

Le procedure di amministrazione straordinaria

All'inizio del 2015 erano in corso 20 procedure di amministrazione straordinaria nei confronti di 15 banche, 3 società di gestione (SGR) e 2 intermediari finanziari⁸. Nel corso dell'anno il numero di procedure avviate ha registrato un significativo decremento rispetto agli anni precedenti: sono state avviate 3 procedure nei confronti di una banca popolare quotata, di una società finanziaria capogruppo di un gruppo bancario e della sua banca controllata.

Tra il gennaio 2015 e il marzo 2016 sono state chiuse 16 procedure; la gestione commissariale si è conclusa:

- con la risoluzione di 4 banche (cfr. il paragrafo: *Le procedure di risoluzione*);
- con la restituzione di 6 intermediari alla gestione ordinaria, anche attraverso operazioni di fusione con altro intermediario;
- nei restanti 6 casi, con la liquidazione coatta amministrativa (per 3 banche) o volontaria (per una banca e 2 SGR).

Le 6 banche in amministrazione straordinaria al 31 dicembre 2015 rappresentavano, in termini di totale dell'attivo di bilancio 2014, circa lo 0,1 per cento del sistema bancario italiano⁹ (all'inizio del 2015 il valore corrispondente era dell'1,3 per cento). Alla fine del primo trimestre del 2016 risultavano in corso **7 procedure di amministrazione straordinaria** (tav. 4.1), di cui 3 relative a banche.

Le procedure di risoluzione

Il 22 novembre 2015 è stata avviata la risoluzione di quattro banche già in amministrazione straordinaria (**Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti e Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio**).

L'avvio della risoluzione è stato disposto per ciascuno degli intermediari a valle di un lungo e articolato **processo di supervisione**, finalizzato a rilevare i problemi di gestione e ad attivare i necessari interventi correttivi. L'azione di vigilanza si è concretizzata nello svolgimento di numerose ispezioni, nell'interlocuzione via via più serrata con gli organi aziendali e, in presenza di insufficienti sforzi correttivi da parte di questi ultimi, nel commissariamento degli enti. Sono state comminate anche sanzioni pecuniarie nei confronti di esponenti aziendali delle quattro banche; sui fatti rilevati nel corso delle ispezioni è stata fornita informativa alla Consob per i profili di competenza. I rapporti ispettivi da cui sono emersi aspetti di possibile rilievo penale sono stati inviati all'Autorità giudiziaria, alla quale è stata fornita la necessaria collaborazione.

⁸ Iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB ante D.lgs. 141/2010 e appartenenti a gruppi le cui capogruppo erano in amministrazione straordinaria.

⁹ Alla fine del primo trimestre del 2016 la percentuale si è ulteriormente ridotta per la chiusura di 3 procedure.

Tavola 4.1

**Procedure di amministrazione straordinaria in essere al 1° gennaio 2015
e avviate nel corso del 2015**

INTERMEDIARIO	Data del DM	Presupposti	Esito
In essere al 1° gennaio 2015			
Istituto per il Credito Sportivo – Ente di diritto pubblico	28 dicembre 2011 (con effetto dal 1° gennaio 2012)	art. 70, lett. a), TUB	In corso
Cassa di Risparmio di Ferrara	27 maggio 2013	artt. 70, lett. a) e b), e 98, TUB	Risoluzione (prov. Banca d'Italia del 21 novembre 2015)
Banca delle Marche	15 ottobre 2013	artt. 70, comma 1, lett. a) e b), e 98, commi 1 e 2, lett. a), TUB	Risoluzione (prov. Banca d'Italia del 21 novembre 2015)
Banca Romagna Cooperativa – Romagna Centro e Macerone	13 novembre 2013	art. 70, lett. a) e b), TUB	Liquidazione coatta amministrativa (DM del 15 luglio 2015)
BCC Iripina	2 gennaio 2014	art. 70, lett. a) e b), TUB	Liquidazione volontaria (22 gennaio 2016)
Medioleasing (Gruppo Banca delle Marche)	4 febbraio 2014	artt. 70, lett. a) e b), e 100, TUB	In corso
Adenium SGR	11 aprile 2014	art. 56, comma 1, lett. a), TUF	Liquidazione volontaria (5 maggio 2015)
Cassa di Risparmio di Loreto (Gruppo Banca delle Marche)	17 aprile 2014	art. 70, lett. b), TUB	Restituzione alla gestione ordinaria (31 dicembre 2015)
Banca Popolare dell'Etna	18 aprile 2014 (1)	art. 70, lett. a) e b), TUB	Restituzione alla gestione ordinaria (30 novembre 2015)
Banca Padovana – Credito Cooperativo	5 maggio 2014	art. 70, lett. a) e b), TUB	Liquidazione coatta amministrativa (DM del 15 dicembre 2015)
Commercio e Finanza – Leasing & Factoring (Gruppo Carife)	5 maggio 2014	artt. 70, lett. a) e b), e 100, TUB	In corso
Escapital SGR	21 maggio 2014	art. 56, comma 1, lett. a), TUF	Liquidazione volontaria (31 marzo 2016)
CRU di Folgana	14 luglio 2014 (2)	art. 70, lett. a) e b), TUB	Restituzione alla gestione ordinaria (31 dicembre 2015)
Credito Trevigiano BCC	29 luglio 2014	art. 70, lett. a), TUB	Restituzione alla gestione ordinaria (31 ottobre 2015)
Banca Popolare delle Province Calabre	8 agosto 2014	art. 70, lett. b), TUB	In corso
Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti	5 settembre 2014	art. 70, lett. a), TUB	Risoluzione (prov. Banca d'Italia del 21.11.2015)
BCC di Cascina	1° ottobre 2014	art. 70, lett. a), TUB	Restituzione alla gestione ordinaria (31 dicembre 2015)
Prisma SGR	10 ottobre 2014	art. 56, comma 1, lett. a), TUF	In corso
BCC Brutia	20 ottobre 2014	art. 70, lett. a) e b), TUB	Liquidazione coatta amministrativa (DM del 18 febbraio 2016)
BCC di Terra d'Otranto	29 dicembre 2014	art. 70, lett. a), TUB	Restituzione alla gestione ordinaria (31 gennaio 2016)
Avviate nel 2015			
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	10 febbraio 2015	artt. 70, comma 1, lett. b), e 98, TUB	Risoluzione (prov. Banca d'Italia del 21 novembre 2015)
Gruppo Bancario Mediterraneo Holding (3)	1° ottobre 2015	artt. 70, comma 1, lett. a) e 98, commi 1 e 2, lett. a), TUB	In corso
Gruppo Bancario Mediterraneo Banca (3)	1° ottobre 2015	art. 70, comma 1, lett. a), TUB	In corso

(1) Decreto della Regione Siciliana. – (2) Delibera della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento. – (3) Procedura di intervento precoce adottata dall'autorità di vigilanza.

Gli accertamenti svolti dagli organi straordinari e le valutazioni effettuate dalla Banca d'Italia hanno fatto emergere lo stato di crisi irreversibile delle aziende, causato dalle consistenti perdite su crediti e da rilevanti problemi di liquidità; il patrimonio netto delle quattro banche è risultato non idoneo ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali o addirittura negativo.

Nonostante le iniziative promosse dai rispettivi organi straordinari, l'indisponibilità di altri intermediari a rilevare le quattro banche ha reso impraticabile una soluzione di mercato; l'intervento di sostegno dell'FITD non è stato possibile in quanto considerato aiuto di Stato dalla Commissione europea.

La risoluzione è stata quindi individuata quale unico rimedio necessario e proporzionato per il perseguimento degli obiettivi fissati dalla BRRD, anche tenuto conto del profondo radicamento delle banche nel tessuto economico locale¹⁰.

Per ciascuna delle quattro banche la risoluzione è stata attuata secondo un **programma** che ha previsto la costituzione di una bridge bank cui sono state conferite tutte le attività nonché i depositi, i conti correnti e le obbligazioni ordinarie. Grazie all'intervento del Fondo nazionale di risoluzione (cfr. il riquadro: *L'intervento del Fondo nazionale di risoluzione per le quattro banche sottoposte a risoluzione*) il capitale delle banche ponte è stato ricostituito fino a circa il 9 per cento del totale dell'attivo ponderato per il rischio. Le banche ponte sono provvisoriamente gestite, sotto la supervisione dell'Unità di risoluzione e gestione delle crisi, da amministratori designati dalla Banca d'Italia, che hanno l'impegno di venderle in tempi brevi al miglior offerente con procedure trasparenti e di mercato, per poi restituire al Fondo nazionale di risoluzione i ricavi della vendita.

L'INTERVENTO DEL FONDO NAZIONALE DI RISOLUZIONE PER LE QUATTRO BANCHE SOTTOPOSTE A RISOLUZIONE

Il Fondo nazionale di risoluzione è intervenuto nel 2015 per la copertura del deficit patrimoniale (1.750 milioni di euro) di quattro banche poste in liquidazione coatta amministrativa e per la sottoscrizione del capitale delle banche ponte e della bad bank costituite a seguito della risoluzione (rispettivamente 1.800 e 140 milioni).

La Banca d'Italia ha raccolto presso il sistema bancario i contributi ordinari per il 2015 (588 milioni) e quelli straordinari nella misura massima consentita (tre annualità, per 1.764 milioni); le ulteriori risorse occorrenti per l'intervento deriveranno dalla vendita delle quattro banche ponte e dalla gestione dei crediti in sofferenza da parte della bad bank.

La liquidità necessaria al Fondo per iniziare immediatamente a operare è stata anticipata dalle principali banche italiane, con le quali la Banca d'Italia ha stipulato un contratto di finanziamento ponte a tassi di mercato e con scadenza massima di 18 mesi per un importo complessivo di 4 miliardi, da corrispondere in tre tranches (rispettivamente 2.350, 1.550 e 100 milioni). La Cassa di Risparmio di Roma ha garantito le banche finanziatrici, impegnandosi a intervenire in caso di incapienza del Fondo.

Le prime due tranches sono state erogate il 20 novembre 2015; l'ultima non si è resa necessaria. L'importo della prima rata è stato restituito nel dicembre 2015, mentre quello della seconda sarà restituito entro maggio 2017.

¹⁰ Per maggiori approfondimenti, cfr. sul sito della Banca d'Italia: *L'attività di vigilanza della Banca d'Italia e la risoluzione delle crisi bancarie*.

I contributi raccolti a valere sul 2015 sono stati interamente utilizzati per attuare le azioni di risoluzione sopra indicate. Attualmente le attività del Fondo sono rappresentate dalle partecipazioni nelle quattro banche ponte; le passività sono costituite dal debito verso le banche finanziatrici.

È stata inoltre costituita un'unica bad bank (REV Gestione Crediti spa), intermediario finanziario iscritto all'albo unico ex art. 106 TUB, alla quale le banche ponte, nel febbraio 2016, hanno ceduto i prestiti in sofferenza delle quattro banche originarie.

Le quattro banche originarie sono state poste in liquidazione coatta amministrativa; le banche ponte ne hanno assunto la denominazione con l'aggettivo "Nuova" e ne proseguono l'attività; la bad bank resterà in vita per il tempo necessario a vendere o a realizzare le sofferenze alla stessa cedute.

Questa soluzione – ritenuta dalla Commissione europea compatibile con le norme sugli aiuti di Stato – ha consentito di: preservare la continuità delle funzioni essenziali (la gestione dei depositi bancari, il credito all'economia e i servizi di pagamento); tutelare i depositanti e la clientela; valorizzare le componenti positive delle banche; non porre oneri diretti a carico dello Stato.

Nel corso del 2016 sono state avviate le attività per la dismissione delle quattro banche ponte, con il supporto di consulenti esterni.

Le procedure di liquidazione coatta amministrativa

Dall'inizio del 2015 e fino al primo trimestre del 2016 sono state avviate 8 liquidazioni coatte amministrative che hanno interessato 7 banche (3 società per azioni, una popolare e 3 banche di credito cooperativo) e una SGR (tav. 4.2).

Tavola 4.2

Procedure di liquidazione coatta amministrativa		
INTERMEDIARIO	Data del DM	Presupposti
Axia Immobiliare SGR	23 giugno 2015	art. 57 TUF
Banca Romagna Cooperativa – CC Romagna Centro e Macerone	15 luglio 2015	art. 80 TUB
Banca delle Marche	9 dicembre 2015	art. 38 D.lgs. 180/2015
Cassa di Risparmio di Ferrara	9 dicembre 2015	art. 38 D.lgs. 180/2015
Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti	9 dicembre 2015	art. 38 D.lgs. 180/2015
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	9 dicembre 2015	art. 38 D.lgs. 180/2015
Banca Padovana Credito Cooperativo	15 dicembre 2015	art. 80 TUB
Banca Brutia Credito Cooperativo	18 febbraio 2016	art. 80 TUB

Le procedure sono state disposte dal MEF per irregolarità nell'amministrazione, violazioni normative e perdite di eccezionale gravità.

Le liquidazioni coatte amministrative delle banche sono state disposte in seguito a un periodo di amministrazione straordinaria e, in quattro casi, successivamente all'avvio delle procedure di risoluzione (cfr. il paragrafo: *Le procedure di risoluzione*). Nei confronti delle banche di credito cooperativo sono state autorizzate operazioni di cessione delle attività e passività aziendali con l'intervento dei fondi di categoria (Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo e Fondo di garanzia istituzionale).

È proseguita l'azione di impulso nei confronti degli organi delle procedure (commissari liquidatori e comitato di sorveglianza) per contenere i tempi e i costi delle liquidazioni.

Tra gennaio del 2015 e marzo del 2016 sono state dichiarate giudizialmente l'insolvenza e la liquidazione di 6 fondi comuni di investimento immobiliari; la Banca d'Italia ha rilasciato ai tribunali il parere di competenza e ha provveduto alla nomina dei liquidatori.

Nello stesso periodo si sono concluse 3 procedure di liquidazione coatta amministrativa, relative a una banca e a 2 SIM; è stato anche ultimato il processo liquidatorio di 2 fondi comuni di investimento e sono state autorizzate 7 operazioni di riparto e restituzione a favore di creditori sociali o di clienti.

Alla fine di marzo 2016 risultavano in corso 49 liquidazioni coatte amministrative relative a 25 banche, 11 SIM, una succursale di un'impresa di investimento francese, 10 SGR e 2 istituti di moneta elettronica (Imel), oltre a 16 procedure di liquidazione di fondi comuni di investimento.

L'attività sui piani di risoluzione

Nel suo ruolo di autorità di risoluzione nazionale la Banca d'Italia ha compiti connessi con la redazione, in via preventiva, dei piani di risoluzione delle banche italiane. Si tratta della stesura, in stretta cooperazione con l'SRB, dei piani di risoluzione di 14 banche significative, di 2 a operatività transfrontaliera e, sotto la piena responsabilità dell'Istituto, degli intermediari meno significativi (circa 550).

Nel corso del 2015 sono stati redatti i piani di risoluzione transitori per le 3 principali banche italiane; i documenti sono stati predisposti sulla base di uno schema semplificato definito dall'SRB, in vista della redazione di piani più completi e articolati a partire dal 2016. Per una di queste banche i lavori sono stati condotti nell'ambito di un team pilota (cfr. il riquadro: *I gruppi interni di risoluzione*).

La Banca d'Italia ha anche partecipato ai team pilota di 2 gruppi bancari europei con filiazioni significative in Italia.

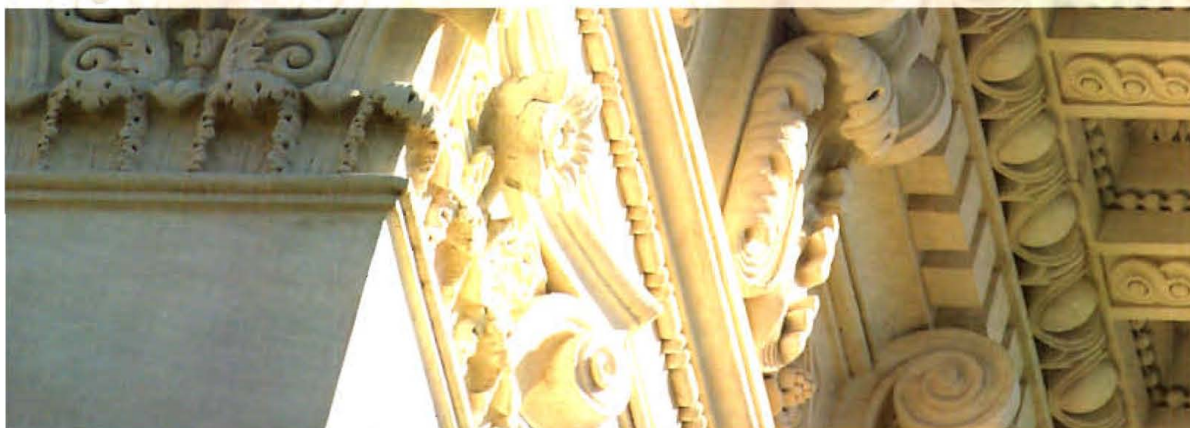
Per quanto riguarda le banche meno significative sono state definite, in cooperazione con l'SRB, le attività preliminari per l'identificazione degli intermediari per i quali sarà possibile redigere i piani di risoluzione semplificati e, nei primi mesi del 2016, è stata avviata la stesura dei piani stessi.

La Banca d'Italia è anche impegnata, in collaborazione con l'SRB, nelle attività propedeutiche alla creazione dei collegi di risoluzione per le banche con operatività in paesi non aderenti all'Unione bancaria.



5

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



Il ruolo della Banca d'Italia

La Banca d'Italia svolge attività di vigilanza, regolamentazione e indirizzo in materia di strumenti e sistemi di pagamento, di regolamento delle transazioni in titoli e di mercati rilevanti per la politica monetaria e la stabilità finanziaria. In particolare, attraverso un monitoraggio continuo e analisi ad hoc, la Banca verifica la regolarità del funzionamento e l'evoluzione strutturale dei sistemi e dei mercati vigilati; controlla che l'offerta di servizi di pagamento da parte degli intermediari avvenga in modo conforme alle norme; acquisisce le necessarie informazioni, anche attraverso incontri con gli esponenti aziendali delle società vigilate; effettua ispezioni.

Nell'esercizio di queste responsabilità l'Istituto concorre a promuovere l'efficienza del sistema finanziario, a tutelarne la stabilità e a mantenere la fiducia del pubblico nella moneta, perseguendo obiettivi di:

- a) tutela dell'affidabilità dei mercati, dei sistemi di pagamento e di regolamento dei titoli, per assicurarne il regolare funzionamento anche in presenza di shock di natura finanziaria o tecnico-operativa;
- b) promozione dell'efficienza nell'erogazione dei servizi di pagamento e di regolamento, per ridurre i costi di transazione per gli intermediari e gli utenti e per favorire l'innovazione di processo e di prodotto.

La Banca d'Italia rivolge attenzione alle esigenze dell'utenza, in particolare a quelle dei fruitori dei servizi di pagamento al dettaglio.

La dimensione internazionale

L'esercizio delle responsabilità sopra indicate presenta una marcata dimensione internazionale, determinata dalla crescente connessione tra sistemi finanziari nazionali; si ispira a **principi e standard** definiti dalle banche centrali e dalle autorità di controllo dei mercati nelle sedi di cooperazione internazionale.

La Banca d'Italia partecipa presso la BRI ai lavori del Comitato sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture dei mercati (**Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI**), che stabilisce i principi di regolamentazione e sorveglianza su sistemi e strumenti di pagamento, e del gruppo CPMI-Iosco (Organizzazione internazionale delle commissioni per i valori mobiliari), che si occupa di standard di sorveglianza sulle **infrastrutture dei mercati finanziari**.

Nell'ambito del Consiglio per la stabilità finanziaria (**Financial Stability Board, FSB**) la Banca contribuisce a predisporre linee di indirizzo globali per i mercati, in particolare in tema di liquidità dei mercati dei titoli di Stato, e per le relative infrastrutture. Partecipa inoltre agli approfondimenti sulle interconnessioni tra le infrastrutture di mercato e gli altri settori del sistema finanziario, nonché sui meccanismi di risoluzione delle infrastrutture stesse, allo scopo di consentire la gestione ordinata di eventuali crisi attraverso l'avvio di un processo che miri a evitare implicazioni di natura sistemica.

La Banca d'Italia partecipa alla sorveglianza cooperativa su SWIFT – fornitore tecnologico di servizi di rete e di trasporto dei messaggi finanziari su scala mondiale – e sul sistema di regolamento multivalutario Continuous Linked Settlement (CLS).

L'Istituto esercita con la **Consob** la sorveglianza condivisa sul sistema internazionale di codifica delle persone giuridiche (Legal Entity Identifier, LEI), strumento essenziale per riferire a singoli operatori l'attività sugli strumenti finanziari in modo affidabile e univoco a livello globale.

A livello europeo la Banca partecipa:

- a) anche in qualità di autorità nazionale di supervisione sui mercati e sulle infrastrutture di post-trading, al Comitato europeo per il rischio sistemico (**European Systemic Risk Board, ESRB**) responsabile della supervisione macroprudenziale del sistema finanziario dell'Unione europea. La Banca coordina in particolare un gruppo incaricato di predisporre le decisioni dell'ESRB in materia di **controparti centrali**;
- b) al Comitato per i sistemi di pagamento e regolamento (Payment and Settlement Systems Committee, PSSC) che si occupa della definizione sia di linee guida per i sistemi di pagamento e di regolamento dei titoli e per gli strumenti di pagamento al dettaglio sia di indicazioni di natura strutturale per il funzionamento delle infrastrutture gestite dall'Eurosistema. Dal 1° aprile 2016 il PSSC ha assunto la denominazione di Comitato per le infrastrutture di mercato e per i sistemi di pagamento (Market Infrastructures and Payments Committee) e le sue competenze in materia di infrastrutture gestite dall'Eurosistema sono state assunte dal Consiglio per le infrastrutture di mercato (**Market Infrastructure Board**, cfr. il capitolo 2: *Le funzioni di banca centrale*), cui la Banca partecipa;
- c) all'accordo di cooperazione tra le banche centrali e le autorità di controllo sui mercati finanziari per la sorveglianza su TARGET2-Securities (T2S) (cfr. il capitolo 2: *Le funzioni di banca centrale*).

La Banca d'Italia, con l'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA), presiede un gruppo incaricato di redigere gli standard tecnici e la normativa secondaria di attuazione prevista dalla nuova direttiva UE/2015/2366 sui servizi di pagamento (Revised Directive on Payment Services, PSD2).

La supervisione sui mercati rilevanti per la politica monetaria e la stabilità finanziaria e sulle infrastrutture di post-trading

Le banche gestiscono la liquidità scambiandosi fondi sui mercati monetari e ricorrendo ai mercati dei titoli, prevalentemente all'ingrosso, per l'acquisto e la vendita di strumenti finanziari. Turbolenze nei mercati o malfunzionamenti nelle fasi successive alla negoziazione (post-trading) possono alterare il regolare svolgimento degli scambi e ostacolare gli aggiustamenti di portafoglio con cui le banche gestiscono la liquidità, anche per fronteggiare esigenze di pagamento inattese. Gli effetti di questi eventi possono propagarsi in modo repentino, causare danni potenzialmente gravi alla stabilità dei singoli intermediari e dell'intero sistema finanziario, e in questo modo compromettere l'efficace trasmissione degli impulsi di politica monetaria.

Per queste ragioni l'ordinamento giuridico affida alla Banca la funzione di supervisione sui mercati e sulle infrastrutture di post-trading, con l'obiettivo di assicurare l'efficiente e ordinato svolgimento delle negoziazioni nei mercati, la stabilità dei processi relativi alle fasi successive alla negoziazione, il contenimento del rischio sistemico.

Questi obiettivi si integrano con quelli attribuiti alla Consob in tema di trasparenza e di tutela degli investitori.

La Banca d'Italia e la Consob hanno poteri di regolamentazione, autorizzano l'operatività delle società di gestione dei mercati e delle infrastrutture di post-trading, approvano le loro regole di funzionamento, possono condurre ispezioni e, in caso di gravi irregolarità, applicare sanzioni. In particolare, la Banca:

- a) verifica che i mercati più rilevanti per la politica monetaria e la stabilità finanziaria e i processi di post-trading operino in modo efficiente e sicuro;
- b) vigila sulla sana e prudente gestione delle società che gestiscono in Italia questi mercati (MTS spa¹, e-MID SIM spa) e i sistemi di post-trading (Monte Titoli spa e Cassa di compensazione e garanzia spa, CCG);
- c) nel nuovo assetto di vigilanza sulle controparti centrali europee, presiede e gestisce il collegio di supervisione su CCG spa e partecipa ai collegi di supervisione sulle controparti centrali europee rilevanti per l'Italia (LCH.Clearnet Ltd, LCH.Clearnet SA, Eurex Clearing AG ed EuroCCP N.V.).

Insieme alla Consob e al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), la Banca d'Italia è anche autorità competente per i titoli di Stato e per i credit default swap (CDS) sovrani; in tale veste assicura il rispetto del regolamento europeo sulle vendite allo scoperto (regolamento UE/2012/236) che contiene tra l'altro alcune limitazioni alle vendite allo scoperto degli strumenti finanziari e all'acquisto di CDS di emittenti sovrani.

La Banca collabora con il MEF per la valutazione dell'attività degli operatori specialisti in titoli di Stato sul mercato secondario all'ingrosso.

La sorveglianza sul sistema dei pagamenti

La Banca d'Italia esercita la funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti, sulla base di norme nazionali e comunitarie², attraverso poteri informativi, regolamentari, ispettivi e sanzionatori su:

¹ MTS spa gestisce il mercato all'ingrosso dei titoli di Stato, articolato in due comparti: uno interdealer (MTS cash) e uno destinato alla clientela istituzionale (BondVision).

² L'art. 127, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce al SEBC il compito di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento; l'art. 146 del Testo unico bancario (TUB) prevede che la Banca d'Italia eserciti la sorveglianza sul sistema dei pagamenti avendo riguardo al suo regolare funzionamento, alla sua affidabilità ed efficienza, nonché alla tutela degli utenti di servizi di pagamento.

- a) sistemi di pagamento all'ingrosso, che trattano operazioni di importo elevato, compreso il regolamento delle transazioni su strumenti finanziari. Eventuali disfunzioni al loro interno possono compromettere la capacità degli intermediari bancari e finanziari di adempiere gli obblighi di pagamento e di trasferimento della liquidità e riflettersi, quindi, sulla conduzione della politica monetaria e sulla stabilità finanziaria;
- b) sistemi di pagamento al dettaglio, come **BI-Comp** gestito dalla Banca d'Italia, che consentono il regolamento interbancario delle operazioni effettuate dalla clientela. Per dimensione e profili di rischio questi sistemi sono rilevanti per il buon esito delle transazioni commerciali e per il mantenimento della fiducia dei cittadini nella moneta e negli strumenti di pagamento elettronici alternativi al contante;
- c) servizi e strumenti di pagamento al dettaglio (carte di credito e di debito, bonifici, addebiti diretti e altri strumenti di pagamento via internet), la cui efficienza e sicurezza determinano vantaggi immediati per l'utenza (consumatori, imprese, Pubbliche amministrazioni), semplificano gli scambi commerciali, riducono i costi di transazione e favoriscono l'innovazione e la crescita economica;
- d) infrastrutture di information technology e di rete, la cui continuità di servizio costituisce una condizione fondamentale per il buon funzionamento dei sistemi di pagamento.

L'Istituto è autorità competente in Italia per la realizzazione dell'area unica dei pagamenti in euro (**Single Euro Payments Area, SEPA**) e garantisce il rispetto della disciplina europea sulle operazioni di pagamento con carta di credito o debito. La Banca ha istituito e presiede il Comitato pagamenti Italia, con l'obiettivo di rafforzare il dialogo sui temi chiave del mercato dei pagamenti nazionale e svolgere una funzione di raccordo con gli altri comitati a livello domestico ed europeo (cfr. il riquadro: *Il Comitato pagamenti Italia*).

IL COMITATO PAGAMENTI ITALIA

Il Comitato pagamenti Italia (CPI), presieduto dalla Banca d'Italia, riunisce rappresentanti delle diverse categorie interessate allo sviluppo di un mercato dei servizi di pagamento sicuro, innovativo e competitivo: Pubblica amministrazione, fornitori di servizi di pagamento, associazioni di categoria di consumatori e imprese, fornitori tecnologici. Ai lavori partecipano il Ministero dell'Economia e delle finanze, il Ministero dello Sviluppo economico e l'Agenzia per l'Italia digitale.

Nel 2015 il CPI ha verificato il completamento della SEPA (cfr. il paragrafo: *La SEPA e l'innovazione*) e ha promosso iniziative di sistema per ricavare dal codice identificativo del conto corrente (IBAN) le informazioni necessarie per effettuare pagamenti transfrontalieri. Sono state inoltre presentate due iniziative, avviate dall'Agenzia per l'Italia digitale, di particolare interesse per il sistema dei pagamenti nazionale:

- a) il Nodo dei pagamenti pubblici (PagoPA; cfr. il riquadro: *I pagamenti pubblici nell'Agenda digitale italiana* del capitolo 2), sistema che consente a cittadini

e imprese di effettuare i pagamenti verso le Pubbliche amministrazioni in modalità elettronica;

- b) il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese, per l'accesso sicuro ai servizi online della Pubblica amministrazione e dei privati.

Il CPI è inoltre impegnato negli sviluppi del quadro normativo europeo dei pagamenti al dettaglio e nei lavori del Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro (**Euro Retail Payments Board**, ERPB) sui servizi di pagamento innovativi – pagamenti contactless, instant (via internet o smartphone), pagamenti connessi con la fatturazione elettronica – secondo le logiche di armonizzazione previste dalla SEPA.

L'Istituto condivide con le altre banche centrali dell'Eurosistema la sorveglianza sui sistemi di pagamento all'ingrosso di rilevanza sistemica TARGET2 e Euro1 (gestiti rispettivamente dall'Eurosistema e da EBA Clearing), sul sistema di regolamento titoli T2S e sul sistema di pagamento al dettaglio STEP2 (sistema di compensazione paneuropeo per i pagamenti in euro gestito da EBA Clearing). A livello nazionale la Banca d'Italia esercita poteri di sorveglianza sulla componente domestica di TARGET2 e di T2S, verificandone livelli di attività, rischi finanziari e operativi, efficienza, rispondenza alle esigenze degli utenti.

La tutela della continuità di servizio della piazza finanziaria italiana

La Banca d'Italia presiede il Comitato per la continuità di servizio della **piazza finanziaria italiana** (Codise) che ha il compito di coordinare gli interventi in caso di crisi operative a livello domestico, compresi gli eventi di rilevanza locale e quelli con ricadute su segmenti specifici del sistema finanziario (tra i quali i circuiti per i pagamenti con carte).

Il Comitato, cui partecipano la Consob e gli operatori del settore finanziario rilevanti sul piano sistemico, è il punto di contatto per il SEBC in caso di crisi a livello europeo. Il Codise, in raccordo con le analoghe strutture in ambito internazionale, organizza e partecipa a test e simulazioni nazionali ed europee; promuove l'analisi delle minacce alla continuità operativa del sistema, incluse quelle di tipo informatico; dà impulso allo studio dei metodi di prevenzione e di controllo dei rischi.

Le attività svolte nel 2015

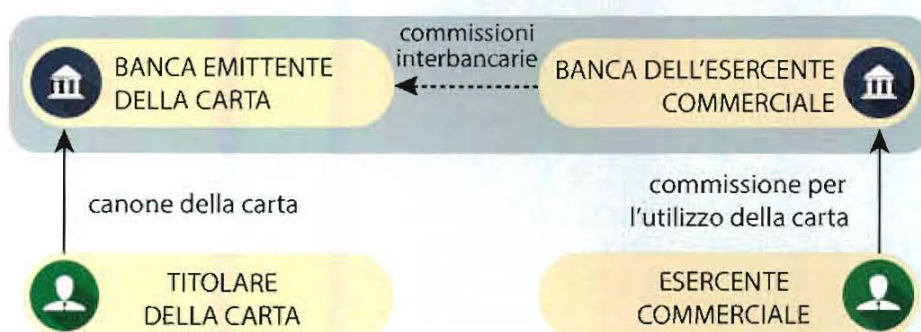
Durante lo scorso anno e nei primi mesi del 2016 sono state introdotte diverse novità normative in merito ai pagamenti al dettaglio. Nel giugno 2015 e nel gennaio 2016 sono entrati in vigore, rispettivamente, il regolamento sulle commissioni interbancarie delle carte di pagamento (cfr. il riquadro: *Il regolamento sulle commissioni interbancarie*) e la PSD2. I due testi costituiscono il pacchetto legislativo negoziato e in larga parte approvato nella seconda metà del 2014 durante la presidenza italiana del Consiglio europeo (cfr. il riquadro: *Il pacchetto legislativo sui servizi di pagamento* del capitolo 4 nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2014).

IL REGOLAMENTO SULLE COMMISSIONI INTERBANCARIE

Il regolamento UE/2015/751 contiene disposizioni volte a migliorare la trasparenza del mercato delle carte di pagamento, armonizzarne e ridurre il costo, aumentare le possibilità di scelta tra strumenti e servizi di pagamento.

In particolare le nuove disposizioni regolamentari intervengono sulle commissioni interbancarie che la banca dell'esercente commerciale corrisponde a quella che ha emesso la carta di pagamento; queste commissioni, addebitate agli esercenti, rappresentano la parte più consistente del costo di utilizzo delle carte e indirettamente gravano sui consumatori (figura).

Figura



Il regolamento stabilisce che dal 9 dicembre 2015 le commissioni interbancarie non possono superare lo 0,2 per cento del valore dell'operazione per le carte di debito e prepagate, e lo 0,3 per cento per le carte di credito. Questi massimali dimezzano le commissioni in precedenza applicate dai gestori dei circuiti di carte e favoriscono una riduzione dei costi per esercenti e consumatori.

Il regolamento inoltre:

- a) vieta l'applicazione di condizioni forfetarie (il divieto, finalizzato a una maggiore trasparenza sui costi dei singoli servizi, sarà in vigore dal 9 giugno 2016);

- b) prevede per gli esercenti l'ampliamento delle scelte dei metodi di pagamento;
- c) richiede agli Stati membri la designazione di autorità nazionali competenti per il controllo del rispetto delle disposizioni. La legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015) ha individuato nella Banca d'Italia l'autorità competente per le funzioni di controllo previste dal regolamento, previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a sua volta indicata quale autorità competente sulle pratiche commerciali scorrette.

Gli standard internazionali e la sorveglianza cooperativa su sistemi internazionali

I lavori dei gruppi internazionali cui la Banca partecipa per la definizione di principi e standard globali nel 2015 si sono incentrati su due temi: la capacità di reazione delle infrastrutture dei mercati ad attacchi informatici (cfr. il riquadro: *La cyber security nel settore finanziario*) e le misure per rafforzare ulteriormente la stabilità delle controparti centrali.

LA CYBER SECURITY NEL SETTORE FINANZIARIO

Le azioni di singoli individui o quelle di organizzazioni finalizzate a rendere indisponibili i sistemi e le reti informatiche o a violare integrità e riservatezza delle informazioni (minacce cyber) possono impedire la corretta erogazione dei servizi finanziari, con impatti sull'economia reale e sul sistema produttivo del Paese. Considerato l'alto livello di interdipendenza tra gli operatori del sistema finanziario, gli incidenti di questo tipo potrebbero in casi estremi minacciare la stabilità finanziaria.

Data la rilevanza dei possibili impatti di questi rischi, la Banca d'Italia partecipa a diverse iniziative che hanno lo scopo di assicurare la continuità di servizio della piazza finanziaria.

In ambito G7 l'Istituto, con il Ministero dell'Economia e delle finanze, partecipa al gruppo di lavoro sulla cyber security costituito con lo scopo di sviluppare un approccio comune, a livello globale, per la gestione di questi rischi per il sistema finanziario e di proporre eventuali raccomandazioni.

La Banca ha contribuito alla redazione della **guida** del gruppo congiunto CPMI-Iosco per migliorare la resilienza delle infrastrutture dei mercati a fronte di attacchi informatici (cyber resilience), vale a dire la capacità di queste infrastrutture di continuare a svolgere le funzioni essenziali anche in caso di attacco con impatti significativi sui propri sistemi informatici. Il documento è stato reso disponibile per la consultazione nel novembre scorso e la sua pubblicazione finale è attesa prima dell'estate.

A livello europeo, nel quadro delle nuove regole sui servizi di pagamento (direttiva UE/2015/2366, Revised Directive on Payment Services, PSD2) e sulla sicurezza delle reti e dell'informazione (Network and Information Security, NIS), sono in corso di definizione modalità armonizzate di segnalazione degli incidenti alle autorità competenti; la Banca d'Italia partecipa ai lavori per la definizione dei requisiti operativi.

La Banca ha inoltre condotto, con il coinvolgimento dei principali operatori finanziari nazionali, uno studio per la realizzazione di una struttura – di natura cooperativa e con adesione volontaria di intermediari e infrastrutture del sistema finanziario – per lo scambio delle informazioni e per l'analisi congiunta delle minacce cyber; sulla base dei risultati sono in corso contatti con l'Associazione bancaria italiana (ABI) per definire le modalità operative. Questa struttura è destinata ad agire come principale punto di contatto tra il settore bancario e le istituzioni italiane per la cyber security e, nel futuro, a estendere la propria attività a tutti gli operatori del settore finanziario.

Gli standard per le controparti centrali. – La Banca ha contribuito agli approfondimenti che il gruppo congiunto CPMI-Iosco sta conducendo con l'obiettivo di rafforzare la stabilità delle controparti centrali (CCP) e agevolare l'uniformità di applicazione a livello internazionale delle norme di settore. In particolare il gruppo: (a) ha effettuato un'analisi comparata dei sistemi di controllo dei rischi utilizzati da circa 30 CCP insediate in giurisdizioni diverse, tra cui quella italiana; (b) ha verificato la conformità di 10 CCP attive nel comparto dei derivati ai principi di sorveglianza per le infrastrutture dei mercati finanziari (Principles for Financial Market Infrastructures, PFMI); (c) ha individuato esigenze di integrazione di alcuni PFMI. I lavori si concluderanno con la definizione di linee guida volte a rafforzare la gestione dei rischi da parte delle controparti centrali in maniera omogenea a livello globale.

Nell'aprile 2015 l'FSB ha approvato un piano di lavoro per dare organicità alle diverse attività volte a rafforzare la stabilità delle CCP. Il piano analizza le interdipendenze tra controparti centrali e banche e distingue le linee di intervento relative alla normale operatività di una CCP sia da quelle attinenti alla fase di recupero successiva a uno stress finanziario (ad es. copertura delle perdite derivanti dall'insolvenza di un partecipante), sia da quelle riguardanti la risoluzione di una CCP in caso di perdite superiori alle sue capacità finanziarie.

Gli standard per le operazioni di finanziamento garantite da titoli. – La Banca ha partecipato agli approfondimenti condotti dall'FSB per la raccolta e l'aggregazione, a livello globale, dei dati sulle operazioni pronti contro termine e di prestito titoli. In ambito europeo il 25 novembre 2015 è stato emanato il regolamento UE/2015/2365 che mira a migliorare la trasparenza di queste operazioni. Il regolamento prevede che le controparti segnalino giornalmente a un trade repository i dettagli delle singole operazioni di finanziamento garantite da titoli. È in corso la definizione degli standard tecnici di attuazione.

Gli standard per i pagamenti al dettaglio. – I lavori della task force copresieduta dalla Banca d'Italia presso l'EBA si sono concentrati sulle disposizioni finalizzate a innalzare il livello di sicurezza per i pagamenti elettronici, a rafforzare la cooperazione tra autorità in caso di prestazione di servizi di pagamento su base transfrontaliera e a favorire la concordanza nel settore dell'elaborazione dei dati delle carte di pagamento.

L'Istituto collabora con lo European Forum on the Security of Retail Payments (SecuRe Pay Forum), che si occupa di sviluppare conoscenze e condividere iniziative in materia di sicurezza tecnica dei pagamenti elettronici, con l'obiettivo di ridurre i rischi di frode e di aumentare la fiducia degli utenti; nel 2015 la Banca ha partecipato ai gruppi di lavoro per coadiuvare l'EBA nell'attuazione di alcune prescrizioni della PSD2.

La sorveglianza su CLS e su SWIFT. – Nell'ambito del Comitato di sorveglianza sul sistema di regolamento multivalutario Continuous Linked Settlement (CLS), la Banca d'Italia ha contribuito agli approfondimenti sulla solidità della struttura tecnologica del sistema. L'Istituto ha anche collaborato all'analisi della strategia di protezione dagli attacchi cyber adottata da SWIFT (fornitore tecnologico a livello mondiale di servizi di rete per il trasporto dei messaggi finanziari).

La supervisione sui mercati e sulle società di gestione

Nell'ambito della BRI, la Banca d'Italia ha fornito il proprio contributo a due approfondimenti sui mercati del reddito fisso, collaborando a elaborare indicatori del rischio di liquidità e possibili indirizzi di policy, anche sulla base dell'esperienza italiana, caratterizzata da un buon livello di automazione degli scambi. Il **primo approfondimento** ha riguardato la liquidità dei mercati del reddito fisso e ha evidenziato come questi mercati stiano attraversando una fase di diminuita liquidità per fattori di ordine sia strutturale (quali la tecnologia e la regolamentazione), sia congiunturale (come la politica monetaria). Il **secondo approfondimento** ha esplorato gli impatti della diffusione della negoziazione elettronica sulla struttura, sul funzionamento e sulla liquidità dei mercati del reddito fisso.

Nel 2015 le condizioni di liquidità e di efficienza dei mercati all'ingrosso sui titoli di Stato sono risultate soddisfacenti, nonostante la maggiore volatilità osservata durante i mesi estivi, in larga parte legata alla situazione economica e finanziaria della Grecia. Rispetto all'anno precedente le transazioni sono diminuite del 18 per cento nel comparto interdealer (MTS cash) e dell'11 per cento in quello destinato alla clientela istituzionale (BondVision).

L'azione di supervisione della Banca si è concentrata sui rischi per la stabilità finanziaria derivanti dall'evoluzione nella struttura dei mercati finanziari e, in particolare, sugli effetti dei cambiamenti nel comportamento degli operatori indotti dal basso livello dei tassi di interesse e dalle nuove regolamentazioni. Un approfondimento sul legame tra il mercato secondario e quello dei futures sul BTP decennale mostra come tale collegamento, fisiologico ed efficiente in situazioni normali, possa trasmettere rapidamente gli shock di liquidità tra i due mercati, accentuando la volatilità infragiornaliera delle quotazioni in condizioni di stress. È inoltre proseguita l'analisi dell'operatività dei **market maker** nel mercato MTS cash; la loro ridotta propensione ad assumere posizioni può determinare forti oscillazioni dei prezzi nel caso in cui prevalgano smobilizzi repentini di attività.

La vigilanza sulle società di gestione, che utilizza le informazioni acquisite attraverso i tradizionali strumenti di vigilanza cartolare e i periodici incontri con gli esponenti aziendali, ha dedicato particolare attenzione ai progetti strategici avviati da MTS spa ed

e-MID spa. Specifici interventi hanno riguardato l'iniziativa di espansione del Gruppo MTS negli Stati Uniti e la conformità di entrambe le società di gestione alle *Linee guida in materia di continuità operativa delle infrastrutture di mercato* emanate dalla Banca d'Italia.

Nel 2015 l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority, ESMA) ha verificato l'applicazione della normativa in materia di *vendite allo scoperto*; l'attività di controllo esercitata in tale ambito dalla Banca d'Italia e dalla Consob, autorità competenti per il nostro paese, è stata valutata conforme alle linee guida emanate dall'ESMA.

La supervisione sui sistemi di post-trading e sulle società di gestione

In Italia i sistemi di post-trading sono gestiti da CCG spa, che offre servizi di controparte centrale in diversi mercati finanziari, e da Monte Titoli spa, depositario centrale italiano responsabile dei servizi di gestione accentrata e regolamento dei titoli. Nel 2015 l'operatività dei sistemi è risultata regolare. L'attività del collegio di supervisione su CCG spa si è concentrata nell'anno sulla verifica dei requisiti prudenziali, organizzativi e di trasparenza previsti dal regolamento europeo sulle controparti centrali.

I lavori di valutazione della conformità della piattaforma T2S ai requisiti internazionali, cui la Banca ha partecipato sin dal 2011 insieme con le altre banche centrali dell'Eurosistema, l'ESMA e le autorità competenti per la vigilanza sui depositari centrali aderenti a T2S, non hanno fatto emergere lacune significative nel corso del 2015.

L'attività di vigilanza su Monte Titoli spa ha riguardato la verifica dell'adeguatezza degli adattamenti operativi e contrattuali predisposti dalla società in vista dell'utilizzo, a partire dal 31 agosto 2015, della nuova piattaforma di regolamento (cfr. il capitolo 2: *Le funzioni di banca centrale*). Fino a tale data la Banca aveva monitorato l'efficienza del preesistente sistema di regolamento Express II, conducendo controlli infragiornalieri sulla regolarità di funzionamento dei cicli di regolamento e, in particolare, sull'andamento delle operazioni non regolate alla scadenza contrattuale (fails); queste ultime hanno rappresentato, in media, il 2,1 per cento del totale delle operazioni immesse nel sistema di regolamento. Con il passaggio a T2S, in linea con le attese, la percentuale di fails non ha registrato significativi cambiamenti.

D'intesa con la Consob, la Banca: (a) ha aggiornato il provvedimento che disciplina i servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari per renderlo coerente con l'avvio di T2S; (b) ha approvato le modifiche ai regolamenti operativi dei sistemi di regolamento e di gestione accentrata di Monte Titoli spa, che hanno recepito le nuove regole di funzionamento; (c) ha emanato il *provvedimento* di designazione del servizio di liquidazione gestito da Monte Titoli spa e operato mediante la piattaforma T2S, revocando i sistemi di regolamento in precedenza gestiti dalla medesima società.

La Banca, insieme alla Consob, ha collaborato con il MEF per la definizione degli interventi normativi necessari per dare attuazione nell'ordinamento italiano al regolamento UE/2014/909 sui depositari centrali e alle nuove normative in materia di mercati degli strumenti finanziari, vale a dire alla direttiva UE/2014/65 (MiFID2) e al regolamento UE/2014/600 (MiFIR).