

2 LE ALTRE FUNZIONI DI BANCA CENTRALE

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

Nel 2007 è proseguita l'informatizzazione del servizio e il potenziamento dell'archivio Siope (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici).

Nell'anno in rassegna, sono stati incassati 465 miliardi di euro di entrate fiscali e contributive (pari a circa i due terzi delle entrate delle Amministrazioni pubbliche) mediante procedure telematiche e sono stati emessi più di 50 milioni di bonifici che rappresentano all'incirca il 13 per cento del totale nazionale. I pagamenti pubblici svolgono pertanto un ruolo decisivo nel processo di migrazione alla SEPA (Single euro payments area). La Banca sta operando affinché tutti i pagamenti statali vengano disposti in tempi brevi con le caratteristiche stabilite nell'ambito della SEPA.

In coerenza con le linee tracciate dal Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) e in previsione della prossima rimodulazione della rete territoriale, la Banca intende affiancare all'ormai consolidato circuito del SIPA (Sistema informatizzato dei pagamenti della Pubblica amministrazione) — basato su reti chiuse che collegano i principali interlocutori istituzionali — una infrastruttura che renda possibile l'accettazione di carte di credito, di debito e prepagate, facilitando l'accesso della generalità dei soggetti ai servizi di pagamento della Tesoreria statale.

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

È funzionale alla realizzazione di questo progetto anche l'avvio, nel 2007, della procedura che consente di effettuare versamenti in tesoreria tramite bonifico, a favore del bilancio dello Stato ovvero di titolari di contabilità speciali e di conti correnti. L'iniziativa sta determinando significativi snellimenti operativi e potrà semplificare l'acquisizione di introiti dall'estero in favore delle amministrazioni statali. Nei primi mesi del 2008 sono stati acquisiti circa 200.000 bonifici, che in gran parte sostituiscono versamenti diretti presso gli sportelli delle tesorerie.

È stato, inoltre, completato l'intervento per la gestione informatizzata dei conti correnti postali intestati alle tesorerie, che costituiscono tuttora un diffuso canale di versamento da parte di privati e soggetti pubblici in relazione alla capillare presenza sul territorio degli uffici postali.

Nella stessa ottica si colloca l'avvio della nuova procedura per il versamento unificato, da parte degli enti pubblici titolari di conti presso la Tesoreria statale, di alcuni tipi di imposte, mediante invio di flussi telematici all'Agenzia delle entrate e da questa alla Banca d'Italia.

Il sistema, oltre ad automatizzare operazioni in precedenza eseguite manualmente, permette di attribuire direttamente ai Comuni destinatari il gettito dell'addizionale all'Irpef.

Il completamento della Tesoreria statale telematica: le spese

È stata ultimata la revisione del “mandato informatico”, assicurando la conformità della nuova procedura operativa agli standard della SEPA.

Sono allo studio iniziative volte al completamento della Tesoreria telematica attraverso l'informatizzazione dei settori della spesa gestiti ancora con modalità tradizionali. In particolare, è previsto a breve l'avvio di iniziative di dematerializzazione della spesa statale decentrata.

La confluenza dell'Ufficio italiano dei cambi

A seguito della soppressione dell'Ufficio italiano dei cambi, disposta con decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, a partire dal 1° gennaio 2008 è confluita nella Banca d'Italia l'attività di Tesoreria estera, relativa all'esecuzione di incassi e pagamenti da e verso paesi extra UEM in euro e in valuta per conto delle amministrazioni statali e di altri enti pubblici.

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

Tavola 2.1

INCASSI E PAGAMENTI ESEGUITI DALLE TESORERIE

(in milioni di euro)

Voci	2006	2007	Variazioni percentuali
Entrate di bilancio	611.004	633.309	3,7
di cui:			
entrate tributarie	391.547	409.709	4,6
accensione prestiti a medio/lungo termine	181.875	182.519	0,4
Introiti di tesoreria	1.968.235	2.194.685	11,5
di cui:			
conti di tesoreria (2)	1.660.895	1.843.252	11,0
emissione BOT (valore nominale)	210.583	229.552	9,0
TOTALE INCASSI	2.579.239	2.827.994	9,6
Spese di bilancio	617.952	642.959	4,0
spese primarie (correnti e capitale) (1)	389.453	407.123	4,5
interessi	70.350	68.896	-2,1
rimborso prestiti a medio/lungo termine	158.149	166.940	5,6
Esiti di tesoreria	1.953.397	2.197.658	12,5
conti di tesoreria (2)	1.747.788	1.973.628	12,9
rimborso BOT (valore nominale)	205.609	224.030	9,0
TOTALE PAGAMENTI	2.571.349	2.840.617	10,5
Variazioni del saldo del c/disponibilità (incassi - pagamenti)	7.890	-12.623	
<i>Per memoria:</i>			
Saldo c/disponibilità	22.295	9.672	

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

Si è ulteriormente ampliato il numero degli enti partecipanti al Siope, che la Banca gestisce per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF). Finalizzato alla rilevazione di dati analitici e tempestivi per la conoscenza dei conti pubblici, il Siope rende disponibili informazioni che possono essere utili alla gestione delle politiche di bilancio e al monitoraggio del loro andamento.

**La Tesoreria informativa:
il Siope**

Al nucleo iniziale di enti coinvolti nel gennaio 2006 (Regioni, Province, Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, Università e relativi Dipartimenti) si sono aggiunti nel 2007 i Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, le Comunità montane, le Unioni di comuni, i Consorzi di enti locali, gli enti di ricerca. Con l'adesione da gennaio dell'anno in corso delle strutture sanitarie (aziende sanitarie e ospedaliere, policlinici universitari, ecc.) risultano a oggi complessivamente coinvolti circa 12.400 soggetti pubblici, oltre il 90 per cento delle Amministrazioni pubbliche. Nel prossimo mese di luglio aderiranno al Siope anche gli enti di previdenza.

Il sito internet www.siope.it, realizzato e gestito dalla Banca, costituisce lo strumento con il quale le informazioni analitiche e aggregate presenti nel Siope vengono messe a disposizione delle Amministrazioni pubbliche partecipanti, favorendo la trasparenza e la circolarità delle informazioni. Nel corso del 2007 sono state avviate le attività che consentiranno di portare sul sito nuovi elaborati costruiti secondo le direttrici geografiche e la classe dimensionale degli enti partecipanti al Siope. Questi prospetti costituiranno un primo nucleo di prodotti volti a supportare l'attività di confronto della gestione di ciascun ente con quella di enti simili.

2.2 I servizi attinenti alla gestione del debito pubblico

La Banca d'Italia gestisce per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze le operazioni per il collocamento e il riacquisto dei titoli di Stato e quelle concernenti il servizio finanziario del debito. L'Istituto collabora inoltre con il Ministero fornendo assistenza per la definizione della politica di emissione di titoli a copertura del fabbisogno.

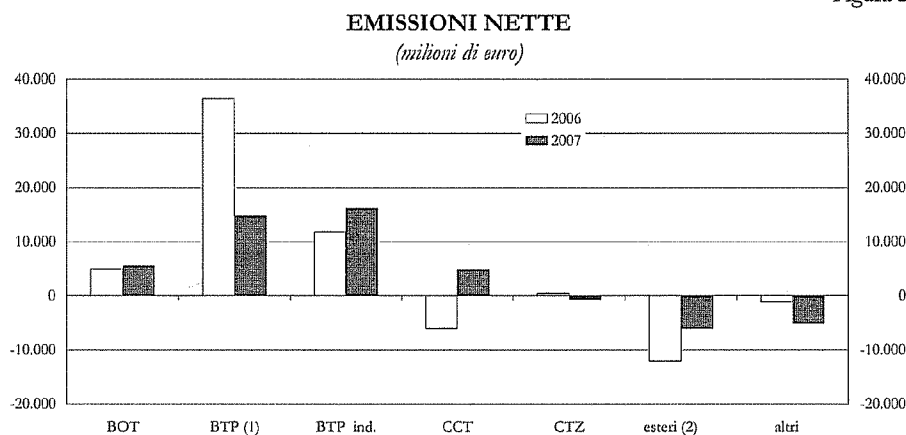
**Le operazioni per conto
del MEF e la collaborazione
alla politica di emissione**

Le ipotesi di emissione che la Banca sottopone al Tesoro sono elaborate sulla base delle previsioni del fabbisogno di liquidità del settore statale, dell'andamento del mercato secondario, degli obiettivi definiti dal Ministero per la gestione del debito pubblico, dei risultati delle ultime aste. Inoltre, tali ipotesi sono d'ausilio alla Banca d'Italia per formulare previsioni sulla liquidità del sistema bancario, da comunicare alla Banca centrale europea per la definizione degli interventi di mercato aperto.

Nel 2007 sono stati collocati titoli di Stato per un valore nominale complessivo pari a 415,3 miliardi di euro (393,3 miliardi nel 2006), di cui 410 relativi a strumenti domestici. Nei primi cinque mesi del 2008 i collocamenti di titoli domestici sono risultati pari a 223,9 miliardi. Il saldo tra nuovi collocamenti e rimborsi o riacquisti di titoli domestici esistenti (emissioni nette) è stato pari a circa 35,6 miliardi nel 2007, a fronte di 45,2 miliardi nel 2006 (fig. 2.1). Nei primi cinque mesi del 2008 tale saldo è stato di 52,2 miliardi.

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

Figura 2.1



(1) Non include il BTP "carta ammassi" con scadenza febbraio 2024.

(2) Controvalore in euro al 31.12.2007 dei prestiti della Repubblica e delle commercial paper.

Il principale meccanismo di collocamento di titoli domestici è rappresentato dall'asta, che facilita il perseguimento di obiettivi di trasparenza ed efficienza del mercato primario. Lo scorso anno sono stati effettuati 192 collocamenti tramite asta (110 ordinarie e 82 supplementari), in aumento rispetto al 2006 (102 con asta ordinaria e 81 con asta supplementare). Nei primi cinque mesi del 2008 sono state eseguite 95 operazioni della specie, di cui 55 con asta ordinaria e 40 con asta supplementare (1).

Oltre che mediante asta, l'emissione di nuovi titoli può avvenire tramite sindacato di collocamento costituito da un pool di intermediari scelti di volta in volta dal Ministero. Nel 2007 si è fatto ricorso due volte al sindacato di collocamento (come nel 2006), per il lancio di nuovi benchmark del segmento indicizzato con scadenza a 30 e a 15 anni. Due sono stati anche i sindacati di collocamento nei primi cinque mesi del 2008, sulla scadenza a 15 anni (nominale) e su quella a 10 anni del comparto indicizzato.

La domanda di titoli di Stato

La Banca d'Italia accerta, secondo quanto previsto dalla normativa, i requisiti giuridici e tecnici degli operatori partecipanti alle aste di collocamento e stipula con loro un'apposita convenzione. Nel corso del 2007, dei 49 soggetti abilitati, 38 hanno partecipato almeno una volta alle aste mentre il numero medio di operatori partecipanti è stato pari a 30. Nelle aste tenutesi nel corso dei primi cinque mesi del 2008 il numero medio dei partecipanti è diminuito a 27, anche a seguito di processi di concentrazione bancaria.

Nel 2007 l'insieme delle domande pervenute in asta ha sempre consentito il collocamento integrale degli importi in emissione. Il rapporto tra quantità richiesta e quantità offerta (cover ratio) è risultato mediamente pari a 1,59 per il 2007, in diminuzione rispetto al 2006 allorché si era registrato un rapporto medio pari a 1,78. Salvo che in una circostanza, la domanda complessiva del mercato è stata sempre superiore alla quantità offerta, anche nelle aste svoltesi nei primi cinque mesi del 2008; il rapporto tra importo richiesto ed emesso è rimasto mediamente in linea coi valori dell'anno passato. Con riferimento alle aggiudicazioni, nel 2007 si sono confermate alcune tendenze già osser-

(1) Le aste si sono svolte secondo il calendario ufficiale pubblicato dal Ministero, tranne che in una circostanza, allorché si è disposta la riapertura di un BOT in tensione sul mercato secondario.

vate negli ultimi anni: una distribuzione più omogenea delle quote di assegnazione, un ruolo preponderante della compagine degli operatori specialisti e un peso sempre più rilevante degli intermediari esteri.

Un importante fattore di efficienza nella gestione delle aste è costituito dalla tempestività di esecuzione e comunicazione dei risultati, anche al fine di ridurre l'incertezza operativa sui mercati finanziari. Nel 2007 è stato ulteriormente ridotto il tempo intercorrente tra l'inizio dell'asta e la diffusione dell'esito agli operatori: nel 54 per cento dei casi meno di cinque minuti. Tale risultato è significativo poiché la maggior parte delle aste avviene contestualmente per più titoli. I tempi tecnici potrebbero ulteriormente ridursi con l'entrata in funzione della nuova procedura per il collocamento e il riacquisto dei titoli (Nuova Coltit). Oltre alla maggiore efficienza, la nuova procedura è volta a migliorare la sicurezza e la flessibilità delle operazioni svolte per conto del Tesoro nel comparto domestico.

Tra gli strumenti utilizzati dal Tesoro per la gestione del debito pubblico, figurano anche le emissioni sui mercati esteri. La Banca d'Italia cura le attività attinenti al servizio finanziario del debito estero.

Nell'ambito dei tre principali programmi-quadro di emissione di cui il Tesoro tradizionalmente si avvale, le emissioni sui mercati internazionali sono passate complessivamente da 8,9 miliardi di euro del 2006 a 5,4 miliardi nel 2007, distribuite su 39 prestiti obbligazionari. Nei primi cinque mesi del 2008 sono stati emessi titoli per un controvalore totale di 7,7 miliardi di euro, distribuiti in 48 prestiti totali, di cui ben 46 costituiti da commercial paper a breve termine.

Allo scopo di limitare le esposizioni al rischio di cambio e di tasso di interesse, i prestiti emessi in valuta sui mercati internazionali possono essere accompagnati da contratti derivati quali i cross-currency swap e gli interest rate swap. La Banca d'Italia ha gestito nell'anno passato 150 operazioni della specie, di cui 82 stipulate a copertura di prestiti internazionali e 68 concluse a copertura di titoli nazionali. A seguito delle operazioni di swap, l'esposizione debitoria complessiva denominata in valuta estera alla fine del 2007 si è ridotta a 3,2 miliardi di dollari, pari a circa 2,2 miliardi di euro, a fronte di 9,2 miliardi di fine 2006 (fig. 2.2).

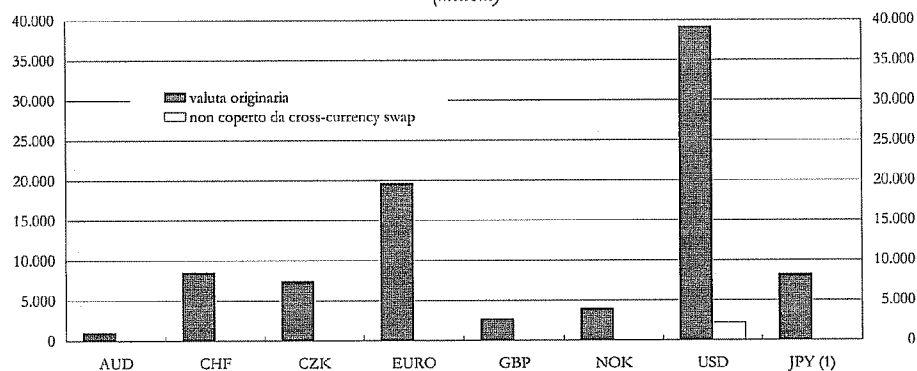
**La gestione
delle procedure d'asta**

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

Figura 2.2

COMPOSIZIONE DEL DEBITO IN VALUTA

(milioni)



AUD = dollaro australiano CHF = franco svizzero CZK = corona ceca EURO = euro
GBP = sterlina britannica NOK = corona norvegese USD = dollaro statunitense JPY = yen

(1) L'importo in Yen è espresso in centinaia di milioni.

**La gestione
dei fondi liquidi
del Tesoro**

Nel mese di aprile 2007 la Banca d'Italia ha iniziato a effettuare operazioni sul mercato monetario per conto del Ministero dell'Economia e delle finanze. Gli obiettivi delle operazioni sono di ottimizzare la gestione dei fondi liquidi del Tesoro e di rendere più agevole la previsione dei saldi giornalieri del conto disponibilità. Nel 2007 sono state effettuate 54 operazioni di raccolta di depositi con durata overnight mediante 53 aste competitive e un'operazione bilaterale. In media i partecipanti alle aste – Specialisti in titoli di Stato nonché altre controparti individuate dal Dipartimento del Tesoro – sono stati 7; il rapporto tra importo offerto al Tesoro e importo che il Tesoro stesso era disposto a raccogliere (bid cover ratio) è stato pari a 3,24 per cento. Il tasso medio ponderato di aggiudicazione è stato sostanzialmente in linea con quello di mercato, con scostamenti medi inferiori ai 2 centesimi di punto.

**La gestione della liquidità
del Tesoro: il nuovo regime
del conto disponibilità**

Con la legge finanziaria per il 2008 sono state introdotte alcune modifiche alla disciplina del conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria, che prevedono la soppressione dei limiti minimi al saldo del conto a fine mese e la mancata remunerazione delle giacenze eccedenti le previsioni elaborate dalla Banca d'Italia e dal MEF. La modifica dei criteri di remunerazione crea l'incentivo per il Ministero a impiegare sul mercato monetario le giacenze del conto disponibilità eccedenti le previsioni. Ciò rende necessario l'adeguamento della procedura d'asta utilizzata al nuovo contesto normativo. Sono stati costituiti gruppi di lavoro interistituzionali per seguire la definizione del decreto attuativo delle misure introdotte con la legge finanziaria.

2.3 La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario

L'ordinamento assegna alla Banca d'Italia la proprietà delle riserve ufficiali del Paese. Esse sono parte integrante delle riserve dell'Eurosistema e contribuiscono alla salvaguardia della credibilità del Sistema europeo delle banche centrali.

Nell'anno è mutato il quadro istituzionale in base al quale all'Ufficio italiano dei cambi (UIC), ente strumentale della Banca d'Italia, era affidata la gestione di una parte delle riserve valutarie. Dal 3 dicembre 2007 i portafogli valutari sono stati riuniti e vengono gestiti direttamente dalla Banca. Tale misura ha preceduto la soppressione dell'Ufficio e il trasferimento delle sue competenze alla Banca d'Italia dal 1° gennaio 2008.

La Banca, inoltre, gestisce una quota delle riserve valutarie di proprietà della BCE, denominata in dollari statunitensi.

Nella gestione delle riserve valutarie nazionali, la Banca persegue l'obiettivo di mantenere elevati livelli di liquidità e sicurezza, avendo anche riguardo alla massimizzazione del rendimento atteso nel lungo periodo.

Le scelte strategiche sui rischi di mercato, di credito e di liquidità delle riserve valutarie nazionali sono incorporate in portafogli benchmark che rappresentano il

punto di riferimento per l'attività di investimento. Al fine di innalzare il rendimento atteso nel breve periodo, l'Istituto effettua una gestione attiva, consentendo scostamenti dei portafogli effettivi da quelli benchmark entro limiti predeterminati.

La gestione dei rischi avviene mediante un sistema di regole di investimento orientate a definire e a circoscrivere i rischi di mercato, di credito, di liquidità e operativi.

La gestione del rischio delle riserve

Con riferimento al rischio di mercato, per ogni valuta sono definite la durata finanziaria e la composizione del relativo benchmark strategico. Sono anche stabiliti le classi degli strumenti di investimento idonei e i limiti massimi di ciascun comparto. Con frequenza annuale sono rivisti la composizione valutaria e i benchmark strategici, mediante l'impiego di modelli di ottimizzazione e l'esame del profilo di rischio e rendimento nel medio-lungo periodo.

Nella sfera del rischio di credito, il controllo avviene mediante la selezione, l'analisi e il monitoraggio delle controparti per le operazioni di investimento. La lista delle controparti comprende banche, emittenti sovrani, agenzie di emanazione governativa ed enti sopranazionali. Un sistema di limiti individuali e di concentrazione geografica garantisce un'adeguata diversificazione degli investimenti. Questi limiti sono stati modificati nel corso del 2007 al fine di accrescere la liquidità del portafoglio e ridurre il rischio di credito.

Al 31 dicembre 2007 il controvalore delle riserve ufficiali ammontava a 68,4 miliardi di euro, in aumento del 9 per cento rispetto al 2006 (tav. 2.2). Nei primi mesi del 2008 il controvalore è ancora cresciuto a 70,2 miliardi di euro. In presenza di un apprezzamento del cambio nominale dell'euro contro le valute di investimento, l'aumento del valore dell'oro nel corso del periodo ha più che compensato il calo della componente valutaria. Nel 2007 sono invece diminuite le attività nette della Banca nei confronti del Fondo monetario internazionale. Vi ha contribuito il reintegro dei prestiti da parte dei paesi debitori del Fondo.

Evoluzione delle riserve nel 2007 e nei primi mesi del 2008

Tavola 2.2

COMPOSIZIONE DELLE RISERVE (1)

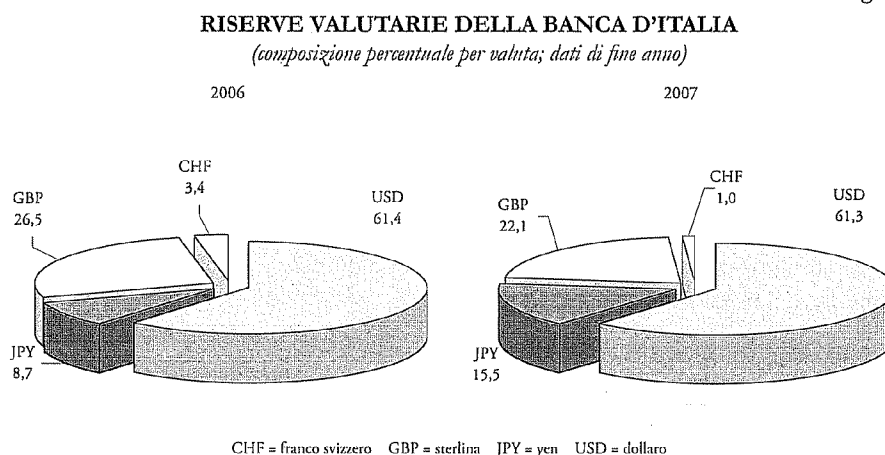
(milioni di euro)

Voci	31.12.2006	31.12.2007
Dollari statunitensi	14.759	14.205
Sterline inglesi	6.363	5.126
Yen giapponesi	2.087	3.592
Franchi svizzeri	822	239
Altre valute	1	1
Oro	38.050	44.793
Attività nette verso l'FMI (inclusi DSP)	640	410
Totale	62.722	68.366

(1) Le riserve sono valutate ai cambi e ai prezzi di mercato.

La composizione valutaria delle riserve è lievemente cambiata nel 2007. In particolare, è aumentata la quota in yen a fronte di una riduzione delle riserve in sterline e in franchi svizzeri (fig. 2.3).

Figura 2.3



La gestione delle riserve valutarie da parte dell'UIC

Fino al provvedimento di avocazione delle riserve valutarie, l'UIC ha gestito in regime di convenzione una quota delle riserve della Banca d'Italia ai sensi del decreto legislativo 26 agosto 1998, n. 319. Nel rispetto delle linee guida e dei limiti imposti dalla Banca, l'UIC disponeva di autonomia decisionale sia nell'individuazione dell'infrastruttura tecnologica sia nelle analisi e nelle scelte d'investimento.

Nel 2007 l'Ufficio ha anche assolto, con il supporto della propria struttura informatica, i compiti inerenti agli incassi e ai pagamenti per conto delle pubbliche amministrazioni da e verso residenti in paesi extra UEM, in euro e in valuta estera. Dal 1° gennaio 2008 i suddetti compiti sono svolti dalla Banca d'Italia che si avvale delle proprie strutture per tutti gli adempimenti operativi (utilizzo di TARGET, approvvigionamento di valuta, regolamento sui conti di corrispondenza) (cfr. il paragrafo: *La Tesoreria statale e i servizi di cassa per conto degli enti pubblici*).

Il portafoglio finanziario

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

Al 31 dicembre 2007 il valore del portafoglio finanziario ammontava a circa 91,0 miliardi di euro. Il 1° gennaio 2008, a seguito della confluenza nella Banca dell'Ufficio italiano dei cambi, sono stati acquisiti i titoli a investimento delle riserve e degli accantonamenti al trattamento di quiescenza del personale dell'ente, per un totale di 2,4 miliardi di euro.

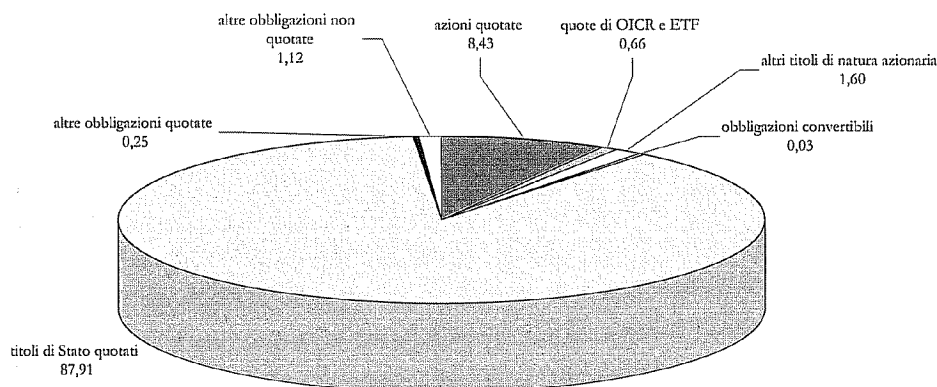
Il portafoglio quotato – che ammontava al 31 dicembre a circa 88,5 miliardi di euro – è investito per i nove decimi in strumenti obbligazionari (in particolare titoli

di Stato italiani e di altri paesi dell'area dell'euro) e per il resto in strumenti di natura azionaria. Sono esclusi investimenti in azioni bancarie (fig. 2.4).

Figura 2.4

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

(dati al 31 dicembre 2007; valori percentuali)



L'esposizione al rischio di mercato è controllata sulla base di vari indicatori, tra cui il Value at Risk e, per la componente obbligazionaria, la durata finanziaria per fasce annue di vita residua.

Nel corso dell'ultimo anno sono proseguiti gli interventi volti ad aumentare la diversificazione geografica e per emittente del portafoglio gestito, nell'ottica della progressiva convergenza a un benchmark strategico di lungo periodo. È continuato il processo di ricomposizione del comparto azionario, con la riduzione del peso delle azioni italiane e il contestuale acquisto di quote di organismi d'investimento collettivo del risparmio (OICR) e degli exchange-traded fund (ETF) che replicano primari indici europei, giapponesi e statunitensi, con copertura del rischio di cambio. Per il comparto obbligazionario, sono stati effettuati acquisti di titoli governativi dell'area dell'euro e di covered bond a elevato rating.

Tali aggiustamenti di portafoglio si inquadrano in un più ampio processo di rivisitazione delle metodologie di gestione finanziaria, che prevede lo sviluppo dei metodi di controllo dei rischi di credito e di mercato, nonché dei presidi a tutela dei rischi operativi e di quelli derivanti dal mancato rispetto di norme, regolamenti o standard di mercato.

Il 31 maggio scorso il Consiglio superiore dell'Istituto ha approvato un progetto di riforma organizzativa dell'Area Banca centrale e mercati che mira, in particolare, a separare le operazioni di banca centrale dalla gestione finanziaria e a dare indipendenza al controllo del rischio. Il nuovo Servizio Investimenti finanziari, che riunirà le unità di front-office e di back-office, svolgerà la gestione finanziaria. Le funzioni di controllo dei rischi finanziari e operativi, anche riferiti alle partecipazioni azionarie e al fondo pensione complementare, saranno svolte dal nuovo Servizio Gestione dei

rischi. I rischi operativi saranno tenuti sotto controllo ricorrendo, oltre che — come già avviene — a standard procedurali e tecnologici di sicurezza, ad analisi sistematiche *ex post* degli eventi critici.

È altresì prevista l'istituzione del Comitato strategie e rischi finanziari, a sostegno delle decisioni sulle strategie di investimento. Esso sarà presieduto da un membro del Direttorio e svolgerà compiti consultivi. Il Comitato per gli investimenti, presieduto dal Funzionario generale dell'area, avrà la responsabilità delle decisioni tattiche per gli investimenti finanziari.

3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI

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

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

Il Testo unico della finanza (TUF) disciplina la vigilanza sugli intermediari che operano nel settore dei servizi di investimento e della gestione collettiva del risparmio (prevalentemente banche, società di gestione del risparmio – SGR, società di investimento a capitale variabile – Sicav, società di intermediazione mobiliare – SIM e gruppi di SIM), la cui finalità è la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario, la tutela degli investitori, la stabilità, il buon funzionamento e la competitività del sistema finanziario nonché l'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria (1). In tali comparti i poteri di controllo sono ripartiti fra la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob). Alla Banca d'Italia compete vigilare sul contenimento del rischio, sulla stabilità patrimoniale e sulla sana e prudente gestione degli intermediari; alla Commissione spetta tutelare la trasparenza e la correttezza dei loro comportamenti.

Questo modello di ripartizione dei compiti di vigilanza per finalità è stato confermato dal decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, che ha recepito, recando modifiche al TUF, la direttiva CE 21 aprile 2004, n. 39 (cosiddetta Markets in Financial Instruments Directive – MiFID); esso prevede una competenza regolamentare congiunta tra le due Autorità in materia di requisiti organizzativi degli intermediari. Per rafforzare il coordinamento delle rispettive attività la Banca d'Italia e la Consob hanno stipulato un protocollo d'intesa, che ha definito i profili essenziali per l'instaurazione di forme efficaci di collaborazione e coordinamento e prevede l'istituzione di due organismi permanenti: il primo, di natura strategica, per l'approfondimento e lo scambio di informazioni sui temi maggiormente rilevanti per il coor-

(1) Il TUF, inoltre, precisa che le Autorità di vigilanza devono esercitare i propri poteri di vigilanza regolamentare osservando i principi di: valorizzazione dell'autonomia degli operatori; proporzionalità; riconoscimento del carattere internazionale del mercato finanziario e salvaguardia della posizione competitiva dell'industria nazionale; agevolazione dell'innovazione e della concorrenza.

dinamento dell'attività di vigilanza; il secondo, di natura tecnica, per la risoluzione delle questioni di carattere procedurale e per l'attuazione degli indirizzi impartiti dal Comitato strategico.

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, di recepimento della direttiva CE 26 ottobre 2005, n. 60 (cosiddetta terza direttiva antiriciclaggio), ha disposto la confluenza, dal 1° gennaio 2008, dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nella Banca d'Italia.

In virtù dei poteri e delle funzioni precedentemente esercitati dall'UIC, la Banca d'Italia ha assunto la gestione degli albi e degli elenchi relativi: agli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB; agli agenti in attività finanziaria, di cui all'art. 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374; ai mediatori creditizi di cui all'art. 16 della legge 7 marzo 1996, n. 108; agli operatori professionali in oro, di cui alla legge 17 gennaio 2000, n. 7. In tale ambito le competenze e i poteri della Banca d'Italia sono meno estesi rispetto a quelli previsti per le banche e gli intermediari di cui all'art. 107 del TUB, essendo circoscritti alla verifica dei requisiti per l'accesso al mercato e al rispetto delle normative di settore; le verifiche non si estendono agli aspetti gestionali.

In materia di contrasto al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo, con il D.lgs 231 del 2007 il ruolo della Banca d'Italia è stato rafforzato. È stata costituita l'Unità di informazione finanziaria, in cui sono accentrati i compiti di gestione delle informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo internazionale. Sono state conferite alla Vigilanza facoltà regolamentari e poteri di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati. In particolare, nel mutato quadro normativo spetta alla Vigilanza emanare disposizioni in tema di adeguata verifica della clientela, organizzazione, procedure e controlli interni, registrazione delle operazioni. I compiti di controllo saranno focalizzati, in prevalenza, sulle iniziative assunte dagli intermediari per assicurare l'assolvimento degli obblighi introdotti con la nuova disciplina. In tale ambito, sarà attribuita rilevanza alla sussistenza di un idoneo sistema di controlli interni, alla formazione del personale e al rispetto della procedura e delle prescrizioni per la segnalazione delle operazioni sospette. In ambito ispettivo sono stati definiti nuovi, più estesi, percorsi di analisi in materia di antiriciclaggio, che saranno utilizzati sia nel corso delle verifiche ordinarie sia in appositi accertamenti mirati di carattere settoriale che verranno condotti presso le direzioni generali delle banche e degli altri intermediari vigilati. Presso gli sportelli bancari è già stato avviato un articolato programma di verifiche antiriciclaggio.

La Banca d'Italia, infine, promuove la correttezza dei comportamenti degli intermediari, sia vigilando sull'applicazione delle norme in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali di depositi, prestiti e strumenti di pagamento, sia fornendo puntuali riferimenti in risposta ai reclami ricevuti dagli utenti di servizi bancari e finanziari, e integrandone l'esame con le ordinarie attività di vigilanza finalizzate alla tutela della sana e prudente gestione degli intermediari. In prospettiva le relazioni tra intermediari e clientela potranno trarre ulteriore beneficio dall'introduzione di

sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, previsto dall'art. 128-*bis* del TUB, introdotto dalla legge per la tutela del risparmio; per la sua attuazione la Banca d'Italia ha recentemente formalizzato una proposta al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR).

L'esercizio della funzione normativa si ispira a principi e tecniche di *better regulation*, volte ad assicurare efficienza, qualità e trasparenza nel processo di produzione delle norme. Sul piano dei contenuti essa si orienta verso una disciplina per principi che valorizza l'autonomia degli intermediari nell'individuazione delle soluzioni più coerenti con le specifiche caratteristiche aziendali, tende ad allineare gli incentivi dei soggetti regolati alle finalità di vigilanza e a contenere gli oneri per i destinatari, anche mediante interventi di semplificazione del quadro normativo. Il perseguimento di tali obiettivi richiede la stretta collaborazione con le altre autorità di vigilanza e le istituzioni impegnate nel processo di produzione della normativa nel comparto bancario e finanziario.

Il modello di riferimento per lo svolgimento dei controlli sulle banche e sugli altri intermediari finanziari è unitario, privilegia un'analisi di tipo consolidato nei confronti delle strutture di gruppo, si incentra sempre più sul confronto dialettico con i soggetti vigilati soprattutto per una compiuta valutazione dei profili organizzativi. L'attività è ispirata al principio di proporzionalità, in quanto gradua l'intensità, la frequenza e i contenuti dei controlli in base alla rilevanza sistemica e alla problematicità degli intermediari, ferma restando l'univocità di principi, metodi di analisi e criteri valutativi. Tale principio si riflette nell'utilizzo delle risorse, che sono concentrate dove i profili di rischio sono maggiori.

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

L'assetto strutturale dell'Area, denominata Vigilanza bancaria e finanziaria, si articola in cinque Servizi, a cui si aggiunge un'Unità di coordinamento alle dirette dipendenze del Direttore centrale; presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) opera una Unità con compiti di segreteria del CICR. Il nuovo modello organizzativo, operativo dal prossimo 1° agosto, affida a Servizi distinti, rispettivamente, le attività di natura strategica e regolamentare, quelle di rilevanza generale, l'esercizio dei controlli sui gruppi bancari e sugli intermediari finanziari e le ispezioni.

Nella riorganizzazione della Vigilanza, la creazione di un'apposita unità adibita a seguire i rapporti tra intermediari e clientela è indice di una specifica attenzione della Banca a tale tema, fondata sulla convinzione che la correttezza nei confronti dei clienti è anche presidio di stabilità, che agisce unitamente all'operare della concorrenza per garantire l'offerta delle migliori condizioni ai clienti.

3.2 Gli intermediari vigilati

La struttura del sistema finanziario

Alla fine del 2007 il sistema finanziario italiano era costituito da 806 banche, 107 SIM, 214 SGR e Sicav, 480 società finanziarie iscritte nell'elenco previsto dall'art. 107 del TUB, 3 istituti di moneta elettronica (Imel) iscritti nell'albo previsto dall'art. 114-bis del TUB, nonché dalla divisione Bancoposta di Poste Italiane spa e dalla Cassa depositi e prestiti (tav. 3.1).

Tavola 3.1

STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

Tipo intermediario	31 dicembre 2006			31 dicembre 2007		
	Numero intermediari			Numero intermediari		
	Inclusi nei gruppi	Non inclusi nei gruppi	Totale	Inclusi nei gruppi	Non inclusi nei gruppi	Totale
Gruppi bancari			87			82
Banche	227	566	793	224	582	806
di cui: <i>banche spa</i>	<i>198</i>	<i>47</i>	<i>245</i>	<i>199</i>	<i>50</i>	<i>249</i>
<i>banche popolari</i>	<i>18</i>	<i>20</i>	<i>38</i>	<i>15</i>	<i>23</i>	<i>38</i>
<i>banche di credito cooperativo</i>	<i>11</i>	<i>425</i>	<i>436</i>	<i>10</i>	<i>430</i>	<i>440</i>
<i>succursali di banche estere</i>	—	<i>74</i>	<i>74</i>	—	<i>79</i>	<i>79</i>
Società di intermediazione mobiliare	18	88	106	21	86	107
Società di gestione del risparmio e Sicav	67	132	199	63	151	214
Società finanziarie iscritte nell'elenco ex art. 107 del Testo unico bancario	99	345	444	100	380	480
Istituti di moneta elettronica (Imel)	—	3	3	—	3	3
Altri intermediari vigilati (1)	—	2	2	—	2	2

(1) Bancoposta e Cassa depositi e prestiti.

I gruppi bancari erano 82 (87 nel 2006) e includevano, fra le società con sede in Italia, 224 banche, 21 SIM, 63 SGR, 29 finanziarie di partecipazione, fra cui 6 con il ruolo di capogruppo, 211 altre società finanziarie e 123 società strumentali. Quelli presenti all'estero erano 24 (26 nel 2006), con 69 succursali e 114 filiazioni (65 succursali e 116 filiazioni nel 2006).

Le filiali di banche estere erano 79 (74 alla fine del 2006), con 155 sportelli; le filiazioni di gruppi esteri erano 22, con 2.856 sportelli (24 al 31 dicembre 2006 con 2.617 sportelli).

Rispetto al 2006, a seguito del processo di consolidamento, è diminuito il numero dei gruppi bancari; è aumentato il numero delle banche, delle SIM, delle SGR e Sicav e delle società finanziarie ex art. 107 del TUB.