra gli operatori, fino alle attività di indirizzo, regolamenta-

zione e controllo proprie della funzione di sorveglianza.

In questo quadro la Banca d'Italia svolge, insieme a un numero ristretto di altre BCN, un ruolo fondamentale nell'offerta dei servizi di pagamento in Europa, realizzando e gestendo le infrastrutture di pagamento, all'ingrosso e al dettaglio, al servizio delle comunità finanziarie italiana ed europea.

I sistemi di pagamento all'ingrosso riguardano transazioni di importo generalmente elevato, realizzate dalle istituzioni finanziarie: dal trasferimento di fondi tra banche alle operazioni di politica monetaria. Quelli al dettaglio trattano pagamenti, di importo generalmente contenuto, effettuati dalle persone, dalle imprese e dalla Pubblica amministrazione.

Nell'offerta dei servizi di pagamento la Banca d'Italia è tenuta a recuperare pienamente i costi sostenuti, attraverso l'applicazione di tariffe agli operatori.

I sistemi di pagamento all'ingrosso

La Banca d'Italia ha sviluppato, insieme alle banche centrali di Francia e Germania, la piattaforma TARGET2 per il regolamento in "moneta

²⁹

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

³⁰

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

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

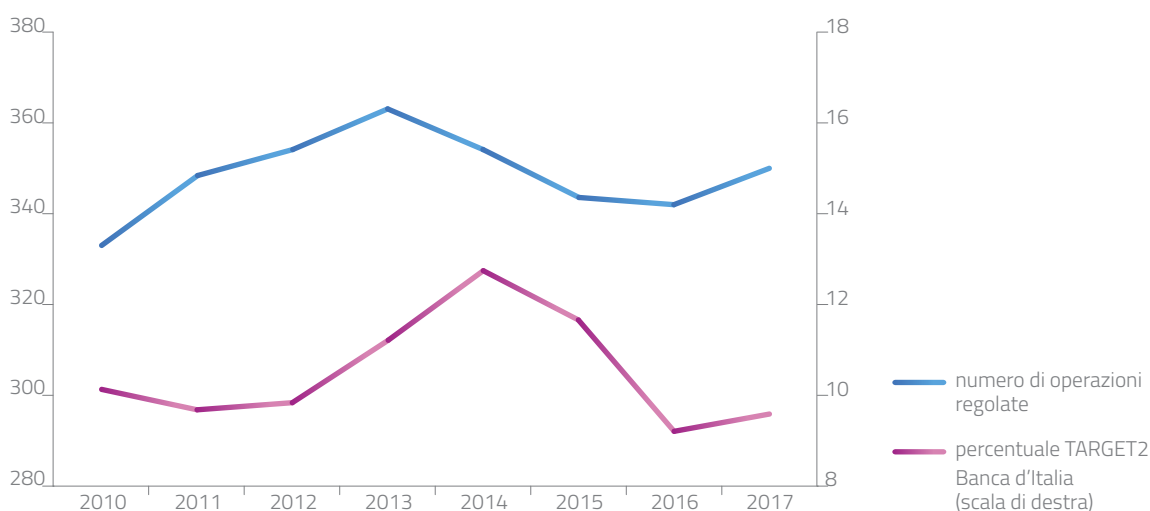
TARGET si basava su un'armonizzazione minima^a dei sistemi nazionali di regolamento lordo. In seguito, l'esigenza di assicurare da un lato la piena armonizzazione di servizi e costi, dall'altro una maggiore flessibilità per far fronte all'allargamento dell'Unione europea e dell'Eurozona, ha portato alla costruzione di TARGET2. Il nuovo sistema, operativo dal

2007, si basa su una piattaforma unica condivisa (*single shared platform, SSP*) sviluppata dalle banche centrali di Francia, Germania e Italia, che regola gli ordini di pagamento provenienti da tutti gli intermediari bancari e finanziari europei. TARGET2 è la principale piattaforma europea per il regolamento in tempo reale di pagamenti di importo rilevante di proprietà dell'Eurosistema e uno dei maggiori sistemi di pagamento al mondo. Conseguisce tre importanti finalità: fornire un sistema di regolamento sicuro e affidabile per le transazioni in euro in tempo reale su base lorda; accrescere l'efficienza dei pagamenti; consentire la trasmissione della politica monetaria nell'area dell'euro.

TARGET2

Numero di operazioni regolate su TARGET2

(medie giornaliere su base annua in migliaia e valori percentuali)



di banca centrale³¹ dei pagamenti interbancari e delle operazioni di politica monetaria (si veda il riquadro "TARGET2") e la piattaforma T2S, dedicata al regolamento delle transazioni in titoli. Entrambe le piattaforme offrono servizi di pagamento in Europa e sono di proprietà dell'Eurosistema.

TARGET2

Il sistema TARGET2 consente di effettuare pagamenti in tempo reale in moneta di banca centrale su base lorda: in altre parole i pagamenti sono regolati singolarmente e integralmente, senza effettuare compensazioni tra diverse operazioni, su conti aperti presso le ban-

31

Nei casi in cui i pagamenti comportano una variazione dei conti che le banche commerciali detengono presso la banca centrale si parla di regolamento in "moneta di banca centrale". Quest'ultimo rende il sistema dei pagamenti più sicuro rispetto all'ipotesi in cui la transazione determini solo la variazione di conti presso una o più banche commerciali (si parla in questo caso di "moneta bancaria").

I livelli di servizio del sistema sono molto elevati: il 99,8 per cento delle transazioni è regolato in pochi secondi. Il record di traffico è stato raggiunto il 30 giugno 2016, quando vennero gestite oltre 530.000 transazioni. In media un decimo delle transazioni coinvolge operatori italiani.

Un altro punto di forza di TARGET2 è rappresentato dalle misure di sicurezza. Le sale operative della Banca d'Italia e della banca centrale tedesca (Deutsche Bundesbank) si alternano quotidianamente nella gestione della piattaforma. Due gruppi, uno a Roma e uno a Francoforte, lavorano in contatto continuo, anche visivo, mediante appositi schermi. Se si verifica un problema nel sito in quel momento operativo, l'altro gruppo subentra immediatamente. Inoltre, le due banche centrali dispongono ognuna di un sito primario e di un sito secondario da utilizzare in caso di necessità: la struttura "due regioni quattro siti" favorisce il recupero delle informazioni di pagamento anche in caso di eventi traumatici eccezionali (ad esempio attacchi terroristici o terremoti).

Dal punto di vista giuridico il sistema TARGET2 si articola in singole componenti nazionali; sulla base del principio del decentramento ciascuna banca centrale nazionale mantiene rapporti amministrativi e operativi con i partecipanti alla piattaforma operanti nel paese. Alla componente italiana TARGET2-Banca d'Italia partecipano direttamente o indirettamente circa 200 tra banche e sistemi ancillari.

^a L'armonizzazione riguardava: le condizioni di offerta della liquidità infragiornaliera, la tariffa da applicare ai pagamenti che coinvolgono operatori residenti in paesi differenti e gli orari operativi dei sistemi interconnessi mediante la procedura denominata Interlinking.

che centrali e vengono definitivamente perfezionati nel momento in cui sono regolati. Le caratteristiche tecniche e operative di TARGET2 contribuiscono a ridurre il rischio sistemico nell'intera Eurozona, cioè il rischio che l'eventuale incapacità di una singola banca di ripagare i propri debiti verso altri intermediari fi-

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

Hanno diritto di accedere a TARGET2 le banche con sede o succursale all'interno dello Spazio economico europeo (SEE)³². Alla piattaforma partecipano le 19 banche centrali degli Stati dell'area dell'euro, la BCE, le banche centrali di Bulgaria, Danimarca, Polonia, Romania e Croazia, quasi 4.000 banche commerciali, nonché alcune decine di altri sistemi connessi detti ancillari.

TARGET2-Securities

I sistemi di regolamento delle negoziazioni in titoli costituiscono, insieme con quelli di pagamento all'ingrosso, le fondamenta sulle quali poggia la struttura finanziaria dell'economia: consentono infatti di finalizzare lo scambio degli strumenti finanziari e del loro controvalore monetario tra gli operatori. Un'area valutaria può dirsi pienamente integrata solo quando vi è la possibilità di investire alle stesse condizioni, in termini di tempi e costi, indipendentemente dal luogo di residenza di chi effettua una transazione e di chi riceve il pagamento. In linea con questo obiettivo, l'Eurosistema ha realizzato T2S, una piattaforma paneuropea multivalutaria per il regolamento delle transazioni in titoli in moneta di banca centrale. Prima dell'avvio di T2S, nell'area dell'euro le attività successive alla negoziazione dei titoli (post-trading) erano svolte con procedure, prassi operative e costi che variavano da paese a paese.

³²

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

Oggi con T2S le transazioni in titoli – siano esse concluse in borsa, in un altro mercato finanziario europeo o su base bilaterale – sono invece regolate con gli stessi costi e le medesime modalità in tutti i mercati nazionali dell'Unione europea, indipendentemente dai paesi di origine degli intermediari.

T2S risponde a tre principali finalità: ridurre il costo di regolamento delle transazioni che coinvolgono operatori di paesi diversi, allineandolo a quello nazionale e uniformandolo in tutta Europa; contri-

buire al processo di integrazione delle attività di post-trading attraverso l'armonizzazione tecnica e delle prassi operative, per costruire mercati più efficienti; consentire agli intermediari di regolare tutte le transazioni in titoli concluse sui mercati europei utilizzando un unico conto di regolamento, con benefici significativi in termini di gestione della liquidità. T2S è anche il "luogo" in cui i depositari centrali detengono i conti titoli della propria clientela e dove sono presenti i conti delle banche in moneta di

banca centrale: ciò consente di svolgere il regolamento delle transazioni in modo integrato.

I depositari centrali sono soggetti, in genere uno per paese (per l'Italia è Monte Titoli spa) che offrono alla clientela, per lo più banche, servizi quali la custodia, il prestito titoli, il pagamento di cedole e dividendi. Si realizza così una catena che coinvolge T2S, il depositario centrale, la banca intermediaria e il cliente finale: il cittadino europeo si rivolge alla propria banca per comprare un titolo, la banca ese-

Un passo fondamentale per realizzare T2S è stato l'abbandono dei vecchi sistemi di regolamento dei singoli paesi e il contemporaneo collegamento alla nuova piattaforma unica di 21 depositari centrali.

La migrazione è stata un processo complesso sul piano tecnico e normativo, avvenuto a mercati finanziari operativi, che ha richiesto oltre due anni e si è concluso nel 2017.

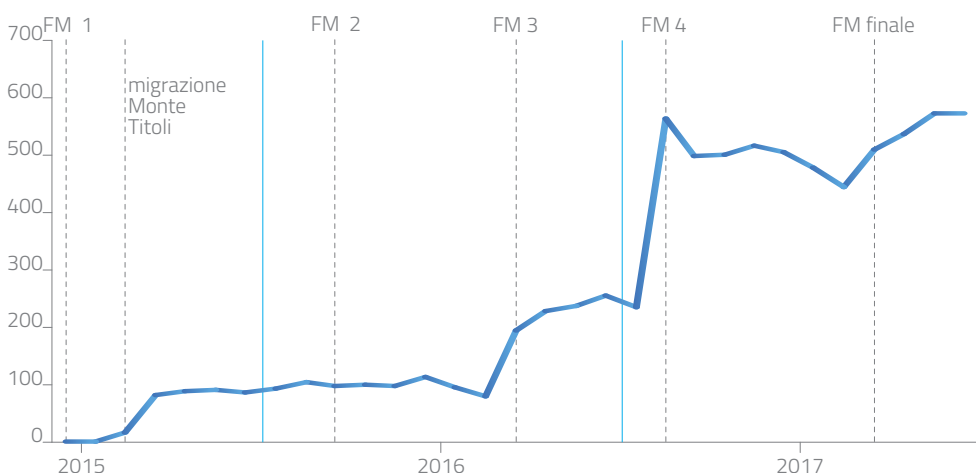
Monte Titoli spa è stato tra i primi a migrare a T2S, già nell'agosto 2015. Nel corso del 2015 la Banca d'Italia ha verificato lo stato di preparazione della società e della piazza finanziaria italiana, coordinando le attività propedeutiche a un'ordinata migrazione. Altri depositari sono passati a T2S in fasi successive, tra il settembre 2016 e il settembre 2017.

TARGET2-Securities (T2S): il passaggio al nuovo sistema

Numero di operazioni regolate in T2S^a

(medie giornaliere su base mensile in migliaia di unità)

^aFM = finestra di migrazione



gue l'operazione su titoli detenuti presso un depositario centrale che, a sua volta, regola lo scambio dei titoli e del controvalore in T2S. In questa maniera la singola persona fisica potrà acquistare o vendere un titolo avendo come controparte un soggetto che può essere residente in ogni altro paese europeo. L'uniformità dei costi e dei tempi di esecuzione delle operazioni in titoli nell'area dell'euro amplia il mercato finanziario, riducendo le rendite di posizione e aumentando la concorrenza, a vantaggio dell'investitore finale.

Nel dicembre del 2017 T2S ha regolato una media di 570.000 transazioni al giorno per un controvalore di oltre 800 miliardi di euro.

La gestione operativa della piattaforma T2S è affidata alla Banca d'Italia e alla Deutsche Bundesbank.

La disponibilità di infrastrutture di dimensione europea, come TARGET2 e T2S, è un elemento cruciale per la realizzazione di un mercato finanziario unico che non costituisca solo la somma dei diversi segmenti nazionali. È altrettanto importante superare le differenze nelle prassi operative delle diverse piazze finanziarie. Con questo obiettivo, l'Eurosistema ha cooperato con la Commissione europea nella definizione di norme che, armonizzando le prassi, facciano progredire il processo di unificazione del mercato, con benefici in termini di competitività e riduzione dei costi a vantaggio dell'investitore finale. Un primo risultato ottenuto sono le regole comuni che i singoli depositari centrali devono rispetta-

re per poter operare nel mercato europeo³³.

La Banca d'Italia partecipa all'assetto di governo delle due piattaforme di regolamento anche attraverso la presenza nell'organismo competente costituito presso la BCE ([Market Infrastructure Board](#)). Fornisce inoltre assistenza a Monte Titoli spa e alle banche che partecipano a TARGET2 e T2S attraverso un gruppo di esperti sempre operativo.

I sistemi di pagamento al dettaglio

Nel comparto dei pagamenti al dettaglio, la realizzazione di un'area unica dei pagamenti in euro, chiamata [Single Euro Payments Area \(SEPA\)](#), è stata avviata nel 2008 e ultimata nel 2014. In ambito SEPA tutti i pagamenti in euro con strumenti diversi dal contante sono effettuati secondo standard comuni in modo da accrescere l'efficienza del sistema, riducendo in misura significativa i tempi di esecuzione e i costi per la clientela. La realizzazione della SEPA ha consentito di eliminare le differenze tra i pagamenti nazionali e quelli effettuati tra paesi dell'area dell'euro: un bonifico a favore di un destinatario che vive in un paese europeo viene oggi accreditato negli stessi tempi e con gli stessi costi di un bonifico verso un destinatario residente in Italia. La Banca d'Italia gestisce due sistemi al dettaglio: BI-Comp e il Centro applicativo della Banca d'Italia (CABI). Il primo tratta le operazioni effettuate sia con stru-

menti di pagamento nazionali, come bancomat e assegni, sia con strumenti armonizzati secondo gli standard SEPA, quali gli addebiti diretti, i bonifici e, da novembre 2017, anche i bonifici istantanei per i quali il regolamento avviene nel giro di pochi secondi. Quest'armonizzazione agevola i collegamenti tra i sistemi di pagamento al dettaglio dei diversi paesi europei. Al sistema BI-Comp partecipano quasi 500 banche, che si avvalgono di cinque società che offrono servizi di pagamento elettronici al dettaglio in Europa (*automated clearing houses, ACH*); attualmente vengono effettuate più di 2 miliardi di operazioni annue, un numero che potrebbe ulteriormente salire nei prossimi anni. La procedura gestita dalla Banca d'Italia determina, più volte al giorno, il saldo netto dei debiti e dei crediti di ciascun partecipante nei confronti degli altri ("compensazione multilaterale"). Questo saldo è quindi inviato al regolamento in TARGET2.

In CABI transitano le operazioni di pertinenza della Pubblica amministrazione, come il pagamento di stipendi e pensioni, e della stessa Banca d'Italia.

Per facilitare e promuovere l'accesso ai mercati e ai sistemi di regolamento dell'area dell'euro da parte di organismi internazionali e banche centrali esterne all'area, la Banca d'Italia offre inoltre un'am-

33

Queste norme sono compendiate in un Regolamento della Commissione europea sull'operatività dei depositari centrali in titoli (Central Securities Depositories Regulation, CSDR), approvato nel 2016.

pia gamma di servizi per la gestione delle riserve in euro, nel rispetto di termini e condizioni standardizzati definiti dal Consiglio direttivo della BCE.

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

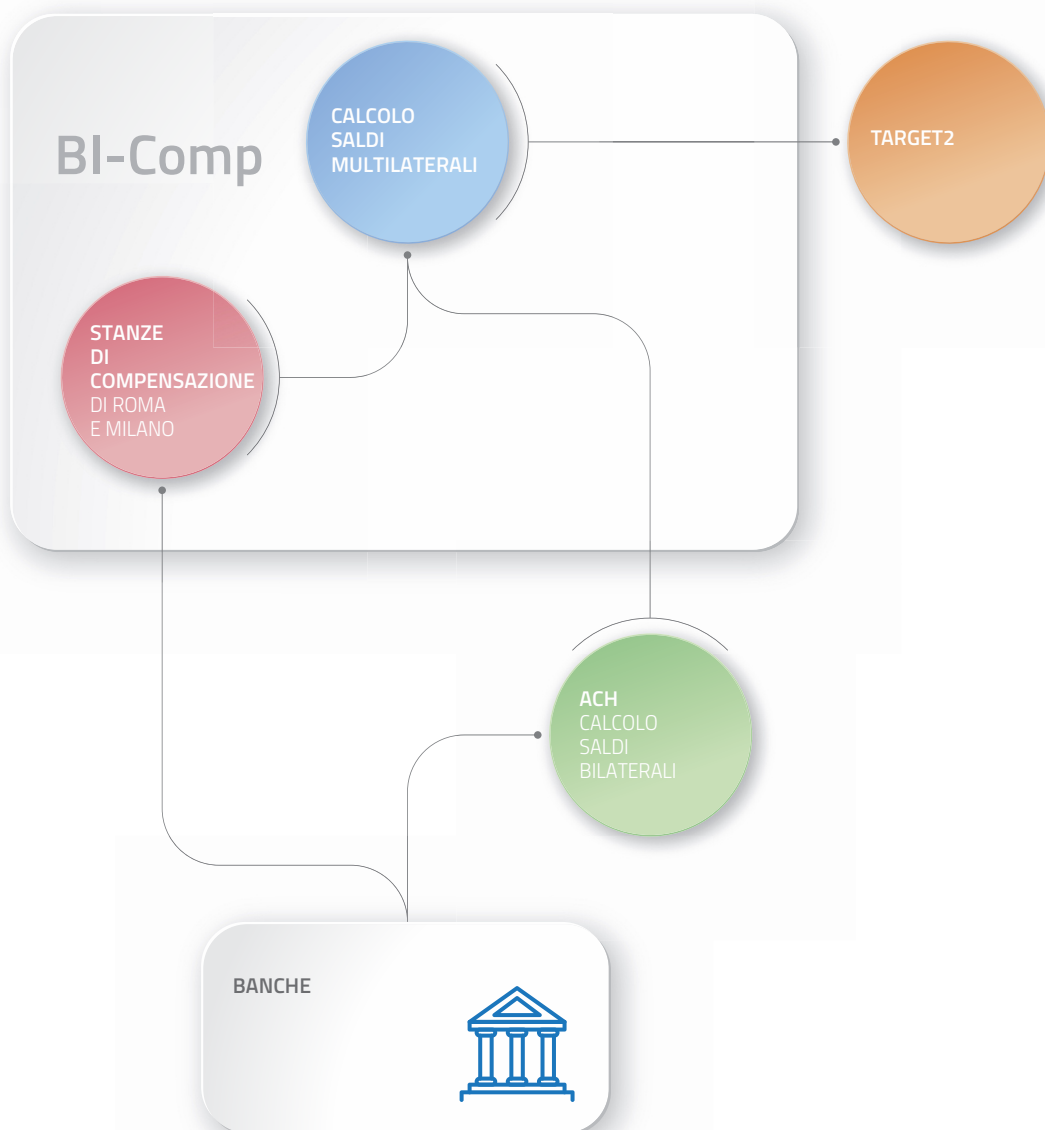
L'evoluzione delle infrastrutture di pagamento

Nel 2017 l'Eurosistema ha approvato la realizzazione di tre progetti che, nel loro insieme, rappresentano la strategia di evoluzione delle infrastrutture di mercato (chiamata *Vision 2020*). I tre progetti sono: il consolidamento tecnico e funzionale di TARGET2 e di T2S per ridurre i costi e offrire nuovi servizi alle

banche partecipanti; la realizzazione di un sistema unico di gestione delle garanzie stanziato dalle banche a fronte dei crediti dell'Eurosistema; un servizio di regolamento istantaneo dei pagamenti al dettaglio (*TARGET Instant Payments Settlement, TIPS*). Tali progetti sono finalizzati a rendere ancora più integrato ed efficiente il sistema economico e finanziario europeo e sono coerenti con l'iniziativa di

Figura 4.1

Il sistema BI-Comp



Unione del mercato dei capitali portata avanti dalla Commissione europea.

L'Eurosistema ne ha affidato lo sviluppo alle maggiori banche centrali dell'area dell'euro, cioè Banca d'Ita-

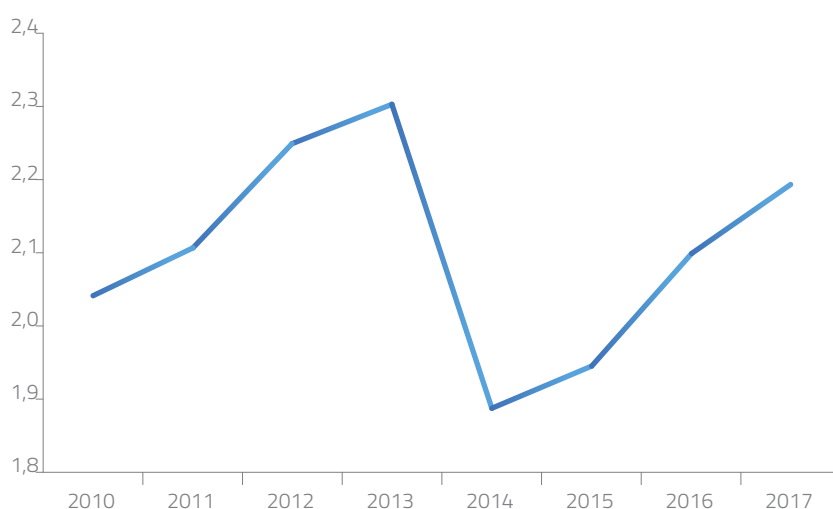
lia, Deutsche Bundesbank, Banque de France e Banco de España. In particolare alla Banca d'Italia e alla Deutsche Bundesbank è stato assegnato congiuntamente il primo dei tre progetti, riguardante il con-

solidamento di TARGET2 e T2S. La Banca d'Italia è stata inoltre scelta come unica responsabile per lo sviluppo e per la gestione operativa del progetto TIPS.

Figura 4.2

Numero di operazioni trattate in BI-Comp

(totale annuo in miliardi)



TARGET Instant Payments Settlement (TIPS) è un servizio per il regolamento istantaneo in moneta di banca centrale di pagamenti al dettaglio. Grazie ad esso, qualunque cittadino potrà inviare denaro all'estero usando i servizi di home banking o con un'applicazione sul cellulare in tempo pressoché

reale. Non ci sarà differenza tra pagamenti all'interno del proprio paese e verso l'estero: saranno comunque regolati entro pochi secondi e allo stesso costo. TIPS sarà di aiuto anche alle imprese e alle attività commerciali: il venditore riceverà immediatamente la somma sul suo conto contestualmente all'addebito del conto di chi effettua il pagamento. Il servizio opererà

in euro, ma è stato concepito per gestire in futuro anche pagamenti in altre valute.

TIPS sarà disponibile 24 ore al giorno, 365 giorni l'anno in ogni paese dell'area dell'euro; sarà in grado di regolare i pagamenti elettronici al dettaglio con accredito dei fondi sul conto del beneficiario in pochi secondi anziché in uno o più giorni lavorativi come avviene oggi, anche con sistemi di pagamento online o elettronici. Il servizio sarà inoltre utilizzabile attraverso smartphone e a costi ridottissimi.

Il 21 giugno 2017 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di dare avvio alla fase di realizzazione del progetto, il cui completamento è previsto per il novembre del 2018, affidandone la realizzazione alla Banca d'Italia.

I pagamenti istantanei: TIPS

5 La sorveglianza sui mercati e sul sistema dei pagamenti

La Banca d'Italia vigila sulle infrastrutture del sistema finanziario italiano e di quello europeo, insieme con le altre banche centrali dell'Eurosistema. Nella piazza finanziaria nazionale, la Banca vigila sui sistemi di regolamento dei titoli e su due infrastrutture che agevolano gli scambi in attività finanziarie: il depositario centrale Monte Titoli spa, presso il quale sono detenute e movimentate le principali attività finanziarie, e la Cassa di compensazione e garanzia spa (CCG), che si occupa di limitare il rischio di inadempienza delle parti che effettuano lo scambio

di attività finanziarie e di facilitare il perfezionamento delle operazioni. Complementare a questi controlli è la supervisione sull'efficienza e sull'ordinato funzionamento di due mercati rilevanti nel sistema finanziario italiano, quello all'ingrosso dei titoli di Stato (MTS) e quello dei depositi interbancari in euro (e-MID). Nell'ambito dei pagamenti, le infrastrutture soggette a vigilanza includono i sistemi di scambio e regolamento al dettaglio (come BI-Comp) e quelli all'ingrosso (come TARGET2 o il sistema privato europeo Euro1).

Per i circuiti di pagamento utilizzati dalla clientela finale (quali le carte di debito e di credito e i pagamenti con cellulare) la Banca d'Italia è interessata al buon funzionamento sia di quelli a rilevanza nazionale, come Bancomat o Nexi (ex CartaSi), sia delle applicazioni che offrono servizi a tutto il sistema, come gli archivi che rilevano le frodi sugli assegni. Sono soggetti a controllo anche i fornitori di servizi tecnologici o di rete delle banche, nonché quelli delle imprese, se la loro attività si svolge su tutto il mercato nazionale o su quello internazionale, come nel caso della società SWIFT o della Società interbancaria per l'automazione spa (SIA).

Perché servono i controlli

Il funzionamento delle infrastrutture finanziarie, intese come insieme di reti, è esposto a due principali tipi di rischio. Il primo è legato agli effetti negativi delle interdipendenze nelle reti, cioè alla possibilità che problemi in una parte – quali il blocco operativo di un circuito o l'insolvenza di un singolo operatore – si propaghino a catena nelle altre parti (effetto domino). Il secondo è connesso con la difficoltà di trovare accordi equi e trasparenti tra tutti gli operatori coinvolti, dai clienti che pagano con una carta di credito, ai produttori di applicazioni finanziarie per cellulare, alle banche che vendono servizi finanziari in rete (fallimento del coordinamento).

Il contenimento del potenziale effetto domino rende necessario per le autorità, da un lato, definire i principi e le regole in base ai quali ogni infrastruttura dovrà gestire il rischio

operativo, cioè la possibilità che si verifichino blocchi funzionali o perdite dovute a errori umani, frodi, attacchi informatici, catastrofi naturali; dall'altro, individuare i modi e i tempi per garantire il riavvio del sistema in caso di incidenti. Dall'efficacia di queste risposte dipende la capacità del sistema nel suo complesso di resistere a shock avversi garantendo la continuità dei servizi. La possibilità di propagazione delle crisi legate a malfunzionamenti delle infrastrutture finanziarie può essere accresciuta da inefficienze dei mercati rilevanti per il sistema finanziario, come quello dei titoli di Stato. La struttura e le modalità di funzionamento di questi mercati influenzano la capacità degli intermediari di gestire il rischio di liquidità e di tasso di interesse; la liquidità e la trasparenza degli scambi incidono sul livello di incertezza e sui rischi percepiti dai potenziali investitori. Mercati ordinati ed efficienti fanno sì che per le diverse attività finanziarie si formino prezzi che incorporano in modo corretto tutte le informazioni rilevanti; in questo caso gli operatori hanno la possibilità di concludere con continuità transazioni per importi elevati, con tempestività e a costi contenuti.

Nelle infrastrutture devono essere presenti operatori in grado di prevenire possibili problemi. È il caso delle controparti centrali, come la CCG in Italia, che si interpongono tra due contraenti per evitare il rischio di inadempimento e garantire il buon fine di un'operazione. La controparte centrale, a sua volta, deve tuttavia avere risorse sufficienti ed essere in grado essa stessa di gestire i rischi che assume in ogni scambio.

I rischi che derivano dalle difficoltà di coordinamento tra i vari operatori sono generalmente più elevati nei sistemi che regolano anche operazioni tra intermediari con sede in Stati diversi, governati da norme, prassi e standard differenti (come i costi, i tempi di esecuzione, la messaggistica dei pagamenti). Questi problemi si riscontravano anche nei paesi dell'area euro prima della realizzazione del progetto SEPA (*Single Euro Payments Area*), ultimato nel 2014, dove ogni comunità bancaria nazionale utilizzava standard propri e non condivisi; rispetto alla situazione attuale le imprese, le famiglie e le amministrazioni pubbliche sopportavano quindi costi più alti e modalità di esecuzione più farraginose. La difficoltà di raggiungere accordi tra gli operatori attivi nelle infrastrutture finanziarie è più rilevante nello sviluppo e nella diffusione delle innovazioni tecnologiche. Il conflitto di interessi tra imprese tradizionali, imprese innovative e utenti può ritardare l'adozione delle soluzioni più efficienti e sicure per il sistema. Un esempio è rappresentato dalla lenta sostituzione delle carte di pagamento a banda magnetica con la più sicura tecnologia a micro-circuito. Nel rispetto delle dinamiche di mercato, le autorità intervengono per promuovere e agevolare il dialogo tra operatori, favorendo lo scambio informativo, l'adozione di standard e un governo condiviso dei processi di cambiamento.

La sorveglianza sui mercati

La Banca d'Italia svolge funzioni di controllo, regolamentazione e indi-

rizzo sui mercati e sulle relative infrastrutture attraverso la valutazione delle società che li gestiscono (che riguarda statuto, bilancio, compagine azionaria, regolamenti operativi, assetti proprietari, requisiti dei vertici aziendali, struttura organizzativa e tecnologica) e l'analisi dei rischi di sistema (per i quali si esaminano dimensione e concentrazione del mercato, variabilità dei tassi di interesse, distribuzione della liquidità, continuità operativa, integrità e sicurezza dei dati e dei sistemi informativi).

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

La Banca d'Italia e la Consob esercitano la vigilanza utilizzando le informazioni che i gestori sono tenuti a fornire sia al momento della loro costituzione, sia successivamente con cadenza periodica. Le due autorità possono condurre ispezioni, applicare sanzioni e intervenire direttamente in caso di crisi.

Come previsto dalla normativa europea, l'attività di supervisione sulle controparti centrali – che garantiscono gli scambi in titoli operando in più Stati membri – deve essere condivisa, attraverso i collegi di supervisione, con le autorità estere competenti. La Banca d'Italia presiede il collegio di supervisione sulla CCG e partecipa a quelli che vigilano sulle controparti centrali europee rilevanti per gli operatori italiani³⁴.

L'attività nei consessi internazionali

La Banca d'Italia concorre alla definizione delle linee di indirizzo globali e degli standard di sorveglianza per i mercati finanziari e per le loro infrastrutture nei principali organismi internazionali in campo economico, finanziario e statistico (si veda nel capitolo 1 la tav. 1.2). In particolare, partecipa al Comitato sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture dei mercati (Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI) della Banca dei regolamenti internazionali (BRI) responsabile dei principi di sorveglianza su sistemi e strumenti di pagamento, e al gruppo congiunto CPMI-Iosco per gli standard sulle infrastrutture dei mercati finanziari; al Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB) per le decisioni in materia di controparti centrali; al Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) del G7 per la lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e la prevenzione del finanziamento al terrorismo. La Banca contribuisce inoltre ai lavori dei comitati e dei tavoli di discussione delle istituzioni europee – commissione, consiglio, Banca centrale europea (BCE), Autorità bancaria europea (EBA) – agevolando il confronto con gli operatori sull'innovazione, l'integrazione e le riforme delle infrastrutture finanziarie e dei servizi di pagamento.

La sorveglianza su sistemi e strumenti di pagamento

Nell'Eurosistema l'attività di sorveglianza è armonizzata e segue

criteri e metodi comuni. La regolamentazione dei sistemi e dei servizi di pagamento parte da principi e standard individuati dagli organismi tecnici internazionali e recepiti sia nell'ordinamento dell'Unione europea sia in quello nazionale (fig. 5.2).

La sorveglianza della Banca d'Italia si articola in diverse attività: valutazione periodica del rispetto della normativa da parte dei sistemi e degli schemi di pagamento vigilati, attraverso le informazioni che gli operatori stessi sono tenuti a fornire (come lo statuto, l'operatività e la gestione dei rischi); analisi dei punti di debolezza o di mancato rispetto dei requisiti di affidabilità e di efficienza richiesti, anche attraverso incontri con i gestori dei sistemi; interventi in caso di inadempienza e attivazione degli strumenti disponibili, che comprendono definizione di regole, irrogazione di sanzioni, incontri e dialogo con i soggetti interessati, consultazioni pubbliche. In quanto autorità di sorveglianza, la Banca pubblica inoltre guide e raccomandazioni su aspetti specifici, quali i rischi operativi, e sollecita l'impegno su scelte strategiche, come l'introduzione di nuove tecnologie.

La produzione di statistiche sul sistema dei pagamenti e sulle infrastrutture finanziarie è un ulteriore strumento per lo svolgimento di queste attività di controllo. Le informazioni che la Banca d'Italia

³⁴

Insieme con la Consob e con il MEF, la Banca d'Italia è anche autorità competente a verificare il rispetto delle disposizioni europee in materia di vendite allo scoperto di titoli di Stato e di credit default swap (CDS) sovrani.

raccoglie per tenere sotto controllo il grado di efficienza e liquidità dei mercati finanziari italiani sono integrate dai dati provenienti dalle piattaforme tecnologiche gestite dalla stessa Banca, come TAR-

GET2. Tale attività consente non solo di verificare lo stato di salute dei mercati, ma anche di approfondire l'analisi macroprudenziale del sistema italiano nel suo complesso.

Il dialogo con il mercato

Alle attività tipiche della funzione di controllo la Banca d'Italia affianca il compito di stimolare la valutazione, da parte degli operatori, dei

Figura 5.1

Autorità titolari dei poteri di vigilanza sui mercati e fonte normativa

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

 Norme europee direttamente applicabili

 Norme italiane di recepimento di norme europee

 Norme italiane

^a I provvedimenti sono assunti dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) sentite la Banca d'Italia e la Consob.

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

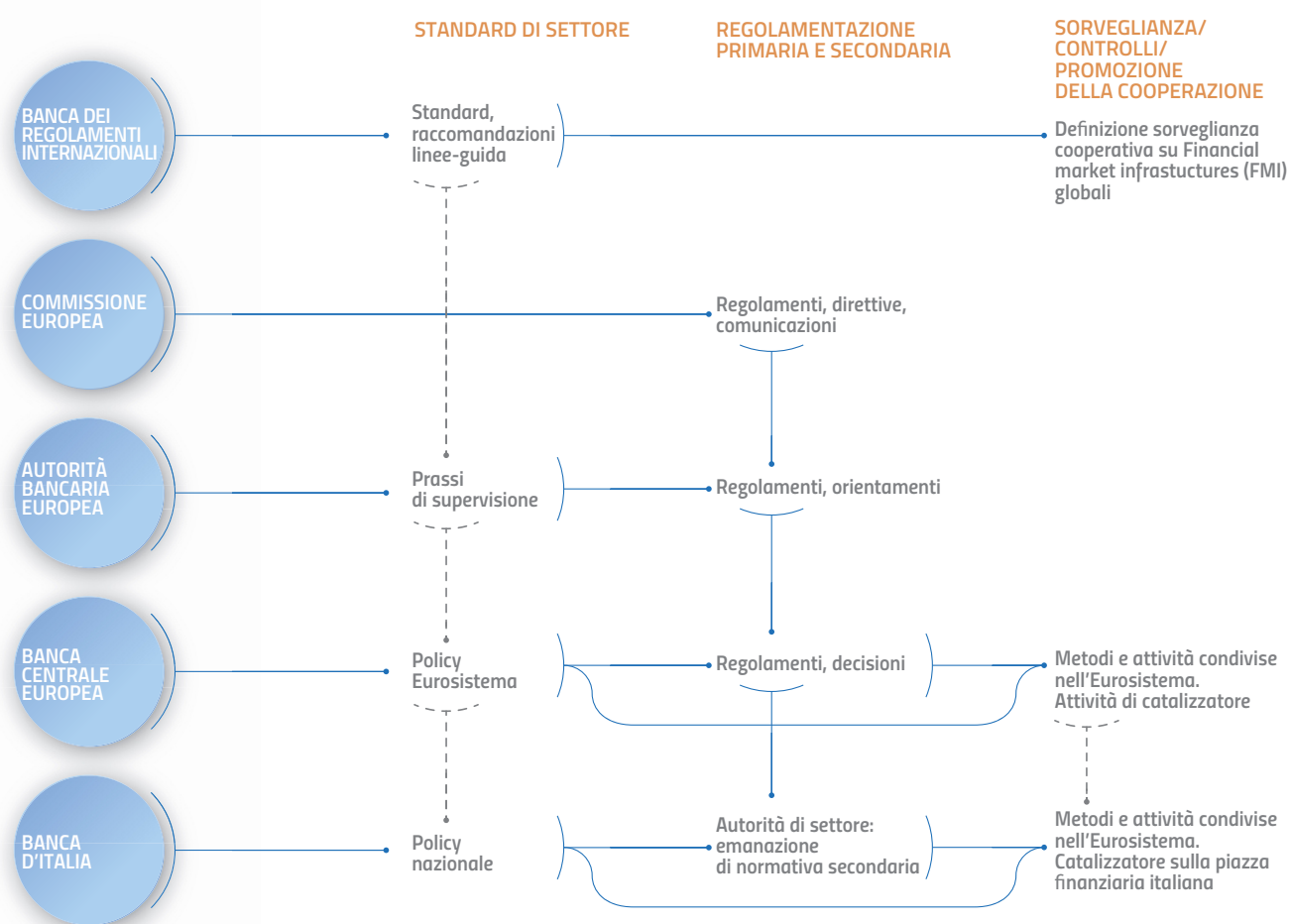
^c È previsto il coinvolgimento del collegio di supervisione sulla controparte centrale.

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

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

Figura 5.2

Il quadro regolamentare della sorveglianza sul sistema dei pagamenti



possibili impatti delle innovazioni tecnologiche sul sistema italiano. I pagamenti sono tipicamente il primo canale attraverso cui l'innovazione tecnologica influenza il sistema finanziario. Questo rende particolarmente importante una comprensione piena dei rischi legali, operativi, reputazionali legati ai prodotti innovativi, ma anche dei possibili vantaggi, ad esempio in termini di sicurezza, costi e tempi di esecuzione dei pagamenti. La Banca d'Italia promuove attivamente la riflessione su questi temi, anche attraverso il [Comitato pagamenti Italia](#) (CPI). Il Comitato, presieduto dalla Banca stessa, è una

sede di cooperazione che ha l'obiettivo di rafforzare il dialogo sui temi chiave per lo sviluppo del mercato interno dei pagamenti, coinvolgendo i principali prestatori dei servizi di pagamento: banche, Poste Italiane spa, istituti di pagamento e di moneta elettronica, Pubblica amministrazione, associazioni di categoria di consumatori e imprese e fornitori tecnologici. Il CPI svolge anche una funzione di raccordo con le altre sedi istituzionali nazionali ed europee, in particolare con il Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro ([Euro Retail Payments Board](#), ERPB), coordinato dalla BCE.

La Banca d'Italia presiede inoltre il [Comitato per la continuità di servizio della piazza finanziaria italiana](#) (Codise), che coordina gli interventi in caso di crisi operative a livello nazionale. Il Comitato, cui partecipano la Consob e gli operatori del settore finanziario rilevanti sul piano sistemico, costituisce il punto di riferimento del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) in caso di crisi a livello europeo. In base a un accordo con l'Associazione bancaria italiana (ABI), la Banca ha promosso la costituzione di un nucleo per la risposta a emergenze informatiche (*computer emergency response team*, CERT) del settore

Con il termine FinTech ci si riferisce all'applicazione delle nuove tecnologie digitali in campo finanziario, che può dare luogo a nuovi modelli operativi, applicazioni, processi o prodotti finanziari, producendo un effetto determinante sui mercati, sulle istituzioni, o sull'offerta di servizi^a. L'area FinTech comprende un ampio insieme di innovazioni tecnologiche, che investe tutti i settori dell'intermediazione bancaria e finanziaria alla clientela, dal credito (*crowd-funding e peer-to-peer lending*) ai servizi di pagamento (*instant payment*), ai servizi di consulenza (*robo-advisor*). Ulteriori innovazioni signifi-

cative sono le tecnologie di validazione decentrata delle transazioni finanziarie quali la *blockchain* o *distributed ledger technology* o quelle di supporto all'erogazione di servizi (*cloud computing e big data*).

L'utilizzo delle nuove tecnologie può coniugare l'esi-

FinTech

genza di ridurre i costi dei canali tradizionali con quella di offrire servizi di elevata qualità alla clientela, migliorando l'accesso ai servizi finanziari da parte di famiglie e imprese. Sfruttando le potenzialità della rete internet e dei dati da essa messi a disposizione, oggi molte piccole imprese e start-up tecnologiche si affacciano sul mercato accanto ai giganti della tecnologia informatica e dei social media, offrendo servizi finanziari fino a pochi anni fa proposti solo da soggetti vigilati come le banche. I benefici dei nuovi servizi e prodotti vanno misurati insieme ai rischi in termini di sicurezza, integrità, disponibilità e trasparenza delle informazioni, rispetto del quadro regolamentare. È il caso delle attività finanziarie virtuali – come Bitcoin – che possono comportare rischi significativi, soprattutto per coloro che ne fanno uso senza disporre di un'adeguata conoscenza e consapevolezza delle possibili implicazioni (profili antiriciclaggio, finanziamento al terrorismo, volatilità del valore).

A livello internazionale le banche centrali hanno avviato diverse forme di dialogo con le imprese che offrono prodotti ad alto contenuto tecnologico, per valutare le opportunità e i rischi delle nuove proposte. Recentemente la Banca d'Italia ha aperto sul proprio sito internet uno spazio denominato **Canale FinTech**, per favorire il dialogo con gli operatori e la condivisione di iniziative progettuali legate all'innovazione tecnologica nel settore finanziario, in termini sia di servizi offerti sia di tecnologie utilizzate per la loro fornitura. Mediante il Canale le imprese innovative possono presentare i propri progetti nel campo dei servizi finanziari, per ottenere una valutazione di compatibilità con il quadro normativo vigente. Con questa iniziativa l'Istituto intende offrire un punto di contatto unico alle imprese attive nell'innovazione tecnologica nel settore finanziario, attivare un'interlocuzione con i singoli operatori sui loro progetti industriali e, infine, coordinarsi con le altre autorità nazionali interessate al fenomeno – MEF, Consob, Commissione di vigilanza per i fondi pensione (Covip), Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), Autorità garante per la protezione dei dati personali – per favorire un approccio armonizzato a livello nazionale e internazionale e un'effettiva parità di trattamento.

La Banca d'Italia ha anche stipulato un protocollo con il MEF e le altre autorità di controllo per coordinare l'interazione con il settore FinTech.

^aBRI e FSB, *Fintech credit: market structure, business models and financial stability implications*, 22 maggio 2017.

finanziario italiano, denominato **CERTFin**, con l'obiettivo di fornire supporto strategico e operativo in caso di attacchi e incidenti informatici. Il CERTFin analizza i fenomeni connessi con il rischio cibernetico

raccogliendo dati, indicazioni e segnalazioni; le informazioni rilevanti per il sistema nel suo complesso vengono scambiate e discusse tra tutti i partecipanti, che comprendono banche e intermediari finanziari

e assicurativi. Il CERTFin svolge anche una funzione di raccordo con le iniziative istituzionali intersettoriali avviate in Italia in materia di sicurezza informatica e protezione delle infrastrutture critiche.



SISTEMA FINANZIARIO

Vigilanza sugli intermediari

Gestione delle crisi delle banche

Tutela della stabilità finanziaria

Prevenzione del riciclaggio

e Unità di informazione finanziaria per l'Italia



6 La vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari

Il risparmio favorisce lo sviluppo e il benessere della collettività sia perché consente di ottimizzare le scelte di consumo nel tempo, sia in quanto sostiene gli investimenti, permettendo alle famiglie e alle imprese, attraverso il sistema finanziario, di realizzare i propri progetti, come acquistare una casa o ampliare un'azienda. Nel corso del tempo la sua composizione è cambiata significativamente: in passato le famiglie italiane possedevano prevalentemente depositi bancari e postali e titoli pubblici; oggi utilizzano una gamma di stru-

menti ben più ampia, che comprende obbligazioni, azioni, fondi comuni, prodotti assicurativi e pensionistici. Proteggere il risparmio è quindi diventato un compito più complesso, soprattutto quando le condizioni economiche non sono favorevoli.

La tutela del risparmio assume forme diverse. Nel caso dei depositi bancari e dei contratti di conto corrente, il cui scopo principale è la custodia del denaro e l'utilizzo dei servizi associati, l'obiettivo della tutela è la restituzione delle somme versate. L'investimento in altre

attività finanziarie, invece, ha lo scopo di accrescere il valore della somma impiegata: dato che in questo caso il risparmiatore assume dei rischi al fine di conseguire un rendimento, occorre assicurare che egli sia informato e consapevole di tali rischi e che questi siano adeguati alla sua situazione economica e finanziaria.

Tenendo conto di questi diversi obiettivi, la legge ha istituito un'attività di vigilanza sulle banche e sugli altri soggetti che raccolgono, investono e gestiscono il risparmio, ripartendone i compiti tra diverse autorità.

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

Alla Banca d'Italia è affidato il compito di vigilare sulle banche e sugli intermediari disciplinati dal **Testo unico bancario** (TUB)³⁵. Questo complesso di norme stabilisce i poteri che danno corpo all'attività di vigilanza, definendo anzitutto gli obiettivi a cui essa è preordinata: salvaguardare la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario, il rispetto delle norme, la trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti con la clientela.

Nel rispetto di questi obiettivi, e nell'ambito delle competenze ad essa affidate, l'attività di vigilanza della Banca d'Italia mira a contenere e controllare i rischi assunti dagli intermediari, e a gestire in modo

ordinato le crisi, puntando a minimizzare sia gli oneri per i risparmiatori e per i contribuenti, sia i rischi di contagio alle altre parti del sistema finanziario. La Banca d'Italia cura anche iniziative per accrescere le conoscenze in materia finanziaria dei cittadini, e organizza un sistema per risolvere eventuali controversie tra clienti e banche, mettendo a disposizione procedure facili e poco costose.

Le banche sono gli unici soggetti che possono raccogliere il risparmio tra il pubblico³⁶ e utilizzarlo per finanziare progetti su orizzonti temporali più lunghi. Oltre all'attività di raccolta e di erogazione dei prestiti, le banche possono svolgere altre, come l'offerta di servizi di investimento (ad esempio, l'acquisto e la vendita di azioni e obbligazioni).

Il TUB disciplina anche altri operatori: gli **intermediari finanziari** che, pur non raccogliendo il risparmio tra il pubblico, concedono credito e quindi si assumono rischi in parte analoghi a quelli delle banche; gli **istituti di moneta elettronica** (Imel), che emettono moneta elettronica; gli **istituti di pagamento** (IP), attivi nel comparto dei servizi di pagamento.

Per le **società di intermediazione mobiliare** (SIM), che prestano servizi di investimento, e gli **organismi di investimento collettivo del risparmio** (OICR), che gestiscono in forma accentrata il risparmio affidato loro dalla clientela, il **Testo unico della finanza** (TUF)³⁷ assegna alla Banca d'Italia la vigilanza sulla stabilità patrimoniale, sulla conduzione di una sana e prudente gestione e sul contenimento

dei rischi assunti dagli intermediari.

La **Commissione nazionale per le società e la borsa** (Consob) vigila sulla trasparenza e la correttezza nei confronti della clientela dei comportamenti da parte dei soggetti vigilati.

Il TUB e il TUF attribuiscono quindi sia alla Banca d'Italia sia alla Consob il compito di tutelare la clientela, distinguendo gli ambiti dell'azione delle due autorità in funzione del tipo di prodotti offerti dagli intermediari: alla Banca è attribuito il compito di salvaguardare i clienti che utilizzano prodotti bancari e creditizi – come depositi bancari e prestiti – e servizi di pagamento; alla Consob spetta tutelare chi compie operazioni per finalità di investimento in prodotti finanziari – quali azioni e obbligazioni – anche quando emessi o collocati da banche.

La Banca d'Italia esercita i propri poteri di vigilanza sulle banche nei limiti e secondo le modalità stabilite a livello europeo dalle disposizioni del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM)³⁸, che ha preso avvio nel no-

³⁵ D.lgs. 385/1993.

³⁶ Con impegno di restituzione immediata, cosiddetto a vista.

³⁷ D.lgs. 58/1998.

³⁸ L'SSM è basato sui regolamenti [UE/2013/1024](#) e [UE/2014/468](#); i suoi principi costitutivi, le modalità concrete di esercizio della vigilanza all'interno del sistema e gli assetti organizzativi sono illustrati nella *Guida alla vigilanza bancaria* della BCE.

vembre 2014. L'SSM è un sistema comune, attivo fra i paesi dell'euro, nel quale le decisioni più rilevanti³⁹ sono assunte dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE). La Banca d'Italia, in qualità di autorità nazionale competente (National Competent Authority, NCA), è parte integrante del processo decisionale del Consiglio di vigilanza (Supervisory Board, l'organo che propone le decisioni)⁴⁰, di cui fa parte un membro del Direttorio.

Con l'istituzione dell'SSM i compiti della Banca in materia di vigilanza si sono trasformati: se da un lato esercita oggi su base collegiale, nell'ambito del Consiglio di vigilanza, gran parte dei poteri di vigilanza sulle banche italiane, dall'altro lato essa è anche parte dell'attività di supervisione sulle banche degli altri paesi dell'area dell'euro, una funzione che richiede maggiore capacità di analisi e un'ampia visione strategica. Questo comporta lo svolgimento da parte della Banca di compiti di supervisione diversi sui soggetti bancari maggiori (cosiddetti significativi) e su quelli minori (cosiddetti meno significativi), come è illustrato nel paragrafo *I controlli di vigilanza sulle banche*.

L'azione di vigilanza della Banca consiste sostanzialmente nella definizione di norme e nell'esercizio di controlli. L'attività normativa ha il fine di promuovere il corretto funzionamento del sistema finanziario e dei soggetti che ne fanno parte: per tenere il passo con l'innovazione finanziaria, le regole vengono aggiornate da appositi comitati attivi a livello europeo e mondiale; nell'Unione europea (UE), la produzione normativa fa capo in larga

misura alle istituzioni comunitarie. Nell'esercizio dei controlli, la vigilanza può contare su uno strumento articolato, basato su analisi a distanza di dati, incontri con gli operatori, scambi di documenti, flussi strutturati di informazioni statistiche e ispezioni *in loco*. La Banca è così in condizione di assumere azioni di impatto crescente in relazione alla gravità delle anomalie riscontrate. I poteri che l'autorità di vigilanza può esercitare, benché idonei a incidere sulla gestione di un intermediario, hanno tuttavia una portata che non corrisponde a quella dei poteri dell'Autorità giudiziaria: un'ispezione di vigilanza, ad esempio, non può essere condotta attraverso una perquisizione⁴¹.

Da ultimo, per salvaguardare la fiducia dei risparmiatori, le situazioni di crisi aziendale sono gestite dalle autorità con apposite procedure di risoluzione o liquidazione, delle quali si parla nel capitolo 7 *La gestione delle crisi delle banche*.

La definizione delle regole

Le banche e gli altri soggetti vigilati svolgono le loro attività sulla base di regole definite a livello europeo e nazionale (fig. 6.1).

Per creare un quadro di regole finalizzato a garantire condizioni di parità concorrenziale tra gli operatori del mercato unico, il **Parlamento europeo** e il **Consiglio della UE** approvano norme di diversi tipi tra cui i regolamenti, che si applicano direttamente negli Stati membri al pari delle leggi nazionali, e le diret-

tive, che ciascun paese deve recepire nel proprio ordinamento. Queste regole sono completate da norme tecniche emanate dalla **Commissione europea** su proposta dell'Autorità bancaria europea (**European Banking Authority**, EBA), che disciplinano i profili più complessi e specialistici.

Le disposizioni della UE sono modellate sulle regole definite a livello internazionale nel Consiglio per la stabilità finanziaria (**Financial Stability Board**, FSB), nel Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (**Basel Committee on Banking Supervision**, BCBS), nel **Gruppo di azione finanziaria internazionale** (GAFI, che promuove misure di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo) e in altri organismi internazionali, in linea con le strategie generali tracciate dal **G20**. Le norme stabilite in questi comitati non sono direttamente applicabili, ma ciascun partecipante le fa proprie attraverso i processi normativi definiti nei rispettivi ordinamenti. La figura 6.2 rappresenta in modo schematico il processo di formazione della regolamentazione bancaria e finanziaria.

39

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

40

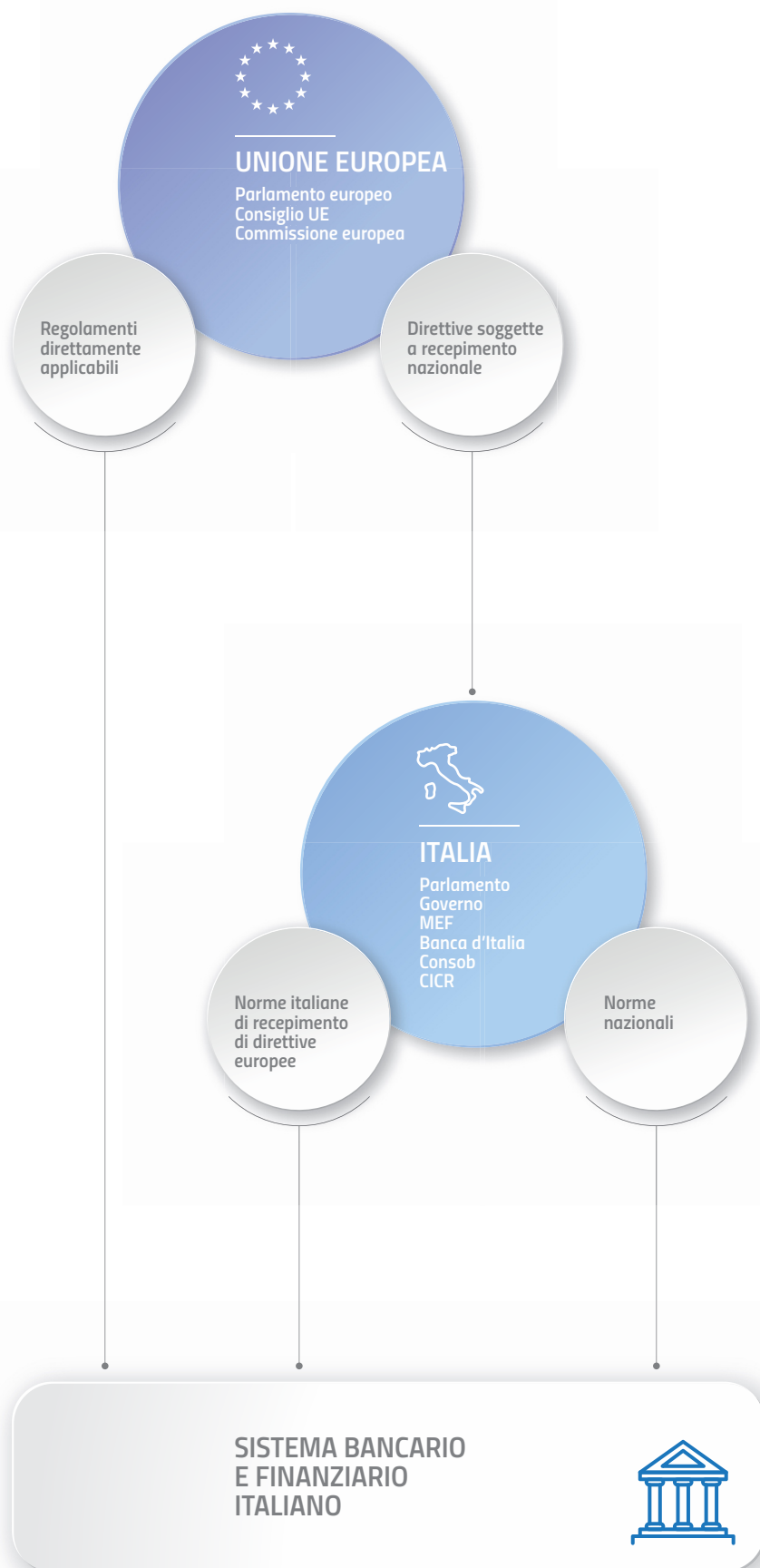
BCE, *Guida alla vigilanza bancaria*, punti 13-15.

41

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

Figura 6.1

Formazione del quadro normativo



Per quanto riguarda l'attività bancaria, i principi, i metodi e i requisiti in materia di capitale e di adeguatezza della copertura patrimoniale dei rischi e della liquidità sono concordati nel Comitato di Basilea e illustrati in numerosi [documenti](#), il principale dei quali è conosciuto come [Accordo di Basilea](#).

In ambito nazionale, la regolamentazione bancaria e finanziaria è costituita, oltre che dalle regole europee direttamente applicabili, dalle norme primarie – ad esempio, leggi e decreti legislativi – e da fonti secondarie.

Il TUB disciplina e definisce le competenze delle autorità creditizie (CICR – Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, Ministro dell'Economia e delle finanze e Banca d'Italia) e attribuisce il potere di emanare norme secondarie su aspetti di natura tecnica. Le fonti secondarie sono le [delibere del CICR](#) – che su proposta della Banca d'Italia pone criteri in materia di tutela del risparmio e della clientela – i decreti ministeriali e le disposizioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia. Queste ultime disciplinano profili essenziali per la gestione sana e prudente degli intermediari – quali l'assetto organizzativo, le modalità di governo dell'impresa, l'adeguatezza patrimoniale, il presidio dei rischi – nonché la trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti degli intermediari con la clientela. Le regole di vigilanza della Banca d'Italia sono pubblicate sul sito internet dell'Istituto nonché, ove previsto, sulla [Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana](#).

Anche il TUF prevede ambiti di disciplina secondaria; in aggiunta ai

Figura 6.2

Ciclo della regolamentazione di vigilanza



^a Hanno competenza per la produzione delle norme europee il Parlamento europeo, il Consiglio UE, il Consiglio europeo, la Commissione europea, l'EBA e l'ESMA.

^b Hanno competenza per la produzione delle norme italiane il Parlamento, il Governo, il MEF e il CICR.

decreti ministeriali, alla Banca d'Italia sono attribuite competenze normative relative agli intermediari che prestano servizi e attività di investimento per il presidio della stabilità e alla Consob per la tutela degli investitori.

Nella fase preparatoria le proposte di regolamentazione secondaria normalmente sono oggetto di un'analisi di impatto al fine di valutarne i costi e i benefici per i destinatari e sono sottoposte a consultazione pubblica, per acquisire dai

diretti interessati osservazioni, commenti e proposte.

La Banca d'Italia partecipa a tutti questi processi: nella fase europea, così come in quella internazionale, fa presenti le specificità del sistema bancario e finanziario italiano e contribuisce alla definizione di regole efficaci e prudenti, in grado di assicurare parità di trattamento. Nei negoziati per l'introduzione delle regole nell'ordinamento europeo, la Banca fornisce supporto al MEF e ad altri enti governativi italiani; dà

inoltre il proprio contributo tecnico al Parlamento e al Governo per le attività di aggiornamento delle disposizioni italiane in relazione alle innovazioni introdotte da regole europee e per la realizzazione dei progetti normativi nazionali.

La figura 6.3 sintetizza, per le diverse materie e per le varie categorie di intermediari, come i poteri di vigilanza siano attribuiti nel nostro paese alla BCE, alla Banca d'Italia e alla Consob, nonché la natura della fonte normativa.

L'evoluzione degli standard prudenziali del Comitato di Basilea

Fin dall'Accordo di Basilea del 2006 (Basilea 2) il sistema delle regole di vigilanza sulle banche è fondato su tre pilastri.

Il primo pilastro definisce i requisiti patrimoniali minimi relativi ai rischi tipici dell'attività finanziaria, quali i rischi di credito, di controparte, di mercato e operativi.

Il secondo pilastro richiede alle banche di dotarsi di una strategia e di un processo di controllo del-

l'adeguatezza patrimoniale, attuale e prospettica, a fronte di tutti i rischi a cui sono esposte. All'autorità di vigilanza è affidato il compito di verificare l'affidabilità e la coerenza delle valutazioni effettuate dalle banche e di richiedere l'adozione di misure correttive, ove necessario. In questo contesto assumono grande importanza gli assetti di governo societario, il sistema dei controlli interni degli intermediari e quello di remunerazione e incentivazione.

Il terzo pilastro consiste nell'obbligo per le banche di rendere pubbliche informazioni chiave sulla loro ope-

ratività (solidità patrimoniale, esposizione ai rischi) e ha la funzione di consentire il controllo degli investitori sull'operato degli amministratori delle banche.

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

Come ulteriore misura di salvaguardia, tenendo conto della difficoltà di misurare precisamente tutti i rischi sostenuti dalle banche, Basilea 3 ha introdotto anche il rapporto di leva finanziaria, che stabilisce un limite massimo al rapporto tra le attività di bilancio e il capitale, indipendentemente dal rischio stimato delle prime. Sono stati stabiliti anche requisiti minimi a tutela dei rischi di liquidità.

Dopo l'emanazione della prima serie di riforme, il Comitato di Basilea è intervenuto per precisare meglio la disciplina relativa a specifici rischi. Nel 2016 sono state riviste le regole sui rischi di credito, operativi e di mercato^a. In più, considerato che la misura del rischio è in parte affidata a modelli statistici elaborati dalle stesse banche, seppure sotto il controllo della vigilanza – i cosiddetti modelli interni^b – sono state stabilite regole per evitare che tramite l'utilizzo di questi modelli i requisiti di capitale venissero eccessivamente compressi: alla fine del 2017 il Comitato di Basilea ha quindi completato la revisione degli standard prudenziali stabilendo l'*aggregate output floor*, strumento che fissa un livello minimo ai requisiti patrimoniali calcolati sulla base dei modelli interni. Infine sono state introdotte riserve di capitale aggiuntive per le banche a rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Banks*, cosiddette G-SIB): nel 2010 relativamente ai requisiti di capitale (G-SIB *surcharge*), nel 2017 con riferimento alla leva finanziaria (*leverage buffer*).

^aPer quanto riguarda i rischi di mercato, la revisione di alcune parti della *Fundamental review of the trading book: A revised market risk framework* si dovrebbe concludere entro la fine del 2018.

^bI modelli interni sono sistemi di misurazione dei rischi che le banche possono utilizzare per il calcolo dei requisiti patrimoniali, se autorizzate dall'autorità di vigilanza; nel procedimento di autorizzazione viene verificato che il modello rispetti specifici requisiti organizzativi e quantitativi di efficacia e robustezza.

Figura 6.3

Autorità titolari dei poteri di vigilanza e fonte normativa^a

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

Norme europee direttamente applicabili

Norme italiane di recepimento di norme europee

Norme italiane

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

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

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

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

^e Per la ripartizione delle competenze fra la Banca d'Italia e la Consob si veda anche il paragrafo *L'esercizio della vigilanza in Italia: un sistema integrato nazionale ed europeo*.

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

Gli enti sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia

La Banca d'Italia svolge funzioni di vigilanza, direttamente o in quanto parte dell'SSM⁴², su oltre 1.000 soggetti operanti in Italia⁴³, molto diversi tra loro per dimensione, attività e forma giuridica. Il numero complessivo dei soggetti vigilati si è significativamente ridotto nell'ultimo decennio. Rispetto al 2008, il totale delle banche attive nel paese è sceso di quasi un terzo, passando da 799 a 538 nel 2017; il numero complessivo delle società di intermediazione mobiliare (SIM) italiane è diminuito di quasi il 40 per cento, da 113 a 69, a causa della concentrazione e riorganizzazione di gruppi bancari nazionali ed esteri.

I soggetti più articolati e complessi sono i gruppi bancari (60), anche con operatività internazionale (a livello europeo e in altre aree del mondo), ai quali appartengono 113 banche, 20 società di gestione del risparmio e 8 SIM.

Le banche non inserite in gruppi sono 425, di cui 347 autorizzate in Italia e 78 succursali di banche estere operanti nel nostro paese (di cui 71 originarie di paesi UE e 7 di paesi extra UE). Molte delle banche (280) appartengono alla categoria delle banche di credito cooperativo (BCC), a carattere locale e con operatività relativamente poco complessa; è in corso una profonda riorganizzazione del settore delle BCC, che dovranno raggrupparsi in un certo numero di gruppi bancari specializzati.

Le SIM e le società di gestione del risparmio (SGR) non appartenenti a

gruppi bancari sono, rispettivamente, 61 e 133.

Oltre a banche e SIM, esistono in Italia numerose altre istituzioni (intermediari finanziari, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica, e altri ancora), su cui la Banca d'Italia esercita funzioni di vigilanza diversificate, a seconda della natura dell'attività da esse svolta.

I controlli di vigilanza sulle banche

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

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

Gli accertamenti ispettivi sono complementari ai controlli a distanza perché, con l'indispensabile

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

Gli approfondimenti contribuiscono alla pianificazione delle attività di vigilanza della Banca d'Italia e dell'SSM. In questo ambito rientra anche la conduzione di simulazioni a livello europeo e nazionale per verificare la capacità dei soggetti vigilati di continuare a operare anche in condizioni economiche e di mercato avverse, i cosiddetti stress test⁴⁴; in particolare, la Banca d'Italia collabora allo svolgimento degli esercizi svolti dall'EBA e dalla BCE sulle banche significative e conduce periodicamente in autonomia stress test sul sistema ban-

42

Per i gruppi bancari sottoposti alla vigilanza della BCE, è disponibile l'[Elenco dei soggetti significativi vigilati](#).

43

Il numero degli operatori attivi in Italia è riportato nella tavola "Banche e intermediari non bancari" pubblicata nella [Relazione annuale](#) (per i dati forniti nel testo, si vedano Appendice alla [Relazione annuale](#) sul 2017 e la tavola 18.1 nella [Relazione annuale](#) sul 2008).

44

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

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

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

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

Nell'ambito della propria attività di verifica la Banca invia agli intermediari comunicazioni contenenti richieste più o meno pressanti, a seconda della gravità della situazione: si può semplicemente invitare il destinatario ad adottare i correttivi ritenuti opportuni per un miglioramento complessivo della gestione oppure avanzare richieste vincolanti, con scadenze per la loro realizzazione, qualora sussistano rischi per l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, o in caso

di inerzia. Tali richieste possono prevedere, nelle situazioni più critiche, le misure restrittive previste dal TUB, quali il divieto di distribuire utili e l'obbligo di reperire risorse patrimoniali aggiuntive, oppure la restrizione delle attività o della rete territoriale.

In situazioni di particolare gravità⁴⁵ è possibile adottare le misure di intervento precoce previste dalle norme europee, richiedendo l'attuazione di un piano di risanamento, la rimozione di esponenti aziendali o l'amministrazione straordinaria. Strumenti in parte simili sono previsti per gli altri intermediari vigilati, tenendo conto delle loro specificità. Nell'SSM i gruppi bancari e i singoli istituti di credito non appartenenti a gruppi sono classificati come significativi o meno significativi sulla base della loro dimensione assoluta (valore dell'attivo) o relativa (rilievo nel sistema creditizio nazionale)⁴⁶. Riguardo ai gruppi significativi, gran parte dei compiti di vigilanza è attribuita all'SSM, che a sua volta fa largo affidamento sulle risorse delle NCA. La Banca d'Italia partecipa alla supervisione su tutte le banche significative europee, con un maggior coinvolgimento per quelle insediate in Italia, ed esercita direttamente la vigilanza sulle banche meno significative italiane, in un'ottica di supervisione unitaria⁴⁷.

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

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

La Banca d'Italia mette a disposizione analisti soprattutto per l'attività dei JST relativi a banche operative prevalentemente a livello nazionale; è inoltre presente nei JST di gruppi bancari esteri e, con un grado di coinvolgimento che dipende dalla rilevanza della presenza in Italia, è responsabile di aree di vigilanza tematiche per i principali gruppi europei. Partecipa inoltre con propri esperti ai gruppi di lavoro che contribuiscono alla definizione di standard e metodologie di vigilanza comuni, promuovono il coordinamento tra le NCA e la BCE e predispongono le linee guida per le banche.

45

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

46

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

47

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

La responsabilità primaria delle ispezioni sulle banche significative italiane è in capo all'SSM. I gruppi ispettivi sono di norma diretti e spesso totalmente composti da personale della Banca d'Italia; nel triennio 2015-2017, in media, delle 23 ispezioni annue su banche significative italiane, il 79 per cento è stato condotto da personale della Banca d'Italia. Viene anche promossa la costituzione di gruppi misti (cioè formati da risorse dell'Istituto, di altre NCA e della BCE) per favorire l'omogeneità delle prassi ispettive e la creazione di una cultura comune in ambito SSM e, dal 2016 in poi, oltre il 50 per cento delle ispezioni a cui ha preso parte il personale della Banca – considerando anche banche significative straniere – è stato effettuato da gruppi misti. La collaborazione con le strutture della BCE avviene durante l'intero ciclo dell'attività ispettiva (pianificazione, preparazione e svolgimento dell'ispezione, redazione e revisione del rapporto).

Le banche italiane meno significative sono vigilate direttamente dalla Banca d'Italia, seguendo linee guida e orientamenti decisi collettivamente nell'ambito dell'SSM. L'intensità dell'azione di vigilanza e della cooperazione con la BCE è graduata in base all'impatto che l'eventuale crisi di una di queste banche avrebbe sul sistema finanziario nazionale⁴⁸. In condizioni normali la BCE viene informata in anticipo dalla Banca d'Italia sulla pianificazione delle attività di vigilanza e, periodicamente, sull'attività svolta, sulle misure di vigilanza adottate e sul-

le sanzioni applicate. L'apertura di procedimenti amministrativi e l'adozione di decisioni sono comunicate preventivamente alla BCE nei casi più importanti. Lo scambio di informazioni diventa continuo se la situazione finanziaria di una banca meno significativa inizia a deteriorarsi seriamente.

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

I controlli di vigilanza sugli altri intermediari

Oltre alle banche, vigilate nell'ambito dell'SSM, la Banca d'Italia vigila su vari altri soggetti operanti nel settore finanziario: gli intermediari finanziari non bancari, gli istituti di pagamento (IP), gli istituti che emettono moneta elettronica (Imel), le società di intermediazione mobiliare (SIM) e i gestori di organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR).

La vigilanza svolta dalla Banca d'Italia riguarda il contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari e si avvale di poteri analoghi a quelli previsti per le banche. I controlli sono svolti tenendo conto delle norme comu-

nitare e nazionali e degli orientamenti emanati dalle autorità europee: l'EBA per SIM, IP e Imel, l'[Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati](#) (European Securities and Markets Authority, ESMA) per i gestori di OICR. La supervisione sugli intermediari finanziari è analoga a quella sulle banche; essa è basata esclusivamente su norme nazionali, non essendo soggetta ad armonizzazione europea.

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

La vigilanza sugli agenti finanziari e i mediatori creditizi spetta all'Organismo degli agenti e dei mediatori

⁴⁸ BCE, *Guida alla vigilanza bancaria*, punti 85-99.

(OAM). L'OAM è a sua volta vigilato dalla Banca d'Italia, che ne verifica l'adeguatezza dell'organizzazione e delle procedure interne e valuta le principali aree di rischio.

La Banca continua anche a svolgere, in via temporanea, attività di verifica dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei **confidi** minori; tali compiti saranno attribuiti a un nuovo organismo, in via di costituzione, che sarà a sua volta vigilato dalla Banca d'Italia.

Con l'avvio del nuovo elenco degli operatori del microcredito, la Banca svolge i controlli sul rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge per questo tipo di attività. All'Istituto compete anche l'accertamento della sussistenza dei presupposti per lo svolgimento dell'attività di operatore professionale in oro.

La trasparenza e la tutela del cliente

La trasparenza delle condizioni contrattuali e la correttezza dei rapporti con la clientela con riguardo ai prodotti bancari e ai servizi di pagamento è, dal 2010, inclusa tra le finalità affidate dal TUB alla Banca d'Italia. La vigilanza è finalizzata a garantire che gli intermediari stabiliscano relazioni corrette e trasparenti con la clientela, affinché questa possa compiere scelte consapevoli, concorrendo a prevenire i conflitti, mitigando i rischi legali e di reputazione degli intermediari, accrescendo la fiducia generale nel sistema.

Le finalità previste dalla legge corrispondono all'esigenza di proteggere il risparmiatore che, nella re-

lazione con l'intermediario, costituisce la parte più debole in quanto dispone di minori informazioni e di minore potere contrattuale: l'attività di supervisione, promuovendo condotte corrette e trasparenti da parte degli intermediari, intende quindi limitarne la capacità di sfruttare la propria situazione di vantaggio a danno dei clienti.

In questo campo la Banca d'Italia contribuisce alla definizione delle regole, svolge l'attività di controllo, esercita nei confronti di singoli intermediari e dell'intero sistema un'azione correttiva e di indirizzo verso comportamenti rispettosi della disciplina e attenti alle esigenze della clientela. I controlli, anche in questo caso sia a distanza sia ispettivi, sono integrati dagli incontri con le associazioni dei consumatori, la collaborazione con altre autorità, gli esposti della clientela. L'azione di tutela si realizza anche attraverso l'imposizione a una banca dell'obbligo di restituire al cliente denaro indebitamente percepito; in presenza di violazioni rilevanti la Banca può irrogare sanzioni agli intermediari.

All'attività di vigilanza si affiancano poi gli strumenti posti a disposizione dei singoli clienti, quali la presentazione di esposti alla Banca d'Italia e il ricorso all'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), illustrati nel capitolo 13. Tali strumenti, rimessi all'iniziativa dei clienti, sono complementari alle finalità affidate alla Banca: il contenuto degli esposti e gli esiti dei ricorsi all'ABF consentono di integrare il quadro informativo di cui la Banca d'Italia dispone nello svol-

gimento della propria funzione normativa e di supervisione.

La lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

Criminalità organizzata, corruzione ed evasione fiscale rappresentano una minaccia all'assetto istituzionale e alla coesione sociale; esse sono anche un peso e un freno allo sviluppo economico e all'allocazione efficiente delle risorse finanziarie. La presenza di controlli è essenziale affinché il sistema finanziario, che per la criminalità costituisce il canale più importante per riciclare denaro di provenienza illegale nel circuito legale, sia presidiato efficacemente contro i rischi di utilizzo illecito, anche legato al terrorismo. In Italia questi controlli sono affidati a un insieme articolato di autorità, organi e misure, cui contribuisce anche la Banca d'Italia⁴⁹.

La supervisione dell'Istituto ha come obiettivo di riscontrare che gli intermediari vigilati abbiano assetti organizzativi, procedurali e di controllo tali da impedirne il coinvolgimento in fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e da garantire la collaborazione con l'**Unità di informazione finanziaria per l'Italia** (UIF), la cui attività è illustrata nel capitolo 9. Per verificare il rispetto de-

⁴⁹

La principale disciplina di questo assetto, in attuazione del quadro europeo, è costituita dal D.lgs. 231/2007, come modificato dal D.lgs. 90/2017.

gli obblighi, vengono svolti sui soggetti vigilati controlli, a distanza e ispettivi, di intensità proporzionale ai rischi di ciascun soggetto; a questo scopo la Banca ha elaborato uno specifico modello di analisi e valutazione.

Le sanzioni e i rapporti con l'Autorità giudiziaria

Le sanzioni hanno la funzione di scoraggiare comportamenti illeciti: attraverso l'effetto dissuasivo, concorrono ad assicurare che gli intermediari operino nel rispetto della legge. La disciplina delle sanzioni è stata, di recente, profondamente modificata per uniformarla alle regole europee. Essa prevede la possibilità di colpire direttamente le società e, se ci sono specifiche responsabilità, anche le singole persone. La scelta di indirizzare le sanzioni alle persone giuridiche incentiva gli azionisti a vagliare con attenzione l'operato degli esponenti e dei manager per prevenire danni patrimoniali. La responsabilizzazione dei singoli è comunque garantita dalla previsione di sanzioni anche a carico delle persone fisiche, in caso di violazioni rilevanti. Il massimale delle sanzioni è, in entrambi i casi, particolarmente elevato, potendo giungere fino al 10 per cento del fatturato per le persone giuridiche e fino a 5 milioni di euro per le persone fisiche. È possibile imporre misure alternative alla sanzione pecuniaria, come l'ordine di porre termine alla violazione, e misure accessorie, quali l'interdizione temporanea o permanente dalla carica.

Il procedimento sanzionatorio garantisce il diritto di difesa degli intermediari e delle persone fisiche e prevede una separazione tra la fase istruttoria, curata dagli uffici della vigilanza, e la fase di decisione, che spetta al Direttorio della Banca d'Italia. Gli interessati, oltre a poter prendere visione degli atti del procedimento ed essere sentiti personalmente dalla vigilanza, possono presentare controdeduzioni scritte. Quest'ultima facoltà è stata di recente estesa anche alla fase della decisione (contraddittorio rafforzato): la proposta formulata dalla vigilanza al termine dell'istruttoria viene comunicata agli interessati, i quali hanno la facoltà di trasmettere ulteriori osservazioni al Direttorio, cui compete la decisione finale.

Nell'ambito dell'SSM le violazioni possono essere sanzionate dalla BCE o dalla Banca d'Italia. In particolare, nei confronti delle banche significative la BCE può imporre sanzioni pecuniarie per le violazioni di atti normativi europei direttamente applicabili; la Banca d'Italia, su richiesta della BCE, applica sanzioni, anche non pecuniarie, alle banche significative e ai relativi esponenti per le violazioni di norme nazionali; nel 2017 ad esempio sono stati adottati due provvedimenti per un ammontare di circa 6.600.000 euro. L'Istituto ha invece autonomi poteri di sanzione nei confronti delle banche meno significative e degli altri intermediari vigilati; nel 2017 sono state irrogate sanzioni per un totale di circa 3.500.000 euro. Sulle banche meno significative anche la BCE ha alcuni poteri sanzionatori.

Spetta alla Banca sanzionare, qualunque sia il soggetto responsabile, le violazioni più rilevanti delle disposizioni volte a tutelare la trasparenza e la correttezza nei rapporti con la clientela e quelle per prevenire il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, materie non trasferite alla BCE. In questo ambito nel 2017 sono state irrogate sanzioni per oltre 500.000 euro.

La figura 6.4 offre una visione schematica della ripartizione dei poteri sanzionatori tra BCE e Banca d'Italia.

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

La Magistratura inoltre si avvale spesso di personale della Banca in funzione di consulenza per le analisi tecniche connesse con le indagini penali in materia bancaria e finanziaria. Presso le Procure di Milano e di Roma sono stati creati nuclei di esperti dell'Istituto che collaborano in modo stabile con gli uffici del Pubblico ministero.

Il coordinamento con le altre autorità

La collaborazione della Banca d'Italia con le altre autorità nazionali – Consob, Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) e Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) – è importante per tenere il passo con la crescente integrazione e complessità dei mercati finanziari,

evitare inefficienze legate a sovrapposizioni o duplicazioni di attività, perseguire l'efficacia e l'incisività dell'azione del sistema di vigilanza italiano nel suo complesso.

La legge prevede che ciascuna autorità fornisca alle altre le informazioni richieste e quelle utili per svolgere le rispettive attività. Normalmente la collaborazione è regolata da protocolli di intesa e si realizza attraverso scambi di informazioni e documenti, analisi di tematiche di comune inte-

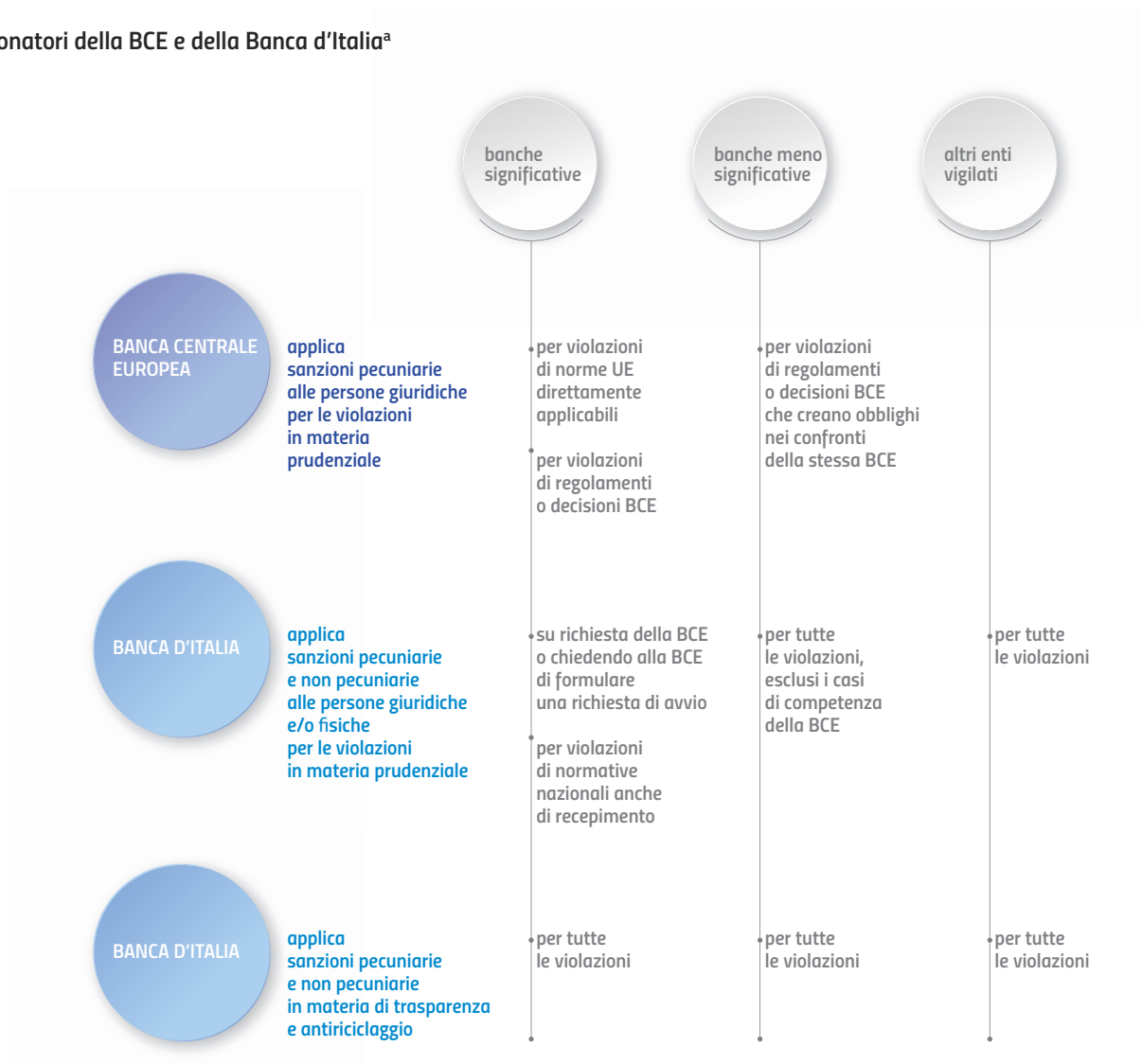
resse, coordinamento degli interventi di rispettiva competenza e adozione di azioni congiunte. Ulteriori forme di cooperazione vengono individuate anche attraverso appositi comitati di coordinamento⁵⁰. Le

50

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

Figura 6.4

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



^aIn ambito nazionale, poteri sanzionatori sono attribuiti anche ad altre autorità per gli ambiti di rispettiva competenza.

autorità riesaminano e aggiornano i protocolli di intesa in relazione all'evoluzione dei rispettivi poteri e responsabilità previsti dalle norme, delle prassi di vigilanza, delle caratteristiche operative degli intermediari.

Il contributo della Banca all'attività di contrasto dei fenomeni di criminalità economica e finanziaria è diventato sempre più intenso nel corso degli anni. Si è passati a forme più continue di interazione, di regola riservate, che hanno reso possibile in certi casi un vero e proprio coordinamento delle azioni e consentito di orientare in modo più efficiente l'attività di vigilanza.

La Banca partecipa anche alle attività del Comitato di sicurezza finanziaria, costituito presso il MEF per coordinare l'azione di contrasto al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio e ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa⁵²; nel Comitato, la Banca d'Italia contribuisce all'analisi dei rischi e alla definizione della conseguente strategia di prevenzione e contrasto.

51

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

7

La gestione delle crisi delle banche

Gli intermediari bancari e finanziari sono imprese che, al pari delle altre, possono entrare in crisi. Le difficoltà di uno di essi, tuttavia, possono estendersi anche ad altri intermediari e minacciare la stabilità del sistema finanziario. Un'eventuale crisi di fiducia dei risparmiatori verso l'intero comparto potrebbe determinare, in casi estremi, una "corsa agli sportelli", con ripercussioni negative sull'economia attraverso la brusca interruzione del credito alle famiglie e alle imprese. Per questa ragione gli strumenti per la gestione della crisi di una banca sono in parte diversi dalle ordinarie procedure di insolvenza e sono in-

tegrati da specifici poteri attribuiti alle autorità pubbliche.

Le autorità di vigilanza, in particolare, oltre a definire le norme e a esercitare controlli e poteri sanzionatori, dispongono di strumenti di intervento preventivo per gestire le situazioni di difficoltà, con l'obiettivo di ridurre la probabilità e l'impatto di un'eventuale crisi sulle funzioni essenziali svolte dagli intermediari e sulla stabilità del sistema.

Nei casi in cui la crisi sia irreversibile e la capacità dell'intermediario di proseguire l'attività sia compromessa, intervengono autorità specificamente preposte a gestire la ristrutturazione o l'uscita ordinata

dell'intermediario dal mercato, dette autorità di risoluzione. L'obiettivo è preservare la continuità dei servizi bancari e finanziari essenziali, evitare il contagio di altri operatori finanziari e tutelare la fiducia di risparmiatori e depositanti.

La normativa sulle crisi deve contemperare due esigenze opposte: da un lato, assicurare la stabilità ed evitare fenomeni di panico, una finalità che può rendere opportuni interventi di salvataggio con fondi statali; dall'altro, contenere l'onere per le finanze pubbliche, ed evitare che azionisti, amministratori e creditori della banca, contando sulla probabilità di un salvataggio, assumano rischi eccessivi (il cosiddetto azzardo morale). Nella gran parte dei paesi la normativa tutela comunque i piccoli depositanti, sollevandoli dal rischio di sopportare l'onere della crisi della propria banca e proteggendoli mediante dei sistemi di garanzia.

La regolamentazione in Europa

Dopo la crisi finanziaria del 2007-08, le modalità di gestione delle situazioni di grave difficoltà degli intermediari sono state oggetto di un radicale ripensamento a livello internazionale ed europeo. Per evitare che la crisi di un singolo istituto si propagasse in modo incontrollato su tutto il sistema, alcuni paesi hanno messo in atto ingenti interventi pubblici che, se hanno permesso di evitare danni al sistema finanziario e all'economia reale, hanno però comportato un pesante onere per i contribuenti, giun-

gendo in alcuni casi a compromettere l'equilibrio dei conti pubblici. Nel caso di intermediari che operavano in più paesi, inoltre, il coordinamento degli interventi delle singole autorità nazionali è stato assai complesso. È così emersa la necessità di norme armonizzate e strumenti più efficaci; nella ricerca di un equilibrio tra la tutela della stabilità e il contenimento dell'azzardo morale, gli standard internazionali oggi attribuiscono un peso rilevante a quest'ultimo e alle conseguenze dei salvataggi bancari sui contribuenti.

La direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) e quella relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD) hanno definito un quadro armonizzato di regole per la gestione delle crisi bancarie⁵². Le norme europee si sono allineate agli standard internazionali definiti dal Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB), che ha individuato nei sistemi di risoluzione delle crisi un elemento strategico per la tutela della stabilità finanziaria⁵³.

L'FSB ha raccomandato due principali linee di azione, rivolte soprattutto alle banche che per dimensione o altri motivi possono, in caso di crisi, produrre fenomeni di instabilità in tutto il mercato (intermediari sistemici). La prima consiste nell'obbligo di emettere una quota minima di strumenti di finanziamento che, con la loro conversione in azioni o il loro azzeramento, possano assorbire l'urto della crisi prima di qualsiasi in-

tervento con fondi pubblici. La seconda è la predisposizione di piani di risanamento – che identificano le misure che l'intermediario può adottare per scongiurare una crisi – e di risoluzione, che individuano le azioni che le autorità intendono intraprendere se la crisi è irreversibile. In Europa l'obiettivo di limitare al minimo l'intervento da parte dello Stato è stato perseguito con particolare determinazione. Già prima dell'entrata in vigore della BRRD, infatti, la comunicazione della Commissione europea del 2013 in materia di aiuti di Stato aveva inspiro le regole per l'attuazione di misure pubbliche in favore di banche e, in particolare, aveva introdotto il principio di condivisione degli oneri o *burden sharing*, in base al quale prima di una ricapitalizzazione da parte dello Stato è necessario che le perdite siano assorbite, oltre che dagli azionisti attraverso il capitale sociale, anche dai titolari di obbligazioni subordinate, mediante la loro conversione in azioni o il loro deprezzamento.

Con l'introduzione di norme armonizzate, è mutato anche l'assetto delle istituzioni deputate alla ge-

52

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

53

FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, ottobre 2011.

stione delle crisi bancarie. È stato costituito il Meccanismo unico di risoluzione (Single Resolution Mechanism, SRM), responsabile della gestione accentrata delle crisi bancarie nell'area dell'euro, quale complemento del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM). All'SRM si accompagna la costituzione del Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF), la cui funzione è finanziare l'applicazione delle misure di risoluzione.

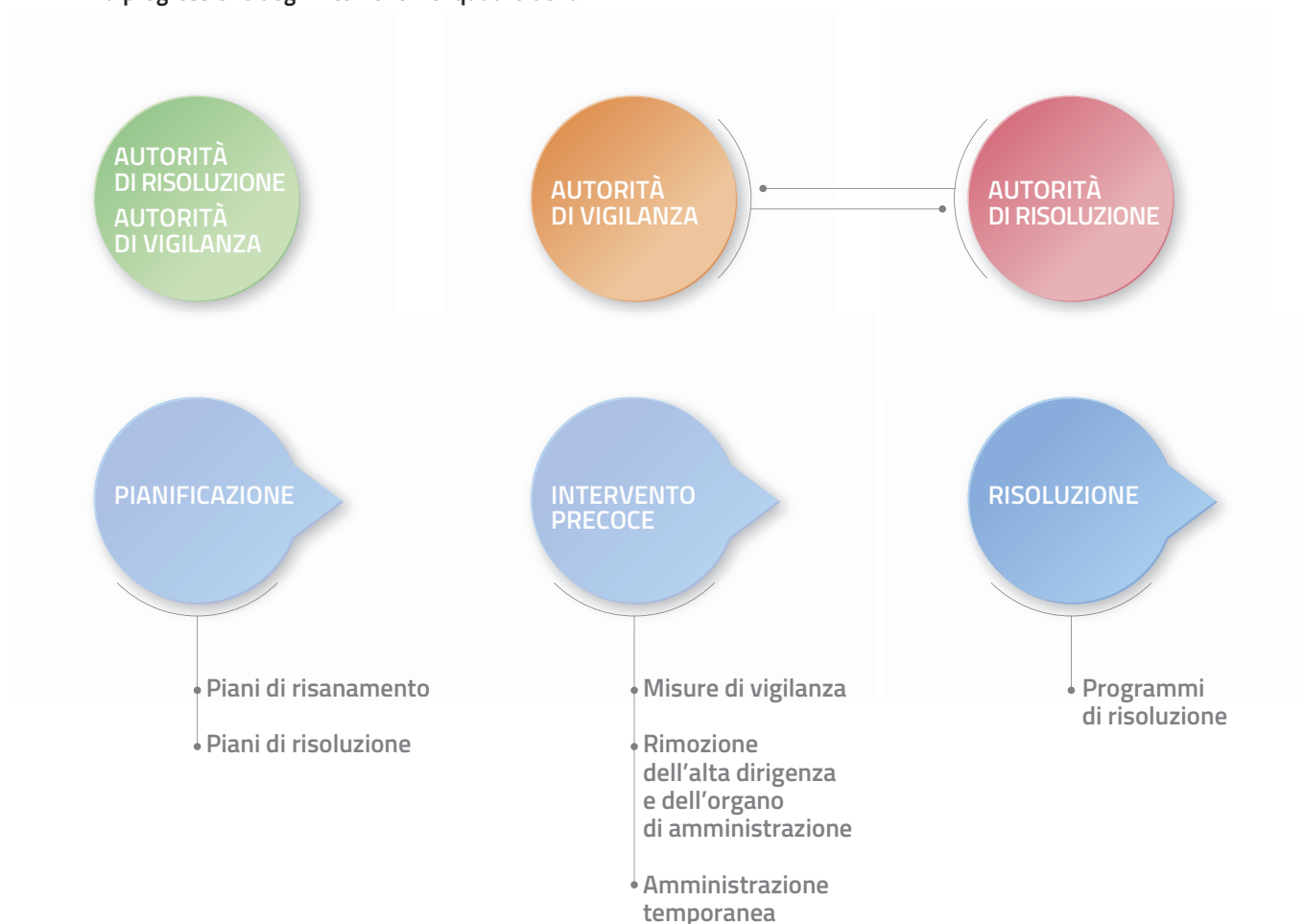
Le regole di funzionamento dell'SRM cercano di conciliare la necessità di tenere conto degli inte-

ressi di tutti i paesi e l'esigenza di garantire decisioni efficaci e tempestive. In tal senso, è prevista una partecipazione diversificata delle autorità nazionali di risoluzione (National Resolution Authority, NRA) alle riunioni del Comitato unico di risoluzione (Single Resolution Board, SRB) in base alle materie su cui questo è chiamato a decidere. In particolare, il Comitato si riunisce in sessioni esecutive (composte dal Presidente e da quattro membri permanenti) e plenarie (alle quali partecipa, oltre al Presidente e ai quattro membri permanenti, anche un rappresentante per ogni NRA).

La partecipazione alle sessioni esecutive può essere estesa a una o più NRA in ragione della materia oggetto di decisione (ad esempio nel caso di determinazioni su singoli intermediari, partecipano alle sessioni esecutive le NRA interessate). In tali sessioni la decisione viene presa per consenso unanime o, qualora questo non sia possibile, per maggioranza semplice. Nel caso in cui il Comitato debba deliberare sulla risoluzione di una banca in crisi, è prevista la partecipazione di tutte le NRA solo se risulta necessario un significativo sostegno da parte del Fondo di risoluzio-

Figura 7.1

La progressione degli interventi nel quadro della BRRD



ne, attualmente per importi superiori a 5 miliardi di euro.

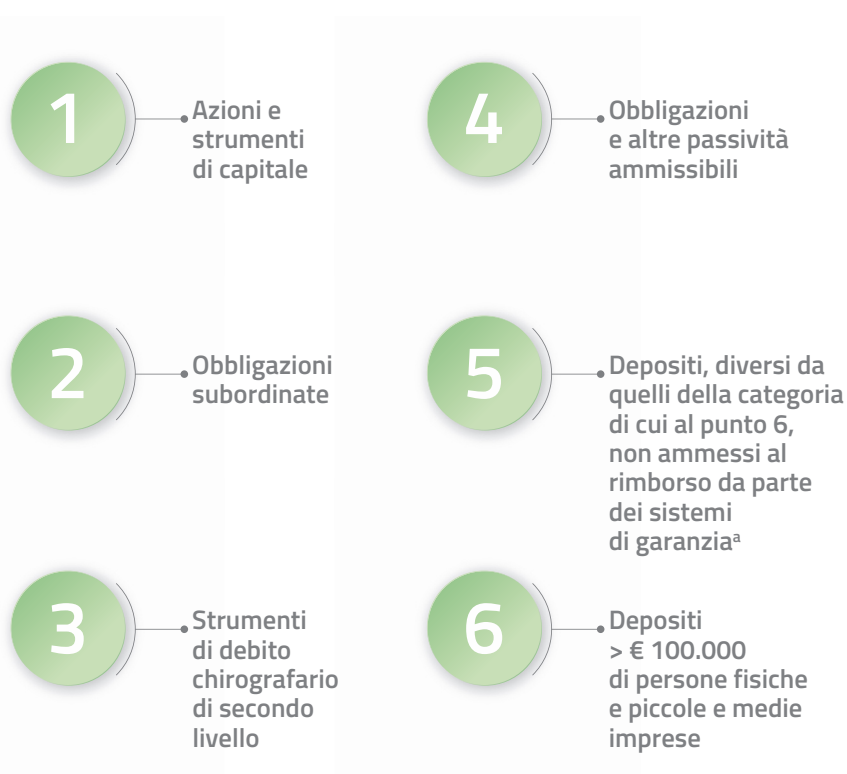
La BRRD attribuisce alle autorità di vigilanza e di risoluzione, in funzione delle rispettive competenze, poteri e strumenti per pianificare e gestire la crisi, nonché per intervenire in modo tempestivo per evitarla (fig. 7.1).

Secondo quanto indicato dalla BRRD, il nuovo sistema persegue l'obiettivo di gestire in modo ordinato e coordinato eventuali dissesti, contenendo i costi per lo Stato, anche al fine di: minimizzare le ripercussioni negative sulla stabilità del sistema finanziario, prevenendo il contagio; preservare la continuità di funzioni essenziali, quali i servizi di pagamento; tutelare i depositanti e gli investitori secondo i principi dettati dalle direttive sui rispettivi meccanismi di indennizzo. L'utilizzo di fondi pubblici è limitato a circostanze straordinarie ed è subordinato, in linea generale, alla partecipazione alle perdite da parte degli azionisti e dei creditori non garantiti della banca (*bail-in*).

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

Al fine di assicurare che, in caso di risoluzione, una banca disponga di risorse in grado di assorbire le per-

Figura 7.2
Gerarchia del *bail-in*



^a Questa categoria sarà operativa dal 1° gennaio 2019. Fino a quella data tali depositi sono ricompresi nelle passività indicate al livello 4.

dite e di ricostituire il capitale, il nuovo quadro normativo europeo prevede un requisito minimo di fondi propri e altre passività soggette a *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL).

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

ramento del valore delle azioni non sia sufficiente a coprire le perdite. Nell'Unione europea, come in tutti i paesi più importanti, i depositi dei clienti al dettaglio sono sempre esclusi dal *bail-in* e protetti da un sistema di assicurazione. Le banche sono infatti tenute ad aderire a sistemi di garanzia, istituiti secondo norme europee uniformi che, in caso di crisi dell'intermediario, garantiscono il rimborso dei depositi detenuti dai clienti fino a un certo ammontare (attualmente pari a 100.000 euro), mediante appositi fondi costituiti con i contributi versati dalle banche.

La direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi punta ad armonizzare i livelli di tutela offerti dai fondi nazionali di garanzia e le loro modalità di intervento e persegue l'obiettivo di eliminare possibili disparità competitive all'interno del mercato unico⁵⁴.

L'evoluzione del quadro normativo

Rispetto al quadro normativo che esisteva in precedenza in Italia, la disciplina europea ha arricchito il novero degli strumenti utilizzabili dalle autorità, ma ha compresso la flessibilità degli interventi, con l'obiettivo di limitare l'impiego di risorse pubbliche.

Nel riquadro *La gestione delle crisi nel quadro antecedente la direttiva europea* si descrivono le modalità di gestione degli interventi nel sistema precedente.

La BRRD non ha previsto un regime transitorio né un meccanismo

di protezione pubblico europeo di ultima istanza (*backstop*) da utilizzare nell'ambito della risoluzione quando l'applicazione del *bail-in* possa accentuare i rischi per la stabilità sistemica⁵⁵. Un regime transitorio sarebbe stato particolarmente auspicabile in Italia, dove, al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, una parte rilevante degli strumenti che oggi possono essere assoggettati a *bail-in* era in mano a risparmiatori al dettaglio. Nella fase di elaborazione della BRRD, la Banca d'Italia aveva richiamato l'esigenza di assicurare un passaggio graduale dal vecchio al nuovo regime di gestione delle crisi bancarie, al fine di favorire l'assunzione di scelte consapevoli da parte dei risparmiatori ed evitare possibili rischi per la stabilità finanziaria dovuti all'incertezza sugli investimenti in passività bancarie⁵⁶.

L'interpretazione data dalla Commissione europea alle norme sugli aiuti di Stato, congiuntamente al nuovo quadro giuridico europeo in materia di risoluzione, ha inoltre comportato il forte ridimensionamento del ruolo dei sistemi di ga-

ranzia dei depositanti nella gestione delle crisi bancarie, imponendo criteri estremamente restrittivi per l'utilizzo di forme alternative di intervento⁵⁷. La Commissione ha infatti ritenuto che gli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi alternativi al rimborso dei depositanti – sebbene finanziati dagli intermediari ed espressamente consentiti dalla DGSD – siano assimilabili agli aiuti di Stato e ciò li renda non compatibili con il quadro europeo di gestione delle crisi bancarie⁵⁸. La qualificazione pubblica degli interventi alternativi è oggetto di un contenzioso avviato dalla Repubblica italiana nel 2016 e tuttora in corso davanti alla Corte di giustizia europea, contro una decisione della Commissione del

54

In particolare la direttiva prevede che: gli intermediari versino anticipatamente i propri contributi in modo che i sistemi di garanzia raggiungano, entro la metà del 2024, una dotazione di risorse pari allo 0,8 per cento dei depositi protetti; i fondi possano ricorrere a contribuzioni straordinarie e a fonti di finanziamento alternative; la garanzia sia attivata nei casi di liquidazione degli intermediari, rimborsando i depositanti per importi fino a 100.000 euro, entro sette giorni lavorativi dalla data di efficacia del provvedimento che ha disposto la liquidazione coatta dell'intermediario in crisi; gli Stati membri – a determinate condizioni – possano consentire ai sistemi di garanzia dei depositanti di utilizzare le loro risorse per dare corso a misure "alternative" rispetto al rimborso dei depositanti nel contesto delle procedure di insolvenza nazionale. Se previsto dalla legislazione nazionale di recepimento, al ricorrere delle condizioni indicate nella direttiva i sistemi di garanzia possono porre in essere anche misure per prevenire il dissesto degli enti creditizi.

55

Al di fuori della risoluzione il supporto pubblico – quale la ricapitalizzazione precauzionale – è invece ammesso per rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria. L'intervento è previsto in caso di esigenze di copertura di una deficienza patrimoniale emersa in occasione di un esercizio di stress test ed è sottoposto a una serie di condizioni, tra cui la solvibilità della banca, il carattere cautelativo e temporaneo dell'intervento stesso e la sua approvazione in base alle regole sugli aiuti di Stato. Sul tema si veda anche *L'Unione bancaria nel processo di integrazione europea*, intervento del Direttore generale della Banca d'Italia S. Rossi, CUOA Business School, Altavilla Vicentina, 7 aprile 2016.

56

Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, 22° Congresso Assiom-Forex, Torino, 30 gennaio 2016 e *Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee*, audizione del Governatore della Banca d'Italia I. Visco, Senato della Repubblica 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), Roma, 19 aprile 2016.

57

Inoltre, la BRRD ha introdotto un criterio di privilegio per i depositanti (*depositor preference*), in base al quale, i crediti dei depositanti, e dei sistemi di garanzia dei depositi che ad essi si surrogano in caso di rimborso, vengono soddisfatti prima rispetto a quelli degli altri creditori ordinari. Tale principio modifica la convenienza dei sistemi di garanzia dei depositanti a intervenire con misure alternative al rimborso dei depositi. Infatti, il nuovo quadro riduce il costo del rimborso diretto e rende più difficoltoso il rispetto del principio del minor onere, ossia il principio in base al quale il costo degli interventi alternativi deve essere inferiore a quello derivante dal rimborso diretto dei depositanti.

58

Si veda il *dossier del 23 dicembre 2015* pubblicato sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Prima dell'entrata in vigore della BRRD, la gestione delle crisi prevedeva due procedure: l'amministrazione straordinaria finalizzata alla rimozione delle irregolarità e delle problematiche aziendali dell'intermediario; la liquidazione coatta amministrativa, per realizzare l'uscita dal mercato dell'intermediario in presenza di crisi irreversibili.

Nell'amministrazione straordinaria era previsto che gli organi straordinari subentrassero agli esponenti aziendali rimossi dalle cariche nella gestione della banca, consentendo il regolare proseguimento dell'operatività della stessa verso l'esterno. Tale procedura poteva chiudersi, entro il termine del periodo stabilito, con la restituzione agli organi dell'amministrazione ordinaria, con l'acquisizione da parte di altri intermediari o con la messa in liquidazione della banca. Nella liquidazione coatta amministrativa la banca veniva invece sottoposta a una procedura concorsuale

nella quale gli organi liquidatori, sotto la supervisione della Banca d'Italia, procedevano a liquidare gli attivi dell'intermediario per soddisfare i creditori dell'istituto in crisi.

Nell'ambito della gestione delle crisi si innestava l'azione dei sistemi di garanzia dei depositanti (SGD), disciplinati dal Testo unico bancario. Gli SGD erano chiamati a effettuare interventi obbligatori e facoltativi. In particolare, in caso di liquidazione coatta amministrativa gli interventi obbligatori consistevano nel rimborso diretto, nei limiti di importo previsti, delle tipologie di depositi stabiliti dalla legge; in alternativa, gli SGD potevano finanziare le operazioni di cessione dell'azienda bancaria dell'intermediario in liquidazione coatta, ove meno oneroso rispetto al rimborso dei depositi. Erano inoltre previsti altri interventi facoltativi svincolati dalla formale apertura della liquidazione coatta amministrativa, attivabili qualora la banca fosse stata sottoposta ad amministrazione straordinaria e sussistessero prospettive di risanamento. Anche in quest'ultimo caso l'intervento era erogabile ove esso costituisse un minor onere rispetto a un potenziale intervento in caso di liquidazione.

Tra il 1995 e il 2015 le banche sottoposte a procedura di amministrazione straordinaria sono state più di 100. In oltre la metà dei casi le crisi hanno avuto esito positivo, con la restituzione della banca alla gestione ordinaria o tramite fusione con altro intermediario. Nella quasi totalità dei rimanenti casi, le banche in crisi sono state sottoposte a liquidazione coatta amministrativa, accompagnata dalla cessione di attività e passività ad altro intermediario, garantendo in tal modo la continuità dei rapporti economici.

La gestione delle crisi nel quadro antecedente la direttiva europea

23 dicembre 2015; la Banca d'Italia ha fornito assistenza tecnica a supporto delle tesi sostenute dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) in tale sede.

Per dare pieno compimento al progetto dell'Unione bancaria, la Commissione ha presentato nel novembre 2015 una proposta legislativa per la creazione di uno

schema europeo di assicurazione dei depositi (*European deposit insurance scheme*, EDIS), sulla quale è attualmente in corso un negoziato, in ragione delle diverse posizioni espresse dai paesi membri⁵⁹. Infine, la Commissione ha presentato nel novembre 2016 una proposta di modifiche alla BRRD, ancora in fase di negoziazione, in relazione al

59

In particolare, i sistemi di garanzia dei depositanti nazionali trasferirebbero progressivamente le risorse raccolte dalle banche aderenti a un fondo europeo appositamente costituito. La partecipazione all'EDIS sarebbe obbligatoria per i fondi nazionali di garanzia dei depositanti dei paesi membri dell'Unione bancaria; in questo modo verrebbe garantito un parallelismo tra gli Stati partecipanti all'SSM, al Meccanismo di risoluzione unico e all'EDIS.

quale la Banca d'Italia fornisce supporto tecnico al MEF.

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

Dal 21 settembre 2015 la Banca d'Italia riveste, nell'ambito dell'SRM, il ruolo di Autorità nazionale di risoluzione, in attuazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea⁶⁰. Per svolgere questi compiti, all'interno della Banca è stata costituita l'Unità di risoluzione e gestione delle crisi, che opera alle dirette dipendenze del Direttorio; l'Unità agisce in condizioni di indipendenza e assicura i necessari collegamenti informativi con la funzione di vigilanza⁶¹.

L'SRB è responsabile per le crisi delle banche significative o con operatività in più paesi dell'area dell'euro (oltre a quello in cui hanno la sede legale) e delle principali società di intermediazione mobiliare (SIM); ne definisce i piani di risoluzione e, qualora la crisi sia irreversibile, valuta l'applicazione delle misure di risoluzione, sottoponendole alle valutazioni della Commissione europea e, in alcuni casi, del Consiglio europeo. Le singole NRA, oltre a contribuire alle decisioni dell'SRB, seguono l'attuazione a livello nazionale delle concrete misure di risoluzione per le banche di competenza di quest'ultimo e sono direttamente responsabili della gestione delle crisi delle banche "meno significative" e degli intermediari non bancari soggetti alla supervisione, secondo le modalità previste dall'ordinamento nazionale. Le NRA, infine, collaborano con

l'SRB nell'ambito dei gruppi interni di risoluzione: squadre coordinate dall'SRB e composte da personale sia dell'agenzia europea sia delle autorità nazionali rilevanti per il gruppo bancario in questione.

In qualità di Autorità nazionale di risoluzione, la Banca d'Italia innanzitutto programma le modalità di gestione delle crisi, attraverso la predisposizione di piani di risoluzione, in autonomia o in collaborazione con l'SRB. Tali piani mirano a individuare le funzioni critiche della banca, a valutare e affrontare eventuali impedimenti alla risoluzione, a fissare un livello adeguato del requisito minimo di fondi propri e altre passività soggette a *bail-in* (MREL) e, infine, a individuare la strategia e gli strumenti di risoluzione da applicare in caso di crisi.

Il quadro normativo delineato dalla BRRD prevede, oltre a una procedura armonizzata a livello europeo (la risoluzione), la possibilità di gestire una crisi ricorrendo a una procedura di insolvenza nazionale che, per il nostro paese, si identifica con la liquidazione coatta amministrativa.

Un intermediario può essere sottoposto a risoluzione quando si verificano congiuntamente le seguenti condizioni:

- è in dissesto o a rischio di dissesto, quando ad esempio abbia azzerato o ridotto in modo significativo il proprio patrimonio oppure si trovi in una crisi irreversibile e non sia in grado di continuare a operare sul mercato;
- il dissesto non può essere evitato con misure alternative di natura privata come l'acquisizione da

parte di altri intermediari, gli aumenti di capitale o misure quali la rimozione dell'organo di amministrazione e dell'alta dirigenza e la nomina di amministratori temporanei;

- l'intervento è nell'interesse pubblico in quanto necessario e proporzionato agli obiettivi di salvaguardia della stabilità sistemica, di protezione di depositanti e clienti e di mantenimento della continuità dei servizi essenziali; inoltre la liquidazione dell'ente in base alla procedura nazionale di insolvenza non permetterebbe di conseguire questi obiettivi nella stessa misura.

La risoluzione può essere attuata attraverso diversi strumenti, anche in combinazione fra loro, illustrati nella figura 7.3.

Se non sussiste un interesse pubblico, la Banca d'Italia propone al MEF la liquidazione coatta amministrativa, che comporta l'uscita dell'intermediario dal mercato con il trasferimento di attività e passività a un acquirente idoneo a proseguirne la gestione, oppure, se la cessione non è possibile, attraverso la liquidazione dell'attivo e il pagamento dei cre-

60

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

61

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

ditori, nei limiti in cui la realizzazione dell'attivo lo consente e comunque salvaguardando i depositi fino a 100.000 euro⁶².

La liquidazione coatta amministrativa è stata ad esempio disposta nel 2017 per Veneto Banca spa e per Banca Popolare di Vicenza spa. Per queste banche la Banca centrale europea (BCE) ha accertato lo stato di "dissesto o rischio di dissesto"⁶³ e il Comitato di risoluzione unico (SRB) ha determinato che non ricorresse, ai sensi della normativa europea, interesse pubblico ad avviare una procedura di risoluzione; il MEF, su proposta della Banca d'Italia, ha sottoposto quindi le due banche a liquidazione coatta amministrativa e ha disposto misure di supporto pubblico alla cessione delle rispettive attività e passività a un intermediario italiano di primario standing, individuato con una procedura aperta e trasparente, in conformità con le disposizioni nazionali e sulla base della valutazione di compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato⁶⁴.

Le attività connesse con il Fondo di risoluzione unico

Il Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF) è alimentato con contributi annuali delle banche e delle SIM dell'area dell'euro sottoposte all'SRM; se necessario, possono essere richiesti versamenti addizionali. La sua dotazione può essere incrementata con finanziamenti e con i ricavi derivanti dall'investimento delle proprie risorse⁶⁵.

Figura 7.3

Strumenti di risoluzione



I contributi sono versati alle autorità di risoluzione nazionali ed è in corso il processo per la loro progressiva condivisione all'interno dell'area, secondo le modalità indicate in un accordo intergovernativo del maggio 2014. Esso tiene conto, da un lato, della necessità di com-

pletare il progetto dell'Unione bancaria attraverso la costituzione di una fonte di finanziamento comune per le risoluzioni delle banche europee e, dall'altro, delle diverse posizioni espresse dai paesi dell'Unione sulla completa e immediata condivisione del costo di eventuali crisi

⁶² Alla fine di marzo 2018 erano in corso 52 procedure di liquidazione coatta amministrativa relative a 27 banche, 12 SIM e una capogruppo di SIM, 11 SGR e un Imel; ad esse si aggiungevano 24 procedure di liquidazione di fondi comuni di investimento, di cui 9 relativi a SGR in liquidazione coatta amministrativa e 15 destinatari di pronuncia giudiziale di insolvenza (di cui un comparto di un fondo).

⁶³ Dichiarazione del 23 giugno 2017.

⁶⁴ DL 99/2017, come convertito dalla L.121/2017. Per maggiori dettagli si rinvia alla *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2017*.

⁶⁵ Nel caso in cui i contributi dovuti non siano immediatamente accessibili o non siano sufficienti, l'SRB può contrarre prestiti o altre forme di finanziamento presso terzi, alle migliori condizioni di mercato e, ove le risorse siano ancora insufficienti, può ricorrere a finanziamenti pubblici. Gli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria hanno infatti approvato nel dicembre 2015 un accordo in forza del quale ciascun paese può fornire all'SRB una linea di credito per sostenere il proprio comparto nazionale nell'SRF, con l'obiettivo di assicurare la pronta disponibilità delle risorse necessarie. Le linee di credito nazionali verrebbero utilizzate una volta esaurite le altre fonti di finanziamento disponibili e gli Stati avranno il diritto di rivalersi sul settore bancario nazionale per l'importo dei contributi anticipati.

Nel novembre 2015 è stato necessario gestire il dissesto di quattro banche: Banca delle Marche spa, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio società cooperativa, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti spa e Cassa di Risparmio di Ferrara spa. Già sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria, queste banche sono state oggetto della nuova procedura di risoluzione, prevista dal quadro normativo risultante dal recepimento della BRRD.

La risoluzione di quattro banche nel 2015

Durante la gestione della crisi di tali banche, il Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD) ha manifestato più volte la disponibilità a intervenire a supporto di operazioni di risanamento. Tuttavia l'intervento è risultato non percorribile per la preclusione manifestata dalla Commissione europea. In base all'orientamento espresso da quest'ultima con la comunicazione del 1° agosto 2013, il ricorso ai sistemi di garanzia dei depositanti può costituire "aiuto di Stato"^a quando l'utilizzo delle ri-

sorse, anche se finanziato dal settore privato, sia soggetto al controllo dello Stato e la relativa decisione sia imputabile allo stesso. L'intervento pubblico avrebbe comunque reso necessario procedere preliminarmente al *burden sharing*, cioè alla svalutazione delle azioni e delle obbligazioni subordinate.

Nel quadro del dialogo istituzionale sugli interventi del FITD – avviato dall'agosto 2014 – la Commissione ha formalizzato la propria valutazione sulla non percorribilità dell'intervento solo il 19 novembre 2015. Nel dicembre 2015 la Commissione ha poi confermato con dichiarazione formale la natura pubblica degli interventi del Fondo interbancario.

Considerato che la situazione tecnica delle quattro banche andava peggiorando, specie con riferimento ai profili di liquidità, sulla base delle nuove norme nazionali di recepimento della BRRD (novembre 2015), la Banca d'Italia ha avviato la risoluzione degli intermediari. Tale decisione ha tenuto conto del fatto che l'imminente entrata in vigore del *bail-in*, dal gennaio 2016, avrebbe attribuito i costi della crisi anche ai detentori di obbligazioni ordinarie e ai depositanti non protetti, prima di poter disporre l'intervento del Fondo nazionale di risoluzione.

Il programma di risoluzione ha previsto: la cessione delle aziende bancarie a quattro enti ponte di nuova costituzione (*bridge banks*) in vista della loro successiva collocazione sul mercato^b; la cessione dei crediti in sofferenza dagli enti ponte a una neocostituita società veicolo per la gestione delle attività (REV Gestione Crediti spa), intermediario finanziario iscritto all'albo unico ex art. 106 TUB; l'intervento del Fondo nazionale di risoluzione per il finanziamento delle misure di risoluzione.

Il processo di vendita degli enti ponte è stato gestito dalla Banca d'Italia – in qualità di socio unico, in quanto gestore del Fondo nazionale di risoluzione – mediante una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria, con l'obiettivo primario di massimizzare il prezzo di vendita e nel rispetto della normativa europea e nazionale. Il processo si è concluso con la cessione di Nuova Banca delle Marche spa, Nuova Banca dell'Etruria e del Lazio spa e Nuova Cassa di risparmio di Chieti spa a UBI Banca spa, e di Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara a BPER Banca spa.

La società REV (totalmente controllata dall'FNR), dopo l'acquisizione operativa delle sofferenze cedute dalle quattro banche, cura il realizzo degli attivi, mediante alcune cessioni sul mercato, l'affidamento a terzi di parte del portafoglio e gestendo in proprio una parte delle posizioni.

^a Esso può essere definito come l'utilizzo di denaro pubblico a sostegno di un'impresa o un insieme di imprese, che da queste sovvenzioni ricavano un indebito vantaggio nei confronti dei concorrenti di altri paesi della UE.

^b Le quattro banche originarie sono state poste in liquidazione coatta amministrativa; le banche ponte ne hanno assunto la denominazione con l'aggettivo "Nuova" e ne hanno proseguito l'attività.

all'interno della stessa. In particolare l'accordo prevede: la costituzione nel Fondo di comparti nazionali separati; l'assegnazione transitoria ai comparti dei contributi raccolti presso i singoli Stati; il progressivo trasferimento delle risorse dai comparti nazionali al Fondo in modo che, a regime (1° gennaio 2024), queste siano definitivamente messe in comune e possano essere utilizzate per finanziare la risoluzione di qualsiasi banca dell'area dell'euro sottoposta all'SRM.

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

La Banca d'Italia raccoglie le informazioni necessarie per la determinazione della misura dei contributi e le relative risorse finanziarie, che poi riversa al Fondo. Fornisce inoltre supporto all'SRB nel trattamento di casi specifici del sistema nazionale e agli intermediari chiamati alla contribuzione, con particolare riguardo alla segnalazione dei dati⁶⁶.

Il Fondo nazionale di risoluzione

Nel 2015 la Banca d'Italia – in attuazione delle norme di recepimento della BRRD⁶⁷ – ha costituito il Fondo nazionale di risoluzione (FNR), allo scopo di apportare i mezzi finanziari necessari a conseguire gli obiettivi delle procedure di risoluzione. In particolare, l'FNR –

con patrimonio distinto da quello della Banca d'Italia e da ogni altro patrimonio dalla stessa gestito, alimentato dai contributi versati dagli intermediari italiani – ha effettuato nel 2015 una serie di interventi volti a finanziare la risoluzione di quattro banche (si veda il riquadro alla pagina precedente)⁶⁸.

La supervisione sui sistemi di garanzia dei depositi

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

La Banca d'Italia, in particolare, riconosce i sistemi di garanzia approvandone gli statuti e i modelli interni di determinazione dei contributi dovuti dalle banche aderenti, secondo una metodologia ponderata per il rischio. Verifica inoltre la scelta compiuta dai sistemi di tutela dei depositi in sede statuta-

ria circa la possibilità che i contributi possano assumere anche la forma di impegni di pagamento e si assicura che questi ultimi siano conformi agli orientamenti emanati in materia. I sistemi hanno l'obbligo di effettuare periodiche prove di resistenza della propria capacità di intervento, sul cui rispetto vigila la Banca.

⁶⁶

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

⁶⁷

D.lgs. 180/2015, citato nella nota 53.

⁶⁸

Per approfondimenti si rimanda al *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione*, redatto annualmente, pubblicato unitamente al bilancio della Banca d'Italia e oggetto di revisione contabile da parte della società che verifica il bilancio dell'Istituto.

8

La tutela della stabilità finanziaria e le politiche macroprudenziali

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

presenti e certe (un prestito o un pagamento iniziale) e risorse future più o meno incerte (la restituzione di un prestito con gli interessi o pagamenti futuri legati agli andamenti del mercato). Chi partecipa a questo scambio deve essere sicuro che le regole siano chiare, che il mercato funzioni in modo ordinato, che gli intermediari e le loro controparti siano stabili e che i rischi – in sé ineliminabili – siano ben compresi. Sono due i livelli di tutela della stabilità finanziaria: microeconomico e

macroeconomico. Il primo riguarda i singoli intermediari e, specialmente, le banche che svolgono un ruolo chiave nel sistema finanziario; la vigilanza microprudenziale mira quindi ad assicurare che singoli intermediari vengano gestiti in modo sano e prudente e non assumano rischi eccessivi. Il secondo considera l'intero sistema finanziario, partendo da una constatazione la cui importanza è emersa con forza nella crisi finanziaria del 2007-08: la rete di interconnessione che tiene insieme gli intermediari e le loro controparti crea rischi propri, da aggiungere a quelli assunti dai singoli partecipanti.

Questi rischi sono di vario tipo, ma i principali sono 3: il contagio, la concentrazione e la prociclicità. Il rischio di contagio deriva dalle interconnessioni fra operatori e mercati: il fallimento di un operatore può ripercuotersi sui suoi creditori, determinando, in casi particolarmente gravi, fallimenti a catena; l'importanza sistemica di un'istituzione, cioè l'entità del contagio che essa può provocare in caso di insolvenza, è tanto maggiore quanto più è grande e interconnessa con altri intermediari. Il rischio di concentrazione si crea quando un sistema, come quello bancario, è eccessivamente esposto nei confronti di un comparto di attività, ad esempio il mercato immobiliare, o di determinati segmenti di rischio, quali le fluttuazioni del tasso di cambio. Il rischio di prociclicità deriva dal fatto che un eccesso di fiducia può alimentare "bolle speculative", come quando si verifica una corsa agli acquisti di determinate attività finanziarie di cui ci si attende un aumen-

to di valore e i cui prezzi sono poi effettivamente spinti al rialzo per effetto della stessa corsa agli acquisti; lo "scoppio della bolla" per un brusco venir meno della fiducia o della liquidità sui mercati può avere conseguenze gravissime su tutto il sistema finanziario. Questi tre tipi di rischio sistemico possono interagire fra loro, aggravandosi a vicenda.

La prudenza individuale non è sufficiente per prevenire i rischi macroeconomici. Se, ad esempio, vi è timore di una crisi di liquidità su un certo mercato, un operatore che abbia liquidità sufficiente potrà non ritenere prudente investirvi, perché se quel mercato smette di funzionare l'operatore stesso rischierà di divenire a sua volta illiquido. Ma se ciascun operatore adotta lo stesso atteggiamento, il mercato cesserà effettivamente di funzionare e la crisi di liquidità peggiorerà.

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

Il quadro di riferimento

L'applicazione di questi strumenti richiede un'interazione fra le autorità monetarie e quelle di vigilanza dei vari settori (bancario, assicurativo, dei mercati finanziari). Per assicurare una sorveglianza coerente e adeguata nell'Unione europea (UE), a seguito della crisi del 2007-08 è stato costituito il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (European System of Financial Supervision, EFSF), che comprende un pilastro microeconomico, composto dalle autorità di vigilanza europee e nazionali, e uno macroeconomico. Quest'ultimo è costituito dal Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB), che ha il compito di identificare, monitorare e valutare i rischi per il sistema finanziario europeo, emettendo segnalazioni e raccomandazioni agli Stati membri e alle autorità di vigilanza nazionali. I cicli finanziari sono influenzati da specificità dei singoli mercati e possono divergere tra i paesi dell'Unione. Per questo motivo la normativa europea attribuisce poteri di vigilanza macroprudenziale anche alle autorità nazionali, in un quadro di coordinamento europeo. È stato innanzitutto chiesto a ciascun paese di istituire un'autorità a cui faccia capo il coordinamento delle politiche macroprudenziali a livello nazionale⁶⁹. Successivamente la normativa europea ha imposto agli Stati membri di individuare le autorità nazionali

69

Raccomandazione ESRB/2011/3.

designate ad applicare gli strumenti macroprudenziali per il settore bancario⁷⁰. Con la costituzione del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM), anche la Banca centrale europea (BCE) è tra le autorità designate ad applicare tali strumenti, in coordinamento con le autorità nazionali. La BCE può adottare misure più restrittive rispetto a quelle nazionali, per contrastare l'eventuale inefficacia di queste ultime e le possibili ripercussioni negative sulla stabilità di altri sistemi dell'area dell'euro.

Nel nostro paese, per il settore bancario, l'autorità designata ad adottare i provvedimenti macroprudenziali previsti dalle norme europee è la Banca d'Italia. Non è stata invece ancora costituita l'autorità macroprudenziale nazionale prevista dalla raccomandazione del dell'ESRB⁷¹.

Obiettivi, strumenti e indicatori per le analisi macroprudenziali

Per conseguire l'obiettivo finale della stabilità del sistema finanziario, la Banca d'Italia individua e persegue degli obiettivi intermedi di politica macroprudenziale, valutandone periodicamente l'adeguatezza rispetto all'evoluzione strutturale del sistema finanziario e all'insorgere di nuove fonti di rischio sistemico⁷². Gli obiettivi intermedi, in linea con quelli raccomandati a livello europeo, sono: evitare o attenuare un'espansione eccessiva del credito e della leva finanziaria (il rapporto tra debiti e mezzi propri) degli intermediari, delle famiglie e delle imprese⁷³; ridurre forti disal-

lineamenti delle scadenze degli intermediari e carenze di liquidità del mercato⁷⁴; limitare la concentrazione delle esposizioni del sistema verso specifici comparti o segmenti di rischio; contenere il rischio di azzardo morale da parte di istituzioni a rilevanza sistemica dovuto all'esistenza di incentivi distorti, quale l'implicita garanzia che la banca verrebbe salvata con un intervento pubblico in quanto "troppo grande per fallire"; rafforzare la tenuta delle infrastrutture finanziarie.

La Banca d'Italia ha sviluppato numerosi indicatori e modelli analitici per individuare minacce alla stabilità del sistema finanziario e valutare l'attivazione di strumenti macroprudenziali. I risultati di queste analisi sono ampiamente commentati nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria* pubblicato con frequenza semestrale.

L'Istituto si è anche dotato di un sistema di indicatori quantitativi (*risk dashboard*) per la mappatura dei rischi per la stabilità finanziaria, prendendo spunto dagli schemi di rilevazione utilizzati dall'Eurosistema e dall'ESRB. Gli indicatori sono organizzati in tabelle che consentono di identificare le zone di tranquillità, di attenzione e di allarme, corrispondenti a diversi livelli di rischio. L'insieme degli indicatori deve essere in grado di segnalare in anticipo l'insorgere di rischi legati a una crescita eccessiva del credito, spesso all'origine di bolle immobiliari o finanziarie. L'indicatore principale per l'analisi del ciclo finanziario – definito dal Comitato di Basilea, recepito nella normativa europea e calcolato pe-

riodicamente – misura lo scostamento dalla tendenza di lungo periodo del rapporto tra credito e prodotto (fig. 8.1)⁷⁵.

70

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

71

Il D. lgs. 170/2016, che delegava al Governo a costituire un Comitato italiano per le politiche macroprudenziali composto da Banca d'Italia, che lo presiede, Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) e Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), nonché, come osservatori, Ministero del Tesoro e autorità antitrust, non è stato attuato entro i termini previsti (16 settembre 2017).

72

[Raccomandazione ESRB/2013/1](#) sugli obiettivi intermedi e gli strumenti di politica macroprudenziale.

73

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

74

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

75

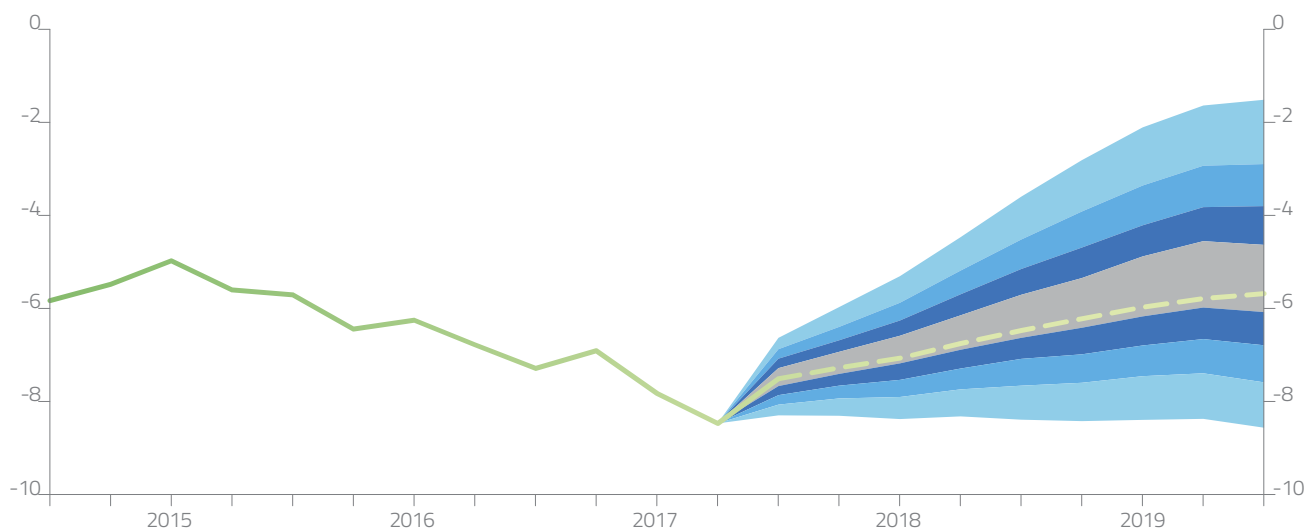
Viene utilizzata una metodologia che si discosta per alcuni aspetti da quella di Basilea per tenere conto delle caratteristiche del ciclo creditizio in Italia. I rischi legati a una crescita eccessiva del credito vengono valutati in base alle proiezioni su un orizzonte biennale dell'indicatore guida,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

Figura 8.1

Scostamento dal trend del rapporto tra credito e prodotto

(dati trimestrali; punti percentuali)

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat.



- 10°-20° percentile e 80°-90° percentile
- 20°-30° percentile e 70°-80° percentile
- 30°-40° percentile e 60°-70° percentile
- 40°-60° percentile
- dati storici
- scenario di base

L'analisi delle condizioni finanziarie dell'Italia si avvale anche di altri indicatori legati all'andamento del ciclo economico, come il tasso di disoccupazione, il tasso di inflazione, le caratteristiche e la sostenibilità del debito pubblico e dei conti con l'estero.

Specifici strumenti sono utilizzati per valutare i rischi per la stabilità finanziaria derivanti da un eccessivo indebitamento di famiglie e imprese. La Banca d'Italia ha sviluppato modelli di microsimulazione che tracciano i rischi di insolvenza di famiglie e imprese in diversi scenari di evoluzione delle variabili rilevanti (come il reddito e i tassi di interesse), stimando l'im-

patto sulla qualità del credito concesso dalle banche.

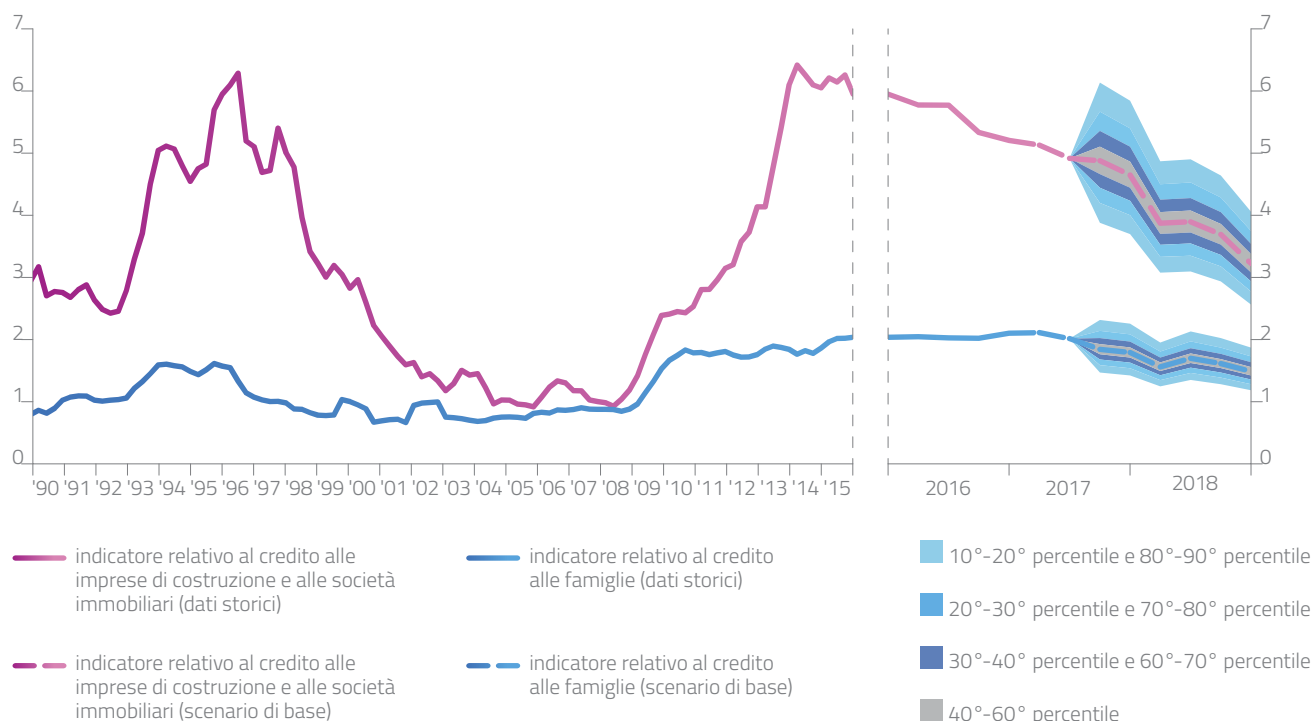
L'esperienza ha mostrato che le crisi finanziarie sono spesso associate a episodi di bolle speculative nel settore immobiliare. L'analisi di possibili concentrazioni di rischi verso questo settore si basa su una serie di modelli con una buona capacità di individuare le vulnerabilità delle banche derivanti dal mercato immobiliare (fig. 8.2). I risultati sono valutati in combinazione con altri indicatori congiunturali e strutturali relativi a prezzi, compravendite, credito a famiglie e a società immobiliari, valore aggiunto nel settore delle costruzioni.

In relazione al sistema bancario italiano, i rischi di rifinanziamento, di liquidità e di disallineamento delle scadenze dell'attivo e del passivo vengono poi valutati attraverso un insieme di indicatori relativi alla dinamica e al costo della raccolta. È stata infine sviluppata una misura del rischio di liquidità dei mercati finanziari italiani che compendia diversi indicatori relativi ai principali mercati di riferimento (azionario e obbligazionario privato, titoli di Stato italiani, mercato monetario). Oltre ai rischi di natura ciclica, la Banca d'Italia tiene sotto osservazione i rischi connessi con caratteristiche strutturali del sistema, in particolare quelli posti dagli intermediari la cui

Figura 8.2

Indicatori di vulnerabilità delle banche derivante dal mercato immobiliare

(dati trimestrali; valori percentuali)



insolvenza può produrre forti danni all'intero sistema finanziario. Per quanto riguarda il settore bancario, l'individuazione e la classificazione delle istituzioni a rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Institutions, G-SII*) seguono la metodologia concordata a livello internazionale dal Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) e dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

Le analisi sui rischi contribuiscono anche a definire le posizioni della Banca nei lavori degli organismi internazionali che si occupano di stabilità finanziaria quali l'FSB, l'ESRB, la BCE, il Comitato economico e finanziario (Economic and Financial

Committee, EFC) e il Comitato sul sistema finanziario globale (Committee on the Global Financial System, CGFS) della Banca dei regolamenti internazionali. I compiti di questi ultimi comitati sono, rispettivamente, di preparare le decisioni del Consiglio dei ministri economici e finanziari della UE, comprese le misure di regolamentazione finanziaria, e di analizzare i rischi di potenziale instabilità per il sistema finanziario.

Nell'ambito dell'FSB la Banca ha sostenuto la necessità di valutare attentamente gli effetti delle riforme regolamentari adottate dopo la crisi finanziaria del 2007-08, per verificare se queste abbiano pro-

dotto eventuali conseguenze indesiderate sul finanziamento e sulla crescita economica; ha posto l'accento sull'opportunità di prevenire o mitigare i potenziali effetti di amplificazione delle oscillazioni cicliche di alcune misure regolamentari; ha inoltre invitato a tenere in considerazione i rischi per la stabilità finanziaria che potrebbero originare dall'estendersi del ruolo degli intermediari non bancari, che sono soggetti a livelli e modalità di regolamentazione molto diversi da quelli del settore bancario. In ambito europeo l'Istituto ha evidenziato il rischio che un eccessivo ampliamento della discrezionalità attribuita alle autorità nazionali nel ca-

librare i requisiti di capitale delle istituzioni di rilevanza sistemica si traduca in una maggiore frammentazione del settore bancario.

Gli strumenti delle politiche macroprudenziali

La Banca d'Italia può attivare strumenti di vigilanza macroprudenziale per prevenire o mitigare i rischi sistemici, quali quelli codificati dalla normativa europea⁷⁶. Il principale strumento macroprudenziale armonizzato riguarda l'obbligo per le banche di mantenere una riserva di capitale anticiclica (*countercyclical capital buffer*). Tale misura può essere introdotta o inasprita nelle fasi espansive del ciclo finanziario per attenuare i rischi di crescita eccessiva del credito e indurre le banche ad accumulare un cuscinetto di capitale aggiuntivo cui attingere nelle fasi di contrazione, in modo da alleviare la riduzione dell'offerta di finanziamenti che tipicamente si registra nelle depressioni cicliche.

Gli altri strumenti armonizzati a livello europeo rendono possibile imporre ponderazioni del rischio più elevate per contrastare l'accumularsi di concentrazioni del credito verso il comparto immobiliare e stabilire riserve aggiuntive di capitale per le istituzioni creditizie di rilevanza sistemica a livello globale e nazionale.

La Banca d'Italia ha anche la facoltà di introdurre strumenti macroprudenziali ulteriori rispetto a quelli previsti dalle norme comunitarie. Tra questi rientrano l'imposizione di limiti al rapporto tra va-

lore del prestito e del bene dato in garanzia (*loan-to-value*) o al rapporto tra valore del prestito e reddito del debitore (*loan-to-income*). Si tratta di strumenti utilizzati in diversi paesi, recentemente anche nella UE, in situazioni di surriscaldamento del mercato immobiliare per limitare l'indebitamento di famiglie e imprese e contenere i rischi per le banche. In Italia non sono ancora stati applicati, in quanto gli indicatori anticipatori per il comparto immobiliare non segnalano l'emergere di rischi per la stabilità finanziaria.

76

Si tratta degli strumenti macroprudenziali previsti dalla direttiva [UE/2013/36](#) sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (Capital Requirements Directive, CRD4) e dal regolamento [UE/2013/575](#) sui requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (Capital Requirements Regulation, CRR).

9

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

Il riciclaggio di denaro di provenienza illecita è un'attività criminale attraverso la quale chi ha ottenuto la disponibilità di risorse come provento di un reato (cosiddetto reato presupposto) le reimmette nell'economia legale per celarne l'origine, farle apparire legittime e poterne godere. I canali del riciclaggio possono coinvolgere operatori qualificati (come intermediari fi-

nanziari e professionisti) e superare i confini nazionali, interessando diverse giurisdizioni e sfruttando lacune normative o carenze nelle azioni di prevenzione e contrasto presenti in alcuni paesi. Anche il finanziamento del terrorismo e dei programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa può utilizzare gli strumenti offerti dall'economia legale.

Le caratteristiche e la rilevanza di tali fenomeni hanno posto l'esigenza di combatterli non solo sul piano penale, ma anche su quelli finanziario e amministrativo, con strumenti di tipo preventivo a tutela della legalità, del corretto funzionamento e dell'integrità del sistema economico.

L'ordinamento attribuisce rilievo alla prevenzione attraverso meccanismi di collaborazione tra operatori economici privati e autorità pubbliche, amministrative e investigative. I primi sono tenuti ad adempiere specifici obblighi connessi con l'adeguata conoscenza della clientela, la tracciabilità delle transazioni (collaborazione passiva), la pronta individuazione e segnalazione alle autorità delle operazioni connotate da elementi di sospetto (collaborazione attiva). Le autorità, secondo le rispettive competenze e le apposite procedure di coordinamento, svolgono approfondimenti finanziari, investigativi e giudiziari delle situazioni sospette portate alla loro attenzione.

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

La normativa⁷⁷ assegna all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) un ruolo centrale nel sistema di prevenzione nazionale, in linea con gli standard e le regole internazionali concernenti le *financial intelligence units* (FIU)⁷⁸. Questo ruolo si fonda sulla ricezione delle segnalazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo provenienti dai soggetti obbligati

alla collaborazione, sulla loro analisi finanziaria e sulla trasmissione delle segnalazioni rilevanti per il seguito investigativo e giudiziario.

Il legislatore italiano ha optato per un organismo di tipo amministrativo, secondo uno schema organizzativo-istituzionale idoneo a valorizzare l'autonomia delle funzioni e a distinguere l'analisi finanziaria delle segnalazioni dall'approfondimento investigativo.

La UIF è istituita presso la Banca d'Italia, che ne garantisce l'autonomia e l'indipendenza disciplinandone con regolamento l'organizzazione e il funzionamento, compresa la riservatezza delle informazioni acquisite. La Banca d'Italia attribuisce alla UIF i mezzi finanziari e le risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei fini istituzionali.

Al Direttore dell'Unità compete in autonomia la responsabilità della gestione. Il Direttore è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario; il suo mandato dura cinque anni ed è rinnovabile una sola volta.

Un Comitato di esperti svolge funzioni di consulenza e ausilio a supporto dell'azione della UIF. Il Comitato è composto dal Direttore e da quattro membri nominati per tre anni con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Governatore della Banca d'Italia. L'Unità rende conto del proprio operato mediante il **rapporto annuale sull'attività svolta**, che costituisce un elemento qualificante

della relazione sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo trasmessa dal Ministro dell'Economia e delle finanze al Parlamento. Audizioni parlamentari, confronti con gli operatori, interventi pubblici rappresentano per la UIF occasioni per illustrare le azioni e gli obiettivi conseguiti, fornire un contributo tecnico-istituzionale all'evoluzione di norme e prassi, rafforzare nel tessuto sociale i valori della legalità e l'impegno nella prevenzione.

L'analisi delle operazioni sospette

La UIF riceve le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) dai vari soggetti obbligati: oltre agli intermediari vigilati, si tratta di professionisti (notai, avvocati, commercialisti) e operatori di comparti finanziari, industriali e commerciali (servizi di gioco, custodia e tra-

77

Il D.lgs. 231/2007, recentemente modificato dal D.lgs. 90/2017 che ha recepito in Italia la Direttiva UE/2015/849 (quarta Direttiva antiriciclaggio).

78

La normativa internazionale – in particolare le 40 raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), che opera presso l'OCSE, e le disposizioni della quarta Direttiva antiriciclaggio – prescrive l'istituzione di una FIU in ogni ordinamento, individuando quali caratteristiche essenziali: l'unicità a livello nazionale, l'autonomia e l'indipendenza operativa, la specialità delle funzioni di analisi finanziaria, la capacità di collaborare nel circuito internazionale, la natura multidisciplinare (finanziaria, amministrativa e investigativa) delle informazioni disponibili per l'approfondimento finanziario e per la collaborazione.

sporto valori, mediazioni immobiliari, commercio di cose antiche e case d'asta, *exchanger* di valute virtuali). Rispetto a tutti questi soggetti, sottoposti per la loro specifica attività a forme di regolamentazione assai diverse, le competenze dell'Unità riguardano la collaborazione attiva nel campo dell'antiriciclaggio.

L'analisi delle operazioni sospette è focalizzata sui profili finanziari ed è volta, più che a trovare le prove

di eventuali reati, a selezionare, anche attraverso la ricostruzione dei flussi di provvista e utilizzo dei fondi, attività sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo per agevolare e orientare la successiva azione investigativa e giudiziaria, che dispone di più penetranti poteri per l'accertamento dei reati.

Le operazioni segnalate sono analizzate in collegamento con l'ampia gamma di informazioni disponibili negli archivi informatici

dell'Unità; gli analisti acquisiscono gli ulteriori elementi necessari dai soggetti obbligati e dalle FIU estere.

La UIF trasmette le segnalazioni ritenute meritevoli di seguito investigativo e i risultati delle proprie analisi al Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza (NSPV) e alla Direzione investigativa antimafia (DIA); comunica all'Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale (fig. 9.1). Il metodo adottato segue

Figura 9.1

Il flusso delle SOS e gli interlocutori istituzionali della UIF

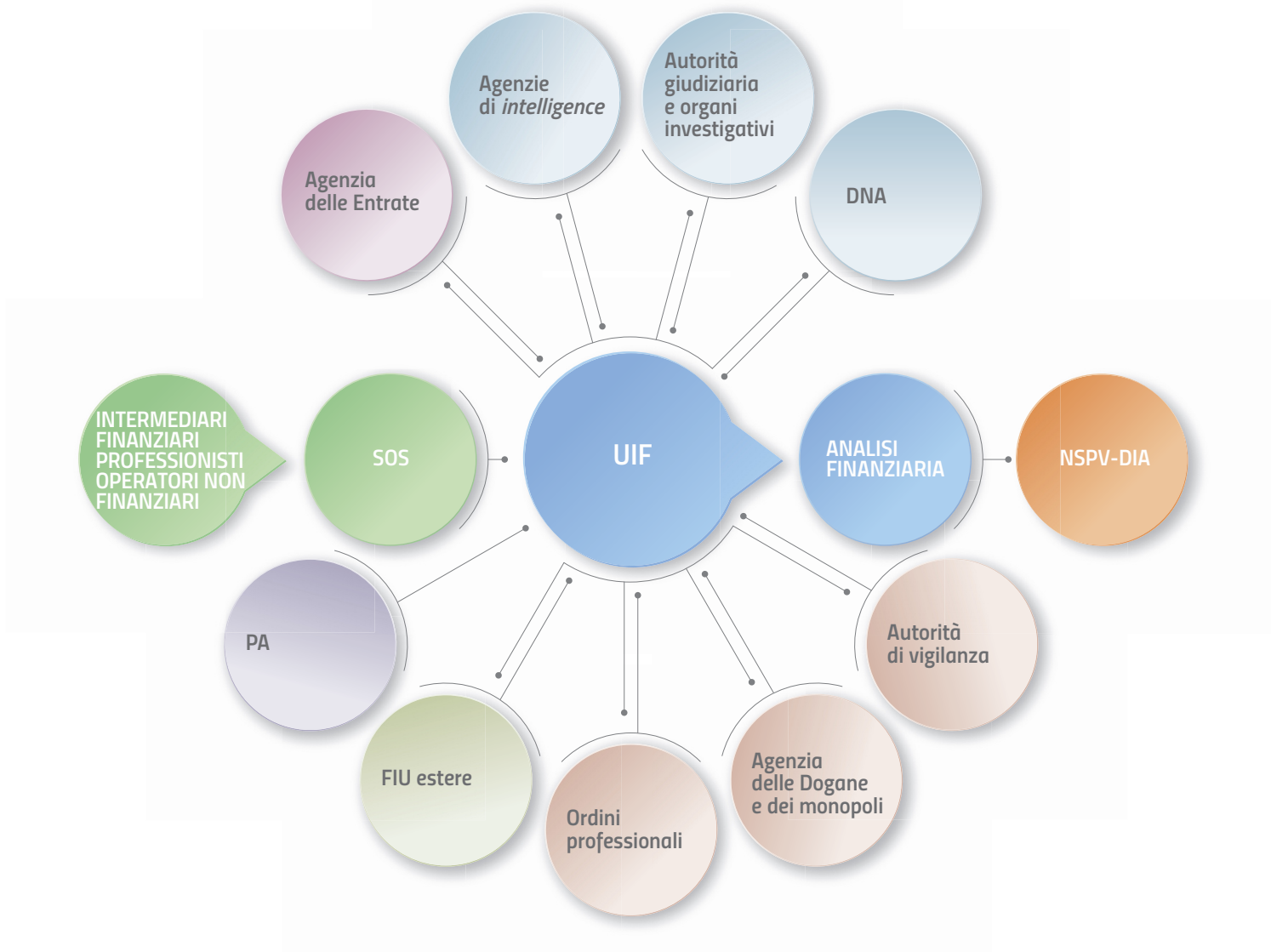
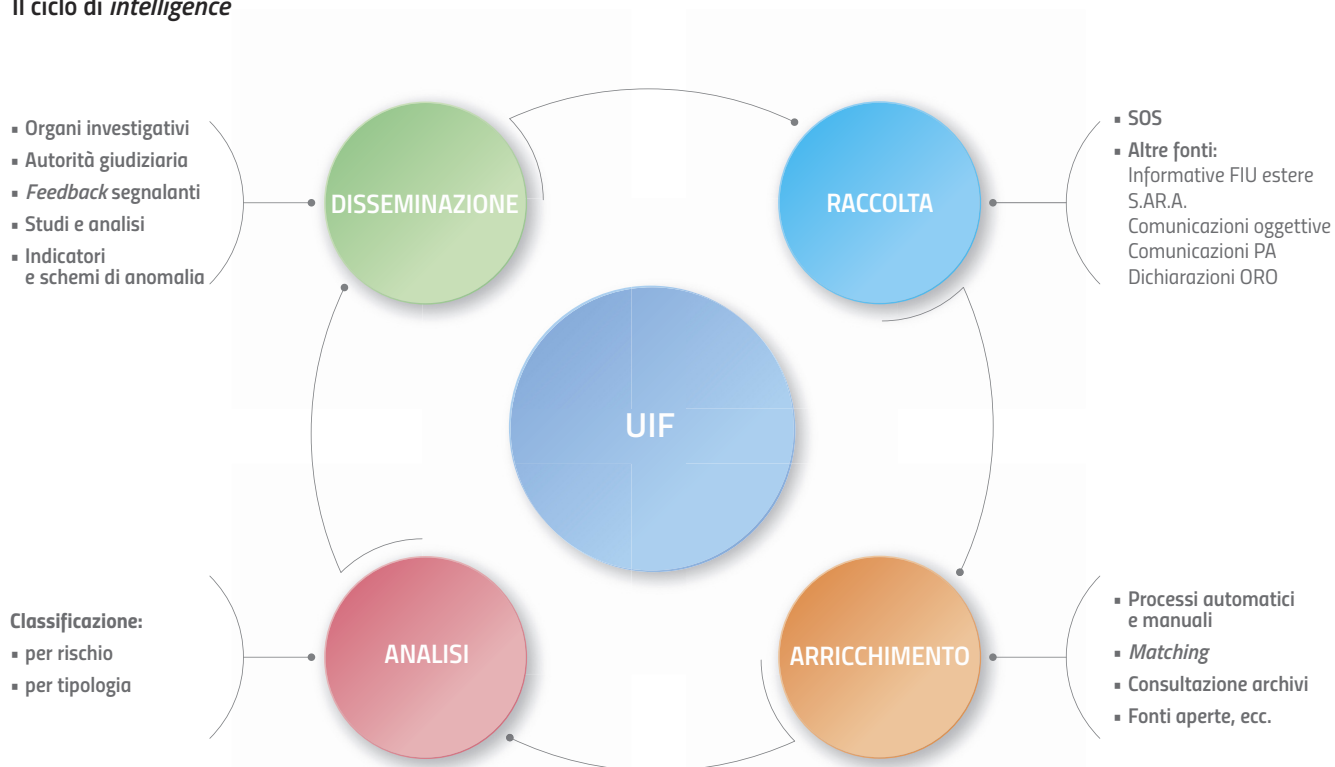


Figura 9.2

Il ciclo di *intelligence*



quello che viene usualmente definito il ciclo informativo di *intelligence* (fig. 9.2).

Il flusso di segnalazioni ricevute dalla UIF ha registrato, negli anni, una fortissima crescita. Il miglioramento dei processi di lavoro e il potenziamento delle capacità di analisi hanno consentito all'Unità di fronteggiare efficacemente tale rilevante incremento (fig. 9.3).

La UIF può sospendere l'esecuzione delle operazioni sospette per un massimo di cinque giorni lavorativi, su richiesta dell'NSPV, della DIA, dell'Autorità giudiziaria, di FIU estere, oppure di iniziativa, sempre che ciò non pregiudichi il corso delle eventuali indagini. Il provvedimento di sospensione è adottato in stretto

coordinamento con le autorità inquirenti, in quanto è di norma funzionale all'adozione di provvedimenti di sequestro.

Poteri di regolazione e controllo e altri flussi informativi

L'Unità dispone di poteri di regolazione e controllo al fine di promuovere condizioni di efficace collaborazione attiva da parte dei segnalanti. Può emanare istruzioni per la rilevazione e la segnalazione delle operazioni sospette ed elaborare indicatori di anomalia e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, per

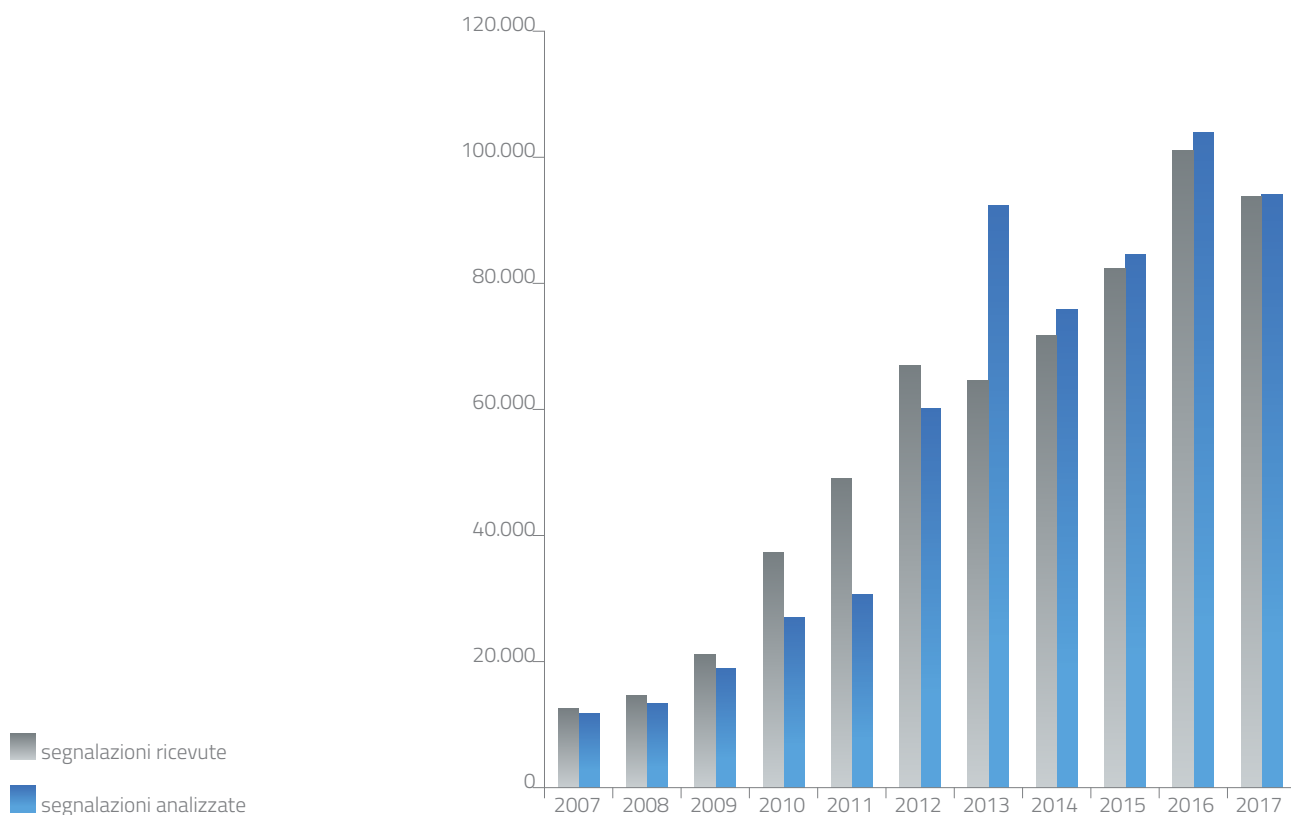
specifici fenomeni o settori di operatività.

Gli indicatori e gli schemi, in quanto richiamano l'attenzione su situazioni o comportamenti ai quali l'esperienza associa fenomeni criminali, agevolano gli operatori nell'individuazione e nella corretta valutazione delle operazioni sospette da segnalare; si tratta di strumenti non esaustivi né tassativi, da interpretare e integrare alla luce del complesso delle informazioni a disposizione del segnalante.

La UIF esercita controlli anche di tipo ispettivo per la verifica del rispetto delle disposizioni in tema di obblighi di segnalazione oppure per approfondire, sotto il profilo finanziario, operazioni e fenomeni

Figura 9.3

Le segnalazioni di operazioni sospette



sospetti. A seguito dei controlli l'Unità, a seconda della fattispecie rilevata, contesta agli interessati e trasmette al Ministero dell'Economia e delle finanze oppure sottopone alle autorità di vigilanza di settore le ipotesi di violazione degli obblighi segnalatici, per l'attivazione delle sanzioni previste dalla legge.

La normativa prevede che la UIF riceva dai soggetti obbligati, con cadenza periodica, dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Le "comunicazioni oggettive" sono disciplinate da istruzioni dell'Unità e utilizzate per gli approfondimenti finanziari e per

l'analisi di particolari fenomeni. Anche le Pubbliche amministrazioni (PA) sono tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nelle attività individuate ai sensi di legge. Questi flussi arricchiscono il patrimonio a disposizione dell'Unità per l'approfondimento di operazioni sospette e per analisi mirate.

La UIF svolge studi su singole anomalie, su settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali, avvalendosi anche di segnalazioni aggregate trasmesse mensilmente dagli intermediari⁷⁹.

La collaborazione istituzionale

Il sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo deve contare su relazioni istituzionali tra le autorità basate su forme efficaci di cooperazione.

79

Le segnalazioni antiriciclaggio aggregate (cosiddetti "flussi S.A.R.A."), derivanti da un processo di aggregazione di informazioni elementari conservate dai soggetti obbligati, non contengono riferimenti a singoli soggetti e sono riferite a operazioni disposte dalla clientela per importi (anche frazionati) superiori alla soglia di 15.000 euro. La UIF riceve inoltre dichiarazioni sulle transazioni in oro effettuate sul territorio nazionale e sui trasferimenti al seguito, da e verso l'estero, di oro per importi pari o superiori a 12.500 euro.

I rapporti della UIF con la Guardia di finanza e con la DIA, incentrati sulla cosiddetta disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette e delle relative analisi finanziarie, sono improntati alla ricerca di modalità di integrazione informativa efficienti e avanzate.

L'Unità, avvalendosi del proprio patrimonio di informazioni e competenze, sottopone all'attenzione dell'Autorità giudiziaria notizie di reato e svolge approfondimenti finanziari a beneficio di indagini e procedimenti penali. Negli ultimi anni si sono sviluppate forti sinergie tra l'azione della UIF e quella della Magistratura per la repressione dei reati che hanno consentito di ottenere risultati importanti anche in vicende di notevole rilievo mediatico.

Specifiche forme di collaborazione intercorrono con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNA). La UIF trasmette alla DNA, con procedure idonee a garantire l'anonimato, i dati relativi alle segnalazioni delle operazioni sospette ricevute, per consentire alla Direzione di rilevarne l'attinenza a procedimenti giudiziari e di interessare le Procure competenti oppure di instaurare, in presenza di altre evidenze investigative e nei casi di specifico interesse, collaborazioni funzionali all'attività di impulso investigativo del Procuratore generale. La DNA fornisce un feedback alla UIF sulla rilevanza delle informazioni ricevute.

La UIF, in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, scambia informazioni con le omologhe autorità di altri Stati per l'approfondimento di operazioni sospette. La collabora-

zione nell'ambito dell'ampia e capillare rete mondiale delle FIU per il contrasto del riciclaggio e del terrorismo si svolge con meccanismi di scambio informativo rapidi e sicuri⁸⁰.

Intensa è la cooperazione con la funzione di vigilanza della Banca d'Italia e con le altre autorità di settore (Consob, Ivass), finalizzata a fissare criteri e modalità di collaborazione per il proficuo svolgimento dei rispettivi compiti, coordinare le attività di controllo, effettuare gli scambi di informazioni e la condivisione di analisi e studi; nell'ambito dei rapporti con la Banca d'Italia la UIF ha la possibilità di consultare i dati rilevanti contenuti nei numerosi archivi dell'Istituto.

80

Le oltre 150 FIU appartenenti oggi al Gruppo Egmont (l'organizzazione internazionale che raggruppa per favorire la collaborazione e lo sviluppo di buone pratiche) danno vita a un *network* per lo scambio in forma telematica di informazioni in condizioni di assoluta tutela della riservatezza. A livello comunitario un'altra rete telematica, denominata FIU.NET, collega le FIU degli Stati membri, consentendo scambi di informazioni e forme anche innovative di cooperazione.





RICERCA E STATISTICA

Ricerca

Statistiche



10 La ricerca

Luigi Einaudi, che è stato governatore della Banca d'Italia dal 1945 al 1948, ha intitolato un suo famoso articolo *Conoscere per deliberare*. Dietro le decisioni assunte dalla Banca d'Italia e le affermazioni contenute nelle pubblicazioni ufficiali vi è sempre uno sforzo conoscitivo, un'attenzione all'interpretazione migliore possibile dei fatti sulla base della raccolta accurata dell'informazione necessaria.

L'attività di ricerca e di analisi in campo economico è dunque alla base dell'azione istituzionale della Banca d'Italia nell'ambito della politica monetaria, delle politiche per la stabilità finanziaria, della cooperazione internazionale, della consulenza al Parlamento e al Governo. La ricerca contribuisce poi alla

vigilanza e alla gestione delle crisi, alla legislazione bancaria e finanziaria, nonché agli approfondimenti in materia fiscale.

I risultati delle ricerche sono messi a disposizione del pubblico e della comunità scientifica attraverso il sito internet della Banca; confluiscono in libri e articoli scientifici; sono oggetto di confronto in convegni e seminari. Sono inoltre di supporto agli interventi di membri del Direttorio o di altri esponenti dell'Istituto.

L'analisi e la ricerca in campo economico

La Banca d'Italia conduce attività di ricerca sulla congiuntura economica e sulla politica monetaria; nel

campo della stabilità finanziaria; sulle caratteristiche strutturali dell'economia italiana e sulla finanza pubblica; sui problemi dell'economia internazionale.

Per quanto riguarda la politica monetaria l'Istituto contribuisce alle decisioni assunte dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) anche attraverso un'intensa attività preparatoria, in comitati e in gruppi di lavoro cui partecipano i propri economisti. In questo ambito, formula le previsioni sull'andamento dell'economia italiana che formano parte integrante di quelle per l'area dell'euro – pubblicate in giugno e in dicembre sul sito internet della BCE – e che concorrono a produrre il quadro di riferimento per le decisioni del Consiglio direttivo; le previsioni per l'economia italiana sono presentate dalla Banca nei numeri di gennaio e di luglio del *Bollettino economico*. Le previsioni e le simulazioni degli effetti delle politiche economiche si fondano sullo sviluppo e sulla verifica continua di diversi strumenti analitici ed econometrici.

Al fine di orientare le scelte di politica economica e contribuire alle decisioni dell'Eurosistema, l'attività di ricerca e analisi ha anche l'obiettivo di valutare in tempo reale l'evoluzione della congiuntura italiana ed europea, producendo indici che sintetizzano un ampio insieme di informazioni, come gli indicatori €-coin, diffuso con frequenza mensile, e Ita-coin.

Viene dedicata grande attenzione alle analisi svolte per comprendere gli effetti che le decisioni di politica monetaria potrebbero avere sul-

l'economia. In questo ambito, dall'avvio della crisi finanziaria del 2007-08 l'attività di ricerca in seno alla Banca d'Italia ha sviluppato progetti specifici sulle conseguenze della doppia recessione, i cui risultati hanno contribuito al disegno degli strumenti di politica economica nel nuovo contesto europeo. Tra i fattori cui è stata rivolta un'attenzione particolare figurano: gli effetti sull'attività economica trasmessi attraverso le condizioni finanziarie e lo stato della fiducia di famiglie e imprese; le principali implicazioni della lunga fase di recessione per la dinamica del debito pubblico e per i bilanci delle banche, come l'accumulo di prestiti deteriorati; la diffusione di fenomeni di razionamento del credito, la loro misurazione e la stima dei loro effetti economici. In questi anni, gli studi della Banca hanno fornito gli strumenti tecnici necessari a identificare il ruolo chiave dei timori sulla reversibilità dell'euro nell'ampliamento dello spread tra i rendimenti dei titoli governativi degli Stati membri. Più di recente le ricerche si sono concentrate sull'identificazione e sulla documentazione dei rischi di deflazione nell'area dell'euro, nonché sulle valutazioni dell'efficacia del *quantitative easing* dell'Eurosistema e dei suoi successivi ampliamenti.

La Banca conduce studi sul sistema bancario e finanziario e sui rischi per la stabilità, concorrendo a definire gli indicatori da utilizzare per l'attivazione dei diversi strumenti macroprudenziali per la tutela della stabilità finanziaria. Ad esempio, per guidare le decisioni su misure come la riserva di capi-

tale anticiclica, vengono costruiti modelli e indicatori statistici che permettono di valutare lo stato del ciclo creditizio e di segnalare in anticipo l'insorgere di rischi sistemici conseguenti a una crescita eccessiva del credito. Sono sviluppati e aggiornati anche strumenti di analisi dei rischi per la stabilità finanziaria derivanti dalla vulnerabilità delle famiglie e delle imprese o dalle condizioni del settore immobiliare (ad esempio, la Banca ha prodotto indicatori che prefigurano il rischio di perdite bancarie riconducibili a questo settore). I risultati di questi studi sono pubblicati con cadenza semestrale nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria*.

È sistematica anche l'attività di analisi e di valutazione delle prospettive strutturali dell'economia italiana, che verte sull'evoluzione della crescita del PIL, dell'occupazione, della produttività e sulle politiche finalizzate ad accrescere il potenziale di sviluppo, quali la regolamentazione dei servizi e del lavoro, nonché le misure in grado di migliorare il contesto istituzionale in cui si svolge l'attività di impresa. I risultati di questi studi contribuiscono al dibattito scientifico e ai pareri in materia economica e finanziaria richiesti alla Banca dal Parlamento e dal Governo.

Negli anni recenti sono stati condotti e presentati al pubblico approfondimenti sugli effetti della globalizzazione sulle imprese italiane, i fattori chiave per la crescita della produttività, la capacità di esportare delle imprese italiane, le debolezze del processo innovativo nell'economia italiana e le sue

Esistono vari strumenti per formulare previsioni economiche. Modelli puramente statistici di previsione a breve termine dell'attività economica (non basati cioè su sistemi di equazioni che sintetizzano tutte le principali relazioni economiche sottostanti) sono utili, ad esempio, per l'individuazione tempestiva di punti di svolta ciclici, attraverso l'elaborazione del contenuto informativo di un vasto numero di variabili e indicatori, anche di natura solo qualitativa.

I modelli econometrici per la previsione e la politica macroeconomica

Modelli di tipo statistico e matematico che rappresentano con delle equazioni le relazioni economiche più importanti hanno il vantaggio di spiegare in modo esplicito da cosa dipendono le previsioni. I modelli econometrici strutturali di questo tipo sono di aiuto nel conciliare i diversi contributi che provengono dagli esperti settoriali; stimolano l'elaborazione di basi statistiche coerenti e complete, aggiornate e strutturate. Nel corso del tempo i modelli strutturali si sono evoluti in parallelo alle sfide poste dall'evoluzione del contesto

economico, incorporando diverse ipotesi sul comportamento delle famiglie e delle imprese e sulla formazione delle aspettative, considerando imperfezioni dei mercati, approfondendo la rete di interconnessioni tra l'economia reale e il settore finanziario e i possibili meccanismi di propagazione delle crisi. Quest'ultimo aspetto è al centro degli sviluppi della modellistica economica dopo la crisi finanziaria del 2007-08.

I modelli econometrici dell'economia italiana, sviluppati in Banca fin dal 1963, sono uno dei principali strumenti quantitativi per le previsioni e gli studi di politica economica, apportando anche un importante sostegno analitico al contributo fornito alle decisioni della politica monetaria nell'area dell'euro.

Lo strumento principale utilizzato per le analisi sull'economia italiana è il modello econometrico trimestrale, sviluppato da diverse generazioni di propri ricercatori. Si tratta di un modello di tipo strut-

implicazioni per la politica industriale, gli effetti economici del funzionamento della Pubblica amministrazione. Articolati progetti di ricerca sono stati dedicati alla formazione del capitale sociale e del capitale umano e agli effetti che ne discendono sul sistema economico. In occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia è stata prodotta, con la partecipazione di illustri economisti e storici italiani e stranieri, una vasta ricerca sui principali aspetti dello sviluppo economico del paese. L'economia del Mezzogiorno è oggetto di attenzione costante; le sue prospettive negli ultimi anni sono state al

centro di un ampio progetto di ricerca presentato in una conferenza con la partecipazione di vari studiosi e protagonisti della vita economica del Meridione.

Le analisi su temi di finanza pubblica nazionale e locale sono di supporto alle audizioni parlamentari che i membri del Direttorio sono chiamati a svolgere almeno tre volte l'anno, in occasione della presentazione al Parlamento dei principali provvedimenti di bilancio del Governo (il *Documento di economia e finanza*, la *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza* e il disegno di legge di bilancio).

Le attività di analisi e ricerca economica condotte a livello centrale sono integrate da quelle svolte dalle Filiali presenti nei capoluoghi di regione, orientate allo studio delle economie locali e degli aspetti territoriali: ancor più che in altri paesi, caratterizzati da un tessuto produttivo, finanziario e sociale meno eterogeneo del nostro, in Italia conoscere a fondo l'economia dei territori è indispensabile per interpretare gli andamenti e i problemi strutturali dell'economia nazionale.

Le ricerche sull'economia globale e sulle relazioni tra l'economia italiana, quella dell'area dell'euro e

turale, composto da circa 750 equazioni riferite a più di 1.000 variabili. Dalla sua prima versione, elaborata nella prima metà degli anni ottanta, il modello ha subito una costante evoluzione per tenere conto, tra l'altro, dei mutamenti nel quadro istituzionale, di meccanismi alternativi di formazione delle aspettative e dei cambiamenti nelle relazioni tra l'economia reale e le variabili finanziarie, in particolare su sollecitazione dell'esperienza della doppia recessione che ha interessato l'economia italiana nell'ultimo decennio. La versione più recente del modello mantiene lo stesso impianto concettuale originario, in cui le fluttuazioni di breve periodo sono governate da meccanismi di domanda e rigidità nominali, mentre, nel lungo periodo, la crescita è il risultato dell'accumulazione di capitale, della produttività e degli andamenti demografici.

Le previsioni macroeconomiche per l'Italia pubblicate nelle edizioni di gennaio e luglio del *Bollettino economico* sono formulate sulla base del modello econometrico. Questo viene impiegato anche per analisi retrospettive e simulazioni controfattuali, ad esempio al fine di valutare l'impatto e i canali di trasmissione all'economia italiana di una crisi internazionale.

Sono inoltre elaborati e utilizzati modelli dinamici stocastici di equilibrio generale di tipo neokeynesiano a più paesi, dai quali si possono trarre indicazioni relative agli effetti, di breve e medio periodo, di misure alternative di politica economica. Essi descrivono l'andamento dei principali aggregati macroeconomici come risultato di decisioni di consumo e investimento, formulate tenendo conto di diversi meccanismi di formazione delle aspettative sugli andamenti futuri dell'economia. Nelle versioni più recenti i modelli utilizzati in Banca d'Italia possono tenere conto anche delle interdipendenze valutarie e finanziarie internazionali e dei diversi aspetti del settore finanziario, ad esempio esaminando le interazioni tra le principali variabili macroeconomiche, il capitale bancario e le condizioni di offerta dei prestiti. Questi modelli sono abitualmente impiegati per valutare gli effetti dei diversi tipi di misure di politica monetaria adottate dall'Eurosistema, l'efficacia degli interventi di politica fiscale e la loro interazione con le condizioni monetarie, le ricadute macroeconomiche di politiche macroprudenziali e di diversi tipi di riforme.

quelle degli altri principali paesi e aree economiche hanno per oggetto sia lo studio della presenza delle imprese italiane sui mercati esteri, delle sue caratteristiche e determinanti, sia i temi che formano oggetto del dibattito internazionale, come le implicazioni dell'espansione delle catene globali del valore sulla competitività e sull'occupazione, il funzionamento del sistema monetario internazionale o quello delle istituzioni della cooperazione multilaterale. Queste analisi supportano l'attività istituzionale della Banca in organismi quali la Commissione europea, la Banca dei regolamenti interna-

zionali, il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale e l'OCSE, nonché il G20 e il G7. Ad esempio, è stato di recente avviato un progetto sui rischi per l'economia connessi con la sicurezza cibernetica – un tema proposto all'attenzione internazionale dalla presidenza italiana del G7.

La rete estera segue le economie di circa 50 paesi, contribuendo allo studio degli sviluppi in atto nelle aree geografiche di maggiore rilevanza nel panorama globale e per l'economia del nostro paese. Accanto alle attività di analisi economica, le Delegazioni e gli Addetti finanziari svolgono funzioni di

consulenza per le rappresentanze diplomatiche italiane e curano i contatti con istituzioni monetarie, banche e intermediari finanziari.

La ricerca quantitativa e statistica è attenta alla sperimentazione di strumenti innovativi. Vengono approfonditi i temi delle tecnologie di frontiera che consentono lo sfruttamento di enormi quantità di dati, quelle per l'utilizzo dei *big data* e gli algoritmi di *machine learning* e di intelligenza artificiale, che stanno assumendo un'importanza crescente e consentono di potenziare i modelli di previsione dei fenomeni economici, ottenere stime più tempestive e aumenta-

re il dettaglio territoriale delle informazioni.

I risultati delle ricerche sono diffusi attraverso le collane dei [Temi di discussione](#) e delle [Questioni di economia e finanza](#) in campo economico; dei [Quaderni di storia economica](#) in campo storico. La ricerca su altri temi (cfr. i paragrafi seguenti) è inoltre diffusa per il tramite delle [Note di Stabilità Finanziaria e di Vigilanza](#) e dei [Quaderni di ricerca giuridica](#). Negli ultimi anni sono stati pubblicati in media oltre 50 lavori l'anno nella collana Temi di discussione e altrettanti nella serie Questioni di economia e finanza, 5 nella collana Quaderni di storia economica.

I risultati dei lavori prodotti dai ricercatori della Banca d'Italia vengono pubblicati anche in riviste scientifiche, internazionali e nazionali, oppure come monografie e in capitoli di libri. Dal 2010 sono stati pubblicati, in media, 68 articoli l'anno in riviste scientifiche, cui si aggiungono 16 tra monografie e capitoli di libri. Le pubblicazioni si concentrano sugli argomenti di diretto interesse istituzionale. La produzione scientifica degli economisti della Banca può essere confrontata a livello internazionale con quella delle altre istituzioni che svolgono ricerca (principalmente università e altre banche centrali) usando indicatori costruiti sulla base di dati pubblici: negli ultimi anni essa si è collocata ai primi posti in Europa, in termini sia di numero sia di qualità delle pubblicazioni sulle riviste scientifiche.

La Banca d'Italia organizza e ospita ogni anno mediamente tra cinque e dieci conferenze aperte a

studiosi esterni, anche in ambito internazionale, in cui vengono presentati i risultati di progetti alla frontiera della ricerca economica e in cui vengono discussi temi di particolare interesse per il dibattito di politica economica. Negli ultimi anni, in particolare, si sono svolte conferenze sui rischi e sull'efficacia delle politiche monetarie non convenzionali, sul funzionamento del sistema bancario e finanziario, sulla stagnazione secolare e sui cicli finanziari, sulle caratteristiche dei processi di innovazione in Italia, sullo sviluppo del capitale umano e del capitale sociale, sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti, sugli effetti delle inefficienze della giustizia civile sul sistema economico. Il confronto e la circolazione delle idee avvengono anche mediante la presentazione dei lavori che gli economisti della Banca tengono nelle più importanti conferenze nazionali e internazionali, tra cui quelle organizzate dalle principali associazioni scientifiche (tra le quali la Società Italiana degli Economisti, la European Economic Association, l'American Economic Association e l'Econometric Society).

L'analisi in materia di vigilanza

Anche l'azione di vigilanza sul sistema bancario e finanziario beneficia di una sistematica attività di studio. Oltre ai rischi e alle vulnerabilità per le banche e per il sistema, vengono valutati gli impatti economici della regolamentazione

e degli interventi di vigilanza sull'attività degli intermediari e sul credito.

Negli ultimi anni le analisi si sono concentrate sulle principali questioni discusse nell'ambito del vasto processo di riforma delle regole e dei controlli sul sistema finanziario internazionale: i nuovi standard stabiliti dal Comitato di Basilea attraverso l'accordo di Basilea 3; le cause e gli effetti delle esposizioni delle banche verso debitori sovrani; le modalità più opportune per far sì che gli intermediari affrontino efficacemente il pesante lascito della crisi, con particolare riferimento ai prestiti deteriorati; i rischi connessi con le attività finanziarie più opache e illiquide (cosiddette di "livello 2 o 3", secondo la gerarchia stabilita dai principi contabili internazionali). Specifiche analisi sono state anche rivolte alle trasformazioni del sistema finanziario: nel corso del 2017, ad esempio, la Banca d'Italia ha condotto un'[indagine conoscitiva su FinTech](#) per rilevare l'adozione delle innovazioni tecnologiche applicate ai servizi finanziari.

La ricerca su temi giuridici e sulla fiscalità

Analisi dei profili giuridici dell'attività istituzionale della Banca d'Italia sono svolte costantemente dagli avvocati dell'Istituto.

Con i progressi dell'integrazione monetaria, bancaria e finanziaria, il diritto dell'Unione europea va assumendo un peso sempre maggiore con riguardo sia alla di-

disciplina sostanziale degli intermediari sia alle regole procedurali che le autorità preposte alla vigilanza sono chiamate a seguire. Da un lato, infatti, le banche sono sempre più tenute al rispetto di norme dell'Unione direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali; dall'altro, l'adozione dei provvedimenti di vigilanza, di risoluzione e sanzionatori è improntata al rispetto di principi di buona amministrazione e di garanzie procedurali, previsti dai singoli ordinamenti nazionali e dalla [Carta dei diritti e delle libertà fondamentali dell'Unione](#). Per l'interpretazione e l'applicazione di queste norme, principi e garanzie occorre fare riferimento alla giurisprudenza delle Corti europee e agli studi specialistici che se ne occupano.

In tale contesto la ricerca giuridica ha trattato tematiche strettamente connesse con la realizzazione dell'Unione bancaria, nei suoi aspetti procedurali e sostanziali. Sono stati approfonditi i temi delle regole del giusto procedimento e dei diritti fondamentali, dei regimi di responsabilità civile applicabili alla BCE e alle autorità nazionali, come pure i profili legali della vigilanza macroprudenziale. Sono stati condotti studi su altre materie di interesse della Banca, come gli appalti pubblici, in collaborazione con l'ANAC e la Magistratura amministrativa.

La comune cornice europea delle norme applicabili alle banche e alle istituzioni che le controllano facilita il raccordo con le avvocature delle altre autorità nazionali dell'area dell'euro, che partecipa-

no ai comitati legali in seno al Sistema europeo di banche centrali (SEBC), al Meccanismo di vigilanza unico e al Meccanismo di risoluzione unico.

Allo studio del diritto dell'Unione si aggiunge l'approfondimento dei sistemi giuridici dei Paesi aderenti, quando necessario per l'applicazione degli stessi in ambito SSM.

La Banca svolge inoltre analisi e approfondimenti in materia di fiscalità, avvalendosi delle competenze di risorse dedicate all'applicazione della legislazione tributaria e alla gestione dei rapporti con l'Amministrazione finanziaria. Nello studio e nella valutazione della normativa fiscale nazionale, comunitaria e internazionale, particolare attenzione viene riservata alle tematiche che investono i mercati e gli intermediari finanziari e la loro regolamentazione, in stretta collaborazione con gli esperti nel campo della vigilanza e in quello economico. Nell'ambito delle collaborazioni istituzionali viene prestata consulenza tecnica al Ministero dell'Economia e delle finanze, anche in sede internazionale.

11 Le statistiche

Le ricerche, le analisi empiriche e i confronti internazionali sviluppati in seno alla Banca d'Italia si fondano su un vasto patrimonio di statistiche che l'Istituto, come molte altre banche centrali, elabora al proprio interno, anche sulla base dei dati forniti dagli intermediari bancari e finanziari, e mette in varie forme a disposizione del pubblico.

La produzione delle statistiche avviene seguendo metodi, definizioni e tempi dettati da linee guida e disposizioni normative definite per l'insieme dei paesi europei, in linea con gli standard elaborati dall'OCSE, dal Fondo monetario internazionale (FMI) e dalle Nazioni Unite. Anche la Banca contribuisce all'elaborazione di questi standard, partecipando ai gruppi

di lavoro internazionali organizzati da tali organismi o dai comitati europei che curano il coordinamento dell'attività statistica ufficiale, come lo European Statistical Forum e il Comitato per le statistiche monetarie, bancarie e della bilancia dei pagamenti dell'Unione europea.

Tradizionalmente la raccolta dei dati, la produzione e la diffusione delle statistiche della Banca si sono concentrate sui fenomeni più strettamente connessi con le sue funzioni riguardanti la moneta, il credito, la finanza e il sistema dei pagamenti, la bilancia dei pagamenti e la posizione patrimoniale sull'estero, il debito e il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche. Ampia parte di queste statistiche è prodotta elaborando i dati che molti

enti sono tenuti a inviare alla Banca d'Italia per consentirle l'esercizio dei compiti di controllo (ad esempio sugli intermediari bancari e finanziari) o di servizio per la comunità (come il servizio di tesoreria per conto dello Stato). L'utilizzo di questi dati anche per finalità statistiche ha il pregio di soddisfare le esigenze conoscitive della Banca e della collettività senza comportare oneri aggiuntivi per i soggetti che forniscono le informazioni.

A fianco di queste attività si è nel tempo consolidata una seconda linea di produzione statistica per la raccolta delle altre informazioni necessarie per l'analisi economica, in particolare quelle sui comportamenti e le aspettative degli operatori economici. Con questo obiettivo, vengono effettuate **indagini periodiche** presso le famiglie e le imprese.

Nel rispetto dell'autonomia reciproca la produzione di molte statistiche viene effettuata in coordinamento con l'Istat, con il quale intercorrono contatti frequenti a livello strategico e operativo. La Banca contribuisce all'elaborazione di parti del programma statistico nazionale, ad esempio in materia di finanza pubblica e di conti nazionali.

La raccolta e l'elaborazione dei dati per le statistiche bancarie e finanziarie

Nella raccolta e nell'elaborazione dei dati bancari e finanziari la Banca d'Italia utilizza tradizionalmente un modello integrato che prevede un'unica richiesta di informazioni

alle istituzioni finanziarie; i dati raccolti sono poi utilizzati per le diverse finalità istituzionali. Questo modello presenta il duplice vantaggio di assicurare la coerenza tra le informazioni usate per i vari compiti della Banca e di ridurre l'onere a carico degli enti segnalanti. La centralizzazione della raccolta e dell'elaborazione dei dati ne garantisce la sicurezza.

A livello europeo l'attività nel campo statistico ha assunto negli ultimi anni un'importanza crescente, in relazione agli impegni che derivano dalla partecipazione all'Eurosistema e al Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM). I lavori in corso nel Sistema europeo di banche centrali (SEBC) per dotare l'SSM delle segnalazioni necessarie al suo funzionamento sono orientati verso un modello integrato che si basa su principi simili a quelli adottati dalla Banca d'Italia, la cui vasta esperienza in questo campo ha costituito un punto di riferimento.

I flussi informativi raccolti presso gli intermediari sono successivamente restituiti dalla Banca d'Italia agli stessi soggetti segnalanti in forma aggregata, preservando la riservatezza delle informazioni individuali. Le statistiche elaborate dalla Banca sono fornite anche alla Banca centrale europea (BCE) e a istituzioni nazionali ed estere. Sono inoltre messe a disposizione del pubblico sul sito internet dell'Istituto, ad esempio mediante la **Base dati statistica** (BDS), e in varie pubblicazioni periodiche, come i fascicoli della collana **Statistiche**.

La Centrale dei rischi e la base dati europea analitica sul credito

La Centrale dei rischi (CR) è un archivio nazionale dei debitori delle banche e degli intermediari finanziari. Le informazioni della Centrale dei rischi consentono alla Banca d'Italia di elaborare e rendere disponibili al pubblico statistiche aggregate, impiegate con finalità di analisi economica per valutare la rischiosità e le condizioni del credito. Sono inoltre utili alle banche, perché consentono di valutare meglio la situazione finanziaria di chi richiede finanziamenti, e ai clienti più affidabili per poter ottenere prestiti a migliori condizioni.

Attualmente sono presenti nella base dati della Centrale dei rischi oltre otto milioni di debitori di banche e di altri intermediari. Attraverso le segnalazioni alla Banca d'Italia le banche alimentano la base dati e ricevono come flusso di ritorno i rapporti sull'esposizione dei singoli debitori.

Nella CR sono compresi i crediti pari o superiori a 30.000 euro e quelli in sofferenza di qualunque importo. Un prestito è classificato in sofferenza quando la banca ritiene che la situazione finanziaria complessiva del cliente – non il singolo credito – sia di insolvenza, cioè che l'incapacità di saldare il debito sia irreversibile, anche se ciò non è stato accertato in sede giudiziaria. Tali informazioni, essendo di carattere riservato e individuale, non possono essere diffuse e solo i diretti interessati hanno titolo ad accedere ai propri dati per conoscere e verificare la

propria posizione e la correttezza delle segnalazioni, potendone chiedere la correzione se inesatte o errate.

A livello europeo riveste oggi una particolare importanza il progetto di realizzazione di una **base dati analitica sul credito** (Ana-Credit). Tale progetto prevede la raccolta di informazioni omogenee e confrontabili tra tutti i paesi europei, in modo da meglio soddisfare le esigenze di analisi e informative delle banche centrali del SEBC. Questa nuova base dati fornirà dettagliate informazioni mensili sui singoli finanziamenti erogati dalle banche alle imprese, nonché sulle relative garanzie. La raccolta delle nuove informazioni – che verrà effettuata dalle banche centrali nazionali per conto della BCE – interessa volumi considerevoli di dati e introduce significative novità nell'attività di produzione e gestione dell'informazione statistica.

Le statistiche sulle Amministrazioni pubbliche, la collaborazione con altre istituzioni e la bilancia dei pagamenti

La Banca d'Italia compila alcune delle principali statistiche sulla finanza pubblica del paese, comprese quelle sul debito delle Amministrazioni pubbliche italiane, elaborate sulla base delle regole statistiche definite in ambito europeo – il cosiddetto debito di Maastricht – e quelle sul fabbisogno delle Amministrazioni pubbli-

che italiane, i cui criteri di calcolo non sono armonizzati a livello europeo. Il debito di Maastricht e l'indebitamento netto calcolato dall'Istat sono i due indicatori di riferimento previsti dalla procedura per i disavanzi eccessivi dell'Unione europea.

Oltre alle statistiche la Banca mette a disposizione, tramite un sito internet dedicato, il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope) – un archivio di informazioni sugli incassi e i pagamenti delle singole Amministrazioni pubbliche, frutto di una convenzione con la Ragioneria generale dello Stato – e la nuova infrastruttura Siope+, che arricchiscono i dati disponibili sull'andamento dei conti pubblici.

La Banca d'Italia collabora con altri enti alla raccolta, all'elaborazione e alla diffusione di informazioni statistiche. In particolare essa fornisce gli strumenti tecnologici di supporto per la raccolta e l'elaborazione di statistiche all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) e alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip). Dal 2016 la collaborazione tra la Banca e l'Ivass ha consentito di raccogliere in modo integrato le segnalazioni destinate alla BCE su attività e passività finanziarie delle imprese di assicurazione e sui loro portafogli di titoli, unitamente a quelle destinate all'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA). Gli strumenti tecnologici a servizio delle statistiche, su cui l'Istituto investe per assicurarne nel tempo

il potenziamento e la razionalizzazione, sostengono inoltre le attività dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) e dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF).

In virtù della partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria, dal 1999 le informazioni raccolte dalla Banca contribuiscono alla compilazione delle statistiche relative al complesso dell'area dell'euro. L'FMI, in accordo con i paesi membri, ha svolto un intenso lavoro per predisporre gli standard di diffusione al pubblico delle informazioni statistiche, incluse quelle relative ai rapporti con l'estero, allo scopo di assicurare accessibilità e qualità dei dati. Dall'ottobre del 2014 le statistiche relative ai conti con l'estero dell'Italia sono compilate e pubblicate in conformità con questi standard.

Le statistiche su famiglie e imprese

La Banca d'Italia raccoglie dati ed elabora e diffonde statistiche anche sulle famiglie e sulle imprese, che permettono di disporre di informazioni tempestive per l'analisi del ciclo economico, di condurre ricerche su aspetti strutturali dell'economia italiana e di valutare gli effetti di diverse politiche economiche.

L'indagine sui bilanci delle famiglie fornisce informazioni sul reddito e sulla ricchezza complementari a quelle derivanti dalle fonti macroeconomiche (come la Contabilità nazionale) e consente di effettuare analisi rilevanti per

I dati raccolti dalla Banca d'Italia presso gli intermediari bancari e finanziari sono rilevati sulla base di schemi le cui modifiche vengono sottoposte in anticipo ai segnalanti e ai loro rappresentanti per recepirne i commenti. La loro trasmissione avviene elettronicamente, quasi sempre via internet con crittografia a chiave pubblica.

In passato la trasmissione dei dati, delle richieste di rettifiche e delle risposte utilizzava una rete dedicata, la rete nazionale interbancaria, con costi a carico dei partecipanti. Il passaggio al canale

internet è stato completato nel febbraio 2018. Lo scambio di messaggi telematici si avvale nella maggior parte dei casi dell'applicazione Infostat, una piattaforma web creata dalla Banca d'Italia per favorire la predisposizione e la trasmissione dei dati e assicurare la riservatezza e la sicurezza.

Dagli anni ottanta un numero significativo di intermediari partecipa su base volontaria alla predisposizione e alla condivisione della documentazione di riferimento (in pratica, delle definizioni e delle istruzioni dettagliate) per la produzione delle informazioni obbliga-

torie da trasmettere alla Banca d'Italia. Tale iniziativa, nota come Procedura unificata matrici aziendali (PUMA), consente di migliorare costantemente la qualità dei dati e di contenere gli oneri connessi con la produzione delle segnalazioni. Un'esperienza simile – il Banking Integrated Reporting Dictionary – è stata di recente avviata in ambito europeo, sotto l'egida della BCE, traendo spunto anche dall'esperienza italiana e dalle proposte avanzate dalla Banca.

Il processo di rilevazione ed elaborazione, che parte dal dato in possesso del segnalante e arriva al prodotto finale, è oggetto di un sistematico e capillare controllo di qualità (*data quality management*, DQM), che applica gli standard e le migliori prassi internazionali in ognuna delle diverse fasi della rilevazione, compilazione e diffusione delle informazioni. Ciò garantisce statistiche imparziali, affidabili, appropriate, tempestive, coerenti e accessibili, in attuazione dei principi posti alla base della funzione statistica dal SEBC.

Oltre ad aumentare di numero, le rilevazioni statistiche e di vigilanza riguardano sempre più dati individuali, cioè su singole operazioni o soggetti, come avverrà per AnaCredit. Per potenziare il sistema dei controlli di qualità e ridurre i costi sono in corso di sperimentazione metodologie statistiche innovative, basate su tecniche di *machine learning* e algoritmi di intelligenza artificiale, applicate ad alcuni processi rappresentativi delle attività di raccolta ed elaborazione statistica.

Gli strumenti tecnici per la raccolta e la validazione dei dati

le funzioni istituzionali, ad esempio sull'indebitamento, sulla vulnerabilità finanziaria e sull'utilizzo degli strumenti di pagamento da parte delle famiglie. Le indagini campionarie sulle imprese permettono di disporre di stime

tempestive sull'andamento corrente e previsto dell'attività di produzione e di investimento, di studiare i comportamenti e le scelte delle imprese e di valutare l'efficacia delle misure di politica economica. I dati individuali rac-

colti mediante le rilevazioni sulle famiglie e le imprese, opportunamente trattati in modo da tutelarne la riservatezza, sono resi accessibili al pubblico e utilizzati dalla comunità scientifica per finalità di ricerca.

Le indagini campionarie su famiglie e imprese

Le indagini sulle famiglie. – La Banca d'Italia svolge sin dagli anni sessanta un'indagine sui redditi e i risparmi delle famiglie italiane. Quella italiana è stata tra le prime indagini campionarie al mondo sulle condizioni finanziarie delle famiglie, superando le obiezioni a quel tempo avanzate nella professione statistica alla raccolta di dati con metodi non censuari. Le famiglie, come ricor-

dato in uno dei primi rapporti sull'indagine, «possiedono direttamente o indirettamente la quasi totalità della ricchezza nazionale, percepiscono quasi tutto il reddito nazionale e da esse provengono [...] circa i tre quarti della domanda globale interna. Anche dal punto di vista finanziario il peso delle famiglie è notevole, dando esse origine a una parte sostanziale

dei flussi finanziari e possedendo una quota notevole della ricchezza mobiliare».

Nel corso degli anni la rilevazione si è estesa per includere anche la ricchezza e altri aspetti relativi ai comportamenti economici e finanziari, come ad esempio l'uso dei mezzi di pagamento, ma è stata condotta in sostanziale continuità con quelle del passato. Attualmente è condotta ogni due anni.

Sin dalla fine degli anni ottanta, i dati individuali sono messi a disposizione del pubblico e della comunità scientifica in modo pressoché integrale, escludendo unicamente le informazioni che potrebbero consentire l'identificazione anche indiretta degli intervistati. Alla fine del 2015 sono stati censiti circa 800 lavori basati sui dati dell'indagine, di cui meno di un terzo svolto da ricercatori della Banca. I primi studi erano concentrati sui temi del reddito, del risparmio e della politica fiscale. Successivamente la ricerca si è estesa ad argomenti quali il lavoro, la famiglia, l'incertezza, la povertà, le pensioni e la distribuzione della ricchezza. Negli anni più recenti, con il protrarsi della crisi economica e finanziaria, sono state analizzate la vulnerabilità delle famiglie e la sostenibilità dei loro debiti. Molti studi sono stati dedicati all'approfondimento degli aspetti metodologici dell'indagine.

Le indagini sulle imprese. – Dal 1972 la Banca d'Italia conduce, con il contributo degli economisti delle Filiali, indagini campionarie sulle imprese. Ogni anno in primavera viene svolta una rilevazione su un campione di oltre 4.500 imprese dell'industria e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (almeno 10 nelle costruzioni). Le informazioni raccolte sono state gradualmente ampliate nel corso del tempo, includendo quesiti su temi di attualità. La parte principale del questionario è tuttavia rimasta immutata e riguarda informazioni quali gli investimenti, l'occupazione, le retribuzioni, il fatturato, il risultato di esercizio e le fonti di finanziamento. All'inizio dell'autunno, presso lo stesso insieme di imprese, viene condotto un sondaggio che rileva valutazioni qualitative su temi sostanzialmente analoghi.

Dal 1999 la Banca d'Italia conduce un'indagine trimestrale sulle aspettative di inflazione e crescita, per raccogliere opinioni non solo sul contesto economico di riferimento, ma anche sulle singole imprese (dinamica prevista dei propri prezzi, della domanda e degli investimenti).

I principali risultati delle rilevazioni sulle imprese sono diffusi nei fascicoli dedicati della collana **Statistiche** e in altre pubblicazioni ufficiali. Dal 2008 i dati raccolti sono messi a disposizione della comunità scientifica attraverso un sistema di elaborazione da remoto che permette all'utente di inviare alla Banca il programma delle elaborazioni desiderate e di ricevere il risultato richiesto.

L'utilizzo a fini statistici dei dati di bilancio della Banca

I dati di bilancio della Banca d'Italia sono utilizzati, con opportuni adattamenti, per integrare le informazioni delle segnalazioni statistiche mensili bancarie e finanziarie e quelle relative alla bilancia dei pagamenti e ai conti finanziari, oltre che per adempiere gli obblighi di diffusione internazionale delle statistiche assunti dall'Italia (in particolare nei confronti del Fondo monetario internazionale). L'insieme della produzione di informazioni di natura contabile è completato dal bilancio di esercizio, dalle segnalazioni contabili giornaliere verso la BCE e dalle situazioni contabili mensili trasmesse al Ministero dell'Economia e delle finanze e pubblicate sul sito internet dell'Istituto. È in corso un progetto diretto a mettere a disposizione del pubblico la serie storica dei bilanci della Banca d'Italia.





SERVIZI AL PUBBLICO

Servizi per lo Stato

Tutela dei risparmiatori e altri servizi per i cittadini

12 I servizi per lo Stato

La Banca d'Italia è il tesoriere dello Stato. In questo ruolo esegue i pagamenti disposti dalle Amministrazioni statali e incassa le somme a loro dovute in Italia e all'estero.

Sia le operazioni disposte dallo Stato sia quelle degli enti pubblici non statali, tra cui le Regioni e i Comuni, sono regolate sul cosiddetto conto disponibilità del Tesoro, aperto presso la Banca d'Italia⁸¹. L'esistenza di un unico conto di tesoreria presso la banca centrale utilizzato dai numerosi soggetti che compongono la Pubblica amministrazione agevola l'azione di controllo dei conti pubblici.

Il conto disponibilità del Tesoro non può mai risultare scoperto: questo divieto dà attuazione al principio stabilito a livello europeo secondo il quale la banca centrale non deve finanziare lo Stato. L'Istituto pertanto controlla ogni giorno il saldo

del conto e verifica che sia sempre positivo; predispone il rendiconto delle operazioni della tesoreria statale e dei servizi di cassa, trasmettendolo mediante flussi telematici alle Amministrazioni statali e alla Corte dei conti, in linea con la normativa di contabilità pubblica; inoltre informa ogni giorno i cassieri e i tesorieri degli enti pubblici non statali sulle operazioni eseguite⁸².

81

Le Amministrazioni locali detengono la propria liquidità nella Tesoreria statale in attuazione del principio della tesoreria unica introdotto dalla L. 720/1984 e successive modifiche.

82

Il cassiere è il soggetto (una banca oppure Poste Italiane spa) che effettua i pagamenti e gli incassi per conto delle amministrazioni; il tesoriere è il soggetto che, oltre all'attività di pagamento e incasso, verifica che le operazioni disposte siano coerenti con il bilancio delle amministrazioni stesse.

Le innovazioni tecnologiche hanno favorito negli anni il passaggio pressoché completo da una tesoreria in cui era ancora predominante l'uso della carta e del lavoro manuale alla tesoreria telematica, con grandi guadagni in termini di efficienza.

In aggiunta alla gestione della tesoreria statale, la Banca svolge servizi di incasso e pagamento per le agenzie fiscali (Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei monopoli, Agenzia del Demanio) e, limitatamente all'erogazione di prestazioni temporanee di sostegno al reddito, per l'INPS.

L'analisi e le previsioni della liquidità e del fabbisogno del Tesoro

Ogni giorno la Banca d'Italia elabora le previsioni del saldo del conto disponibilità per il mese in corso e

per i quattro mesi successivi. Le previsioni, condivise con il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), consentono di identificare con sufficiente anticipo le variazioni più ampie del saldo, agevolando la programmazione delle emissioni dei titoli di Stato.

La Banca contribuisce anche all'analisi e alla previsione del fabbisogno del settore statale. Questa funzione richiede una costante interazione con il MEF per la condivisione dei dati giornalieri sulle singole componenti di spesa e di incasso, ad esempio l'importo pagato per gli stipendi. A seguito dell'attività di analisi è possibile prevedere l'andamento del fabbisogno nei giorni e nei mesi futuri e verificarne la rispondenza rispetto agli obiettivi stabiliti dal Governo.

Le previsioni sui depositi governativi detenuti presso le banche centrali nazionali dell'area dell'euro (BCN) sono importanti anche per la con-

duzione della politica monetaria: un aumento dei depositi drena la liquidità del mercato disponibile per il sistema bancario. Per questa ragione la Banca d'Italia, così come le altre BCN, trasmette giornalmente le proprie previsioni alla Banca centrale europea. Quest'ultima ha inoltre stabilito un sistema di remunerazione dei depositi governativi tenuti dalle BCN, strutturato in modo da favorire la stabilità dei saldi dei depositi su livelli contenuti.

I sistemi informativi

La Banca gestisce il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope), attivo dal gennaio 2006, che quotidianamente riceve informazioni su incassi e pagamenti. La raccolta di questi dati in un unico archivio ha costituito un passaggio decisivo verso una conoscenza più dettagliata dei flussi finanziari

Il fabbisogno del settore statale è costituito dalla differenza tra la somma delle uscite e delle entrate di cassa, escluse le accensioni e i rimborsi di prestiti e i proventi da privatizzazioni. Viene calcolato a partire dalle variazioni del conto disponibilità per il complesso delle Amministrazioni

pubbliche e separatamente per alcuni suoi settori: lo Stato, le Amministrazioni locali, gli enti di previdenza. Esso rappresenta un importante indicatore dell'andamento dei conti pubblici: consente di formulare previsioni sull'indebitamento netto complessivo delle Amministrazioni pubbliche che, in rapporto al PIL, dà una misura di sintesi della situazione

Il fabbisogno del settore statale

delle finanze pubbliche. Tale indebitamento costituisce è uno degli indicatori chiave per le regole europee sulla finanza pubblica, e quello a cui si fa riferimento quando sui giornali si riportano, ad esempio, frasi del tipo «il deficit è pari al 2,1 per cento».

Il Governo italiano rende noti più volte nel corso dell'anno gli obiettivi di finanza pubblica. Il Parlamento formula valutazioni sull'adeguatezza di questi obiettivi avvalendosi anche delle audizioni di membri del Direttorio della Banca d'Italia. La conoscenza approfondita dei dati sul fabbisogno acquisita dalla Banca rappresenta uno strumento fondamentale per la preparazione delle audizioni.

Le banche centrali nazionali dell'area dell'euro gestiscono i depositi governativi secondo regole condivise nell'ambito dell'Eurosistema che prevedono: l'obbligo di remunerarli a un tasso non superiore all'indice Eonia, il riferimento guida del mercato interbancario in euro; l'importo massimo del saldo

soggetto a remunerazione pari al valore più elevato tra 200 milioni di euro e lo 0,04 per cento del PIL nazionale; l'inclusione di tutti i conti di deposito riconducibili alle Amministrazioni pubbliche ai fini del calcolo del rispetto della soglia; la non remunerazione delle eccedenze oppure la loro remunerazione al tasso delle operazioni di deposito overnight (*deposit facility*), se negativo.

In Italia la regola dello 0,04 per cento si traduce in un importo di circa 700 milioni di euro, che rappresenta la soglia oltre la quale non è riconosciuta alcuna remunerazione da parte della Banca d'Italia sul conto disponibilità. Il Ministero dell'Economia e delle finanze, per evitare di detenere sul conto importi superiori a questa soglia, impiega le eccedenze presso le banche italiane erogando prestiti di breve durata, pari a uno o pochi giorni.

La remunerazione del conto di disponibilità del Tesoro

degli enti locali, delle Regioni e delle aziende sanitarie. I principali documenti di finanza pubblica elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato, ad esempio, si avvalgono delle informazioni presenti in Siope.

Chiunque può consultare l'archivio Siope collegandosi semplicemente al suo [sito internet](#). L'archivio contiene informazioni organizzate per singoli enti pubblici o aggregate per comparti secondo criteri geografici o dimensionali. È inoltre possibile confrontare i dati di due enti diversi oppure quelli di un medesimo ente in due periodi differenti. I dati sono presentati nei formati elettronici più comuni.

La legge di bilancio per il 2017 ha introdotto per tutte le Amministrazioni pubbliche l'obbligo di effettuare incassi e pagamenti utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo le regole defi-

nite dall'Agenzia per l'Italia digitale. Per attuare queste disposizioni, la Banca d'Italia ha sviluppato una nuova infrastruttura, denominata Siope+, che le Amministrazioni pubbliche dovranno obbligatoriamente utilizzare per l'esecuzione di incassi e pagamenti.

Grazie alla nuova infrastruttura potranno essere conseguiti diversi vantaggi: completa dematerializzazione in virtù dell'utilizzo esclusivo di mandati di pagamento elettronici, maggiore dettaglio delle informazioni a disposizione, armonizzazione delle modalità di colloquio tra ente pubblico e tesoriere, accurata conoscenza dei tempi di pagamento della Pubblica amministrazione così da tenere sotto controllo il rispetto degli obblighi derivanti dalle normative europee. Più in generale, si amplierà la conoscenza dei flussi finanziari degli enti locali, che in pro-

spettiva potranno essere resi disponibili per la consultazione.

Nell'estate del 2017 è stata avviata la sperimentazione da circa 30 enti pubblici. Dal 1° gennaio 2018 Siope+ è operativo per Regioni, Province e Città metropolitane. Nel corso dell'anno è prevista la graduale adesione dei Comuni, a partire da quelli di maggiore dimensione, e delle strutture sanitarie. Successivamente, secondo quanto stabilito dalla normativa emanata dal MEF, il sistema sarà esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche.

La gestione del debito pubblico

La Banca d'Italia collabora con il MEF nella gestione del debito pubblico: esegue le operazioni di collocamento, acquisto e concam-

La Banca d'Italia svolge per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) le aste dei titoli di Stato. Queste si articolano in diverse fasi: annuncio al mercato, raccolta delle domande, determinazione dei risultati e loro successiva comunicazione, avvio delle fasi di regolamento dei titoli sottoscritti.

Lo svolgimento delle aste dei titoli di Stato

Per la raccolta delle domande e la determinazione dei risultati, l'Istituto ha sviluppato una procedura telematica che consente agli operatori abilitati^a di inviare direttamente offerte anche dall'estero. L'accesso diretto amplia la platea dei possibili investitori in titoli di Stato, sostenendo la domanda e contribuendo a ridurre gli oneri per interessi a carico dell'erario.

La Banca annuncia le caratteristiche dei titoli in emissione sui principali circuiti di informazione finanziaria

e sul proprio sito. Con gli stessi canali comunica tempestivamente i risultati delle aste a beneficio del funzionamento del mercato finanziario e dei risparmiatori. Sempre sul sito è disponibile anche la [convenzione](#) stipulata tra la Banca d'Italia e gli operatori ammessi a partecipare alle operazioni di collocamento, acquisto e concambio di titoli di Stato.

^a Banche, società di intermediazione mobiliare e imprese di investimento che soddisfano alcuni requisiti legali e tecnici indicati nei decreti del MEF e nella convenzione da sottoscrivere con la Banca d'Italia.

bio⁸³ dei titoli di Stato; cura i pagamenti delle cedole e il rimborso del capitale (svolgendo il cosiddetto servizio finanziario); offre consulenza nella definizione della politica di emissione.

Il collocamento dei titoli di Stato avviene principalmente attraverso aste; ne vengono eseguite, in media, circa 230 ogni anno⁸⁴.

La Banca cura inoltre la pubblicazione di statistiche e indici di rendimento dei titoli di Stato, tra i quali il [Rendistato](#) utilizzato di frequente dagli operatori di mercato come parametro di riferimento nei prestiti a indicizzazione finanziaria. L'indice costituisce un riferimento nelle operazioni di credito agevolato⁸⁵ e nel calcolo della misura massima del tasso di interesse da applicare alle operazioni di mutuo a tasso variabile effettuate dagli enti locali⁸⁶.

83

I concambi sono operazioni riservate agli operatori specialisti in titoli di Stato, cioè i maggiori intermediari che partecipano alle operazioni di collocamento del debito pubblico, cui il MEF propone di ritirare titoli di Stato in circolazione in cambio di titoli di nuova emissione. Queste operazioni consentono di distribuire nel tempo le scadenze dei titoli, evitando la concentrazione dei rimborsi in periodi limitati.

84

In alternativa all'asta il MEF ricorre alla forma tecnica del sindacato di collocamento per l'emissione dei titoli nominali a più lungo termine (BTP a 15 anni e più), dei titoli indicizzati all'inflazione e dei titoli emessi direttamente sui mercati internazionali (prestiti della Repubblica italiana).

85

Delibera CICR 3 marzo 1994 e Decreto del Ministro del Tesoro 21 dicembre 1994.

86

Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 2631/2005.

13 La tutela dei risparmiatori e gli altri servizi per i cittadini

Nello svolgimento delle sue funzioni la Banca d'Italia opera a favore della collettività anche attraverso alcuni servizi offerti direttamente al pubblico (fig. 13.1).

Al risparmiatore e al cliente di banche e società finanziarie, la Banca d'Italia offre diversi strumenti di tutela. Lo fa innanzitutto indicando e imponendo agli intermediari regole di trasparenza e correttezza dei comportamenti con riguardo ai prodotti bancari (ad esempio depositi e finanziamenti) e ai servizi di pagamento. Lo scopo di tali regole è con-

sentire ai clienti di compiere scelte consapevoli. Tali forme di tutela rispondono all'esigenza di protezione del cliente che, nella relazione con l'intermediario, è la parte debole in quanto dispone di minori informazioni e minore potere contrattuale. La Banca offre anche diversi servizi di tipo informativo, che consentono ai singoli e alle imprese di verificare il proprio indebitamento complessivo nei confronti del sistema bancario e finanziario, e servizi che permettono un utilizzo più sicuro di assegni e carte di pagamento.

Figura 13.1

Tutela dei risparmiatori e servizi per i cittadini



Gli strumenti di tutela a disposizione di clienti e risparmiatori

Le funzioni svolte in materia di vigilanza sono integrate dall'offerta ai cittadini di strumenti di protezione diretta e individuale, a tutela dei loro risparmi: la possibilità di presentare esposti alla Banca d'Italia su comportamenti anomali degli intermediari e i ricorsi all'[Arbitro Bancario Finanziario](#) (ABF). Le indicazioni che se ne ricavano consentono alla Banca di intercettare spe-

cifiche esigenze di protezione dei risparmiatori, arricchiscono le informazioni a disposizione della vigilanza e concorrono a definirne l'azione di intervento.

L'offerta di attività di educazione finanziaria completa le misure di tutela e costituisce il presupposto per la corretta comprensione dei rischi e per l'adozione di scelte consapevoli da parte dei cittadini.

Gli esposti

I clienti possono presentare un esposto alla Banca d'Italia per segnalare comportamenti che ritengano irregolari o scorretti da parte di banche e intermediari finanziari con riferimento ai prodotti bancari, ad esempio depositi e finanziamenti, e ai servizi di pagamento. La Banca non può intervenire direttamente nel merito delle questioni: se il cliente vuole ottenere una decisione sulla controversia può rivolgersi all'ABF, oltre che al giudice ordinario.

Quando riceve un esposto, comunque, la Banca d'Italia sollecita l'intermediario a prendere in esame quanto segnalato dal cliente, agevolando il dialogo tra le parti, e chiede un riscontro all'intermediario. Tale attività consente, in molti casi, di definire le questioni. L'Istituto, inoltre, tiene informata la persona che ha presentato l'esposto, favorendo la corretta comprensione delle problematiche che ha sottoposto.

L'analisi dell'insieme degli esposti della clientela può anche costituire la base per diversi tipi di interventi: per le materie più ricorrenti, la Banca d'Italia può ad esempio richiamare l'attenzione degli intermediari

sulla necessità di seguire prassi corrette, o fornire un'interpretazione delle norme, o sollecitarne una modifica. Tali analisi consentono anche di mettere a punto iniziative e campagne informative per i cittadini e la clientela per agevolare la conoscenza di specifiche materie; ad esempio, sul sito dell'Istituto sono state messe a disposizione informazioni sulle nuove disposizioni in tema di anatocismo e calcolo degli interessi e sulla portabilità per i conti di pagamento dei consumatori. Le criticità che emergono dagli esposti (oltre che dai ricorsi all'ABF), quando fanno emergere un problema specifico, possono concorrere all'adozione di interventi di vigilanza sul singolo intermediario.

I ricorsi all'ABF

L'Arbitro Bancario Finanziario è un organismo indipendente e imparziale che fornisce ai clienti delle banche e degli intermediari finanziari un modo semplice, rapido ed economico per risolvere le controversie alle quali l'intervento degli uffici reclami degli intermediari non ha dato soluzione.

La Banca d'Italia ha contribuito alla sua nascita nel 2009 in attuazione delle previsioni del Testo unico bancario⁸⁷; ne sostiene il funzionamento e il supporto operativo fornendo risorse alle Segreterie tecniche e nominando i componenti dei diversi Collegi decidenti; ne assicura lo sviluppo e il potenziamento per essere al passo con la domanda di tutela dei clienti.

Il cliente può ricorrere all'ABF, in alternativa alla giustizia civile, se la

controversia riguarda operazioni e servizi bancari e finanziari oppure servizi di pagamento, come conti correnti, carte di credito o bancomat, prestiti personali o mutui immobiliari, segnalazioni alla Centrale dei rischi (CR) e alla Centrale di allarme interbancaria (CAI)⁸⁸.

I costi di accesso al servizio sono contenuti (20 euro, che vengono rimborsati in caso di accoglimento del ricorso) e non è necessaria l'assistenza di un legale o di altro professionista.

A differenza dei sistemi di tipo conciliativo, il cui obiettivo è facilitare il raggiungimento di un accordo tra le parti ma non pronunciarsi direttamente sulla materia del contendere, l'ABF stabilisce con le proprie pronunce chi ha torto e chi ha ragione nel singolo caso. Le decisioni dell'Arbitro sono assunte in tempi ridotti rispetto alla giustizia civile.

Le pronunce dell'Arbitro non sono vincolanti, ma sul [sito internet dell'ABF](#) sono pubblicati i casi in cui l'intermediario non esegue la decisione favorevole al cliente; nel triennio 2015-2017 in oltre il 99 per cento dei ricorsi l'intermediario ha adempiuto alla pronuncia dell'Arbitro che ha dato ragione al cliente. L'autorevolezza degli orientamenti assunti dall'ABF contribuisce a indirizzare le condotte degli operatori verso una maggiore correttezza nelle relazioni con la clientela.

L'ABF è composto da sette Collegi territoriali (con sede a Bari, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino); i componenti dei Collegi sono nominati dalla Banca d'Italia (tre, incluso il Presidente, scelti dalla Banca stessa, e due

designati delle associazioni rappresentative degli intermediari e dei clienti) tra soggetti dotati di requisiti di esperienza, professionalità, integrità e indipendenza.

La Banca d'Italia mette a disposizione dell'ABF risorse e mezzi: il funzionamento del sistema è assicurato con il sostegno delle Segreterie tecniche, strutture in cui lavorano dipendenti della Banca, presso le Filiali in cui hanno sede i Collegi.

Il pubblico viene informato sull'attività svolta dall'Arbitro con la relazione annuale pubblicata dalla Banca d'Italia e attraverso il [sito internet dell'ABF](#), che contiene le decisioni adottate dai Collegi, le istruzioni per presentare i ricorsi, le informazioni sul funzionamento del sistema, la normativa di riferimento e l'elenco degli intermediari inadempienti.

Sul sito internet dell'ABF è presente un [portale](#) che consente a consumatori e imprese di gestire interamente online tutte le fasi relative ai ricorsi, dall'invio della documentazione di supporto alla verifica delle fasi di avanzamento della procedura. Apposite guide e videotutorial facilitano l'accesso della clientela al sistema.

La domanda di tutela rivolta all'ABF è progressivamente cresciuta dalla sua costituzione. A fronte

⁸⁷

Art. 128-bis, sulla risoluzione delle controversie.

⁸⁸

Per le questioni riguardanti servizi o attività di investimento, come la negoziazione o il collocamento di titoli, la consulenza in materia di investimenti o la gestione di patrimoni, il cliente può ricorrere all'[Arbitro per le controversie finanziarie](#) (ACF), istituito presso la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob).

del continuo incremento dei ricorsi, i tempi della procedura si sono allungati e la Banca d'Italia ha adottato più misure per potenziare il sistema: in particolare, i Collegi decidenti – con le relative Segreterie tecniche – nel dicembre 2016 sono passati dagli originari tre a sette e sono state aumentate le risorse dedicate all'attività di supporto.

L'educazione finanziaria

A livello internazionale è riconosciuto che, in materia di attività bancaria e finanziaria, regole per gli intermediari e consapevolezza degli utenti devono operare congiuntamente: gli obblighi normativi e i controlli, anche se utili a impedire comportamenti scorretti e a sanzionare violazioni da parte degli operatori, non funzionano appieno se il risparmiatore non è nelle condizioni di comprendere e di utilizzare le informazioni ricevute dall'intermediario.

In Italia le indagini disponibili segnalano che le competenze finanziarie degli adulti sono molto inferiori rispetto alla media dei paesi OCSE⁸⁹. Per quanto riguarda gli studenti il divario è più limitato, e in riduzione.

Nella sua attività di tutela del risparmio, la Banca è impegnata da tempo su questo fronte e fornisce ai cittadini e ai risparmiatori – anche ai più giovani – gli strumenti per comprendere i principi che regolano le attività economiche e il risparmio. Negli anni sono state sviluppate iniziative di educazione economico-finanziaria, in collabo-

razione con altre istituzioni e con le associazioni dei consumatori.

Le iniziative di educazione finanziaria sono promosse stabilmente dalla Banca sin dal 2008 attraverso il progetto di *Educazione finanziaria nelle scuole*, con la collaborazione del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). Il progetto, proposto sul territorio nazionale per tutti i livelli scolastici, si basa sulla collaborazione volontaria di migliaia di insegnanti, ai quali viene offerta la formazione specifica presso le Filiali della Banca. Negli anni le iniziative hanno raggiunto oltre 500.000 studenti; i risultati, valutati con specifiche metodologie, sono incoraggianti. Nell'ambito del progetto è stata realizzata anche la collana *Quaderni didattici*, disponibile sul sito internet dell'Istituto.

La collaborazione della Banca d'Italia con il MIUR si è intensificata con la stipula di un protocollo per l'offerta agli studenti di percorsi di alternanza scuola-lavoro, strumento di orientamento per gli studi che giova allo sviluppo delle competenze trasversali necessarie per affrontare i contesti lavorativi e contribuisce all'educazione finanziaria.

Nel quadro di un'azione coordinata e sistematica per promuovere in modo efficace la crescita del livello di cultura finanziaria dei cittadini, la Banca partecipa inoltre al Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria nel paese, istituito nel 2017, contribuendo con la propria esperienza all'impostazione e all'attuazione della Strategia nazio-

nale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale affidata al Comitato.

I cittadini possono trovare sul sito internet della Banca d'Italia materiale informativo su temi di attualità e su prodotti bancari e finanziari ad ampia diffusione: guide pratiche su conti correnti, mutui e credito ai consumatori, che spiegano in modo semplice le principali caratteristiche e il funzionamento dei prodotti; infografiche, video e audio destinati anche ai non udenti, ai non vedenti e agli ipovedenti.

I servizi informativi

Ai cittadini è consentito l'accesso a due archivi, la Centrale dei rischi e la Centrale di allarme interbancaria, per verificare la propria posizione e richiedere alle banche o alle società finanziarie la correzione o la cancellazione dei dati a loro riferiti, in caso di segnalazioni errate o non dovute.

La Centrale dei rischi è nata con l'obiettivo di accrescere il patrimonio informativo a disposizione delle banche e degli altri intermediari creditizi per la valutazione delle nuove richieste di credito, di prevenire il sovraindebitamento dei richiedenti e di integrare i dati a disposizione per le analisi della vigilanza e della ricerca economica (il tema è trattato anche nel capitolo 11 per gli aspetti connessi con la raccolta dei dati statistici).

⁸⁹

Informazioni sui livelli di alfabetizzazione finanziaria degli adulti in Italia sono riportate nella *Relazione annuale sul 2016*.

La Banca d'Italia consente agli interessati di accedere gratuitamente ai propri dati, rivolgendosi alle Filiali. Responsabili della correttezza delle informazioni contenute nella CR sono gli intermediari che inviano le segnalazioni all'archivio. La Banca d'Italia tutela i soggetti censiti dal rischio di informazioni inesatte – che possono ostacolare l'accesso al credito – verificando la congruità e la completezza dei dati e interagendo con i segnalanti nel caso di presunte anomalie; ciò anche a seguito di segnalazioni ricevute dagli stessi interessati. Nei casi più gravi di errori segnaletici, la Banca d'Italia può applicare sanzioni nei confronti delle banche e delle società finanziarie.

La Centrale di allarme interbancaria è un archivio informatizzato avviato nel 2002 che serve a prevenire e sanzionare l'utilizzo anomalo degli assegni bancari e postali, in modo da aumentarne la sicurezza nell'uso quotidiano. Il meccanismo opera attraverso l'applicazione della cosiddetta revoca di sistema, in base alla quale chi ha emesso assegni privi di copertura o autorizzazione non può per sei mesi emetterne altri.

La CAI contiene anche i nominativi dei soggetti ai quali è stato revocato l'utilizzo delle carte di pagamento a seguito della mancata copertura delle spese e dei prelievi effettuati; l'iscrizione in questo caso dura due anni e ha solo valore informativo, non essendo previsti divieti o sanzioni per l'utilizzo o l'emissione di nuove carte di pagamento.

Nell'archivio sono inoltre presenti dati relativi agli assegni e alle carte

di pagamento smarriti o rubati. Al termine del periodo previsto dalle disposizioni ministeriali⁹⁰, tutte le segnalazioni vengono cancellate automaticamente dall'archivio.

Sono responsabili della correttezza delle informazioni contenute nella CAI gli enti segnalanti privati (banche, uffici postali, altri intermediari che emettono carte di pagamento) e pubblici (Prefetture e Autorità giudiziaria).

È possibile accedere ai propri dati presenti nella CAI, gratuitamente, attraverso la Banca d'Italia o mediante gli enti segnalanti.

I nuovi canali di comunicazione

In linea con l'evoluzione tecnologica, la Banca rende possibile la fruizione diretta di alcuni servizi da parte degli utenti in via telematica, mediante dispositivi mobili e computer, oppure attraverso il proprio numero verde.

Per ottenere informazioni generali sui servizi offerti gli utenti possono consultare la sezione del sito web dedicata ai [servizi al cittadino](#), rivolgersi alle Filiali sul territorio, oppure telefonare al numero verde 800 19 69 69.

I servizi informativi accessibili tramite tale numero riguardano i ricorsi all'ABF, gli esposti, la normativa di vigilanza bancaria e finanziaria e la funzione di risoluzione, le richieste di accesso alla Centrale dei rischi e alla Centrale di allarme interbancaria, la tesoreria dello Stato, i vaglia cambiari, il cambio di banconote logore o sospette di falsità.

Gli utenti possono lasciare un quesito alla segreteria telefonica per essere richiamati da un esperto della Banca entro poche ore; per le richieste relative ai pagamenti e ai servizi della tesoreria dello Stato le risposte vengono fornite immediatamente da personale specializzato.

Attraverso il sito internet sono disponibili informazioni aggiornate sui [compiti che la legge affida alla Banca](#), sulle modalità del loro svolgimento e sui [servizi offerti](#): ad esempio, i cittadini che vogliono verificare con sicurezza se un determinato soggetto sia regolarmente abilitato all'esercizio dell'attività trovano sul [sito internet](#) gli [elenchi](#) degli intermediari. Sul sito sono anche presenti le [pubblicazioni](#) sull'economia nazionale e delle regioni d'Italia e le ricerche su temi specifici; sono disponibili inoltre informazioni [statistiche](#) sulle banche e sugli altri intermediari finanziari, sulla finanza pubblica, sui rapporti con l'estero.

La Banca comunica attraverso contenuti e strumenti diversificati: opuscoli, guide pratiche, iniziative editoriali, approfondimenti e video disponibili sul sito internet e sui social media come [Twitter](#), [YouTube](#) e [Google+](#). Organizza inoltre, anche con il contributo delle Filiali, punti informativi, campagne ed eventi divulgativi sul territorio, spesso in collaborazione con istituzioni ed enti locali.

90

Art. 10 del DM 458/2001 del Ministero della Giustizia (Regolamento sul funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento).

I servizi a supporto dei pagamenti

La Banca offre inoltre servizi che consentono di effettuare e ricevere pagamenti con diversi strumenti: cambio delle banconote denominate in euro; verifica delle banconote sospette di falsità; servizi di incasso e pagamento in qualità di tesoriere dello Stato; emissione e pagamento di vaglia cambiari.

Il cambio delle banconote può riguardare sia la sostituzione di un taglio con altri di valore corrispondente, sia il ritiro di un biglietto danneggiato dietro restituzione di una banconota dello stesso valore. Il servizio è gratuito e viene effettuato presso le **Filiali** aperte al pubblico⁹¹. La sostituzione dei biglietti danneggiati è soggetta ad alcune limitazioni: le banconote a cui manca una parte possono essere sostituite solo se la parte presentata per il cambio è più della metà della banconota originale. Inoltre, come regola generale, i biglietti danneggiati o mutilati intenzionalmente non sono sostituiti, ma vengono trattenuti dalla Banca d'Italia senza rimborso e inviati alla Guardia di finanza. Regole analoghe sono state emanate dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per il cambio delle monete, attività nella quale le Filiali della Banca d'Italia offrono un servizio per conto del MEF.

Presso gli sportelli della Banca aperti al pubblico è possibile chiedere l'emissione di vaglia cambiari, strumenti di pagamento, assimilabili agli assegni circolari e ai vaglia postali, emessi dietro presentazione del controvalore – in contanti o

con bonifico bancario – e quindi a copertura garantita. Possono anche essere emessi su richiesta dell'Agenzia delle Entrate per il rimborso ai cittadini e alle imprese di crediti di imposta.

L'archivio storico e le biblioteche

L'archivio storico e le due biblioteche della Banca sono aperti a studiosi e ricercatori.

L'archivio storico custodisce l'insieme dei documenti prodotti, ricevuti o acquisiti nel tempo dalla Banca d'Italia, destinati alla conservazione permanente e alla consultazione pubblica. Il patrimonio è articolato nell'archivio dei documenti testuali, nell'archivio fotografico e nell'archivio multimediale. Sono conservati oltre 16 chilometri di scaffali di documenti cartacei, più di 18.000 immagini e oltre 600 audiovisivi. La documentazione va dalla metà dell'Ottocento agli ultimi decenni del Novecento, con una maggiore concentrazione per il periodo 1860-1970; considerando anche l'archivio storico del Banco di S. Spirito, ricevuto in custodia, sono conservati documenti a partire dalla seconda metà del XVI secolo.

I documenti possono essere consultati dagli studiosi su prenotazione. Il patrimonio dell'archivio rappresenta una delle fonti principali per le ricerche sulla storia economica e bancaria italiana degli ultimi due secoli, e include documentazione di primaria importanza in materia di politica economica e monetaria, sull'evoluzione del sistema bancario, sulla

storia industriale italiana, sulle economie locali, sui rapporti economici internazionali. Il materiale disponibile viene usato anche per ricerche a carattere biografico, storico-politico e di architettura. La biblioteca economica, specializzata in materie bancarie, finanziarie ed economiche in generale, è intitolata a Paolo Baffi, Governatore dal 1975 al 1979; la biblioteca giuridica, specializzata in diritto bancario e finanziario, è intitolata a Pietro De Vecchis, Avvocato generale dal 1994 al 1997.

Il patrimonio complessivo supera i 150.000 volumi, cui si aggiungono circa 10.000 titoli di periodici a stampa e oltre 4.500 tra pubblicazioni, banche dati e archivi elettronici. Oltre a fornire materiale informativo e letteratura specialistica al personale della Banca d'Italia, le biblioteche sono aperte al pubblico, in particolare a docenti, ricercatori, economisti, giuristi, esperti di altre istituzioni e studenti universitari; offrono inoltre servizi di consulenza bibliografica e di fotocopiatura anche a distanza. Attraverso il catalogo online è possibile effettuare ricerche su gran parte delle collezioni.

91

La richiesta di cambio può essere rivolta anche a una banca commerciale o a un ufficio postale, che però non sono obbligati a offrire questo servizio alla clientela.

14 L'impegno per la cultura, la società e l'ambiente

La Banca d'Italia è impegnata a promuovere e a diffondere la cultura e la conoscenza tra i cittadini, a offrire sostegno agli enti e alle associazioni che operano in campo sociale, a tutelare l'ambiente (fig. 14.1).

Il contributo alla ricerca e al dibattito scientifico

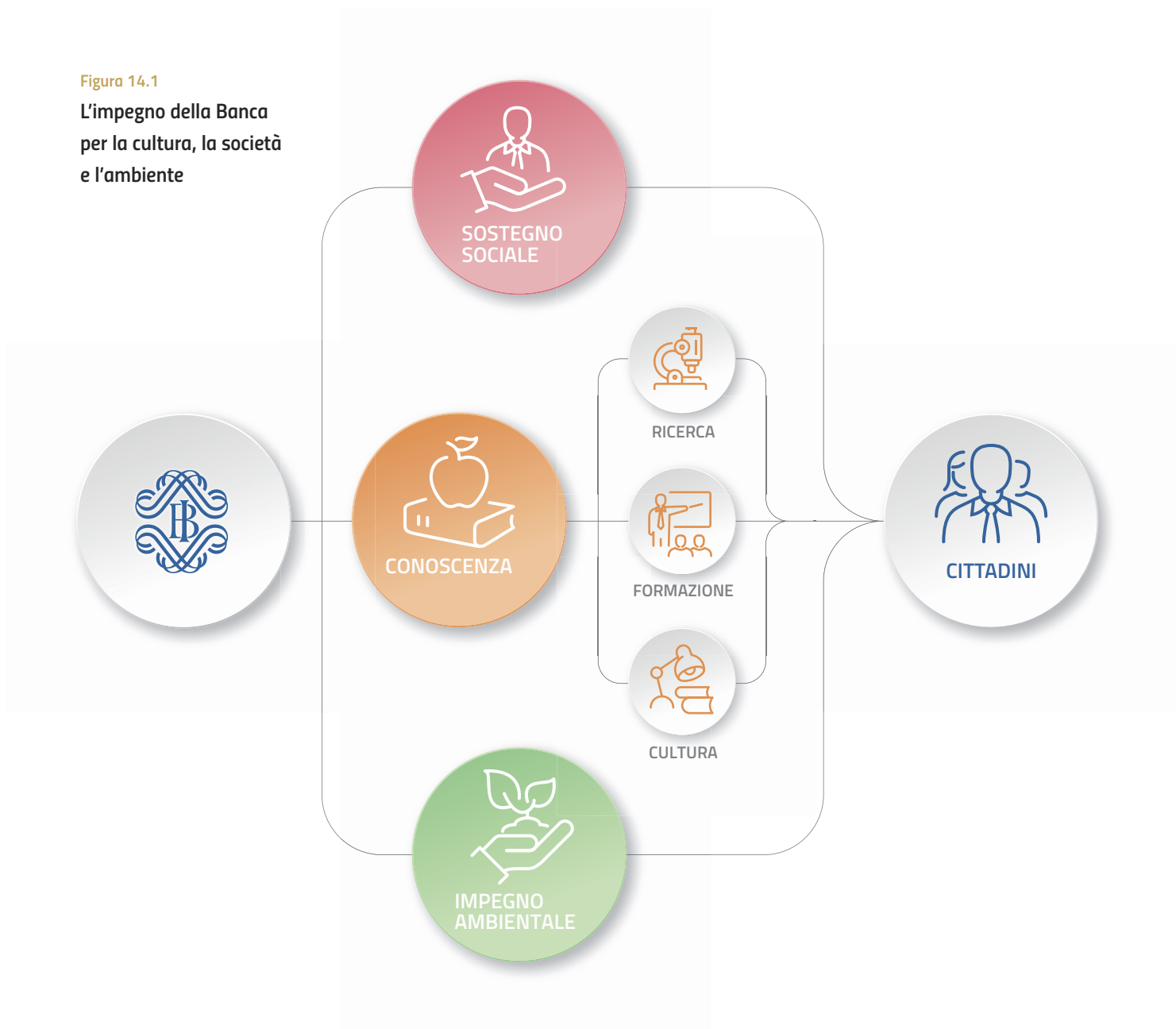
Oltre a mettere a disposizione della collettività i risultati dell'attività di ricerca su temi economici, finanziari, statistici e giuridici nonché il pro-

prio patrimonio bibliografico, documentale e archivistico, la Banca promuove e realizza in tutta Italia [eventi culturali e divulgativi](#) su argomenti di attualità collegati al proprio ruolo istituzionale. In occasione di questi eventi vengono presentati, tra gli altri, lavori scientifici curati da ricercatori della Banca, accademici, esponenti di altre istituzioni e banche centrali.

La Banca fornisce inoltre sostegno finanziario a enti che promuovono attività di ricerca nei settori dell'economia e della finanza, del dirit-

Figura 14.1

L'impegno della Banca per la cultura, la società e l'ambiente



to, della matematica e della statistica, dell'informatica e più in generale nell'ambito della promozione culturale e della formazione.

Nel 2008 è stato fondato l'[Istituto Einaudi per l'economia e la finanza](#) (Einaudi Institute for Economics and Finance, EIEF), con l'obiettivo di creare un centro stabile di produzione di ricerca di frontiera e di studi in economia e in finanza, in grado di attrarre in Italia persone formate presso prestigiosi atenei e istituti di ricerca all'estero. L'EIEF offre anche corsi avanzati post-laurea in colla-

borazione con le università italiane. Dall'inizio degli anni novanta la Banca organizza [iniziative](#) di formazione e di consulenza su materie istituzionali e su temi organizzativi, gestionali e legali rivolte a banche centrali e ad autorità di vigilanza di paesi emergenti, di paesi destinatari delle politiche di allargamento e di paesi del vicinato europeo. In questo ambito collabora ai progetti del Fondo monetario internazionale e della Banca Mondiale: con quest'ultima, ad esempio, ha di recente siglato un accor-

do per rafforzare le capacità degli istituti di statistica dei paesi africani di svolgere indagini campionarie sulle famiglie.

L'investimento in conoscenza

La formazione e gli investimenti in cultura e in conoscenza, soprattutto dei più giovani, costituiscono uno dei fattori chiave per la crescita economica e possono contribuire all'innalzamento del senso civico e del benessere dei cittadini.

Nell'ambito della Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, la Banca contribuisce a migliorare la cultura finanziaria dei cittadini con iniziative rivolte ad adulti e ragazzi; ai più giovani è destinato il progetto *Educazione finanziaria nelle scuole*.

Per promuovere la conoscenza dei temi economici tra gli studenti vengono sostenute altre numerose iniziative, tra le quali assumono particolare rilievo la competizione in materia di politica monetaria *Generation Euro Students' Award* promossa dalla Banca centrale europea, e il concorso *Inventiamo una banconota*, indetto annualmente dalla Banca d'Italia insieme al Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

La Banca organizza *percorsi di alternanza scuola-lavoro* durante i quali studenti dell'ultimo triennio della scuola secondaria di secondo grado si cimentano in alcuni compiti di figure professionali quali l'analista economico, l'esperto di vigilanza bancaria o lo specialista nella gestione di gare pubbliche. Questo progetto contribuisce a fornire agli studenti informazioni ed esperienze utili per il loro futuro orientamento nel mondo del lavoro.

Ai ragazzi della scuola secondaria vincitori delle Olimpiadi italiane di matematica e di informatica vengono assegnate ogni anno 20 *borse di studio* per la frequenza all'estero di corsi estivi di formazione linguistica o di matematica e informatica, discipline fondamentali per lo studio dei fenomeni economici e finanziari.

La Banca sostiene anche l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani neolaureati, organizzando tirocini formativi in settori specifici, tra i quali le Segreterie dell'Arbitro Bancario Finanziario e le Unità di analisi economica territoriale. I giovani selezionati hanno così la possibilità di integrare le proprie conoscenze teoriche con una concreta esperienza sul campo subito dopo la laurea.

La Banca favorisce lo sviluppo della formazione successiva alla laurea. Annualmente vengono offerte *borse di studio* a laureati nelle discipline economiche, statistiche e giuridiche per finanziare la frequenza di corsi di perfezionamento (prevalentemente di dottorato all'estero). Queste borse – istituite già nel 1931 con l'intento di recuperare il ritardo allora accumulato negli studi economici rispetto agli altri principali paesi – sono assegnate a studenti particolarmente promettenti, attraverso il vaglio delle tesi di laurea e dei progetti di ricerca proposti. I vincitori e gli idonei possono inoltre fruire di borse di avviamento alla ricerca da svolgere presso la Banca della durata massima di sei mesi.

Sono bandite ogni anno selezioni per l'assegnazione di *borse di ricerca (fellowship)* rivolte a ricercatori che abbiano già completato gli esami di un corso di dottorato in economia. La selezione è basata anche sulla valutazione del rilievo internazionale dei lavori di ricerca svolti. I vincitori accedono a una borsa di studio della durata di 12 mesi, prorogabili a 24, per l'elaborazione di un progetto di ricerca all'interno dell'Istituto.

La valorizzazione del patrimonio artistico e la promozione della cultura

Una serie di acquisizioni e donazioni ha contribuito a formare, nel tempo, l'ampio patrimonio storico, artistico e architettonico di cui dispone la Banca. La sua conservazione richiede una costante attività di progettazione e di esecuzione di interventi di manutenzione, di adeguamento normativo, di riqualificazione e restauro. L'obiettivo è preservare il valore e l'efficienza di questo patrimonio per la fruizione da parte della collettività.

Le occasioni in cui i cittadini hanno l'opportunità di accedere agli edifici e ai beni della Banca sono oggi frequenti. È il caso, ad esempio, delle Giornate FAI di primavera, promosse dal Fondo per l'ambiente italiano, durante le quali è possibile visitare luoghi di interesse storico-artistico solitamente chiusi al pubblico.

La Banca promuove iniziative per la valorizzazione del proprio patrimonio artistico. Per accrescerne il valore sociale, ampliando le opportunità di condivisione con i cittadini, sono attive collaborazioni sul territorio per l'allestimento di mostre che utilizzano le collezioni dell'Istituto, organizzate in luoghi e ambienti esterni alla Banca. Sul sito internet è disponibile una *presentazione mul-*

timediale del patrimonio artistico della Banca.

L'azione a sostegno della cultura nell'interesse della collettività si concretizza anche negli interventi – condotti in stretto raccordo con le Soprintendenze competenti – per il recupero e il restauro di reperti archeologici rinvenuti durante i lavori di ristrutturazione di edifici di proprietà della Banca, per la conservazione di importanti monumenti storici come l'acquedotto Claudio Felice e per la valorizzazione di siti di interesse culturale. In questo ambito si colloca il progetto riguardante la messa in sicurezza e la successiva trasformazione in una casa-museo dell'ultima residenza del pittore Giacomo Balla.

A Roma presso Palazzo Koch ha sede il [Museo della moneta](#), nel quale è possibile apprezzare il ruolo che la moneta ha svolto in oltre cinquemila anni di storia. Vi è esposta una selezione di tavolette di argilla di origine mesopotamica, che contengono informazioni di grande interesse sui sistemi monetari e finanziari dell'antichità; sono presentate al pubblico circa 800 monete dal periodo greco all'età moderna, oltre a 450 banconote e documenti cartacei. Questo materiale permette di apprezzare l'arte numismatica, il ruolo della moneta nelle diverse fasi della storia eco-

nomica, l'importanza dell'Italia nell'antichità e nel periodo medievale. L'accesso è gratuito, su prenotazione.

Il [Museo della banconota](#), ospitato presso lo stabilimento di produzione delle banconote, ripercorre più di cento anni di storia italiana attraverso l'esposizione di bozzetti, materiale e attrezzature di stampa delle lire, biglietti ed esemplari di falsi. È un viaggio nella cultura del nostro paese nelle sue diverse espressioni: l'industria, il lavoro, l'arte, i personaggi illustri, la scienza, il gusto, il costume. Per esigenze di sicurezza, l'accesso al museo richiede un'autorizzazione specifica. Un'esposizione virtuale del contenuto del museo è disponibile sul [sito internet](#).

È stato intitolato a Carlo Azeglio Ciampi il nuovo [Centro per l'educazione monetaria e finanziaria](#) della Banca d'Italia a Roma. Ne fanno parte un centro convegni – che ospita ogni anno circa 250 eventi con oltre 16.000 partecipanti – e uno spazio espositivo sulla moneta e sulla finanza, che sarà inaugurato nel 2021. La divulgazione dei temi monetari e finanziari sarà affidata, oltre che all'utilizzo di tecniche interattive e multimediali tipiche dei moderni musei scientifici, anche alla presenza di oggetti numismatici, documenti storici e opere d'arte.

Il sostegno alle iniziative sociali

La Banca, oltre a promuovere l'attività di ricerca svolta da altri enti nei settori più affini alle funzioni istituzionali, sostiene gli enti e le associazioni che operano nel campo della cultura e della formazione, della ricerca medico-scientifica, dell'assistenza e della solidarietà.

L'Istituto eroga contributi in favore di specifiche iniziative che si distinguono per il valore scientifico, l'interesse pubblico, il rilievo formativo o la valenza sociale. Queste erogazioni sono disposte nell'ambito di uno stanziamento finanziario definito con cadenza annuale dal Consiglio superiore. I criteri e le procedure che disciplinano la concessione dei contributi, approvati dal Consiglio superiore e consultabili sul [sito internet](#), rispondono a principi di trasparenza, pubblicità, correttezza e imparzialità; la loro assegnazione si basa anche su un criterio di rotazione. Nell'ambito della ricerca medico-scientifica o dell'assistenza e solidarietà, al termine di ogni anno vengono inoltre individuati alcuni enti meritevoli di ottenere un contributo straordinario. Sul sito della Banca è disponibile l'elenco, aggiornato annualmente, di tutti i [soggetti destinatari](#) di contributi superiori a 1.000 euro.

Quando si verificano eventi eccezionali e situazioni di emergenza, ad esempio nel caso di calamità naturali o di altri accadimenti di grande impatto per la comunità nazionale e per quelle locali, la Banca spesso interviene con iniziative di sostegno alle popolazioni coinvolte, erogando contributi straordinari in favore delle istituzioni diretta-

mente impegnate nei soccorsi. In queste occasioni l'Istituto collabora con gli enti locali, la protezione civile e le strutture governative chiamate a fronteggiare l'emergenza. Negli anni recenti, a seguito di gravi eventi sismici, la Banca ha messo a disposizione sia alcuni immobili per dare temporanea sistemazione a uffici pubblici o per ospitare famiglie rimaste prive di alloggio, sia proprio personale tecnico per contribuire alle verifiche per l'individuazione degli edifici inagibili e per la successiva messa in sicurezza. Nelle iniziative di impegno sociale rientra anche la costituzione nel 1993, in occasione del centenario della Banca, della Fondazione di assistenza e solidarietà, che offre sostegno a dipendenti, pensionati ed ex dipendenti in gravi condizioni di salute, e della [Fondazione per](#)

[l'oncologia pediatrica](#) (FOP), che supporta le attività di cura, assistenza e ricerca scientifica svolte presso l'Unità operativa di oncologia pediatrica della Fondazione Policlinico Gemelli di Roma. I contributi elargiti dalla FOP hanno consentito nel tempo la ristrutturazione dei locali e degli impianti dell'Unità operativa, la realizzazione di un avanzato laboratorio di ricerca in biologia molecolare, l'acquisto di apparecchiature scientifiche, il finanziamento di borse di studio per ricercatori. L'Istituto sostiene l'attività di ONLUS e associazioni di volontariato operanti in campo sociale anche attraverso la cessione di arredi e attrezzature e la messa a disposizione temporanea di spazi all'interno dei propri edifici. L'azione sociale comprende anche la devoluzione

dei pasti non consumati a mensa a favore di categorie di persone svantaggiate e l'obbligo per le imprese che forniscono il servizio di ristorazione aziendale di utilizzare anche alimenti provenienti dal commercio equo e solidale.

La tutela dell'ambiente

La Banca contribuisce, nell'ambito delle proprie competenze e valorizzando la ricerca e l'analisi dei propri economisti, al dibattito sui temi ambientali e, in particolare, sulla relazione tra economia, finanza, energia e ambiente. Partecipa attivamente alla definizione delle posizioni nazionali, sia con la presenza di propri esponenti nei comitati nazionali e internazionali sia con attività di ricerca dedicate.

A livello nazionale la Banca collabora con propri esperti alla redazione del rapporto sulla [situazione energetica nazionale](#), predisposto dal Ministero dello Sviluppo economico. Partecipa ai lavori del Comitato per il capitale naturale e dell'Osservatorio italiano per la finanza sostenibile, coordinati dal Ministero dell'Ambiente; ha contribuito a definire la parte sulla povertà energetica della recente [Strategia energetica nazionale](#).

A livello internazionale la regolare partecipazione ai gruppi di lavoro G20 su energia e finanza sostenibile concorre all'individuazione delle criticità legate ai rischi che i cambiamenti climatici possono apportare al sistema economico e finanziario nonché all'esame delle migliori pratiche per mitigarli.

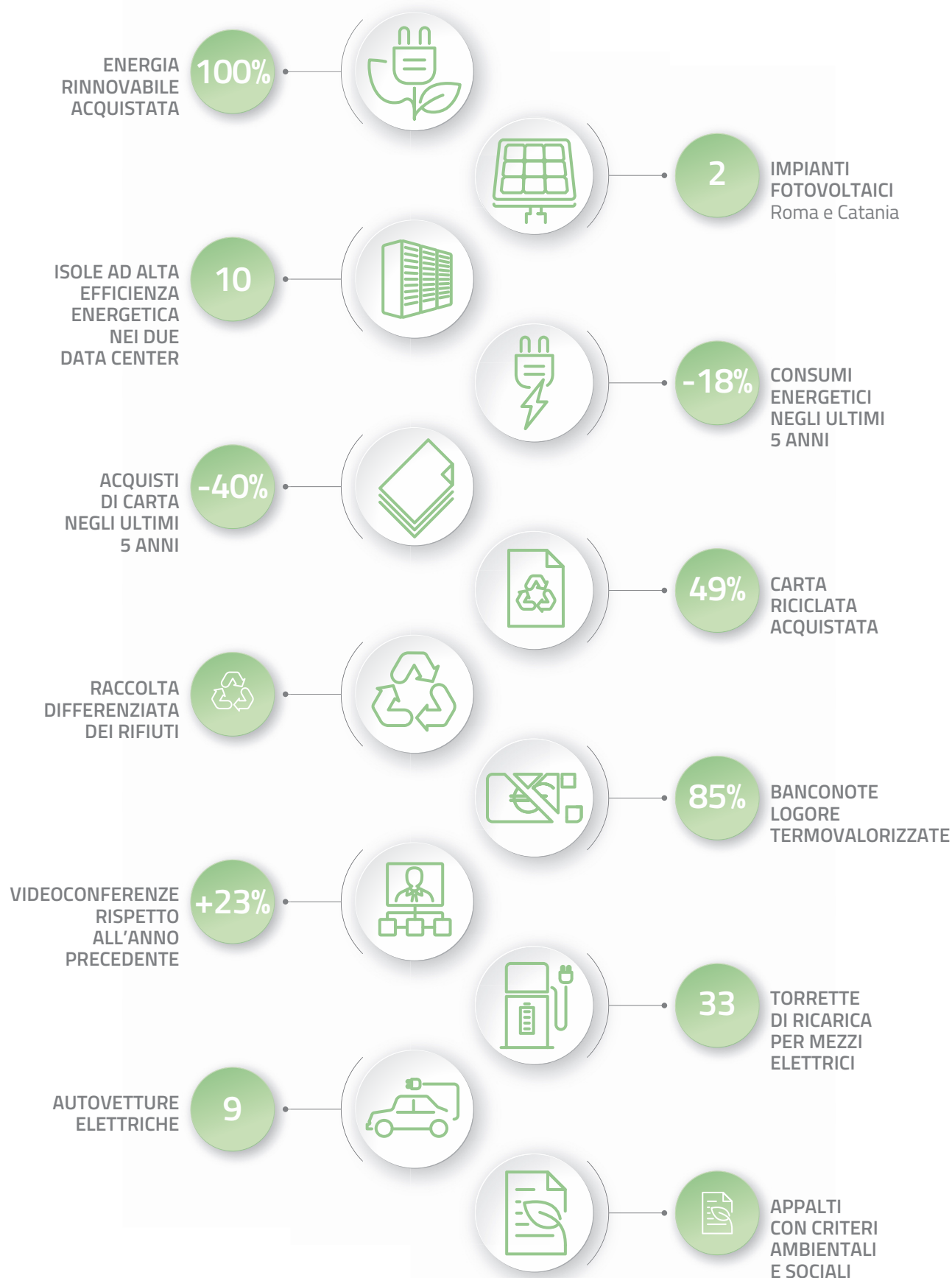
I lavori di ricerca sulle materie ambientali approfondiscono le questioni relative alla spesa energetica di imprese e famiglie e a come questa spesa può influire sulla competitività delle prime e sul benessere delle seconde. La Banca cura inoltre analisi specificamente rivolte al legame tra rischio climatico e rendimenti dei mercati finanziari e tra rischio idrogeologico e politiche creditizie.

L'Istituto organizza e ospita diversi congressi e seminari sui temi dell'energia e dell'ambiente: tra questi, ha organizzato il convegno di presentazione del [Rapporto del dialogo nazionale dell'Italia per la finanza sostenibile](#) e ha inoltre contribuito alla stesura del documento.

Il contributo al dibattito e alle strategie sulla sostenibilità

Figura 14.2

Principali iniziative realizzate e risultati raggiunti in campo ambientale



La Banca è impegnata a ridurre progressivamente l'impronta ecologica delle attività istituzionali, soprattutto nei settori che possono avere impatti non trascurabili sull'ambiente: l'attività di produzione delle banconote è certificata dal 2004 ai sensi della norma ISO 14001.

L'uso razionale delle risorse energetiche, la gestione ottimale dei rifiuti, la mobilità sostenibile, gli acquisti "verdi" e la promozione di una cultura ambientale sono gli obiettivi della [politica ambientale](#) dell'Istituto (nella figura 14.2 viene illustrato quanto realizzato per ridurre progressivamente l'impronta ambientale).

L'impatto ambientale è tenuto costantemente sotto controllo attraverso una serie di indicatori quantitativi illustrati annualmente nel [Rapporto ambientale](#), disponibile sul sito internet. L'impronta ecologica si è molto ridotta nel tempo: tra il 2009 e il 2016 si è registrato un calo delle emissioni di anidride carbonica di oltre il 70 per cento.

I principali indicatori ambientali, insieme ad altri sulla gestione aziendale, sono inclusi in un sistema di indicatori destinato ai responsabili delle strutture organizzative: l'impatto ambientale è uno tra i fattori considerati per assumere decisioni.

Ridurre i consumi di energia, conseguire una maggiore efficienza energetica e promuovere l'utilizzo delle fonti rinnovabili sono obiettivi perseguiti attraverso periodici interventi di manutenzione straordinaria sugli edifici e sugli impianti tecnologici nonché mediante l'adozione di specifiche misure gestionali. La Banca acquista esclusivamente

energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili ed è impegnata a sviluppare un progetto per la progressiva installazione di impianti solari fotovoltaici per la produzione di energia elettrica rinnovabile in autonomia. Il Centro Donato Menichella di Frascati, il polo che consuma la maggiore quantità di energia (oltre il 25 per cento del totale) anche per la presenza di uno dei due centri di elaborazione dati, è dotato di un sistema di gestione dell'energia certificato secondo lo standard internazionale ISO 50001.

L'Istituto è impegnato a diminuire il consumo di carta attraverso la dematerializzazione dei documenti e delle pubblicazioni, lo snellimento e la digitalizzazione dei processi di lavoro. Per le principali pubblicazioni istituzionali, dopo aver rilevato le esigenze dei destinatari delle copie cartacee, ha introdotto una politica di stampa a richiesta (*print on demand*), con risultati positivi in termini sia di riduzione dei consumi di carta sia di efficienza dei relativi processi di produzione e di gestione.

Diminuire all'origine la quantità dei rifiuti prodotti e privilegiare il riciclo o il recupero energetico rispetto allo smaltimento in discarica sono obiettivi prioritari; ad esempio, più dell'80 per cento delle banconote logore ridotte in frammenti nel processo di selezione del contante è inviata a impianti di termovalorizzazione.

I principali edifici sono dotati di impianti di videoconferenza che consentono di limitare gli spostamenti per motivi di lavoro e le connesse emissioni di anidride carbonica nonché di ottenere migliori risultati in termini di efficienza. A Roma si utilizzano inoltre veicoli elettrici per

gli spostamenti tra le diverse sedi della Banca.

La riduzione dell'impronta ecologica passa anche attraverso una politica di acquisti verdi che può contribuire a orientare il mercato verso lo sviluppo di beni e servizi ecosostenibili e caratterizzati da un basso impatto ambientale lungo l'intero ciclo di vita. Nelle procedure di acquisizione di beni e servizi sono utilizzati i [criteri ambientali minimi](#) emanati dal Ministero dell'Ambiente. Il possesso di certificazioni ambientali è, quando possibile, requisito di accesso alle procedure di gara. Sono richiesti marchi di qualità ecologica per i beni oggetto di appalto e sono concessi punteggi premianti alle aziende più "verdi". Viene inoltre promossa l'adozione da parte dei fornitori delle migliori pratiche in tema di salute e sicurezza sul lavoro e sotto il profilo sociale.

L'accessibilità per gli utenti diversamente abili

L'Istituto è impegnato a rendere sempre più accessibile il proprio patrimonio informativo in campo economico e finanziario alle persone diversamente abili. I siti internet della Banca, dell'Unità di informazione finanziaria e dell'Arbitro Bancario Finanziario rispondono agli standard di accessibilità. È in corso di attuazione un piano per migliorare progressivamente le caratteristiche di accessibilità dei documenti e delle pubblicazioni rese disponibili sul sito. Specifiche iniziative di educazione finanziaria vengono realizzate per adulti e ragazzi con disabilità uditive e visiva. Sul sito internet della

Banca sono disponibili [materiali didattico-informativi](#) quali filmati – interpretati nella lingua italiana dei segni destinati alle persone con disabilità uditive – e libri parlati destinati ai non vedenti, prodotti in collaborazione con l’Ente nazionale sordi e con l’Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti (UICI).

Le banconote in euro presentano caratteristiche studiate dall’Eurosystema che consentono alle persone non vedenti o con problemi visivi di riconoscere i vari tagli. Nelle campagne di informazione sull’emissione di nuovi tagli la Banca, in collaborazione con l’UICI, realizza iniziative mirate alle persone non vedenti.

Compatibilmente con le caratteristiche degli immobili, spesso soggetti a vincoli storico-artistici, l’Istituto si adopera per far sì che gli utenti con disabilità fisiche possano accedere ai saloni del pubblico delle Filiali senza richiedere assistenza.

Sigllario

A

ABF	Arbitro Bancario Finanziario
ABI	Associazione bancaria italiana
ABS	<i>Asset-backed security</i>
ACF	Arbitro per le controversie finanziarie
ACH	<i>Automated clearing houses</i>
AGCM	Autorità garante della concorrenza e del mercato
ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
AnaCredit	Base dati analitica sul credito

B

BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BCE	Banca centrale europea
BCN	Banche centrali nazionali
BDS	Base dati statistica
BI-Comp	Banca d'Italia-Compensazione
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
BTP	Buoni del Tesoro poliennali

C

CABI	Centro applicativo della Banca d'Italia
CAI	Centrale d'allarme interbancaria
CCG	Cassa compensazione e garanzia spa
CDS	Credit default swap
CERT	<i>Computer emergency response team</i>
CGFS	Comitato sul sistema finanziario globale
CICR	Comitato interministeriale per il credito e il risparmio
CMS	<i>Counterfeit Monitoring System</i>
Codise	Comitato per la continuità di servizio della piazza finanziaria italiana

Consob	Commissione nazionale per le società e la borsa
Covip	Commissione di vigilanza sui fondi pensione
CPI	Comitato pagamenti Italia
CPMI	Committee on Payments and Market Infrastructures
CR	Centrale dei Rischi
CRD4	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
CSDR	Central Securities Depositories Regulation

D

D.lgs	Decreto legislativo
DGSD	Deposit Guarantee Schemes Directive
DIA	Direzione investigativa antimafia
DL	Decreto legge
DNA	Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo
DQM	<i>Data quality management</i>

E

EBA	European Banking Authority
EDIS	<i>European deposit insurance scheme</i>
EFC	Economic and Financial Committee
EIEF	Einaudi Institute for Economics and Finance
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ELA	<i>Emergency liquidity assistance</i>
e-MID	Mercato interbancario dei depositi
ERPb	Euro Retail Payments Board
ESFS	European System of Financial Supervision
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board

F

FITD	Fondo interbancario di tutela dei depositi
FIU	<i>Financial intelligence unit</i>
FMI	Fondo monetario internazionale
FNR	Fondo nazionale di risoluzione
FSB	Financial Stability Board

G

G7 G20	Gruppo dei Sette, Gruppo dei Venti
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale
G-SIB	<i>Global Systematically Important Banks</i>
G-SII	<i>Global Systemically Important Institutions</i>

I

IAS/IFRS	<i>International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards</i>
IME	Istituto monetario europeo
Imel	Istituti di moneta elettronica
INPS	Istituto nazionale previdenza sociale
Iosco	International Organization of Securities Commissions
IP	Istituti di pagamento
Ivass	Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni

J

JST	Joint Supervisory Team
-----	------------------------

M

MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca
MREL	<i>Minimum requirement for own funds and eligible liabilities</i>
MTS	Mercato telematico dei titoli di Stato

N

NCA	National Competent Authority
NRA	National Resolution Authority
NSPV	Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza

O

OAM	Organismo degli agenti e dei mediatori
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OICR	Organismi di investimento collettivo del risparmio

P

PIL	Prodotto interno lordo
PUMA	Procedura unificata matrici aziendali

Q

QE	<i>Quantitative easing</i>
----	----------------------------

S

SARA	Segnalazioni antiriciclaggio aggregate
SEBC	Sistema europeo di banche centrali
SEE	Spazio economico europeo
SEPA	<i>Single Euro Payments Area</i>
SGD	Sistema di garanzia dei depositanti
SIM	Società di intermediazione mobiliare
Siope	Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici
SRB	Single Resolution Board
SRF	Single Resolution Fund
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications

T

T2	TARGET2
T2S	TARGET2-Securities
TARGET	Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system
TIPS	<i>TARGET Instant Payments Settlement</i>
TUB	Testo unico bancario
TUF	Testo unico della finanza

U

UIF	Unità di informazione finanziaria per l'Italia
-----	--

