

2.3 La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario

Nel corso del 2009 ha trovato piena attuazione la riforma organizzativa dell'Area Banca centrale, mercati e sistemi di pagamento, avviata alla fine del 2008. Il nuovo assetto organizzativo ha determinato la separazione della funzione di investimento da quella di gestione e controllo dei rischi. Il raccordo tra tali funzioni e il coordinamento decisionale sono rafforzati dalla presenza del Comitato strategie e rischi finanziari e del Comitato per gli investimenti, riunitisi più volte in corso d'anno.

Il Comitato strategie e rischi finanziari, presieduto da un membro del Direttorio, ha svolto funzioni consultive per la formulazione e la valutazione degli indirizzi strategici; il Comitato per gli investimenti, presieduto dal Funzionario generale preposto all'Area, ha effettuato scelte di carattere tattico.

In uno scenario caratterizzato da persistente volatilità sui mercati a seguito della crisi finanziaria, sono state rafforzate le misure volte a contenere i rischi a cui sono esposti gli attivi investiti e a garantirne la liquidità, obiettivi primari della gestione da parte dell'Istituto. In occasione della revisione periodica dei presidi per il controllo dei rischi di credito e di liquidità, si è provveduto ad adottare nuovi indicatori atti a segnalare l'eventuale deterioramento del merito di credito delle controparti e a integrare il controllo del rischio di credito degli investimenti valutari e di quelli in euro.

Il quadro istituzionale di riferimento per la gestione delle riserve ufficiali non ha subito variazioni. L'Istituto detiene e gestisce le riserve ufficiali del Paese, che costituiscono parte integrante delle riserve dell'Eurosistema. Inoltre, la Banca cura la gestione di una quota delle riserve in dollari statunitensi di proprietà della BCE (pari a circa 9,7 miliardi di dollari), sulla base di obiettivi e criteri definiti dal Consiglio direttivo della medesima.

**La gestione
delle riserve ufficiali**

Al 31 dicembre 2009 il controvalore delle attività nette in valuta (tav. 2.2) risultava pari a 24,6 miliardi di euro, in diminuzione del 21,5 per cento rispetto all'anno precedente, principalmente a causa dell'assenza di operazioni temporanee in dollari connesse con il programma US dollar Term Auction Facility (cfr., nel capitolo 1, il paragrafo: *La gestione della politica monetaria e del cambio*). Il controvalore in euro delle riserve auree ammontava a 60,4 miliardi, in aumento del 23,3 per cento rispetto a fine 2008, grazie all'apprezzamento dell'oro. Nel 2009 sono aumentate le attività nette della Banca nei confronti del Fondo monetario internazionale (FMI), principalmente per effetto di utilizzi di fondi per l'erogazione di finanziamenti a paesi terzi.

Nel corso del 2009, l'FMI ha provveduto a due nuove assegnazioni di diritti speciali di prelievo (DSP) ai paesi membri. L'ammontare assegnato all'Italia è stato pari a 5.874 milioni di DSP; esso non determina un incremento delle attività nette, in quanto comporta un aumento di pari ammontare delle passività della Banca nei confronti dell'FMI.

Tavola 2.2

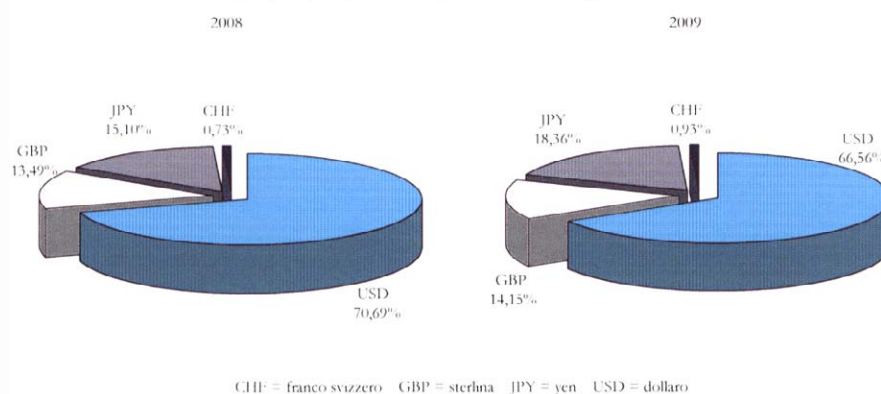
ORO E ATTIVITÀ NETTE IN VALUTA (1)*(in milioni di euro)*

Voci	2008	2009
Dollari statunitensi	22.192 (2)	16.396
Sterline inglesi	4.234	3.487
Yen giapponesi	4.739	4.524
Franchi svizzeri	229	228
Altre valute	2	4
Oro	48.995	60.410
DSP relativi alle attività nette verso l'FMI...	1.014	1.221
Totale	81.405	86.270

(1) Sono valutati ai cambi e ai prezzi di mercato. Non sono incluse le attività finanziarie (ETF e quote di OICR) in valuta estera detenute a fronte delle riserve ordinaria e straordinaria, degli accantonamenti e degli altri fondi patrimoniali, in quanto costituiscono una posizione in valuta separata — (2) Include operazioni temporanee in dollari poste in essere nell'ambito del programma US dollar Term Auction Facility per 6.141 milioni.

La composizione valutaria delle riserve è cambiata nel 2009 in relazione al venir meno delle suddette operazioni temporanee in dollari, alla ricomposizione valutaria avvenuta nel corso dell'anno e ai movimenti del cambio delle valute di riserva contro euro: in termini percentuali, è diminuita la componente in dollari ed è aumentata quella in yen, mentre sono sostanzialmente stabili le quote in sterline e in franchi svizzeri (fig. 2.2).

Figura 2.2

RISERVE VALUTARIE DELLA BANCA D'ITALIA*(composizione percentuale per valuta; dati di fine anno)*

Nei primi mesi del 2010 il controvalore delle riserve è ulteriormente cresciuto a causa dell'apprezzamento del cambio delle valute di investimento rispetto all'euro e dell'aumento del valore dell'oro.

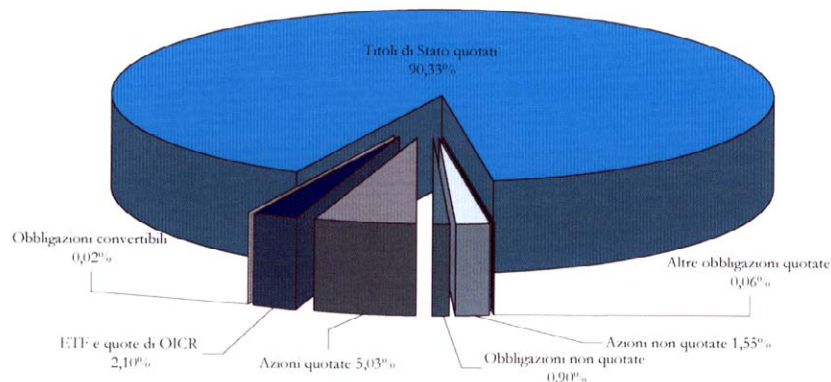
La Banca detiene un portafoglio finanziario che comprende attività diverse da quelle riconducibili alla politica monetaria e alla gestione delle riserve valutarie. Il portafoglio include anche gli investimenti a fronte di fondi e riserve patrimoniali e quelli attinenti al trattamento di quiescenza del personale.

**Il portafoglio finanziario
in euro**

Al 31 dicembre 2009 il valore del portafoglio finanziario ammontava a circa 103,6 miliardi di euro, rispetto ai 90,9 miliardi di euro di fine 2008. Il portafoglio è investito per circa il 91 per cento in strumenti obbligazionari (in particolare titoli di Stato italiani e di altri paesi dell'area dell'euro) e per il resto in strumenti di natura azionaria costituiti in massima parte da titoli quotati nell'area dell'euro (fig. 2.3).

Figura 2.3

**COMPOSIZIONE DEGLI INVESTIMENTI FINANZIARI
DELLA BANCA D'ITALIA: RIPARTIZIONE PER CLASSI DI ATTIVITÀ**
(valori percentuali; dati di fine 2009)



Nel corso del 2009 è proseguito il processo di diversificazione geografica del comparto azionario (nell'area dell'euro e negli Stati Uniti) mediante l'acquisizione di quote di organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) a scapito dell'investimento diretto in titoli azionari. Nel comparto obbligazionario, gli acquisti hanno riguardato titoli di Stato italiani e di altri paesi dell'area dell'euro; sono proseguiti gli investimenti in titoli di Stato indicizzati all'inflazione. Il rischio complessivo del portafoglio si è mantenuto su livelli simili a quelli di fine 2008.

L'Istituto gestisce inoltre gli investimenti del Fondo pensione complementare a contribuzione definita, istituito per il personale assunto a partire dal 28 aprile 1993, che costituisce un patrimonio separato sotto il profilo amministrativo e contabile. Al 31 dicembre 2009, il valore del Fondo ammontava a 143 milioni di euro.

**Il portafoglio del Fondo
pensione complementare**

Per garantire standard elevati di sicurezza nell'attività di investimento relativa ai diversi portafogli, è stato istituito un presidio per il rischio operativo. Conformemente alle prassi vigenti nelle banche centrali e nelle altre istituzioni finanziarie, tale attività consiste in un monitoraggio costante dei processi di investimento, finalizzato a individuare e correggere tempestivamente potenziali criticità operative.

**La gestione del rischio
operativo**

**Il Prestito titoli garantito
e il Mercato interbancario
collateralizzato**

Nell'ambito delle iniziative finalizzate a fronteggiare le tensioni causate dalla crisi finanziaria, sono state gestite le operazioni di Prestito titoli garantito (PTG) e quelle relative al Mercato interbancario collateralizzato (MIC), entrambi introdotti nel 2008 (cfr., nel capitolo 4, il paragrafo: *L'attività di supervisione del trading e del post-trading*). Mentre le operazioni di PTG sono state effettuate solo nella prima parte del 2009, il MIC è tuttora in piena attività; sono state peraltro avviate le iniziative volte a consentire l'uscita della Banca d'Italia dalla gestione di tale comparto alla fine del 2010.

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) disciplina la vigilanza nei confronti delle banche, dei gruppi bancari, delle società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'art. 107, degli istituti di moneta elettronica e di quelli di pagamento; l'attività di supervisione è attribuita alla Banca d'Italia con finalità rappresentate dalla stabilità, dall'efficienza e dalla competitività del sistema finanziario nel suo complesso, dalla sana e prudente gestione degli intermediari, dall'osservanza delle disposizioni in materia creditizia e finanziaria.

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

A seguito della confluenza nella Banca d'Italia dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC) l'Istituto ha assunto la gestione degli albi e degli elenchi relativi agli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale (art. 106 del TUB) e nelle sue apposite sezioni (artt. 113 e 155 del TUB), agli agenti in attività finanziaria (art. 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374), ai mediatori creditizi (art. 16 della legge 7 marzo 1996, n. 108), agli operatori professionali in oro (legge 17 gennaio 2000, n. 7). Competenze e poteri sono meno estesi rispetto a quelli previsti per le banche e gli intermediari di cui all'art. 107 del TUB: non riguardano i profili gestionali e risultano circoscritti alla verifica dei requisiti per l'accesso al mercato e al rispetto delle normative di settore, tra cui rilevano la disciplina sulla trasparenza e sul contrasto al riciclaggio.

I poteri della Banca d'Italia nell'attività di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, rafforzati dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono esercitati dall'Unità di informazione finanziaria (UIF), cui sono attribuiti compiti di gestione delle informazioni, regolamentari, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti vigilati. Il quadro normativo prevede che la Banca d'Italia emani disposizioni in tema di verifica della clientela, organizzazione, procedure e

controlli interni, registrazione delle operazioni. I compiti di controllo sono focalizzati sulle iniziative assunte dagli intermediari per assicurare l'assolvimento degli obblighi normativi; assumono particolare rilevanza la sussistenza di un idoneo sistema di controlli interni, la formazione del personale, il rispetto delle procedure e delle prescrizioni in materia di segnalazione delle operazioni sospette. L'attività di controllo è sviluppata attraverso percorsi di analisi utilizzati nell'ambito delle verifiche sia ordinarie sia mirate condotte presso le direzioni generali degli intermediari.

Alla Banca d'Italia spetta promuovere la trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e la correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. Nel luglio del 2009, dopo una consultazione e un'analisi economica dell'impatto della disciplina, sono state emanate nuove disposizioni con l'obiettivo di rafforzare la tutela della clientela; le nuove regole incidono sia sui profili organizzativi degli intermediari, prescrivendo l'istituzione di appositi presidi volti a garantire la correttezza dei comportamenti con la clientela, sia sull'informativa da fornire ai clienti, per assicurarne semplicità, chiarezza e comparabilità.

Nell'ottobre del 2009 è divenuto operativo l'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), istituito in attuazione dell'art. 128-*bis* del TUB, per la risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela. L'ABF assicura effettività della tutela, rappresentatività degli interessi coinvolti, rapidità e imparzialità delle decisioni. La Banca d'Italia continua a esaminare gli esposti nei confronti delle banche, integrando tale attività nell'ordinaria azione di vigilanza; viene così confermata la centralità di corrette relazioni d'affari con la clientela ai fini del presidio dei rischi reputazionali e della stessa stabilità degli intermediari.

Le sinergie fra analisi micro e macroprudenziale hanno assicurato tempestività nell'individuazione dei fattori di potenziale vulnerabilità del sistema, grazie all'utilizzo integrato di stress test e indagini ad hoc. Il coordinamento fra vigilanza a distanza e accertamenti ispettivi ha consentito di presidiare situazioni di sovraesposizione ai rischi; in particolare, il ricorso agli esercizi di stress ha permesso un'individuazione precoce dei fattori di rischio e dei potenziali effetti sui profili patrimoniali e reddituali, rafforzando la capacità del sistema e degli intermediari di fronteggiare eventuali situazioni di crisi.

Il nuovo approccio nell'azione di vigilanza – formalizzato nella *Guida per l'attività di vigilanza* che ha trovato applicazione nel 2009 (cfr. il riquadro: *Il processo di controllo prudenziale*) – è incentrato sulla dimensione consolidata, orientato per tipologia di rischio e basato sul principio di proporzionalità, al fine di garantire piena efficacia nel perseguimento delle finalità di vigilanza e trasparenza dell'attività.

La scadenza, nel giugno del 2009, del termine per il recepimento delle disposizioni in materia di governance emanate nel 2008 – con conseguente obbligo di presentazione dei progetti di governo societario e delle relative modifiche statutarie – ha richiesto un'analisi integrata dei progetti e delle scelte strategiche e organizzative degli intermediari.

IL PROCESSO DI CONTROLLO PRUDENZIALE

Il processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP) prevede la ripartizione degli intermediari in macrocategorie in base alle caratteristiche strutturali e operative, al fine di determinarne la rilevanza e identificarne l'attività prevalente. Alla classificazione corrisponde una diversa graduazione degli adempimenti di vigilanza richiesti, in funzione delle caratteristiche operative, delle dimensioni, della complessità.

Il processo è finalizzato ad accertare che gli intermediari si dotino di presidi patrimoniali e organizzativi adeguati in relazione ai rischi assunti, tali da assicurare un complessivo equilibrio gestionale. Al termine del processo è possibile esprimere una valutazione sulla situazione attuale e prospettica dei vigilati (ciclo valutativo), individuare interventi correttivi a fronte delle carenze riscontrate, graduati in base a tipologie e gravità, verificarne i risultati (fase di correzione e follow-up).

Il Sistema di analisi aziendale (SAA) è un percorso strutturato per la valutazione delle aree di rischio (strategico, di credito, di mercato e di controparte, di liquidità, di tasso di interesse, operativo e di reputazione) e dei profili “trasversali” (sistemi di governo e di controllo, redditività, adeguatezza patrimoniale) che consente di attribuire un punteggio sulla base della valutazione di aspetti quantitativi e/o qualitativi per le aree di rischio (esposizione ai rischi e adeguatezza dei presidi organizzativi) e per i profili trasversali.

Il ciclo di valutazione è di norma di durata annuale, ma può avere durata superiore per intermediari di elevata complessità, calibrata tenendo in considerazione, per i gruppi con presenza internazionale, la ripartizione dei compiti nei collegi di supervisione e le esigenze di coordinamento con le autorità estere.

L'attività di controllo si svolge attraverso il confronto con gli intermediari e l'acquisizione di un ampio spettro di informazioni, finalizzati ad agevolare l'analisi dell'esposizione ai rischi, dei presidi organizzativi e del processo di autovalutazione dell'adeguatezza patrimoniale (*Internal Capital Adequacy Assessment Process*, ICAAP), nel rispetto dei principi della chiara distinzione dei ruoli e dell'autonomia degli esponenti aziendali nelle scelte di governo dell'impresa.

L'esame del resoconto ICAAP rappresenta la fase centrale nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale: sono oggetto di apprezzamento aspetti di natura sia quantitativa sia qualitativa, modellistico-metodologici (misurazione del fabbisogno di capitale e del complesso delle risorse finanziarie disponibili, riconciliazione con i requisiti regolamentari e con il patrimonio di vigilanza) e organizzativo-gestionali (pianificazione patrimoniale, sistemi di gestione e controllo dei rischi) per formulare un giudizio sull'adeguatezza attuale e prospettica del capitale a fronte delle esigenze dettate dalle iniziative strategiche e dall'operatività dell'intermediario.

L'analisi dei rischi, dei presidi organizzativi (gestione, controllo e governo) e patrimoniali conduce all'attribuzione di valutazioni sui singoli profili e sulla situazione complessiva, articolate su una scala di 6 giudizi (da 1 a 6, secondo gradi

crescenti di problematicità), ai fini dell'impostazione della successiva azione di vigilanza; quest'ultima è sviluppata sulla base di uno stretto collegamento fra valutazione e attività di intervento per incidere sulle aree di rischio, sui profili trasversali e sulle situazioni complessive meritevoli di attenzione.

3.2 Gli intermediari vigilati

Alla fine del 2009 operavano in Italia 788 banche, 115 società di intermediazione mobiliare (SIM), 204 società di gestione del risparmio (SGR) e società di investimento a capitale variabile (Sicav), 3 istituti di moneta elettronica (Imel) iscritti nell'albo previsto dall'art. 114-*bis* del TUB, nonché la divisione Bancoposta di Poste Italiane spa e la Cassa depositi e prestiti (tav. 3.1). Il numero di società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB si è significativamente ridotto (da 491 a 172), a seguito della cancellazione delle società veicolo in operazioni di cartolarizzazione (SPV) censite, dall'ottobre del 2009, nel solo elenco generale ex art. 106 del TUB.

Del sistema finanziario facevano parte 1.411 società finanziarie iscritte esclusivamente nell'elenco generale previsto dall'art. 106 del TUB. Al netto dell'incremento dovuto a 395 SPV, il numero degli intermediari si è ridotto di 173 unità. Inoltre, nelle apposite sezioni dell'elenco generale erano iscritti: 19.038 soggetti non operanti nei confronti del pubblico, 753 confidi, 453 cambiavalute e 127 casse peota. Alla stessa data nei relativi albi ed elenchi previsti dalle discipline di settore erano iscritti 67.585 agenti in attività finanziaria, 121.542 mediatori creditizi e 216 operatori professionali in oro.

I gruppi bancari erano 75 e includevano, fra le società con sede in Italia, 217 banche, 15 SIM, 39 SGR, 26 finanziarie di partecipazione, fra cui 5 con il ruolo di capogruppo, 196 altre società finanziarie e 107 società strumentali. Complessivamente 20 gruppi avevano insediamenti all'estero (73 succursali e 101 filiazioni). Le banche estere operavano in Italia con 81 filiali e 22 filiazioni.

Nel nostro paese sono attivi 6 conglomerati finanziari, di cui 3 svolgono in modo prevalente attività bancaria e finanziaria sul territorio nazionale (uno dei quali è specializzato nel risparmio gestito e nei servizi di investimento). Per questi ultimi, 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. Rispetto allo scorso anno, il numero dei conglomerati finanziari si è ridotto di 3 unità; alcuni gruppi bancari hanno sostituito, anche a seguito delle esigenze di razionalizzazione delle attività dovute alla crisi finanziaria, le partecipazioni di carattere strategico nel comparto assicurativo con accordi commerciali di distribuzione.

La raccolta diretta delle banche dalla clientela ordinaria (depositi e obbligazioni) era pari a fine 2009 a circa 1.750 miliardi; la raccolta indiretta (attività in custodia e in gestione) ammontava a 2.889 miliardi. Le banche finanziavano il settore privato e pubblico per circa 1.600 miliardi; le persone occupate erano 332.257, in calo del 4 per cento rispetto al 2008.

Tavola 3.1

STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

Tipo intermediario	31-dic-08				31-dic-09			
	Numero intermediari				Numero intermediari			
	Inclusi nei gruppi bancari (1)	Inclusi nei gruppi di SIM	Non inclusi nei gruppi	Totale	Inclusi nei gruppi bancari (1)	Inclusi nei gruppi di SIM	Non inclusi nei gruppi	Totale
Gruppi bancari	—	—	—	81	—	—	—	75
Gruppi di SIM	—	—	—	7	—	—	—	18
Banche	223	—	576	799	217	—	571	788
di cui: banche spa	196	—	51	247	191	—	56	247
banche popolari	16	—	22	38	16	—	22	38
banche di credito cooperativo	10	—	422	432	9	—	412	421
succursali di banche estere	1	—	81	82	1	—	81	82
Società di intermediazione mobiliare	16	8	89	113	15	20	80	115
Società di gestione del risparmio e Sicav	54	3	157	214	39	5	160	204
Società finanziarie iscritte nell'elenco ex art. 107 del TUB	103	—	388	491	64	—	108	172
Istituti di moneta elettronica	—	—	3	3	—	—	3	3
Altri intermediari vigilati (2)	—	—	2	2	—	—	2	2
Società finanziarie iscritte nell'elenco ex art. 106 del TUB	29	—	1.160	1.189	72	2	1.337	1.411

Fonte: albi ed elenchi di vigilanza.

(1) Di proprietà italiana o sotto-gruppi nazionali con impresa madre estera; sono comprese le banche e le SIM capogruppo. — (2) Bancoposta e Cassa depositi e prestiti.

La raccolta effettuata da Bancoposta era costituita da 38 miliardi a cui si aggiungono 91 miliardi di libretti e 192 miliardi di buoni fruttiferi postali. Una parte di tali fondi (82 miliardi) è utilizzata dalla Cassa depositi e prestiti (CDP) nell'ambito della gestione separata, finalizzata al finanziamento degli enti pubblici e degli altri soggetti ammessi al credito erogato nella stessa gestione; i finanziamenti in essere presso la gestione ordinaria della CDP diretta al finanziamento delle infrastrutture erano pari a 3 miliardi.

A fine 2009 le banche operavano attraverso 34.036 sportelli e 28.882 promotori finanziari. Lo scorso anno il numero di ATM e POS è cresciuto dell'1,3 e del 4,6 per cento, rispettivamente. Le succursali che fanno capo a Bancoposta sono 13.256, localizzate in 7.673 comuni. In 1.955 comuni (in cui risiede il 3,6 per cento della popolazione italiana) non erano presenti sportelli bancari; in 1.854 di questi vi era almeno uno sportello postale.

È proseguito il processo di razionalizzazione delle reti di vendita fuori sede: il numero complessivo di promotori, dipendenti o mandatarî di banche e di gruppi bancari, compresi quelli facenti capo a SIM controllate, è diminuito del 7,6 per cento; il numero dei negozi finanziari è diminuito del 10 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 13,2 milioni di clienti (11,1 milioni nel 2008), quelli di tipo informativo da 3,8 milioni (3,2 nel 2008); l'8,1 per cento della clientela è costituito da imprese. Il numero dei clienti che operano attraverso il canale telefonico è pari a 8,1 milioni.

3.3 La cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale si è concentrata sull'attuazione delle raccomandazioni in materia di rafforzamento della regolamentazione e della vigilanza emanate dal Gruppo dei Venti (G20), dal Financial Stability Board (FSB) e dall'Unione europea (UE) in risposta alla crisi dei mercati finanziari internazionali. La Banca d'Italia partecipa attivamente al processo di riforma avviato secondo le linee generali stabilite dai capi di Stato e di governo dei paesi del G20 in occasione dei vertici di Londra e Pittsburgh di aprile e settembre del 2009. Esse riguardano la revisione della regolamentazione prudenziale in materia di capitale e di liquidità, la definizione delle misure necessarie per ridurre i rischi delle istituzioni a rilevanza sistemica e la gestione delle crisi. L'Istituto ha continuato il suo impegno nei comitati internazionali per rafforzare il sistema finanziario e promuovere la convergenza delle regole e delle prassi di vigilanza; fornisce inoltre consulenza e supporto al Ministero dell'Economia e delle finanze sui progetti legislativi avviati dalla Commissione e dal Consiglio europeo in materia bancaria e finanziaria.

La revisione
della regolamentazione
prudenziale

Nel mese di dicembre 2009 il Comitato di Basilea ha pubblicato per la consultazione le proposte riguardanti il capitale e la liquidità delle banche. La Commissione europea ha condotto un'analoga consultazione sulle modifiche alla direttiva in materia di requisiti patrimoniali (cosiddetta CRD IV) che riflettono le proposte del Comitato di Basilea (cfr. il riquadro: *La riforma della regolamentazione prudenziale*).

LA RIFORMA DELLA REGOLAMENTAZIONE PRUDENZIALE

Le proposte del Comitato di Basilea prevedono l'irrobustimento e l'aumento della qualità del capitale, nonché l'armonizzazione degli strumenti da includere nel patrimonio di vigilanza. Viene introdotto un nuovo requisito, incentrato sulle componenti di migliore qualità del patrimonio di base (tier 1), in particolare azioni ordinarie e riserve. È inoltre prevista la deduzione dalle medesime componenti di una serie di elementi, quali ad esempio le attività per imposte anticipate, il capitale detenuto nelle filiazioni del gruppo dagli azionisti di minoranza, le partecipazioni detenute in imprese bancarie, finanziarie e assicurative. Saranno altresì introdotte regole più stringen-

ti per la computabilità degli strumenti di debito nel patrimonio supplementare (tier 2), mentre sarà eliminata la componente di patrimonio di più bassa qualità (tier 3).

Nella predisposizione del documento di Basilea e nella consultazione in sede europea, la Banca d'Italia ha sostenuto l'opportunità di effettuare aggiustamenti ad alcune delle misure proposte. In particolare, la deduzione integrale dal patrimonio delle attività per imposte anticipate potrebbe generare disparità fra paesi in ragione dei diversi regimi fiscali e disincentivare un'adeguata politica degli accantonamenti. Si è pertanto proposta la deduzione solo dell'importo che ecceda una predeterminata soglia (ad esempio, il 10 per cento delle azioni ordinarie e delle riserve). Inoltre, la deduzione integrale degli interessi di minoranza potrebbe non essere giustificata, dal momento che tali interessenze sono finalizzate a fronteggiare le attività rischiose della società partecipata. Si è pertanto sostenuta la computabilità di tali importi in misura proporzionale alla copertura dei requisiti minimi della filiazione cui essi si riferiscono. Infine, si è suggerito di tenere conto, nella deduzione dal capitale delle partecipazioni in imprese di assicurazioni, dell'esistenza di regole sui conglomerati che mirano a prevenire il doppio conteggio degli elementi patrimoniali (*double gearing*) e di non portare in deduzione dal core tier 1 le partecipazioni di controllo in imprese assicurative quando il gruppo bancario faccia parte di un più ampio conglomerato finanziario che sia soggetto al rispetto di requisiti patrimoniali aggiuntivi.

Il Comitato di Basilea ha inoltre proposto l'introduzione di un *leverage ratio* — il rapporto tra il patrimonio e le attività totali, incluse quelle fuori bilancio — che risponde al duplice obiettivo di limitare l'operatività bancaria nelle fasi di espansione economica e di tenere conto di eventuali carenze dei modelli interni per la valutazione del rischio, soprattutto con riferimento ai prodotti più sofisticati. Per l'introduzione e la calibrazione di tale misura sarà necessario rendere l'indicatore neutrale rispetto alle eventuali differenze nei principi contabili adottati dalle banche, soprattutto per le attività in derivati. L'indicatore andrà altresì definito in modo da non risultare troppo stringente nelle fasi di recessione dell'economia, quando, a causa delle perdite, il patrimonio tende a contrarsi più di quanto non facciano le attività. Andrà infine valutata l'interazione con i coefficienti patrimoniali ponderati per il rischio.

Sono state altresì proposte misure per attenuare la prociclicità della regolamentazione attraverso la costituzione di risorse patrimoniali durante le fasi favorevoli del ciclo economico da utilizzare nelle fasi recessive. Una prima misura — fortemente sostenuta dalla Banca d'Italia nell'ambito del Comitato europeo dei supervisori bancari (CEBS) — ha l'obiettivo di contenere le fluttuazioni del requisito minimo per le banche che adottano sistemi di rating interni in cui le stime della probabilità di insolvenza variano significativamente lungo il ciclo economico (*point-in-time*). Una seconda misura (*capital conservation buffer*) prevede l'obbligo per le banche di dotarsi di capitale in eccesso rispetto ai livelli minimi; il mancato rispetto di tale obbligo determinerebbe l'applicazione di restrizioni alla distribuzione di dividendi, al riacquisto di azioni proprie e all'attribuzione di bonus al personale. La terza misura ha finalità macroprudenziali e consiste nell'obbligo di accantonare risorse patrimoniali ulteriori (*buffers*) qualora il credito all'economia raggiunga livelli eccessivi rispetto alla media di lungo

periodo. Le modalità di rilascio dei *buffers* sarebbero soggette alla discrezionalità delle autorità nazionali nei limiti di criteri definiti a livello internazionale. La Banca d'Italia ha sottolineato l'importanza di razionalizzare le diverse misure anticicliche allo studio: la correzione del requisito minimo dovrebbe essere accompagnata da un *buffer* che integri le misure di *capital conservation* e macroprudenziale. La proposta di riforma intende, inoltre, promuovere l'adozione di metodologie contabili di calcolo degli accantonamenti per il rischio di credito basate sulla stima delle perdite attese nell'arco dell'intero ciclo economico.

Il Comitato ha proposto l'introduzione di due regole quantitative per il rischio di liquidità (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2009). La Banca d'Italia condivide le linee generali delle proposte; alcuni aspetti sono peraltro suscettibili di miglioramento, in particolare nelle ipotesi sottostanti al calcolo dell'indicatore di liquidità di breve periodo (*liquidity coverage ratio*); la riserva di liquidità, ad esempio, potrebbe includere, oltre ai titoli pubblici, anche obbligazioni private e *covered bonds* di elevata qualità.

La riforma della regolamentazione prudenziale tende a migliorare la capacità degli intermediari di fare fronte a difficoltà impreviste, ma potrebbe non essere sufficiente a ridurre in modo significativo l'impatto di possibili crisi che coinvolgono le istituzioni sistemicamente rilevanti (*Systemically Important Financial Institutions*). Sono pertanto allo studio misure volte a ridurre la probabilità e l'impatto del fallimento di tali istituzioni, quali l'applicazione di requisiti prudenziali aggiuntivi e la possibilità di emettere strumenti finanziari convertibili in capitale in caso di difficoltà (*contingent capital*). Inoltre, in alcuni paesi è in discussione l'introduzione di vincoli strutturali e all'operatività per limitare le dimensioni e la complessità delle banche.

Le misure allo studio dovranno essere valutate congiuntamente ad altre opzioni, quali ad esempio l'imposizione di forme di tassazione da utilizzare per finanziare la gestione e la risoluzione delle crisi di banche. In ambito europeo, il 26 maggio 2010 la Commissione ha emanato una comunicazione sulla possibile introduzione di fondi per la risoluzione di crisi bancarie; il Consiglio europeo del 17 giugno si è espresso a favore dell'imposizione da parte degli Stati membri di imposte sulle istituzioni finanziarie per assicurare l'equa distribuzione dei costi di risoluzione delle crisi e incentivare il contenimento del rischio sistemico.

La gestione delle crisi di intermediari cross-border

Nel dibattito internazionale è stata sottolineata l'esigenza di rafforzare i sistemi di gestione delle crisi. Regimi efficaci per la risoluzione delle crisi dovrebbero permettere alle autorità di identificare in modo tempestivo le situazioni di difficoltà, di adottare interventi correttivi, di favorire la ristrutturazione degli intermediari e, quando ciò non sia possibile, di disporre l'ordinata liquidazione delle attività senza danneggiare i servizi finanziari essenziali e contenendo il rischio di contagio. Le autorità dovrebbero disporre di un'ampia gamma di opzioni per prevenire e risolvere le situazioni di crisi, incluse, ad esempio, la possibilità di disporre fusioni, di creare società veicolo per il trasferimento o la liquidazione delle attività (*bridge e bad banks*), di ristrutturare il passivo con l'imposizione di perdite (*haircuts*) ai creditori non garantiti.

Nel caso degli intermediari cross-border, per assicurare uniformità di applicazione è necessario rafforzare il coordinamento tra le autorità nazionali. L'FSB ha promosso la costituzione di gruppi per la gestione delle crisi per le principali istituzioni internazionali che comprendono le autorità di vigilanza, le banche centrali e i ministeri delle finanze dei paesi interessati. Le conclusioni del Consiglio Ecofin del 18 maggio scorso prevedono l'istituzione, entro il 2011, dei *cross border stability groups* per i gruppi europei. Compito di queste strutture di cooperazione sarà di promuovere la predisposizione di piani di emergenza e di riduzione dei rischi in situazioni di stress, nonché di piani di risoluzione diretti a salvaguardare la continuità dei servizi finanziari essenziali e a liquidare in modo ordinato le attività.

Nelle sedi internazionali è in discussione la revisione della normativa contabile per correggere i limiti messi in luce dalla crisi, migliorare la valutazione delle esposizioni degli intermediari e accrescere la trasparenza al mercato. In tale ambito lo IASB ha presentato proposte di modifica dello standard 39 riguardante la contabilizzazione degli strumenti finanziari. Nella fase di consultazione il Comitato di Basilea e il CEBS hanno espresso perplessità, in particolare sull'ambito di applicazione del criterio del fair value, ritenuto troppo ampio rispetto all'operatività tipica delle banche (ad esempio in relazione ai crediti). Al fine di assicurare una tempestiva rilevazione dei rischi creditizi e di attenuare la prociclicità delle regole contabili, lo IASB ha proposto un nuovo principio per la valutazione dei crediti (*provisioning*) basato sul concetto di perdita attesa (*expected loss*), anziché di perdita sostenuta (*incurred loss*). Lo IASB ha costituito un gruppo di esperti – cui partecipano anche il Comitato di Basilea e il CEBS – per risolvere i problemi applicativi del nuovo modello; in tale ambito le autorità di vigilanza hanno fornito indicazioni per limitare la discrezionalità delle valutazioni, proponendo l'utilizzo di stime che riflettano l'esperienza passata delle banche nel corso di almeno un ciclo economico. I Comitati hanno inoltre chiesto l'applicazione, anche a fini contabili, dei criteri di valutazione e di ripartizione del portafoglio crediti utilizzati dalle banche a fini prudenziali.

La revisione della normativa contabile

La Banca d'Italia ha contribuito alla revisione della normativa e delle prassi di vigilanza in tema di sistemi di remunerazione e incentivazione nelle istituzioni finanziarie. Alle misure già adottate a livello internazionale nei primi mesi del 2009 (cfr. il riquadro: *L'evoluzione dei principi internazionali sui sistemi di remunerazione nel settore finanziario e le iniziative della Banca d'Italia nella Relazione al Parlamento e al Governo sul 2008*) si sono aggiunte ulteriori iniziative per favorirne una tempestiva e coerente attuazione. L'FSB ha emanato a settembre 2009 criteri applicativi che integrano con prescrizioni di maggiore dettaglio i principi già elaborati ad aprile e ha condotto una *peer review* per monitorare lo stato di attuazione delle regole nei paesi membri. Il Comitato di Basilea ha pubblicato linee guida volte a indirizzare le autorità di vigilanza nella valutazione delle politiche e delle prassi di remunerazione delle banche ed è impegnato nell'esame di aspetti tecnici connessi con l'interpretazione e l'applicazione dei criteri dell'FSB. A livello comunitario, la Banca d'Italia segue la revisione della direttiva CE 14 giugno 2006, n. 48 (cosiddetta CRD III) che introduce espressamente i sistemi di remunerazione e incentivazione nell'ambito degli assetti organizzativi degli intermediari e dota le autorità di vigilanza dei poteri necessari ad assicurarne la conformità con obiettivi di sana e prudente gestione.

Le regole in tema di sistemi di remunerazione

**Il rafforzamento
della cooperazione
internazionale**

L'FSB ha lanciato un programma finalizzato ad accrescere l'osservanza degli standard internazionali, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra autorità (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2009). A tal fine, i paesi del G20 hanno concordato di sottoporsi a esercizi di valutazione dell'osservanza degli standard (*peer review*); l'Italia si sottoporrà all'esercizio nel terzo trimestre di quest'anno.

**La convergenza delle prassi
di vigilanza**

In ambito europeo, il CEBS ha proseguito i lavori per promuovere la convergenza delle prassi di vigilanza dei paesi dell'Unione europea.

Il 2009 ha segnato importanti progressi per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo dei collegi dei supervisori nella vigilanza europea dei gruppi bancari cross-border. Sin dal 2006 il CEBS, attraverso il Sub-group on Operational Networks coordinato dalla Banca d'Italia, ha promosso l'operatività dei collegi per i principali gruppi europei, la cui costituzione diverrà obbligatoria entro la fine del 2010 con il recepimento della direttiva CE 16 settembre 2009, n. 111 (CRD II). Alla fine del 2009 erano operativi 33 collegi; nella maggior parte dei casi, le autorità coinvolte hanno concluso accordi di cooperazione che ne regolano l'organizzazione e il funzionamento secondo lo schema elaborato dal CEBS.

Nel dicembre del 2009 il CEBS ha pubblicato per la consultazione le linee guida per agevolare la convergenza delle prassi operative dei collegi; esse riguardano in particolare le principali fasi del processo di vigilanza dei gruppi cross-border, quali la costituzione del collegio, lo scambio di informazioni, la delega dei compiti tra le autorità, la decisione congiunta sulla convalida dei modelli interni, la programmazione e il coordinamento delle attività sia in condizioni normali sia in situazioni di emergenza, lo sviluppo e la condivisione di analisi a fini macroprudenziali.

Nell'aprile scorso il Comitato ha pubblicato per la consultazione le linee guida per la valutazione congiunta dell'adeguatezza patrimoniale dei gruppi nell'ambito del secondo pilastro di Basilea 2, coerentemente con la disciplina della CRD II. Esse definiscono il processo che le autorità di vigilanza della capogruppo (*home*) e delle filiazioni (*host*) devono seguire per formulare una valutazione condivisa dei rischi e dell'adeguatezza patrimoniale complessiva del gruppo e delle singole componenti.

Il Comitato ha approvato due documenti che – in attuazione delle modifiche apportate dalla direttiva CRD II – fissano regole armonizzate per accrescere la qualità del patrimonio di vigilanza, destinate a entrare in vigore alla fine del 2010. Il primo documento (pubblicato a dicembre 2009) definisce i requisiti in termini di permanenza, flessibilità nei pagamenti e assorbimento delle perdite che devono essere rispettati dagli strumenti ibridi ai fini della computabilità nel tier 1. Il secondo (pubblicato nel giugno 2010) riguarda i criteri per l'identificazione degli strumenti di capitale di migliore qualità (core tier 1). La delegazione italiana ha condiviso le linee guida adottate, tenuto conto che, in coerenza con gli obiettivi della riforma in corso di elaborazione a Basilea, promuovono il rafforzamento della qualità del patrimonio di vigilanza e l'armonizzazione della relativa disciplina.

Il CEBS ha inoltre pubblicato per la consultazione linee guida volte a rafforzare la gestione del rischio di concentrazione da parte delle banche e le attività di monitoraggio svolte dalle autorità di vigilanza, promuovendo una valutazione più ampia e integrata della concentrazione con riferimento a tipologie di rischi ulteriori rispetto a quello di credito (ad esempio di mercato, operativo e di liquidità).

L'esperienza della crisi ha confermato il maggiore ruolo assunto dagli esercizi di stress, quale strumento per valutare ai fini prudenziali e di gestione del rischio la solidità degli intermediari a fronte di scenari avversi. Le linee guida sugli stress test predisposte dal CEBS intendono rafforzare le prassi finora seguite, fornendo indicazioni sulla pianificazione e sulla realizzazione delle prove da parte degli intermediari; esse inoltre mirano ad assistere le autorità di vigilanza nella valutazione dei risultati degli esercizi.

La Banca d'Italia ha fornito contributi alla definizione della disciplina europea sui fondi di investimento alternativi (come i fondi *hedge*, di private equity e immobiliari), partecipando al negoziato presso il Consiglio sulla proposta presentata dalla Commissione. La scelta di disciplinare il settore dei fondi alternativi nel suo complesso, non limitando l'intervento normativo ad alcune tipologie di fondi (ad esempio i fondi *hedge*), è coerente con la normativa italiana, che disciplina tutti i fondi di investimento. La proposta della Commissione prevede che le società di gestione di fondi alternativi siano assoggettate a un regime di vigilanza che comprende l'autorizzazione iniziale, requisiti di capitale e organizzativi e regole di condotta. Nel corso del negoziato, la disciplina è stata significativamente allineata a quella delle società di gestione di fondi comuni per evitare segmentazioni di mercato e oneri eccessivi per le società che gestiscono diversi tipi di fondi. I punti più controversi riguardano: la disciplina del depositario; il ruolo del soggetto incaricato di valutare le attività del fondo; la commercializzazione in Europa di fondi di paesi extra-europei. Sul primo aspetto la delegazione italiana ritiene preferibile che l'incarico di depositario possa essere svolto solo da banche o imprese di investimento; con riferimento alla valutazione dell'attività del fondo, la responsabilità nei confronti degli investitori dovrebbe essere mantenuta in capo alla società di gestione. Quanto infine alla commercializzazione di fondi alternativi di paesi terzi, l'attribuzione del passaporto europeo dovrebbe basarsi su procedure volte a evitare arbitraggi regolamentari.

L'armonizzazione della disciplina dei fondi di investimento alternativi

La Banca d'Italia ha partecipato ai negoziati presso il Consiglio europeo per l'attuazione della riforma della vigilanza in Europa (cfr. il capitolo 19: *L'azione di vigilanza* nella Relazione sull'anno 2009). Il pacchetto di misure, attualmente in corso di discussione tra Parlamento, Consiglio e Commissione, prevede l'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB), al quale saranno affidate competenze in tema di sorveglianza macroprudenziale, e di tre nuove autorità europee di vigilanza (European Supervisory Authorities, ESA) che eserciteranno funzioni di vigilanza microprudenziale nei diversi settori dell'intermediazione finanziaria. Il pacchetto comprende anche una proposta di direttiva che, modificando provvedimenti preesistenti, identifichi le aree in cui le nuove autorità europee potranno elaborare standard regolamentari comuni e prendere decisioni vincolanti in caso di controversie tra autorità nazionali di vigilanza (cosiddetta direttiva omnibus).

La riforma della vigilanza nell'Unione europea

La riforma della vigilanza europea mira a porre in essere un monitoraggio costante della stabilità del sistema finanziario, sviluppare e applicare regole e prassi di vigilanza uniformi tra i vari paesi (*single rulebook*), creare un sistema di vigilanza coordinato per le istituzioni sistemicamente rilevanti. L'Istituto ha prestato supporto per l'elaborazione delle posizioni del MEF volte ad assicurare un'applicazione ambiziosa del progetto di riforma. Nel campo delle misure riguardanti la sorveglianza macroprudenziale, la Banca d'Italia si è espressa a favore di un forte collegamento tra l'ESRB e la BCE, per assicurare che il nuovo organismo sia dotato di un adeguato livello di indipendenza e delle necessarie risorse umane e tecnologiche. Ha inoltre sostenuto l'opportunità di rafforzare l'interazione tra le strutture di vigilanza macro e microprudenziale, al fine di assicurare una puntuale e tempestiva identificazione dei principali rischi per la stabilità del sistema finanziario. Per quanto riguarda la vigilanza microprudenziale, l'Istituto ha sostenuto la necessità di dotare le nuove autorità di adeguata indipendenza e autonomia operativa e di attribuire loro un ruolo importante per garantire un coordinamento efficace nel funzionamento dei collegi dei supervisori. Ai fini della realizzazione del *single rulebook*, la Banca d'Italia ha sostenuto la necessità di definire un ambito di applicazione il più ampio possibile per gli standard tecnici che saranno emanati dalle nuove autorità europee.

3.4 L'attività normativa

L'attuazione della legge sul risparmio

Nel marzo 2010, in attuazione dell'art. 23 della "legge sul risparmio" (legge 28 dicembre 2005, n. 262), la Banca d'Italia ha adottato il regolamento recante la disciplina per l'emanazione dei provvedimenti normativi e degli atti a contenuto generale nell'esercizio delle funzioni di vigilanza (cfr. il riquadro: *Il regolamento per l'emanazione degli atti normativi della Banca d'Italia*).

IL REGOLAMENTO PER L'EMANAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI DELLA BANCA D'ITALIA

In linea con le tendenze sviluppatesi in ambito comunitario e internazionale, l'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (cosiddetta legge sul risparmio) prevede che i procedimenti normativi delle autorità di vigilanza si conformino ai seguenti principi: proporzionalità, motivazione degli atti, analisi d'impatto della regolamentazione, consultazione degli interessati e revisione periodica, rimettendo alle autorità stesse la definizione di specifiche modalità di attuazione.

Con il regolamento emanato nel marzo del 2010 la Banca d'Italia ha dato attuazione ai principi contenuti nella delega, formalizzando e migliorando prassi e modi di operare in larga parte già seguiti dall'Istituto nel proprio processo di produzione normativa. Il regolamento è improntato al principio di proporzionalità, inteso in duplice senso: nel contenuto degli atti normativi, che devono essere proporzionati alla rilevanza degli interessi coinvolti e diretti a contenere i costi a carico dei destinatari; nel processo di formazione della regolamentazione, la cui durata e il cui livello di approfondimento sono commisurati alla rilevanza dei rischi per l'attività di vigilanza e delle conseguenze sul mercato e sui risparmiatori.