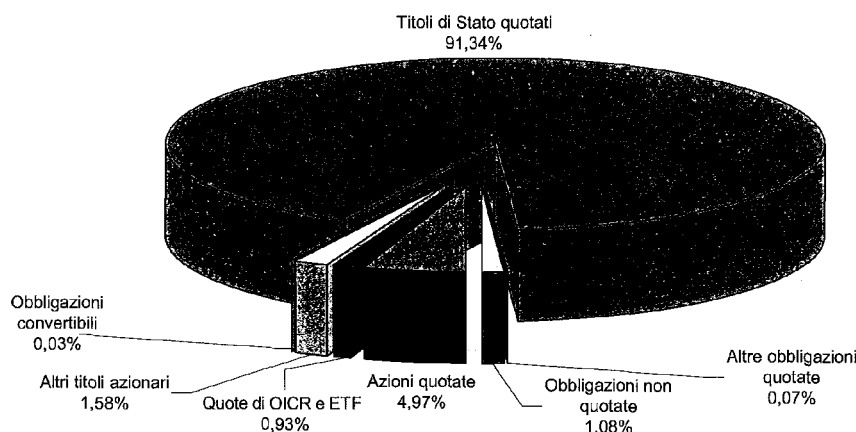


Figura 2.3

**COMPOSIZIONE DEGLI INVESTIMENTI FINANZIARI
DELLA BANCA D'ITALIA: RIPARTIZIONE PER CLASSI DI ATTIVITÀ***(valori percentuali; dati di fine 2008)*

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

La gestione dei rischi

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

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

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

Nuove tipologie di intervento

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

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

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

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

3 LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI BANCARI E FINANZIARI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Il nuovo assetto organizzativo della Vigilanza

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Il sistema finanziario italiano

La struttura

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

Tavola 3.1

STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Le società
di intermediazione
mobiliare**

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

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

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

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

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

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

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

3.4 La cooperazione internazionale

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

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

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

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

Il coordinamento internazionale a tutela della stabilità finanziaria

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

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

La revisione della regolamentazione e della supervisione finanziaria

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

Il perimetro della regolamentazione

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

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

La revisione di Basilea II

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

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

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

Le iniziative relative al capitale

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

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

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

Le misure per attenuare la prociclicità

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

Il leverage ratio

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

REGOLE PRUDENZIALI E CICLO ECONOMICO

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

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

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

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

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

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

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

La gestione del rischio di liquidità

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

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

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

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

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

Le regole in tema di sistemi di remunerazione

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

Il rafforzamento della cooperazione internazionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La cooperazione in tema di gestione delle crisi

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

Working group on early intervention della UE

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

Il miglioramento nella valutazione degli strumenti finanziari e nella trasparenza

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

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

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