

delle risultanze ispettive, la Banca d'Italia ha avviato il procedimento di cancellazione. Inoltre, nel quadro di indagini volte a verificare il rispetto della normativa in materia di antiriciclaggio da parte di soggetti esercenti l'attività di agente in attività finanziaria o di mediatore creditizio, la Guardia di finanza ha sottoposto all'Istituto numerose richieste di informazioni.

Nell'anno è proseguita, sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato strategico istituito dal protocollo d'intesa siglato nell'ottobre 2007 da Banca d'Italia e Consob (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007), l'attività di approfondimento e scambio di informazioni sui temi maggiormente rilevanti per il coordinamento dell'attività di vigilanza. Nel novembre 2008 Banca d'Italia e Consob hanno siglato un accordo che disciplina le procedure per lo scambio di pareri nelle fattispecie in cui è prevista una competenza concorrente delle due Autorità. Il documento, che aggiorna il precedente accordo del 1999, estende la disciplina dello scambio dei pareri a tutti i procedimenti che coinvolgono le Autorità, assicura l'unicità dell'interlocuzione con il soggetto istante, coordina le procedure con le previsioni della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nel maggio 2009 sono state definite le procedure di contatto fra le due Autorità ai fini dello svolgimento dei rispettivi interventi di vigilanza; sono state inoltre delineate incisive forme di collaborazione nell'ambito dell'attività ispettiva.

La collaborazione con la Consob

Nel febbraio 2008 il Tavolo di coordinamento istituito dall'accordo in materia di applicazione dei principi contabili internazionali siglato nel dicembre del 2007 tra Banca d'Italia, Consob e Isvap (cfr. la *Relazione al Parlamento e al Governo* sul 2007) ha emanato un documento concernente il trattamento contabile delle variazioni della fiscalità differita derivanti dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Nel febbraio 2009, inoltre, il Tavolo ha richiamato gli intermediari a una puntuale applicazione dei principi contabili di riferimento nella elaborazione delle relazioni finanziarie (bilanci annuali e semestrali), con particolare riguardo alle informazioni da fornire sulla continuità aziendale, sui rischi finanziari, sulle verifiche per riduzione di valore delle attività, sulle incertezze nell'utilizzo di stime.

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

Nell'anno la Banca d'Italia ha inoltrato alla Consob e all'Isvap 16 segnalazioni relative a fatti riscontrati nell'attività di vigilanza di potenziale rilievo per l'altra Autorità (15 alla Consob e 1 all'Isvap); è stato inoltre fornito formale riscontro a numerose richieste informative provenienti dalle richiamate Autorità.

Scambio di informazioni

Sono stati avviati contatti con la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) volti a individuare possibili forme di collaborazione in relazione ai controlli sulla gestione e sul collocamento di forme pensionistiche complementari.

Collaborazione con la Covip

In relazione alle possibili sovrapposizioni fra la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e la normativa in materia di trasparenza e correttezza delle operazioni bancarie, sono stati avviati contatti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato per definire gli ambiti di collaborazione e le modalità di coordinamento e di scambio di informazioni.

Collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato

3.16 La prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La collaborazione con l'Unità di informazione finanziaria

La cooperazione internazionale

Il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo rappresentano una grave minaccia per l'ordine pubblico e per l'economia legale e possono determinare effetti destabilizzanti per il sistema bancario e finanziario.

La possibile dimensione transnazionale di tali fenomeni criminali ha reso necessario l'avvio di un processo di armonizzazione internazionale della disciplina di prevenzione; un'essenziale azione di sensibilizzazione e di predisposizione di standard in materia è svolta dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), organismo deputato, tra l'altro, a emanare raccomandazioni in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La Banca d'Italia partecipa ai lavori del GAFI. Nel 2008 il consesso ha dedicato particolare attenzione alla definizione di iniziative per il contrasto del sostegno finanziario alla proliferazione di armi di distruzione di massa, sulla base delle misure elaborate nell'ambito del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; è stata altresì approfondita la qualificazione da attribuire ai trasferimenti di fondi effettuati all'interno dell'Unione europea nel quadro della Single Euro Payments Area, in relazione alla disciplina sui bonifici dettata dalla raccomandazione speciale VII del GAFI. Con riferimento alle riserve formulate dal GAFI sul grado di affidabilità del sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo di Iran, parte settentrionale di Cipro, Pakistan, Sao Tomé e Príncipe, Turkmenistan e Uzbekistan, la Banca d'Italia ha richiamato le banche e gli intermediari finanziari vigilati sui rischi insiti nell'instaurare o mantenere relazioni con controparti insediate in tali paesi, raccomandando l'adozione di forme rafforzate di *customer due diligence*.

In ambito comunitario, rappresentanti dell'Istituto partecipano all'Anti-Money Laundering Task Force istituita dai comitati europei di terzo livello (CEBS, CESR e CEIOPS). Nel 2008 la Task Force ha pubblicato le linee guida sull'applicazione del regolamento CE 1781/2006 – relativo alle informazioni sull'ordinante che devono accompagnare i trasferimenti di fondi – che mirano a favorire una convergenza delle prassi nelle ipotesi di bonifici con informazioni incomplete.

La disciplina nazionale

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva CE 26 ottobre 2005, n. 60 ("terza direttiva antiriciclaggio"), ha riordinato la normativa di prevenzione del riciclaggio e ha attribuito alla Vigilanza poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati.

Poteri normativi

Il decreto prevede che le autorità di Vigilanza di settore, d'intesa tra loro, emanino disposizioni di dettaglio dirette ai soggetti vigilati in tema di adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, conservazione dei relativi dati, organizzazione e controlli. La Banca d'Italia è inoltre chiamata a emanare disposizioni sulla tenuta dell'archivio unico informatico (AUI). In adempimento a tali previsioni, la Vigilanza ha avviato i lavori di redazione delle norme di attuazione; a giugno 2009

si è chiusa la fase di consultazione sulle prime disposizioni, concernenti la tenuta dell'archivio unico informatico. Le norme in materia di registrazione nell'AUI recepiscono le innovazioni introdotte dal decreto, assicurano una migliore tracciabilità dei flussi finanziari, consentono il pieno sfruttamento delle potenzialità informative dell'archivio.

Le disposizioni in tema di organizzazione e controlli e di adeguata verifica verranno poste in consultazione entro la fine del 2009. Nelle more della loro emanazione, la Banca d'Italia ha fornito riscontro – sulla base di soluzioni concordate nell'ambito del Tavolo tecnico istituito presso il MEF, al quale partecipano anche la Guardia di finanza e l'Unità di informazione finanziaria (UIF) – a numerosi quesiti interpretativi formulati dai destinatari degli obblighi antiriciclaggio. Le soluzioni interpretative concordate saranno recepite nell'emananda regolamentazione.

La Banca d'Italia è chiamata a verificare, anche in via ispettiva, il rispetto da parte dei soggetti vigilati degli obblighi previsti dalla normativa e l'adeguatezza dei relativi assetti organizzativi e procedurali. In tale quadro, è stato delineato un programma di accertamenti dedicati alla prevenzione del riciclaggio, strutturato su tre livelli: approfondimenti nell'ambito delle ordinarie ispezioni di vigilanza; ispezioni mirate antiriciclaggio presso le direzioni generali degli intermediari (4 nel 2008); verifiche, su base territoriale, presso singole dipendenze di banche o intermediari finanziari.

Controlli antiriciclaggio

Tale ultima tipologia di verifiche, indirizzate in via prioritaria alle zone ritenute più a rischio, ha finora interessato 71 dipendenze in Calabria (maggio-luglio 2008) e 78 sportelli nelle province di Bologna, Ferrara, Forlì, Ravenna, Rimini, Reggio Emilia, Ancona e Pesaro (novembre 2008-febbraio 2009).

L'attività di verifica condotta presso gli intermediari ha fatto emergere in vari casi carenze nel rispetto della normativa: registrazioni incomplete negli archivi aziendali, verifiche insufficienti sulla clientela, manchevolezze nei processi di valutazione delle operazioni anomale, criticità nelle procedure di segnalazione di operazioni sospette, scarsa formazione del personale, metodologie di controllo troppo poco incisive. Sono stati sanzionati i comportamenti anomali e richiesti i necessari interventi correttivi; la Vigilanza ha effettuato ripetuti richiami alle banche e agli altri intermediari; alle competenti Procure sono state presentate numerose denunce in relazione a fattispecie sanzionate penalmente.

L'Istituto, inoltre, valuta le segnalazioni inoltrate dagli organi di controllo degli intermediari vigilati in ordine alle infrazioni delle quali abbiano avuto notizia nello svolgimento dei propri compiti.

In relazione a profili di criticità riscontrati nei rapporti tra banche italiane e controparti aventi sede nella Repubblica di San Marino, l'Istituto ha diramato al sistema istruzioni sulle corrette modalità di assolvimento degli obblighi antiriciclaggio, anche alla luce delle recenti evoluzioni che hanno condotto alla mancata inclusione della Repubblica di San Marino nella lista dei paesi "equivalenti" (cfr. il riquadro: *Rapporti con controparti sammarinesi*); gli intermediari sono stati richiamati a una rigorosa osservanza della disciplina vigente.

È stata intensa la collaborazione con la Procura della Repubblica di Forlì, che ha in corso indagini per violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio poste in essere da diversi intermediari nei rapporti con istituzioni finanziarie sammarinesi. La Banca d'Italia ha fornito copiosa documentazione e ha condotto specifici approfondimenti in ordine a complessi temi bancari e finanziari su richieste formulate dalla Procura ai sensi dell'art. 9, comma 7, del decreto 21 novembre 2007, n. 231. Gli organi inquirenti hanno reso note alla Banca d'Italia – che assume la posizione di parte offesa nei relativi procedimenti penali – le evoluzioni delle indagini, anche ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza. L'Istituto ha effettuato numerose ispezioni con riguardo a specifici intermediari coinvolti nelle indagini; le irregolarità di rilevanza penale riscontrate nell'ambito degli accertamenti sono state segnalate alla competente Autorità giudiziaria.

RAPPORTI CON CONTROPARTI SAMMARINESI

L'Assemblea plenaria del Moneyval (1), nella riunione tenutasi a Strasburgo dal 31 marzo al 4 aprile 2008, ha sottoposto a valutazione il sistema di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo della Repubblica di San Marino, segnalando significative carenze nell'attuazione delle raccomandazioni del GAFI in materia di adeguata verifica della clientela, segnalazione delle operazioni sospette, informazioni che devono accompagnare i bonifici. La Repubblica di San Marino è stata pertanto sottoposta a una procedura rafforzata di osservazione.

Nel contesto di tale procedura, il Moneyval ha nuovamente esaminato la posizione della Repubblica a dicembre 2008, anche alla luce della nuova normativa sammarinese emanata nel frattempo in materia di antiriciclaggio. La valutazione non si è conclusa positivamente, soprattutto in ragione dell'impossibilità di formulare un giudizio sull'effettività delle disposizioni di recente emanazione nonché di residui profili di criticità ravvisati in alcune soluzioni normative adottate. Un nuovo esame del Moneyval è previsto nel settembre 2009.

L'Unione europea, in applicazione della direttiva CE 2005/60, ha stilato una lista dei paesi extra UE che applicano normative di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo equivalenti a quelle comunitarie. La Repubblica di San Marino, considerato anche il giudizio reso da Moneyval, non è stata inclusa nella lista; il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 12 agosto 2008, che ha individuato gli Stati extracomunitari che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva, ha riproposto senza modifiche la lista comunitaria.

La mancata inclusione della Repubblica di San Marino nella lista dei paesi equivalenti comporta che gli intermediari bancari e finanziari italiani, nei rapporti con controparti anche bancarie sammarinesi, sono tenuti alla rigorosa osservanza

(1) Moneyval è un organismo associato al GAFI, istituito presso il Consiglio d'Europa al fine di valutare la conformità alle raccomandazioni del GAFI dei sistemi di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo dei paesi dell'Europa dell'Est e di altri paesi europei non aderenti alla UE e non membri del GAFI.

degli obblighi di adeguata verifica della clientela, registrazione dei relativi dati nell'archivio unico informatico, segnalazione di operazioni sospette.

In tale quadro, al sistema è stato rappresentato che, ai fini delle segnalazioni nell'archivio unico informatico, i rapporti intrattenuti con soggetti residenti nella Repubblica di San Marino vanno censiti come rapporti verso soggetti "residenti in Paesi non appartenenti all'Unione europea".

La Banca d'Italia partecipa al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), composto da tutte le autorità coinvolte nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il CSF – istituito dal decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 con compiti di monitoraggio del sistema finanziario italiano e di coordinamento con l'azione degli altri paesi – ha esteso le sue competenze, in virtù dei decreti legislativi 22 giugno 2007, n. 109 e 21 novembre 2007, n. 231, alla materia della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo, nonché al contrasto all'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

**Collaborazione
tra le autorità: il CSF**

Il CSF svolge le funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, valutando l'attività svolta dalle autorità competenti a vario titolo e formulando proposte dirette a renderla più efficace. Il Comitato è inoltre responsabile per l'attuazione in Italia delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche di persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità disposte delle Nazioni Unite e dall'Unione europea.

Nell'ambito del CSF sono proseguiti i lavori per dare attuazione alle decisioni assunte dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea in materia di contrasto ai programmi di proliferazione delle armi di distruzione di massa, rispetto alle quali sono state dettate specifiche linee d'intervento. Alla fine del mese di maggio 2009 la Banca d'Italia, d'intesa con l'Unità di informazione finanziaria, a seguito del parere favorevole del CSF, ha emanato le istruzioni operative per gli intermediari vigilati riguardanti i comportamenti da tenere e i controlli da effettuare nei rapporti eventualmente intrattenuti con controparti coinvolte, direttamente o indirettamente, in programmi di sviluppo delle armi di distruzione di massa

Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, ha previsto l'istituzione, presso la Banca, della Unità di informazione finanziaria (UIF), cui è affidato il compito di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette effettuate dai destinatari della normativa antiriciclaggio e di analizzare i flussi finanziari al fine di individuare e prevenire fenomeni di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. In attuazione del regolamento emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007, che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'Unità, è stato sottoscritto, nel 2009, un protocollo d'intesa che regola i rapporti tra i Servizi della Banca e la UIF. Un apposito schema allegato all'accordo definisce – al fine di assicurare coerenza ed efficacia nell'esercizio delle rispettive competenze istituzionali – le modalità di coordinamento tra la Vigilanza e l'Unità

**La collaborazione
con la UIF**

in relazione alle iniziative da assumere nei rapporti con l'Autorità giudiziaria e con le altre autorità di vigilanza, nonché le forme di consultazione per l'assunzione di eventuali iniziative congiunte.

Nel 2008 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 15 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. A sua volta, la UIF ha trasmesso alla Vigilanza 20 segnalazioni concernenti disfunzioni nell'assetto organizzativo degli intermediari e carenze in materia di adeguata verifica della clientela e registrazione dei relativi dati, rilevate nell'ambito degli accertamenti di propria competenza.

3.17 La protezione del consumatore

Nel mercato bancario e finanziario, caratterizzato da asimmetrie informative e prodotti sempre più complessi, la protezione dei consumatori richiede alcuni presupposti indispensabili: regolamentazione e controlli delle autorità di vigilanza, trasparenza e correttezza dei comportamenti degli intermediari, educazione finanziaria degli utenti.

Nel corso del 2008 la Banca d'Italia ha intensificato l'attività relativa alla protezione del consumatore. È stato rafforzato il controllo sugli intermediari, ridefinita la regolamentazione secondaria in materia, accresciuta l'attenzione nei confronti degli utenti dei servizi bancari e finanziari, anche proseguendo le iniziative di educazione finanziaria.

I controlli

I controlli sul rispetto della normativa di trasparenza, effettuati tenendo anche conto degli esposti pervenuti all'Istituto, sono stati capillari. Le Filiali hanno condotto verifiche di trasparenza su 464 dipendenze di 105 banche, 129 dipendenze di Poste Italiane spa e 107 dipendenze di 21 intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB. A tali accertamenti si aggiungono quelli condotti per la prima volta su un campione di 15 intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB e i controlli effettuati nel corso dell'ordinaria attività ispettiva di vigilanza, che hanno riguardato 131 banche, 17 società finanziarie ex art. 107 del TUB e 14 società finanziarie ex art. 106 del TUB.

A conclusione dell'iter di valutazione degli esiti delle verifiche sono stati adottati interventi di vigilanza commisurati alla rilevanza e alla tipologia delle anomalie riscontrate. Tra gli intermediari non interessati da interventi, che hanno assicurato il rispetto formale della normativa, ne sono stati individuati alcuni da sottoporre comunque a ulteriori forme mirate di controllo in ragione di taluni minori disallineamenti.

Le carenze riscontrate, talora imputabili al ritardo degli intermediari nell'adeguamento a recenti innovazioni normative ovvero a disallineamenti dei sistemi informativi connessi alle operazioni di ristrutturazione che hanno interessato alcuni gruppi bancari, hanno in prevalenza riguardato: gli adempimenti relativi alla pubblicità nei confronti della clientela (aggiornamento degli avvisi e dei fogli informativi; informativa precontrattuale); la pattuizione contrattuale ovvero l'applicazione di spese non adeguatamente pubblicizzate; l'assenza di una adeguata informativa sulla portabilità dei finanziamenti e l'estinzione anticipata dei mutui. Da parte delle società finanziarie

è in particolare emersa una diffusa inosservanza degli obblighi di trasparenza previsti in materia di credito al consumo e di offerta fuori sede.

Sono state avviate procedure sanzionatorie nei confronti di 43 intermediari, in conseguenza di violazioni delle disposizioni concernenti la pubblicità delle condizioni offerte. In 52 casi gli intermediari sono stati sollecitati a un rispetto più rigoroso della normativa, a rivedere gli schemi contrattuali in uso, ad adottare assetti e controlli interni idonei a migliorare la qualità delle relazioni con la clientela. Ove necessario, è stato chiesto di rimborsare oneri addebitati alla clientela ma non preventivamente pubblicizzati.

Le procedure sanzionatorie

In relazione al crescente utilizzo da parte degli intermediari di canali di comunicazione a distanza e al fine di assicurare agli utenti on line una tutela equivalente a quella offerta presso la rete tradizionale, nel corso del 2008 la Banca d'Italia ha condotto un'indagine sulla conformità dei siti internet delle banche e delle società finanziarie alle disposizioni in materia di trasparenza. Dall'esame delle risposte ricevute è emerso che nella maggioranza dei casi le funzioni di compliance degli intermediari esprimono un giudizio di adeguatezza dei siti rispetto alle suddette disposizioni, precisando che vengono resi disponibili on line gli avvisi e i fogli informativi dei prodotti e dei servizi offerti. La Banca d'Italia si fa carico di monitorare nel continuo l'effettivo rispetto della normativa.

Comunicazione a distanza

Nel corso dell'anno la Banca d'Italia ha ricevuto oltre 5.000 esposti, la maggior parte dei quali riferiti alla gestione del credito (conti correnti, mutui e altri affidamenti), alla prestazione di servizi d'investimento, agli strumenti di pagamento (bancomat, carte di credito, assegni), a presunte violazioni della disciplina in materia di trasparenza. Per quanto concerne in particolare gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB e i mediatori creditizi, le segnalazioni hanno inoltre avuto a oggetto l'attività di rilascio garanzie e l'eccessiva onerosità delle commissioni applicate ai servizi di mediazione.

Gli esposti

In coerenza con le linee di gestione degli esposti adottate nel 2007, la Banca d'Italia fornisce in ogni singolo caso riscontro agli interessati e invita l'intermediario a rispondere in modo adeguato e sollecito al proprio cliente e a darne conto alla Vigilanza. Nei casi in cui le segnalazioni vertano su aspetti non di propria competenza, la Banca d'Italia le trasmette alle autorità di volta in volta interessate, informandone l'esponente.

Nel corso del 2008 la nuova procedura di gestione degli esposti è stata estesa anche agli intermediari finanziari iscritti all'elenco generale ex art. 106 del TUB e agli altri soggetti già sottoposti ai controlli dell'Ufficio italiano dei cambi. Nell'occasione, tali intermediari sono stati sensibilizzati sull'importanza di proficui e corretti rapporti con la clientela e chiamati a svolgere, dandone conto alla Banca d'Italia, un processo interno di valutazione per verificare la rispondenza delle prassi aziendali alle disposizioni in materia di trasparenza. I riferimenti forniti, che hanno in larga misura evidenziato una carente consapevolezza dei responsabili aziendali in ordine ai presidi basilari che devono assistere le relazioni con la clientela, hanno formato oggetto di specifica valutazione da parte della Vigilanza, anche ai fini della pianificazione della successiva attività di controllo e di intervento nei confronti di tali soggetti.

Attraverso l'analisi delle risposte ricevute dagli intermediari in merito ai singoli esposti la Banca d'Italia verifica la sussistenza di aspetti di rilievo per i profili di competenza e attiva, se del caso, gli opportuni interventi di vigilanza.

Anche alla luce delle risultanze degli approfondimenti condotti sugli esiti dei controlli di trasparenza e sulle segnalazioni ricevute dai consumatori dei servizi bancari e finanziari, la Banca d'Italia ha condotto una profonda revisione della normativa in materia di trasparenza. Le nuove disposizioni mirano ad assicurare che la clientela abbia informazioni idonee ad assicurare una esatta percezione dei propri diritti e dei costi dei servizi e a favorire il confronto tra le diverse offerte provenienti dagli intermediari (cfr. il paragrafo: *L'attività normativa*).

**Il sistema di risoluzione
stragiudiziale
delle controversie**

L'istituzione di sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie che possono insorgere nei rapporti contrattuali tra intermediari e clientela costituisce un'altra componente fondamentale ai fini della protezione dei consumatori dei servizi bancari e finanziari. La disciplina predisposta dalla Banca d'Italia in attuazione della deliberazione del CICR del 29 luglio 2008 identifica i profili relativi all'architettura e al funzionamento dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie e precisa i compiti della Banca d'Italia in relazione alla nomina dei membri dei collegi giudicanti, allo svolgimento delle attività di segreteria tecnica a supporto dei collegi stessi e, più in generale, alla cura degli aspetti organizzativi.

La Banca d'Italia è ora impegnata nello svolgimento delle attività necessarie per l'avvio dell'operatività dei nuovi sistemi, con particolare riferimento all'istituzione delle segreterie tecniche, allo sviluppo di adeguati supporti tecnologici e alla cura degli aspetti di comunicazione al pubblico. È in fase avanzata l'interlocuzione con le associazioni degli intermediari e dei clienti in relazione al ruolo che tali organismi dovranno svolgere nell'ambito dei collegi giudicanti e, più in generale, nelle diverse fasi della procedura.

L'educazione finanziaria

Le tutele di carattere formale esplicano piena efficacia laddove i clienti di prodotti bancari e finanziari dispongano di sufficienti strumenti di valutazione autonoma. Lo sviluppo di conoscenze nel campo dell'economia e della finanza consente ai singoli individui di effettuare corrette scelte di finanziamento e di investimento. Nella direzione di un'ampia diffusione dell'educazione finanziaria spingono anche la crescente complessità dei prodotti finanziari, la maggiore propensione all'indebitamento delle famiglie, l'allungamento delle aspettative di durata della vita.

Nel 2008 sono proseguite le azioni della Banca d'Italia nel campo dell'educazione finanziaria con l'ampliamento dei documenti consultabili nella sezione del sito internet dedicata ai rapporti con il cittadino. I contributi pubblicati mettono a disposizione di consumatori e risparmiatori documenti di facile comprensione in materie economiche, bancarie e finanziarie (www.bancaditalia.it/servizi_pubbl/conoscere).

È stato realizzato il progetto sperimentale di formazione in materia economica e finanziaria presso un campione di scuole italiane, iniziativa prevista dal Memorandum di intesa siglato nel 2007 tra la Banca d'Italia e il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (cfr. il riquadro: *I Rapporti con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca*).

I RAPPORTI CON IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Il Memorandum di intesa, siglato nel 2007 con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, prevedeva per l'anno scolastico 2008-09 la realizzazione di un progetto sperimentale di formazione in materia economica e finanziaria presso un campione di scuole italiane.

L'iniziativa – ispirata ai principi e alle migliori prassi internazionali – è stata coordinata dal Comitato paritetico e dal Comitato tecnico, entrambi composti da rappresentanti delle due istituzioni.

I lavori sono stati orientati all'individuazione dei contenuti didattici e metodologici del progetto, alla definizione di un ciclo di lezioni in aula, da tenersi a cura degli insegnanti, e alla predisposizione di due sessioni di test per la misurazione e valutazione dei risultati.

Nel complesso sono stati coinvolti oltre 600 alunni delle scuole primaria e secondaria di primo e secondo grado, selezionate in tre città appartenenti a diverse aree geografiche (Nord, Centro e Mezzogiorno).

In particolare, è stato predisposto il materiale didattico per la formazione sperimentale in materia di moneta, strumenti di pagamento alternativi al contante e conto corrente; al fine di assicurare ampia condivisione al progetto, sono state presentate ai docenti delle scuole coinvolte le "Linee guida del progetto" e la "Guida per i docenti".

All'inizio del 2009 si è svolta a Roma una giornata di formazione finalizzata a consolidare le conoscenze tecniche degli insegnanti sui temi prescelti per i primi interventi sugli studenti e a fornire spunti di riflessione utili all'organizzazione del programma didattico. Un indirizzo di posta elettronica è stato dedicato dalla Banca alla raccolta di quesiti e suggerimenti da parte degli insegnanti (Progettoeducazionefinanziaria@bancaditalia.it).

Un gruppo di lavoro della Banca, con la collaborazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi), ha predisposto uno specifico questionario da sottoporre agli studenti, differenziato per livello scolastico secondo criteri di complessità crescente.

Il progetto di formazione si è concluso a maggio 2009 con test condotti prima e dopo il ciclo di lezioni in aula; la prima sessione dei test è stata finalizzata a rilevare il livello di conoscenza di partenza degli studenti.

In generale, i risultati di entrambe le prove hanno mostrato il contributo apportato dalla formazione al miglioramento delle conoscenze ai diversi livelli scolastici. Le scuole elementari hanno riportato, fin dalla prima valutazione, la più elevata percentuale di risposte corrette, mentre i licei hanno registrato il più elevato tasso di crescita dopo il ciclo di lezioni.

L'esperimento ha visto la convinta e attiva partecipazione di insegnanti e studenti, testimoniata dalla spontanea realizzazione di lavori di laboratorio soprattutto da parte delle scuole elementari e medie.

In relazione ai risultati raggiunti, d'intesa con il Ministero, nel prossimo anno scolastico il progetto sarà ulteriormente sviluppato con l'ampliamento del numero delle scuole coinvolte e con l'affinamento degli strumenti di misurazione degli effetti degli interventi formativi. L'obiettivo è di fornire agli studenti una formazione economica e finanziaria di base in modo sistematico.

4 LE FUNZIONI DI SUPERVISIONE SUI MERCATI E DI SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI

4.1 Obiettivi e modalità di esercizio

La legge affida alla Banca d'Italia il compito di promuovere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti e quello di vigilare sia sull'efficienza e sull'ordinato funzionamento dei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e dei sistemi multilaterali di scambio dei depositi monetari in euro sia sulla stabilità dei sistemi di post-trading (compensazione, garanzia, regolamento e gestione accentrata degli strumenti finanziari).

**L'esercizio delle funzioni:
ambito di applicazione**

La Banca d'Italia esercita le responsabilità a essa attribuite nel quadro degli orientamenti, dei principi e degli standard che, anche con il suo contributo, sono definiti nell'Eurosistema e nelle sedi di cooperazione internazionale. L'esercizio di responsabilità condivise con altre banche centrali e con le autorità di controllo avviene con modalità atte a evitare duplicazioni di adempimenti a carico dei soggetti controllati. Laddove l'attività di questi ultimi o il loro assetto proprietario abbiano connotazione transfrontaliera, vengono definiti con le competenti autorità estere accordi di cooperazione e scambio di informazioni; tale profilo assume rilievo sempre maggiore nel quadro della crescente integrazione internazionale dei mercati, dei sistemi di post-trading e delle infrastrutture italiani.

La Banca d'Italia partecipa inoltre agli schemi di sorveglianza cooperativa sui sistemi e le infrastrutture cross-border rilevanti per l'ordinato funzionamento dei sistemi di scambio e regolamento nazionali.

Nel dicembre scorso le funzioni di supervisione sui mercati e di sorveglianza sul sistema dei pagamenti sono state affidate al nuovo Servizio Supervisione sui mercati e sul sistema dei pagamenti, nel quadro di una più ampia riforma delle preesistenti aree funzionali Banca centrale e mercati e Sistema dei pagamenti e tesoreria (cfr. il paragrafo del capitolo 6: *La struttura organizzativa della Banca d'Italia nella Relazione al Parlamento e al Governo sul 2007*). L'intervento organizzativo ha perseguito sinergie nella gestione delle risorse umane e tecnologiche, maggiore incisività nella definizione delle posizioni da assumere nelle sedi di cooperazione internazionale e una più elevata capacità di coordinamento degli interventi nei casi di crisi.

L'assetto organizzativo

Nel 2008 si è ulteriormente intensificato l'impegno delle funzioni di sorveglianza sul sistema dei pagamenti e supervisione sui mercati nelle sedi di cooperazione fra le banche centrali e le autorità di vigilanza delle diverse aree valutarie e nell'Eurosistema.

**La cooperazione
internazionale**

La Banca d'Italia ha partecipato agli incontri con altre autorità e con operatori di mercato volti ad avviare i servizi di controparte centrale sul mercato dei credit default swap; queste iniziative si collocano nel quadro delle indicazioni fornite dal Financial Stability Forum (FSF).

Nell'ambito del G10 la Banca d'Italia partecipa al Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS), costituito presso la Banca dei regolamenti internazionali (BRI), e ai relativi gruppi di lavoro. Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 il Comitato si è occupato delle implicazioni della crisi finanziaria per il funzionamento dei sistemi di pagamento e regolamento e ha analizzato le interdipendenze determinate dalla partecipazione di operatori globali a molteplici sistemi di pagamento e regolamento; ha condotto approfondimenti sui rischi creati dal *correspondent banking* nonché verifiche dei progressi nella riduzione del rischio di regolamento delle operazioni in cambi. Per l'attività riguardante la sorveglianza cooperativa sul sistema Continuous Linked Settlement e sulla SWIFT si fa rinvio al riquadro specifico.

Un apposito gruppo di lavoro ha continuato l'attività per la definizione di una guida interpretativa volta ad armonizzare l'implementazione dei principi in materia di gestione del rischio operativo applicabili ai sistemi di pagamento di rilevanza sistemica, ai sistemi di regolamento titoli e alle controparti centrali. La Banca d'Italia ha contribuito attivamente ai lavori, che comporteranno modifiche anche a livello domestico per una migliore strutturazione dell'attività di controllo.

La Banca d'Italia ha collaborato, anche con la funzione di sorveglianza, ai lavori di una task force costituita in seno al Gruppo di lavoro sulla liquidità del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, per integrare le *Sound Practices for Liquidity Management* del 2000 con principi di natura prudenziale rivolti agli intermediari nella gestione della liquidità infragiornaliera (cfr. il capitolo 3: *La funzione di Vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*).

In linea con le raccomandazioni dell'FSF (*Report on enhancing market and institutional resilience*) le banche centrali dei paesi del G10 e dell'Eurosistema hanno avviato nel 2008 iniziative volte a: migliorare i canali di comunicazione cross-border tra autorità responsabili dei diversi segmenti del settore finanziario in caso di crisi; condividere le informazioni relative alle implicazioni della dichiarazione di insolvenza di un partecipante a più sistemi; disporre di una mappatura delle interdipendenze esistenti a livello globale individuando i partecipanti critici ai sistemi rilevanti.

In seno al Comitato mercati finanziari dell'OCSE, di cui la Banca d'Italia fa parte congiuntamente a rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e della Consob, sono state analizzate, in particolare, tematiche relative all'efficacia degli interventi pubblici a sostegno del settore finanziario e alle strategie di uscita dalla crisi.

Nell'ambito dell'Eurosistema la Banca d'Italia partecipa al Payment and Settlement Systems Committee (PSSC) e ai relativi gruppi di lavoro; per quanto riguarda l'impegno del PSSC nel 2008, nei paragrafi successivi si riferisce sull'attività di sorveglianza (*oversight*) condivisa su TARGET2, sui lavori effettuati in relazione alla

SEPA, sull'attività di analisi in materia di *correspondent banking*, sulla sorveglianza degli strumenti di pagamento al dettaglio. Oltre a ciò, tra gli argomenti di maggior rilievo, nel 2008 il PSSC ha affrontato le possibili implicazioni derivanti dall'insediamento al di fuori dell'area dell'euro di infrastrutture di post-trading che trattino in misura rilevante strumenti finanziari denominati in euro. A tal fine sono stati condotti approfondimenti analitici sui mercati finanziari rilevanti per la moneta unica, in particolare su quelli dei derivati over-the-counter.

Nel febbraio 2009 la Banca centrale europea (BCE) ha pubblicato l'*Eurosystem oversight policy framework*, al quale la Banca d'Italia ha contribuito; nel documento l'Eurosistema delinea il proprio ruolo nell'esercizio della funzione di supervisione sui sistemi di pagamento, gli ambiti applicativi, gli schemi di cooperazione con altre autorità, le modalità di intervento.

La Banca d'Italia concorre alla realizzazione, nell'ambito dell'Eurosistema, delle indicazioni contenute nel rapporto *The interdependencies of payment and settlement systems*, pubblicato dal CPSS nel 2008; nel documento si richiama l'esigenza che, nella politica di contenimento dei rischi, gli operatori valutino attentamente le problematiche indotte dalla globalizzazione e dalla crescente interdipendenza fra strutture e intermediari che operano in mercati diversi.

Nell'area di interesse della supervisione sui sistemi di post-trading il progetto europeo che presenta i profili di maggior rilievo è TARGET2-Securities (cfr. il paragrafo del capitolo 1: *La gestione dei sistemi di pagamento*); sono in fase di avvio gli approfondimenti sulle più idonee modalità da seguire nell'attività di *oversight*.

L'Istituto ha preso parte ai lavori per la definizione delle raccomandazioni per i sistemi di regolamento dei titoli e le controparti centrali europei, riavviati nel 2008 su invito dell'Ecofin. Le raccomandazioni sono state pubblicate nel giugno 2009.

La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori (Payment Systems Government Experts Group) presso la Commissione europea e il Consiglio della UE che hanno portato all'approvazione, il 24 aprile 2009, della revisione della direttiva CE 19 settembre 2000, n. 46 riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica (Imel), nonché del regolamento CE 19 dicembre 2001, n. 2560, sui pagamenti transfrontalieri in euro. L'Istituto fa parte, inoltre, del Payment Services Directive Transposition Group, costituito presso la Commissione europea per agevolare l'armonizzazione del recepimento della direttiva sui servizi di pagamento nella legislazione dei paesi membri.

La Banca d'Italia ha offerto il suo contributo ai lavori condotti presso il MEF e nel gruppo di lavoro costituito presso il Consiglio dell'Unione europea per la revisione delle direttive CE 19 maggio 1998, n. 26 sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli e 6 giugno 2002, n. 47 relativa ai contratti di garanzia finanziaria, che hanno portato alla emanazione della direttiva CE del 6 maggio 2009, n. 44.

La Banca d'Italia contribuisce, con i dati statistici riguardanti i sistemi di pagamento e regolamento nazionali, alle pubblicazioni annuali predisposte dalla BCE per

l'Europa, e dalla BRI a livello internazionale; tale attività comporta la definizione cooperativa degli schemi di contribuzione, la verifica dei dati raccolti, la trasmissione secondo modalità predefinite.

**La continuità di servizio
del sistema finanziario**

In Italia il Comitato sulla continuità di servizio della piazza finanziaria nazionale (Codise), coordinato dalla Banca d'Italia, è il centro di gestione nazionale delle eventuali crisi operative, con il compito di attivare i necessari livelli di coordinamento, anche in ambito europeo, direttamente e attraverso la BCE.

Nel 2008 il Comitato ha realizzato una simulazione che ha coinvolto i principali operatori della piazza finanziaria italiana: essa è stata svolta senza preavviso, in orario di lavoro e simulando uno scenario dinamico, in cui i partecipanti ricevevano informazioni successive che modificavano il quadro iniziale di crisi. Sono state verificate: la raggiungibilità degli operatori, la qualità delle infrastrutture di comunicazione, la capacità degli operatori di analizzare scenari complessi e assumere decisioni in tempi contenuti. Il collaudo ha dato esito sostanzialmente positivo.

Il Codise ha inoltre collaborato all'esercitazione che l'Eurosistema ha condotto per assicurare la continuità di servizio delle infrastrutture dei mercati in caso di crisi; è stato simulato uno scenario che prevedeva la necessità di abbandonare una importante piazza finanziaria europea. Sulla base dei risultati il Codise ha avviato attività dirette a migliorare ulteriormente i processi di coordinamento fra i principali operatori della piazza finanziaria italiana in caso di crisi a livello europeo.

4.2 La supervisione sui mercati

L'attività normativa in Italia

La Banca d'Italia, congiuntamente alla Consob, ha preso parte presso il MEF ai lavori di revisione del quadro normativo concernente la disciplina dei mercati all'ingrosso di titoli di Stato. Una bozza del nuovo regolamento, che sostituirà il decreto ministeriale 13 maggio 1999, n. 219, è stata pubblicata per la consultazione; essa prevede l'accorpamento, nel medesimo provvedimento, della nuova disciplina dei sistemi multilaterali di negoziazione all'ingrosso di titoli di Stato, previsti dalla direttiva MiFID e disciplinati in Italia dal TUF, e dei requisiti di trasparenza delle diverse sedi di negoziazione. Nella stessa regolamentazione confluirà anche la definizione delle caratteristiche delle negoziazioni all'ingrosso.

**L'attività dei sistemi
di negoziazione**

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e sugli scambi di depositi interbancari in euro è volta a tutelare l'efficienza complessiva e l'ordinato svolgimento delle negoziazioni. Nel 2008 sono state oggetto di approfondimento, in particolare, le implicazioni della crisi finanziaria per i sistemi di negoziazione vigilati, che hanno tutti registrato sensibili riduzioni degli scambi.

In particolare, sul mercato interbancario dei depositi (e-MID) l'importo delle negoziazioni è diminuito di circa il 40 per cento tra il 2007 e il 2008, attestandosi su una media giornaliera di 13,4 miliardi; i valori si sono ulteriormente contratti nel primo trimestre dell'anno in corso, in presenza di differenziali denaro-lettera storicamente elevati. Attraverso la nuova modalità di negoziazione

bilaterale (*request for quote*, RFQ) che a partire da novembre 2008 consente ai partecipanti alla piattaforma e-MID di inviare, a controparti preventivamente selezionate, richieste o offerte di fondi senza la necessità di doversi esporre in pagina, sono stati effettuati scambi per un controvalore medio giornaliero pari a 680 milioni di euro.

Il 2 febbraio 2009 è diventato operativo il Mercato interbancario collateralizzato (MIC), al quale hanno aderito oltre 50 gruppi bancari, di cui 4 di matrice estera. Nelle prime settimane di attività i volumi scambiati sono progressivamente aumentati, fino a stabilizzarsi a partire dal mese di maggio, quando i depositi in essere si sono attestati sui 4,1 miliardi di euro. I tassi dei contratti scambiati sul MIC si sono collocati in una posizione intermedia tra quelli praticati sui mercati *unsecured* e sugli altri mercati *secured* (cfr. il riquadro: *Il Mercato interbancario collateralizzato*).

IL MERCATO INTERBANCARIO COLLATERALIZZATO

Dal settembre 2008, con l'aggravarsi della crisi finanziaria, si sono fortemente ridotti gli scambi di depositi con durata superiore alla settimana conclusi nei mercati interbancari. Dal lato dell'offerta è drasticamente aumentata la percezione dei rischi di controparte; dal lato della domanda i comportamenti si sono orientati all'esigenza di non segnalare al mercato un possibile deterioramento della posizione di liquidità ("stigma").

Al fine di favorire il ripristino di condizioni di ordinato funzionamento dei circuiti interbancari e una più ampia articolazione delle scadenze negoziate, la Banca d'Italia, in collaborazione con la società e-MID SIM spa, l'ABI e l'ATIC FOREX, ha promosso la realizzazione del MIC, segmento anonimo e garantito del mercato monetario nel quale le banche possono scambiarsi fondi minimizzando i rischi di controparte e di liquidità.

Le contrattazioni sono iniziate lo scorso 2 febbraio, sulla piattaforma elettronica gestita dalla e-MID SIM; sono negoziabili depositi in euro con scadenza compresa tra una settimana e sei mesi e il regolamento delle operazioni avviene automaticamente in TARGET2. La società e-MID fornisce su base settimanale un'informativa sul volume degli scambi e l'ammontare dei depositi in essere.

L'anonimato dei rapporti bilaterali è reso possibile anche dal ruolo svolto dalla Banca d'Italia, che assicura l'adempimento dei contratti acquisendo e valutando le garanzie fornite dalle banche partecipanti a fronte dell'esposizione assunta sul mercato e provvedendo al puntuale regolamento delle operazioni e al realizzo delle garanzie in caso di inadempienza di uno dei contraenti.

Lo schema di garanzia prevede che il rischio di inadempimento sia ripartito in misura parziale fra i partecipanti: laddove non siano sufficienti le garanzie costituite dall'inadempiente, gli altri aderenti partecipano a eventuali perdite entro il limite del 10 per cento del collaterale costituito.

Le garanzie conferibili comprendono un'ampia gamma di attività finanziarie: oltre a quelle già ammesse per le operazioni della BCE, le passività delle banche

garantite dallo Stato ai sensi della legge 4 dicembre 2008, n. 190, gli strumenti finanziari utilizzabili per le operazioni di prestito titoli con la Banca d'Italia, nonché altre attività e strumenti finanziari.

La partecipazione dei singoli intermediari all'attività del MIC avviene entro il limite del valore delle garanzie depositate e comunque per un ammontare non superiore al 50 per cento del patrimonio di vigilanza su base consolidata, fino a un massimo di 5 miliardi di euro.

Il nuovo segmento di mercato è aperto alla partecipazione delle banche comunitarie; è necessario che le rispettive banche centrali aderiscano allo schema di garanzia alle stesse condizioni applicate dalla Banca d'Italia. Per ciascun gruppo bancario è consentita la partecipazione di un solo soggetto, il quale potrà comunque conferire garanzie anche di altri intermediari del proprio gruppo. Un comitato consultivo, di cui fanno parte Banca d'Italia, e-MID SIM, ABI e ATIC FOREX, ha il compito di discutere le eventuali problematiche relative al funzionamento del nuovo segmento di mercato e di valutare ipotesi di modifica delle sue caratteristiche funzionali e operative.

Il MIC ha arricchito la gamma degli strumenti a disposizione degli intermediari. Anche sulla base dell'apprezzamento ricevuto dall'iniziativa presso le tesorerie bancarie la sua durata, inizialmente prevista fino al dicembre 2009, è stata prorogata al 31 dicembre 2010.

L'attività dei sistemi di post-trading

La Banca d'Italia vigila sui sistemi di post-trading avendo riguardo al contenimento del rischio sistemico; nel 2008 le turbolenze sui mercati monetari e finanziari non hanno provocato situazioni di instabilità presso i sistemi italiani bensì una riduzione del volume di attività.

L'attività di supervisione è condotta avendo presenti i principi e le best practice condivisi a livello internazionale; in questo quadro di riferimento la Banca d'Italia ha effettuato la valutazione della conformità della Cassa di compensazione e garanzia rispetto alle 15 *Recommendations for Central Counterparties* emanate dal CPSS e dall'International Organization of Securities Commissions (Iosco); si tratta di principi volti ad assicurare che le controparti centrali controllino adeguatamente i rischi assunti e adottino assetti organizzativi e di governo societario improntati a trasparenza e attenzione agli interessi dell'utenza. Una sintesi della valutazione, alla quale ha partecipato anche la Consob, è disponibile sul sito internet della Banca.

Verso la fine del 2008 due controparti centrali estere hanno aderito al servizio di gestione accentrata e di liquidazione per regolare le negoziazioni su titoli azionari italiani: l'olandese European Multilateral Clearing Facility NV e l'inglese EuroCCP. Per entrambe la Banca d'Italia ha esaminato la documentazione e l'analisi dei rischi prodotte dalla Monte Titoli.

Vigilanza cartolare e ispettiva sulle società di gestione

L'attività di supervisione, nel valutare l'idoneità della struttura organizzativa delle società di gestione, procede a periodici incontri con gli esponenti aziendali; approfondimenti specifici possono avvalersi dell'attività ispettiva.