

un carico significativo di ricorsi dei clienti, in continua crescita: essi sono stati oltre 30.600, il 42 per cento in più rispetto al 2016. Le controversie riguardano per il 73 per cento i finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione (71 nel 2016) e in particolare la misura delle restituzioni dovute dagli intermediari in caso di estinzione anticipata del finanziamento.

Le **decisioni assunte dall'ABF** sono state circa 24.000 (il 74 per cento in più rispetto al 2016), anche in relazione all'aumento, dal 20 dicembre 2016, del numero dei Collegi decidenti da tre a sette. Il 77 per cento dei ricorsi decisi ha avuto un esito favorevole alla clientela (75 per cento nel 2016), con l'accoglimento (totale o parziale) delle richieste formulate o la dichiarazione della cessata materia del contendere, essendo stato soddisfatto il cliente durante la procedura di ricorso. Ampia parte dei ricorsi con esito favorevole al cliente riguarda quelli in materia di cessione del quinto (84 per cento, accolti o cessati). Le decisioni dell'ABF, pur non vincolanti, sono state rispettate dagli intermediari per oltre il 99 per cento dei casi.

A fronte del continuo incremento dei volumi operativi, il tempo medio necessario per la risoluzione delle controversie è stato nel 2017 di 294 giorni³⁷.

Per agevolare l'accesso al servizio da parte dei cittadini, dal 5 febbraio 2018 la Banca d'Italia ha messo a disposizione sul **sito internet dell'ABF** un portale che consente di trasmettere e gestire i ricorsi interamente online. Il sito è stato rinnovato ed è stata aggiunta una versione in lingua inglese dei principali contenuti.

L'educazione finanziaria. — La Banca d'Italia è impegnata nella promozione dell'educazione finanziaria sia in sede internazionale, nell'ambito dell'International Network on Financial Education istituito dall'OCSE, sia in Italia dove partecipa al **Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria**, istituito nel 2017. In qualità di membro del Comitato ha collaborato alla predisposizione del programma per una Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale relativo al triennio 2017-2019 presentato alle Commissioni parlamentari.

L'attività dell'Istituto prosegue in tre direzioni: analisi dei livelli di conoscenze finanziarie, iniziative per i ragazzi in età scolare e iniziative per gli adulti.

Alla decima edizione del progetto *Educazione finanziaria nelle scuole*, promosso dalla Banca d'Italia in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), hanno partecipato — in linea con l'edizione precedente — oltre 113.000 studenti.

L'edizione del 2018 del premio per la scuola *Inventiamo una banconota*, in collaborazione con il MIUR e con il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, ha coinvolto gli studenti di 574 classi (160 dalle scuole primarie,

³⁷ Il tempo medio è calcolato dalla data di protocollo del ricorso alla data di comunicazione della decisione alle parti. A partire dal 2017 il tempo medio indicato è riferito anche ai ricorsi conclusi con la cessazione della materia del contendere o con la rinuncia da parte del ricorrente, per i quali i Collegi ABF provvedono alla comunicazione alle parti del solo dispositivo.

209 dalle scuole secondarie di primo grado e 205 dalle scuole secondarie di secondo grado), che hanno ideato una banconota immaginaria ispirata al tema *Il risparmio avvicina il futuro: progettiamo la nostra vita*.

All'annuale edizione della competizione internazionale di politica monetaria *Generation Euro Students' Award*, organizzata in collaborazione con la BCE, hanno partecipato per l'Italia 91 classi di scuole secondarie di secondo grado.

Nel corso dell'anno scolastico 2017-2018 si è intensificata la collaborazione con il MIUR, attraverso la stipula di un protocollo per l'offerta da parte della Banca d'Italia di percorsi di alternanza scuola-lavoro (cfr. il riquadro: *La collaborazione con il MIUR: l'alternanza scuola-lavoro*).

LA COLLABORAZIONE CON IL MIUR: L'ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO

L'alternanza scuola-lavoro, resa obbligatoria dalla L. 107/2015, si rivolge agli studenti dell'ultimo triennio delle scuole secondarie di secondo grado e mira, attraverso esperienze pratiche, a orientare il futuro professionale dei ragazzi e a sviluppare competenze trasversali utili nei contesti lavorativi.

Dopo una fase sperimentale e la firma di un protocollo di intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), il progetto della Banca d'Italia per l'anno scolastico 2017-2018 ha offerto 120 percorsi di almeno 25 ore ciascuno, destinati a oltre 1.000 studenti, anche con disabilità, in tutto il Paese.

L'offerta – rivolta alle scuole che hanno aderito alle iniziative attraverso il sito del MIUR – ha riguardato diversi percorsi professionali relativi alle funzioni svolte dalla Banca, come l'analisi economica regionale, l'educazione finanziaria, la vigilanza e la circolazione monetaria. Le iniziative hanno avuto luogo presso le strutture della Banca: sono state coinvolte 47 unità dell'Istituto (16 dell'Amministrazione centrale, 30 Filiali e la Delegazione di Londra). In linea con quanto previsto dalla guida operativa del MIUR, sono stati organizzati tre workshop formativi (tra maggio del 2017 e gennaio del 2018) destinati a circa 60 dipendenti della Banca che svolgono il ruolo di tutor interno. Il gradimento delle iniziative è stato monitorato con un questionario distribuito agli studenti.

Nell'ambito dell'edizione 2018 della Global Money Week, manifestazione internazionale per la consapevolezza monetaria dedicata ai giovani si è svolto, in diverse Filiali della Banca e a Roma, l'evento *Money matters matter*, che ha proposto formule didattiche orientate al gioco e all'interazione con circa 1.000 ragazzi delle scuole secondarie di primo grado.

Per gli adulti sono stati pubblicati: una newsletter sui temi legati alla tutela dei clienti; materiale informativo interattivo sul sito internet per agevolare la comprensione di tematiche di base (ad es. [le nuove disposizioni in tema di portabilità dei conti](#)); la versione aggiornata della guida *Comprare una casa: il mutuo ipotecario in parole semplici*, disponibile anche in inglese e in tedesco; il volume *Risparmio alla pari*, redatto in collaborazione con il *Corriere della Sera*, per fornire spunti di riflessione sui più diffusi prodotti bancari partendo da casi affrontati dall'ABF.

Nell'anno sono stati avviati anche programmi per specifici segmenti di popolazione. L'*Indagine sull'alfabetizzazione e le competenze finanziarie degli italiani* (cfr. il riquadro: *L'indagine sui livelli di alfabetizzazione finanziaria degli adulti* del capitolo 7 nella *Relazione annuale* sul 2016) ha messo in evidenza significativi divari di genere sulle conoscenze finanziarie e, sulla base delle evidenze a disposizione, la Banca d'Italia ha collaborato con la Casa internazionale delle donne, con altre autorità di vigilanza e istituzioni senza scopo di lucro alla progettazione di un percorso di educazione finanziaria di base rivolto a una platea femminile, proposto in diverse città italiane.

Nell'ambito del progetto pilota del MIUR per l'introduzione dell'educazione finanziaria nei programmi dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), l'Istituto ha collaborato alla definizione dei contenuti e ha avviato una rilevazione delle esigenze formative dei destinatari attraverso incontri con i docenti.

Il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

I controlli a distanza in materia di antiriciclaggio vengono condotti mediante l'interlocuzione con i soggetti vigilati (nel 2017 si sono tenuti 32 incontri con gli esponenti aziendali e sono state inviate 109 lettere) e l'analisi di una vasta gamma di fonti informative: l'esercizio di autovalutazione dell'esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli intermediari (107 documenti ricevuti nell'anno); le relazioni della funzione antiriciclaggio o di altre funzioni di controllo interne (317); le comunicazioni inviate dagli organi di controllo ai sensi del D.lgs. 231/2007 (37); le comunicazioni provenienti dall'Autorità giudiziaria e dalle altre autorità competenti (59).

Nel 2017 è stata condotta una campagna ispettiva tematica – che ha coinvolto 6 intermediari – in materia di procedure di adeguata verifica rafforzata sulle persone politicamente esposte (*politically exposed persons*, PEP): sono stati pubblicati orientamenti per migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione a fini antiriciclaggio dei rapporti con le PEP. Sono stati inoltre svolti accertamenti mirati in materia di antiriciclaggio su 6 intermediari di cui 2 significativi e accessi presso 119 sportelli bancari. Nei controlli ispettivi ad ampio spettro, sono stati approfonditi anche i temi concernenti il contrasto al riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

I risultati dell'attività di controllo assumono particolare rilievo in occasione di variazioni degli assetti proprietari, partecipativi, organizzativi o operativi, per determinare se vi siano elementi che non consentano l'accoglimento dell'istanza o se sia opportuno richiedere chiarimenti o verifiche (nel 2017 sono state effettuate 269 valutazioni).

A seguito della riforma del settore dell'intermediazione finanziaria, la Banca d'Italia svolge controlli finalizzati ad assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo anche sulle società fiduciarie statiche iscritte nella sezione dell'albo unico ex art. 106 del TUB (39 società al 31 dicembre 2017). I controlli a distanza nel 2017 hanno condotto a 31 richieste di informazioni integrative o di adozione di misure di rimedio. Nel corso dell'anno si sono tenuti 6 incontri con esponenti aziendali e sono stati avviati accertamenti ispettivi su 6 società fiduciarie.

Le sanzioni

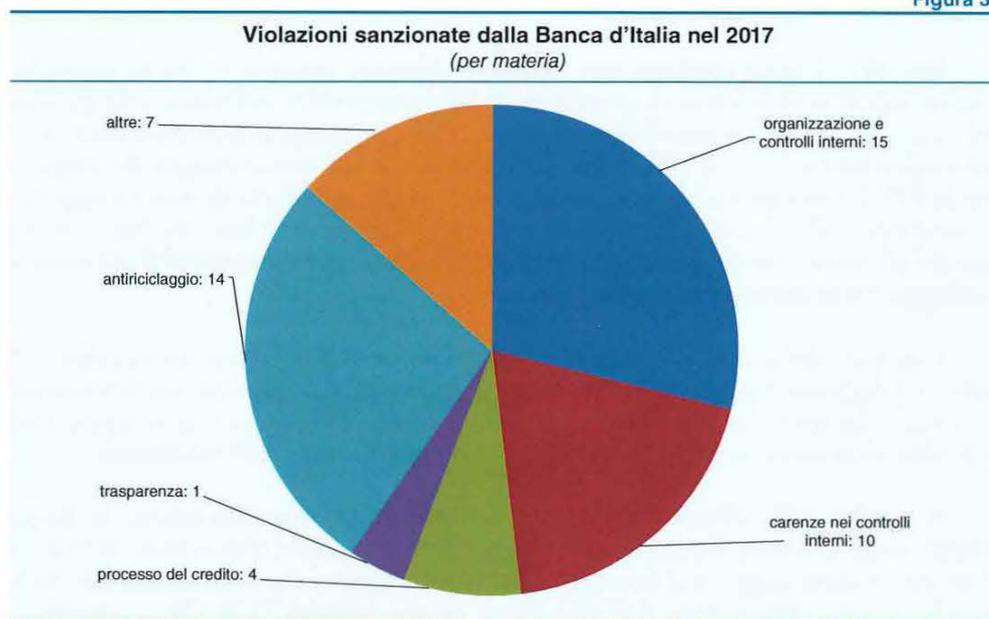
Nel 2017 è proseguita la collaborazione nell'ambito dell'SSM per definire procedure comuni di valutazione e condividere prassi applicative, al fine di promuovere un approccio omogeneo nell'accertamento di condotte irregolari.

Nello stesso anno la Banca d'Italia ha istruito 38 procedimenti sanzionatori: 3 sono terminati con l'archiviazione, mentre 35 si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni (45 nel 2016), per un ammontare complessivo di circa 10 milioni di euro, che affluiscono direttamente al bilancio dello Stato.

I provvedimenti sanzionatori emanati dalla Banca³⁸ hanno avuto come destinatari 205 persone fisiche e 18 persone giuridiche; queste ultime sono state sanzionate per violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio (14 casi), per illeciti in materia prudenziale (3 casi) e per violazioni delle disposizioni di trasparenza e correttezza nei confronti della clientela (un caso). Nel complesso 22 provvedimenti sanzionatori hanno interessato enti creditizi (dei quali 3 significativi), mentre i restanti 13 hanno riguardato altri intermediari (tra gli altri, SIM, IP, Imel e confidi).

Sono state sanzionate prevalentemente violazioni delle disposizioni in materia di assetti organizzativi e di controllo (25 casi) e, in un numero più limitato (4 casi), carenze nel processo del credito. In due occasioni è stata irrogata una sanzione per omessa comunicazione alla Banca d'Italia di partecipazioni rilevanti, in un caso è stato sanzionato il mancato rispetto dei requisiti minimi patrimoniali e in un altro la non corretta comunicazione di previsioni di perdita (fig. 3.6).

Figura 3.6



³⁸ Per le innovazioni in materia di sanzioni amministrative di vigilanza introdotte a livello europeo e nazionale, cfr. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2016.

I provvedimenti sanzionatori (in tutto 14 per un importo complessivo di oltre 540.000 euro) relativi a violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio sono stati emanati a fronte di carenze nell'adeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure, mancato adempimento degli obblighi di adeguata verifica (3 casi) e carenze nella tenuta dell'Archivio unico informatico (una sanzione).

Le irregolarità di carattere rilevante riscontrate in tema di trasparenza hanno condotto all'adozione di sanzioni in due casi, uno nei confronti di esponenti aziendali e uno nei confronti di un intermediario, per un importo complessivo di circa 260.000 euro.

I rapporti con l'Autorità giudiziaria e il coordinamento con le altre autorità

La collaborazione con l'Autorità giudiziaria. – Nell'anno le comunicazioni inoltrate dalla Banca d'Italia all'Autorità giudiziaria sono state 82 (92 nel 2016); la Banca ha corrisposto a richieste di informazioni e documentazione da parte dell'Autorità giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali relativi a fatti concernenti soggetti vigilati in 254 casi, con un incremento rispetto al 2016 (229); l'Istituto ha inoltre fornito riscontro alle richieste di dati e informazioni avanzate dalla Guardia di finanza e da altre Forze dell'ordine (23), nonché dall'Autorità giudiziaria civile.

Nel corso del 2017 l'Autorità giudiziaria ha richiesto perizie e consulenze tecniche a dipendenti dell'Istituto (112; 147 nel 2016)³⁹. In 35 occasioni dipendenti dell'Istituto sono stati sentiti come persone informate dei fatti o testimoni.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario. – Nella seconda parte dell'anno, l'Istituto ha fornito tutte le informazioni richieste nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario istituita con L. 107/2017, mettendo a disposizione della Commissione, tra l'altro, un data base con circa 4.200 documenti; l'Istituto ha inoltre riferito in merito all'attività di vigilanza svolta e alla gestione della crisi di alcuni intermediari nel corso di audizioni tenute dal Governatore e dal Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria.

I contributi forniti per la risposta a quesiti parlamentari. – La Banca ha fornito anche nel 2017 contributi per la risposta a 151 quesiti parlamentari (197 nel 2016), in tema di misure di rafforzamento patrimoniale di alcuni intermediari, applicazione degli strumenti di gestione delle crisi (*bail-in*) e procedure di liquidazione coatta amministrativa avviate nei confronti di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca.

La collaborazione con le altre autorità. – Nell'anno è proseguita l'attività di riesame e aggiornamento dei protocolli di intesa in essere tra la Banca d'Italia e la Consob, al fine di adeguarli all'assetto istituzionale dell'SSM e alle recenti modifiche del quadro normativo in materia di servizi di investimento.

³⁹ Tra le consulenze richieste sono comprese anche quelle affidate agli addetti in modo continuativo ai nuclei istituti presso le Procure di Roma e Milano (complessivamente 26).

Nel 2017 la Banca d'Italia ha trasmesso alla Consob 38 segnalazioni (35 nel 2016) su fatti e profili in materia di servizi di investimento, rilevati soprattutto in sede di attività ispettiva; la Consob ha inoltrato all'Istituto 16 comunicazioni (13 nel 2016), segnalando fatti di potenziale rilievo per la vigilanza.

La Banca d'Italia ha inoltre trasmesso: 16 segnalazioni alla Unità di informazione finanziaria per l'Italia (ricevendo dalla stessa 19 comunicazioni); 11 comunicazioni all'Ivass e 7 al MEF (fornendo riscontro alle richieste ricevute); scambi informativi hanno riguardato l'AGCM e l'OAM.

Nel corso dell'anno è proseguita la partecipazione dell'Istituto ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) – tavolo di coordinamento per le iniziative nazionali di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo istituito presso il MEF – e a quelli della rete di esperti a supporto del CSF (14 riunioni a fronte di 13 nel 2016).

Si è intensificata anche la collaborazione con le autorità di vigilanza estere, in particolare per le procedure di valutazione dei requisiti degli esponenti aziendali di intermediari stranieri (con il riscontro nel 2017 a 80 richieste di informazioni; 54 nel 2016).





4. LA GESTIONE DELLE CRISI

L'attività di regolamentazione internazionale ed europea

Gli standard internazionali. – Nell'ambito del Comitato per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB), la Banca d'Italia ha contribuito ai lavori per lo sviluppo degli standard internazionali riguardanti la capacità totale di assorbimento delle perdite (*total loss-absorbing capacity*, TLAC) per le banche di rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Banks*, G-SIB). L'attività ha riguardato anche la continuità di accesso alle infrastrutture di mercato, l'applicazione della disciplina del *bail-in*, le modalità di finanziamento degli intermediari nel corso delle procedure di risoluzione. La Banca ha inoltre partecipato agli approfondimenti in materia di risoluzione delle controparti centrali¹.

La regolamentazione europea. – L'Istituto ha dato il proprio contributo nell'elaborazione del pacchetto di riforme finalizzato a rafforzare ulteriormente la resilienza delle banche dell'Unione europea (UE) presentato dalla Commissione europea nel novembre 2016, che comprende la revisione della direttiva UE/2014/59 sul risanamento e la risoluzione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) e del regolamento sul Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM). Le proposte prevedono di integrare lo standard TLAC dell'FSB nella disciplina, contenuta nella BRRD, del requisito minimo di fondi propri e passività soggette a *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) e di realizzare un'armonizzazione della gerarchia fallimentare dei crediti attraverso l'introduzione di un'ulteriore classe di debito, intermedia tra il debito subordinato e quello chirografario (non subordinato, né privilegiato) attualmente in circolazione. Ciò agevolerebbe anche l'emissione da parte delle banche di strumenti di debito capaci di assorbire le perdite prima che siano intaccati i creditori chirografari.

La Banca d'Italia ha fornito supporto tecnico al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per il negoziato in corso presso il Consiglio europeo sulle proposte legislative presentate dalla Commissione, contribuendo anche alla definizione della posizione del Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM) e della Banca centrale europea (BCE). Il pacchetto di riforme è stato messo a punto solo per la parte relativa all'armonizzazione della gerarchia fallimentare dei crediti, con l'approvazione della direttiva UE/2017/2399²; sono ancora in corso i negoziati sulle proposte per integrare il requisito TLAC nell'ambito della BRRD.

¹ Nel corso dell'anno, a seguito di un periodo di consultazione, l'FSB ha pubblicato le proprie indicazioni relative all'applicazione del TLAC interno (*Guiding principles on the internal total loss-absorbing capacity of G-SIBs, "internal TLAC"*), alla continuità di accesso alle infrastrutture di mercato in risoluzione (*Guidance on continuity of access to financial market infrastructures ("FMIs") for a firm in resolution*) e alla risoluzione delle controparti centrali (*Guidance on central counterparty resolution and resolution planning*); sono inoltre stati pubblicati i documenti di consultazione relativi alla *bail-in execution* (*Principles on bail-in execution*) e alle modalità di finanziamento in caso di risoluzione (*Funding strategy elements of an implementable resolution plan*).

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, recepita nel nostro ordinamento con L. 205/2017, che modifica la direttiva UE/2014/59 per quanto riguarda il trattamento dei titoli di debito chirografario nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza.

In linea con quanto indicato in sede internazionale in tema di TLAC, l'Istituto ha proposto di definire il requisito MREL in modo che contemperi l'esigenza di un'efficace risoluzione degli intermediari con quella della sostenibilità dei costi per il sistema bancario (cfr. il riquadro: *Il requisito MREL*). Da un lato le banche devono infatti disporre di un ammontare di passività immediatamente disponibile e sufficiente per assorbire le perdite e ricapitalizzarsi in caso di risoluzione; dall'altro, un requisito troppo severo può comportare un aumento del costo della raccolta e presuppone la capacità del mercato di assorbire in tempi brevi gli strumenti che le banche dovrebbero emettere.

IL REQUISITO MREL

Il requisito minimo di fondi propri e passività soggette a *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) ha l'obiettivo di assicurare che, in caso di risoluzione, una banca disponga di risorse patrimoniali e di passività in grado di assorbire le perdite e di ricostituire il capitale.

La *policy* definita nel 2017 dal Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board (SRB) – basata sulla direttiva UE/2014/59 sul risanamento e la risoluzione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) e sul regolamento delegato UE/2016/1450 della Commissione – descrive la metodologia per la calibrazione di tale obiettivo e le passività considerate ammissibili al fine di soddisfare il requisito. La calibrazione viene impostata sulla base di tre componenti, destinate all'assorbimento delle perdite, alla ricapitalizzazione dell'istituto e al ripristino della fiducia del mercato.

Nel 2017 l'SRB ha definito i primi target vincolanti a livello consolidato per i maggiori gruppi bancari europei, per i quali è stato previsto un periodo di transizione, da valutare caso per caso, che deve essere il più breve possibile e comunque non superiore a quattro anni. Lo sviluppo della *policy* riguardante il MREL proseguirà nel 2018, con l'obiettivo di migliorare la risolvibilità delle banche e di adeguare la fissazione dei target alle caratteristiche specifiche di ciascuna di esse. Il target MREL sarà regolarmente aggiornato, alla luce di possibili evoluzioni del livello di rischio delle banche e dei futuri sviluppi regolamentari.

Anche per le banche meno significative sono stati avviati approfondimenti preliminari sull'applicazione del MREL.

Il progetto per uno schema europeo di assicurazione dei depositi. – È proseguita la discussione sul progetto di costituzione di uno schema europeo di assicurazione dei depositi (*European deposit insurance scheme*, EDIS), che accrescerebbe la capacità dell'Unione bancaria di fronteggiare shock sistemici attraverso una più diffusa condivisione dei rischi tra i vari paesi, rafforzando la tutela dei depositanti e la fiducia del pubblico nel sistema bancario; lo schema contribuirebbe inoltre a ridurre le connessioni tra rischio sovrano e rischio bancario.

Secondo una prima proposta elaborata dalla Commissione europea nel novembre 2015, il sistema si basa sulla costituzione di un Fondo europeo di assicurazione dei

depositi cui aderirebbero obbligatoriamente i fondi nazionali di garanzia dei depositanti dei paesi membri dell'Unione bancaria; i sistemi di garanzia dei depositanti nazionali trasferirebbero al Fondo le risorse raccolte dalle banche in modo graduale, secondo un modello a tre fasi (riassicurazione, coassicurazione e assicurazione completa)³.

Nel 2017 il Parlamento europeo ha presentato una propria proposta, prevedendo l'avvio dell'EDIS articolato in soli due stadi: la riassicurazione (a partire dal 2019) e la coassicurazione (dal 2024). Il passaggio dalla prima alla seconda fase sarebbe subordinato all'assunzione di specifiche misure di riduzione dei rischi⁴.

Nell'ottobre 2017 anche la Commissione europea, nella comunicazione *Completing the Banking Union*⁵, ha ipotizzato la riduzione delle fasi di EDIS dalle tre proposte nel 2015 a due (riassicurazione e coassicurazione), prevedendo un passaggio dal primo al secondo stadio comunque condizionato all'adozione di misure di limitazione del rischio e alla conduzione di una revisione degli attivi bancari (*asset quality review*).

Nell'ambito di questo dibattito la Banca d'Italia ha fornito supporto tecnico alle negoziazioni condotte dal MEF: è stato sostenuto l'obiettivo di realizzare la piena condivisione dei rischi e un'assicurazione completa secondo quanto previsto nella proposta legislativa del 2015, oltre ad alcuni miglioramenti di tale proposta (ad es. il pieno riconoscimento degli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi alternativi al rimborso dei depositanti e l'istituzione di un meccanismo di protezione pubblico europeo di ultima istanza, il cosiddetto *backstop*⁶).

Contributi all'attività dell'EBA, dell'SRM e del SRB. — La Banca d'Italia ha contribuito anche alle attività svolte dall'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) per l'emanazione delle norme di attuazione della BRRD da parte della Commissione (attraverso regolamenti delegati), sia in tema di metodologie per le valutazioni connesse con l'avvio della risoluzione, sia per quelle sull'applicabilità agli intermediari degli obblighi di predisposizione in forma semplificata dei piani di risanamento e risoluzione.

L'Istituto ha inoltre partecipato ai network di esperti costituiti presso l'EBA per dare risposta ai quesiti interpretativi o applicativi della BRRD e della direttiva UE/2014/49 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (*deposit guarantee schemes directive, DGSD*).

³ La proposta prevedeva tre fasi: la riassicurazione, in cui il Fondo avrebbe coperto una quota limitata delle perdite e/o dei fabbisogni di liquidità dei sistemi nazionali, intervenendo solo dopo che i fondi nazionali avessero utilizzato le proprie risorse; la coassicurazione, in cui il Fondo si sarebbe fatto carico di una quota progressivamente crescente del costo dell'intervento, fino all'80 per cento; l'assicurazione completa, in cui il costo dell'intervento avrebbe gravato integralmente sul Fondo.

⁴ Ad esempio la trasposizione degli standard internazionali per il TLAC e delle norme in materia di MREL; l'introduzione di una gerarchia armonizzata dei creditori a livello UE; l'armonizzazione delle legislazioni in materia di insolvenza.

⁵ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul completamento dell'Unione bancaria*, COM(2017) 592 final, 2017.

⁶ Si tratta di un meccanismo finalizzato a integrare le risorse necessarie a sostenere gli interventi a tutela dei depositanti, che consente di ridurre ulteriormente il legame tra rischio di crisi bancarie e rischio di insolvenza degli Stati ed è funzionale alla solidità dello schema.

Nell'ambito dell'SRM la Banca d'Italia ha proseguito la collaborazione per la definizione delle policy in materia di risoluzione, anche all'interno di gruppi di lavoro di esperti costituiti dall'SRB; ha anche collaborato alla stesura di note tecniche orizzontali⁷ indirizzate ai gruppi interni di risoluzione⁸, con l'obiettivo di armonizzare i contenuti dei piani di risoluzione (in particolare per l'implementazione delle strategie e degli strumenti di risoluzione, nonché per il supporto alla continuità operativa e alla policy sul MREL).

La Banca, quale autorità nazionale di risoluzione (National Resolution Authority, NRA), partecipa inoltre alla raccolta delle contribuzioni dovute dagli intermediari italiani al Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF), costituito dal 1° gennaio 2016 per finanziare le procedure di risoluzione nell'area dell'euro⁹.

È stata avviata la revisione del quadro delle regole di cooperazione tra il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB) e le autorità nazionali di risoluzione all'interno dell'SRM, adottato nel 2016 dall'SRB. La cooperazione, improntata a principi di proporzionalità e di indipendenza delle NRA, prevede il pieno coinvolgimento di tali autorità nelle diverse fasi della risoluzione delle banche di competenza e nelle principali decisioni dell'SRB nonché, nell'ambito di quest'ultimo, dei gruppi interni di risoluzione e dei collegi di risoluzione.

Le attività svolte a livello nazionale

Le riforme del Fondo interbancario di tutela dei depositanti (FITD) e del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo (FGDCC). – La Banca d'Italia, tenendo conto degli orientamenti espressi dall'EBA nel 2015, ha approvato i modelli interni per il calcolo delle contribuzioni all'FITD e all'FGDCC. Secondo quanto stabilito dalla DGSD e allo scopo di prevenire fenomeni di azzardo morale da parte delle banche aderenti, tali modelli correggono i livelli di contribuzione in relazione alla rischiosità dei singoli intermediari. La rischiosità è determinata sulla base di una serie di indicatori relativi ai profili tecnici del singolo intermediario (capitale, liquidità, esposizioni deteriorate), ai quali viene assegnata una specifica ponderazione. L'Istituto ha approvato anche il sistema di governance dei modelli, ad esempio per le procedure di acquisizione ed elaborazione dei dati, di misurazione dei rischi, di monitoraggio e di calcolo delle contribuzioni.

⁷ Le note tecniche orizzontali sono documenti sviluppati da gruppi di esperti costituiti da rappresentanti dell'SRB e delle autorità nazionali di risoluzione che servono a definire policy comuni su determinati argomenti rilevanti in materia di risoluzione.

⁸ I gruppi interni di risoluzione si occupano delle attività connesse con la risoluzione delle banche sotto la diretta responsabilità dell'SRB e lo assistono nella redazione dei piani e nella gestione delle procedure di risoluzione; i gruppi sono composti da membri dell'SRB, delle NRA ed eventualmente da rappresentanti delle autorità di risoluzione dei paesi appartenenti all'Unione bancaria nei quali sono insediate filiazioni o succursali significative.

⁹ Sono tenuti a versare tali contributi alla Banca gli intermediari italiani che rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni nazionali attuative della BRRD (banche e SIM, che prestano alcune tipologie di servizi di investimento), sulla base degli importi determinati dall'SRB ai sensi del regolamento delegato UE/2015/63 della Commissione europea. A questa prima fase segue il riversamento dei fondi così ricevuti all'SRF. Per la raccolta riferita al 2017, le risorse nazionali trasferite all'SRF ammontano a 748 milioni di euro (di cui 44 milioni versati sotto forma di impegni irrevocabili di pagamento). Alla contribuzione hanno partecipato 507 intermediari, di cui 503 banche e 4 SIM. Nella seconda metà del 2017 la Banca d'Italia ha effettuato le attività propedeutiche alla raccolta dei contributi per il 2018.

Il Fondo nazionale di risoluzione. – Nel corso dell'anno la Banca d'Italia ha continuato l'attività di gestione del Fondo nazionale di risoluzione (FNR) – costituito nel 2015 – in attuazione della BRRD. Il Fondo ha contribuito al finanziamento delle procedure di risoluzione già avviate nel 2015 e ha curato la gestione degli interventi erogati per tali procedure; per maggiori dettagli, cfr. *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione* sul 2017.

Partecipazione agli steering teams istituiti presso l'FITD e l'FGDCC. – Ai sensi della DGSD, i sistemi di garanzia dei depositanti sono tenuti a eseguire prove di resistenza (stress test) sulla capacità di effettuare gli interventi a tutela dei depositanti. Gli orientamenti dell'EBA del maggio 2016, nel delineare gli obiettivi e la metodologia da seguire, hanno previsto la costituzione, presso i sistemi di garanzia, di un gruppo direttivo, cui possono partecipare anche osservatori esterni. Su richiesta dell'FITD e dell'FGDCC, la Banca d'Italia ha designato propri rappresentanti incaricati di partecipare, quali osservatori esterni, alle attività di tali gruppi.

Le procedure di risoluzione

Nel 2017 è stata portata a termine l'attuazione del programma di risoluzione delle quattro banche poste in risoluzione nel novembre 2015¹⁰. In tale ambito è stata completata la cessione dei crediti in sofferenza delle quattro banche¹¹ a REV Gestione Crediti spa, la cui strategia di gestione deve essere approvata dalla Banca d'Italia in qualità di NRA (cfr. il riquadro: *Le attività di REV Gestione Crediti*), per tenere conto delle prospettive di realizzo delle sofferenze in un arco temporale di medio e lungo periodo.

LE ATTIVITÀ DI REV GESTIONE CREDITI

REV Gestione Crediti spa (REV) è una società veicolo per la gestione di attività costituita per la risoluzione delle quattro banche. Il capitale sociale iniziale di REV (136 milioni di euro) è stato sottoscritto interamente dal Fondo nazionale di risoluzione (FNR); la società ha acquisito – a seguito dei trasferimenti operati con i provvedimenti della Banca d'Italia del 2016 e del 2017 – la totalità dei crediti in sofferenza risultanti dai bilanci delle banche alla data della risoluzione, per un totale lordo di circa 10 miliardi di euro e un valore netto di circa 2 miliardi di euro. Nel corso del 2017 l'FNR ha sottoscritto un aumento di capitale di 85 milioni di euro per fronteggiare le esigenze patrimoniali connesse con l'operatività della società.

Il valore di trasferimento di questi crediti è stato determinato inizialmente sulla base di una valutazione provvisoria condotta dalla Banca d'Italia, successivamente rettificata attraverso la valutazione di esperti indipendenti come previsto dall'art. 23 del D.lgs. 180/2015. Il valore medio di trasferimento è risultato pari a circa il

¹⁰ Banca delle Marche spa, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio soc. coop., Cassa di Risparmio di Ferrara spa e Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti spa.

¹¹ Il processo è stato attuato in due fasi, la prima delle quali con decorrenza 1° febbraio 2016, la seconda con decorrenza 1° gennaio 2017.

22,3 per cento del valore lordo, di cui il 31,1 per cento per le esposizioni garantite e il 7,3 per le esposizioni chirografarie.

Il finanziamento del corrispettivo di cessione è stato inizialmente garantito dalle banche ponte cedenti, cui è subentrato, nel corso del primo semestre 2017, un pool di banche di primario standing. Il finanziamento è garantito dall'FNR e dal pegno sugli attivi della società.

Le attività di gestione dei crediti sono state esternalizzate per circa i due terzi del portafoglio ed effettuate direttamente da REV per la parte residua. Nel secondo semestre del 2017 è stata perfezionata da REV la cessione di due subportafogli per un valore lordo di poco superiore a un miliardo di euro a un corrispettivo pari a circa 250 milioni di euro. Tra il 2016 e 2017, tenuto conto degli ulteriori incassi derivanti dall'attività di gestione e del corrispettivo di tali cessioni, sono stati realizzati recuperi per circa 0,5 miliardi di euro.

Sono state concluse le attività avviate nel 2016 per la dismissione delle quattro banche ponte costituite nell'ambito della risoluzione. Sulla base delle autorizzazioni delle autorità nazionali ed europee e dell'avveramento delle condizioni sospensive, sono state perfezionate le cessioni a UBI Banca spa (UBI) di tre banche ponte e a Banca Popolare dell'Emilia Romagna spa (BPER) della quarta banca ponte, rispettivamente in data 10 maggio e 30 giugno 2017. Le vendite sono state perfezionate al termine di una lunga e complessa interlocuzione istituzionale e di una procedura di selezione aperta e a condizioni di mercato, che si è conclusa con esito negativo. Le due banche acquirenti successivamente individuate hanno acquistato le quattro banche ponte per un corrispettivo simbolico di 1 euro a favore dell'FNR.

L'articolato processo di vendita ha comportato la necessità di un ulteriore e preventivo rafforzamento patrimoniale delle banche per circa un miliardo di euro, sostenuto dal sistema bancario attraverso i contributi richiamati dalla Banca d'Italia in qualità di gestore dell'FNR. Si è inoltre dovuto procedere allo scorporo di una significativa quota dei crediti deteriorati delle banche ponte – per un valore lordo di oltre 2,5 miliardi di euro – mediante operazioni di cartolarizzazione¹². In queste cartolarizzazioni l'FNR detiene strumenti finanziari complessi denominati *detachable coupons*, che consentiranno al Fondo di beneficiare dell'eventuale plusvalore derivante dal realizzo dei crediti.

Per l'effettuazione dell'operazione sono state rilasciate garanzie a favore degli acquirenti, aventi ad oggetto le aziende cedute e i crediti deteriorati da scorporare, che comportano obblighi di indennizzo dell'FNR a favore degli acquirenti¹³.

¹² La cessione ha riguardato diverse tipologie di crediti deteriorati (ad es. sofferenze e inadempienze probabili) nonché poste collegate con rapporti di leasing e factoring; in relazione ad alcune posizioni di leasing immobiliare è stata prevista inoltre una cessione posticipata al fine di consentire il completamento delle attività di regolarizzazione degli immobili sottostanti.

¹³ I contratti di cessione stipulati con UBI e con BPER prevedono a carico del Fondo obblighi di indennizzo per qualunque danno, costo o onere derivanti da contenziosi in essere o potenziali, anche futuri, delle ex banche ponte, nonché dalla violazione delle dichiarazioni e delle garanzie rese dallo stesso e dall'inadempimento degli impegni assunti; per maggiori dettagli, cfr. *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione* sul 2017.

Complessivamente gli esborsi a carico del sistema bancario relativi alle quattro banche ammontano a 4,6 miliardi di euro, di cui 3,6 miliardi all'avvio della risoluzione; nessun onere è stato posto a carico dello Stato (tav. 4.1). Per maggiori dettagli sugli interventi di risoluzione e sulla cessione delle banche ponte, cfr. *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione sul 2017*.

Tavola 4.1

Procedure di risoluzione: esborso per il sistema bancario (milioni di euro)			
INTERMEDIARIO	Esborso all'avvio della risoluzione	Ripatrimonializzazione pre-cessione (1)	Totale
Banca delle Marche spa	2.046	561	2.607
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio soc. coop.	725	152	877
Cassa di Risparmio di Ferrara spa	624	290	914
Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti spa	167	0	167

(1) Gli aumenti di capitale sono stati integralmente sottoscritti dall'FNR prima del perfezionamento delle cessioni degli enti-ponte.

Nel secondo semestre dell'anno è stata avviata la gestione delle attività successive al perfezionamento delle cessioni alle banche acquirenti, con particolare riferimento a quelle relative alle garanzie rilasciate dall'FNR.

Le procedure di liquidazione coatta amministrativa

Dall'inizio del 2017 e fino ad aprile del 2018 sono state avviate sei procedure di liquidazione coatta amministrativa che hanno riguardato una società di intermediazione mobiliare (SIM), una holding di SIM, due banche significative ai fini della normativa sull'SSM, una banca di credito cooperativo e una società per azioni (tav. 4.2)¹⁴.

Tavola 4.2

Procedure di liquidazione coatta amministrativa		
INTERMEDIARIO	Data del decreto del MEF/ dell'Assessore della Regione Siciliana	Presupposti
Independent Private Bankers SIM	3 febbraio 2017	art. 57 TUF
Valore Italia Holding di Partecipazioni	3 febbraio 2017	art. 57 TUF
Banca Popolare di Vicenza spa	25 giugno 2017	art. 80 TUB e art. 2 DL 99/2017
Veneto Banca spa	25 giugno 2017	art. 80 TUB e art. 2 DL 99/2017
Banca di Credito Cooperativo "Sen. Pietro Grammatico" di Paceco soc. coop.	29 novembre 2017	art. 80 TUB
Banca Sviluppo Economico spa	26 aprile 2018	art. 80 TUB

¹⁴ La SIM e la holding di SIM erano già in liquidazione volontaria al momento dell'avvio della liquidazione coatta amministrativa.

Quattro delle sei procedure sono state disposte dal MEF, su proposta della Banca d'Italia, in presenza dei presupposti previsti dalle norme del Testo unico bancario (TUB), del Testo unico della finanza (TUF) e di alcuni specifici provvedimenti normativi¹⁵.

Per quanto riguarda la Banca Popolare di Vicenza spa e Veneto Banca spa, gli organi liquidatori hanno effettuato la cessione di attività e passività aziendali a una banca di primario standing, in esecuzione delle specifiche disposizioni normative adottate per tali banche¹⁶ (cfr. il riquadro: *La liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca*). Anche per la Banca di Credito Cooperativo "Sen. Pietro Grammatico di Paceco" soc. coop. e per Banca Sviluppo Economico spa sono state autorizzate due operazioni di cessione di attività e passività.

LA LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA DI BANCA POPOLARE DI VICENZA E DI VENETO BANCA

Il 23 giugno 2017 la BCE ha dichiarato lo stato di dissesto o rischio di dissesto per Veneto Banca spa e Banca Popolare di Vicenza spa; lo stesso giorno il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB), oltre a confermare la valutazione della Banca centrale europea, ha deciso che non ricorresse, ai sensi della normativa europea, interesse pubblico ad avviare una procedura di risoluzione; la gestione successiva della crisi delle due banche è quindi passata a livello nazionale, secondo le competenze e le procedure previste in Italia.

In conformità con il DL 99/2017 e in raccordo con la Commissione europea per la compatibilità della soluzione individuata con le norme sugli aiuti di Stato, il Ministro dell'Economia e delle finanze (MEF), su proposta della Banca d'Italia, ha sottoposto le due banche a liquidazione coatta amministrativa e ha disposto la cessione di attività e passività delle stesse a Intesa Sanpaolo spa, individuata quale cessionaria con una procedura aperta e trasparente. Per minimizzare gli impatti della crisi, queste operazioni sono state agevolate dall'adozione di misure di sostegno pubblico (aiuto di Stato), con il benessere della Commissione europea.

Con tale soluzione il costo della crisi aziendale, sulla base dei principi della normativa europea, è ricaduto in primo luogo sugli azionisti e sui detentori di obbligazioni subordinate delle due banche; il sostegno pubblico per agevolare le liquidazioni coatte amministrative ha permesso di evitare la distruzione di valore delle aziende bancarie coinvolte e le conseguenti gravi perdite per i creditori non professionali chirografari (non protetti né preferiti), scongiurando sia un'interruzione improvvisa dei rapporti di affidamento per imprese e famiglie sia forti ripercussioni sul tessuto produttivo, oltre che a livello sociale e occupazionale.

Nel dettaglio le operazioni sono state articolate come segue: (a) Intesa Sanpaolo ha acquisito, al valore simbolico di 1 euro, il complesso aziendale (compendio)

¹⁵ Una procedura è stata disposta dal Presidente della Regione Siciliana, in qualità di Assessore dell'Economia della Regione ad interim, successivamente a un periodo di amministrazione straordinaria e di amministrazione giudiziaria, ai sensi del D.lgs. 159/2011 (Codice antimafia). Un'ulteriore procedura è stata disposta dal citato Assessore in esito a un periodo di amministrazione straordinaria.

¹⁶ Decreto del MEF adottato ai sensi dell'art. 3 del DL 99/2017, convertito con modificazioni dalla L. 121/2017.