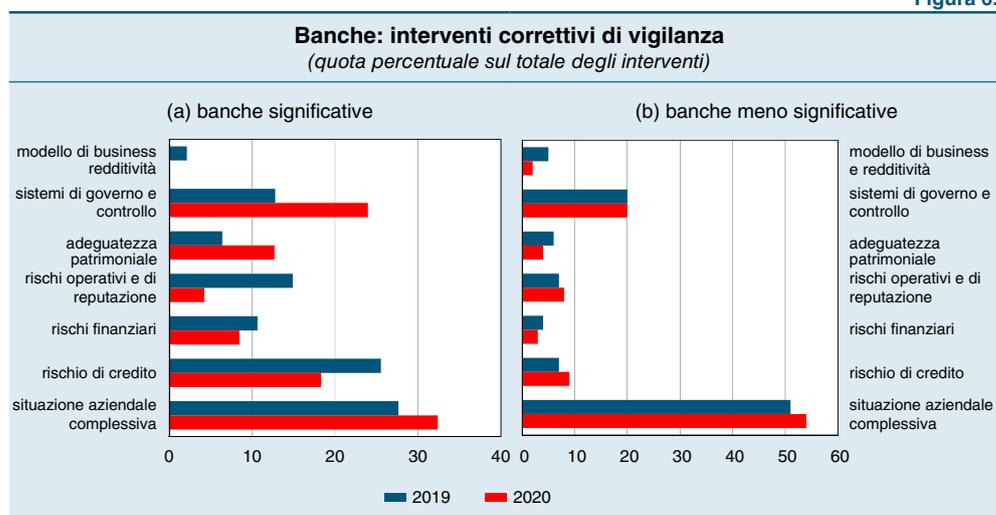


svolte sulle banche meno significative sono cresciute del 17 per cento in relazione agli interventi di natura preventiva realizzati per aumentare il grado di consapevolezza degli intermediari sulle vulnerabilità, anche legate allo scenario pandemico.

Nel 2020 gli interventi correttivi<sup>52</sup> per le banche significative hanno riguardato prevalentemente la situazione aziendale complessiva, i sistemi di governo e controllo e il rischio di credito. Quelli effettuati nei confronti delle banche meno significative si sono concentrati soprattutto sulla situazione aziendale complessiva, compreso il rischio di credito, la governance e i sistemi di controllo (fig. 6.4).

Figura 6.4



*Misure di intervento precoce.* – Le misure di intervento precoce – che includono l’amministrazione straordinaria – hanno lo scopo di ricondurre l’intermediario a una situazione di sana e prudente gestione, prima di giungere a una crisi irreversibile che richieda l’intervento dell’autorità di risoluzione.

Il 16 aprile 2020, su proposta della Banca d’Italia, l’Assessore dell’economia della Regione Siciliana ha sottoposto ad amministrazione straordinaria la Banca di Credito Peloritano spa; l’Istituto ha assunto il provvedimento di nomina degli organi della procedura che si sono insediati il successivo 17 aprile. Il 26 agosto 2020 la Banca d’Italia ha disposto l’amministrazione straordinaria della Invest Banca spa e ha nominato i commissari straordinari e i componenti del comitato di sorveglianza.

Il 30 marzo 2020 il Consiglio direttivo della BCE ha prorogato di sei mesi l’amministrazione straordinaria della BCC di San Biagio Platani<sup>53</sup>; la procedura

<sup>52</sup> Gli interventi correttivi richiesti alle banche includono: l’assegnazione di obiettivi specifici; l’imposizione di correttivi nelle materie oggetto di regolamentazione (organizzazione e controlli interni, adeguatezza patrimoniale, partecipazioni detenibili, contenimento dei rischi, informativa al pubblico) oppure limitazioni operative e divieti; l’adozione di misure per sanare o risolvere irregolarità, inerzie o inadempienze; l’adozione di misure di intervento precoce e di carattere straordinario.

<sup>53</sup> L’intermediario fa parte del gruppo cooperativo ICCREA.

si è conclusa il 30 settembre 2020 con la fusione per incorporazione nella BCC “G. Toniolo” di San Cataldo.

*La conclusione della procedura di amministrazione straordinaria della Banca Popolare di Bari.* – Il 29 giugno 2020 l’assemblea dei soci della Banca Popolare di Bari (BPB) ha approvato la trasformazione dell’intermediario in società per azioni e l’aumento di capitale sottoscritto dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD) e dall’MCC; contestualmente il FITD ha trasferito all’MCC le sue azioni a un prezzo simbolico. L’intervento dell’MCC – che a seguito della ricapitalizzazione detiene circa il 97 per cento del capitale della BPB – è stato effettuato in conformità con la disciplina sugli aiuti di Stato e in coerenza con le finalità istituzionali individuate nel DL 142/2019, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento.

Il rafforzamento patrimoniale ha consentito di superare i presupposti del provvedimento di amministrazione straordinaria (gravi perdite patrimoniali) disposto dalla Banca d’Italia il 13 dicembre 2019; la procedura si è conclusa il 15 ottobre 2020 con la nomina dei nuovi organi sociali della BPB.

*I principali provvedimenti.* – Nel 2020 i provvedimenti amministrativi per le banche significative sono nel complesso diminuiti. Vi è stato un calo anche nei provvedimenti relativi al rimborso o riacquisto di strumenti patrimoniali propri (15, a fronte dei 251 dell’anno precedente), soprattutto nei confronti delle banche di credito cooperativo confluite nel 2019 nei due gruppi cooperativi significativi vigilati dalla BCE (tav. 6.3).

I provvedimenti di natura prudenziale sono stati 84, di cui 8 per le banche significative e 76 per quelle meno significative. Per le prime hanno riguardato sia l’imposizione di limiti regolamentari più restrittivi – anche nella forma di coefficienti di ponderazione per il rischio più rigorosi – sia la revoca di precedenti misure restrittive nei confronti di alcuni intermediari. Il dato relativo alle banche meno significative si riferisce ai provvedimenti di decisione sul capitale adottati<sup>54</sup>.

*L’IPS delle casse Raiffeisen.* – Il 4 novembre 2020 la Banca d’Italia ha riconosciuto lo schema di protezione istituzionale (*institutional protection scheme*, IPS), costituito da Cassa Centrale Raiffeisen, 39 casse Raiffeisen e RK Leasing srl. L’IPS Raiffeisen è gestito da RIPS, una società cooperativa partecipata in misura paritaria da tutte le casse aderenti, il cui statuto, unitamente a due regolamenti attuativi dello stesso, definisce le regole contrattuali essenziali per il funzionamento del sistema istituzionale (i cosiddetti atti di autoregolamentazione). L’IPS prevede da un lato un sistema di classificazione e monitoraggio dei rischi delle singole entità e dell’IPS nel suo complesso per intercettare tempestivamente eventuali anomalie, dall’altro un fondo di tutela per assicurare la liquidità e la solvibilità dei membri dell’IPS stesso. Il fondo è finanziato dai membri

<sup>54</sup> Con il provvedimento amministrativo di decisione sul capitale sono fissati per l’intermediario coefficienti patrimoniali vincolanti – ed eventualmente target di capitale – più elevati rispetto a quelli normativamente previsti, in relazione al complesso dei rischi assunti in condizioni ordinarie e di stress. Il provvedimento è assunto a conclusione del processo SREP con la periodicità minima, differenziata per classi di priorità in ossequio al principio di proporzionalità.

Tavola 6.3

<b>Banche: principali provvedimenti</b>				
	Banche significative		Banche meno significative	
	2019	2020	2019	2020
<b>Amministrativi</b>				
Modifiche statutarie	23	31	34	42
Rimborso o riacquisto di strumenti patrimoniali propri	251	15	21	27
Fusioni, incorporazioni, scissioni e cessioni	16	16	4	4
Acquisizioni di partecipazioni da parte di banche	5	7	11	8
Insediamiento e libera prestazione di servizi in paesi extra UE; servizi di investimento	5	7	–	5
<b>Totale</b>	<b>300</b>	<b>76</b>	<b>70</b>	<b>86</b>
<b>Prudenziali</b>				
Imposizione di limiti regolamentari più restrittivi	8	5	30	76
Convocazione degli organi sociali	–	–	–	–
Revoca di precedenti misure restrittive	1	3	1	–
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>31</b>	<b>76</b>

dell'IPS sia attraverso i versamenti annuali sia nella forma di impegni finanziari. La determinazione delle risorse del fondo è effettuata mediante prove di stress annuali.

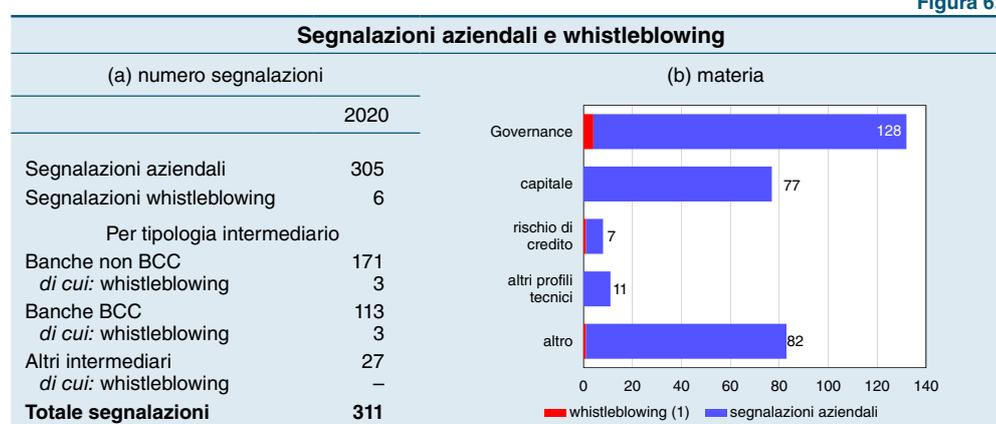
*I controlli di secondo livello sulla qualità dell'attività di supervisione.* – È proseguito lo sforzo di miglioramento della qualità dell'azione di vigilanza a livello nazionale e nell'ambito dell'SSM. A livello nazionale l'attività di *quality assurance* ha individuato ambiti per potenziare lo scambio di informazioni e il coordinamento dell'azione di vigilanza, per rendere la stessa più tempestiva e promuovere l'uso più flessibile delle risorse. Nell'ambito dell'SSM, la Banca d'Italia ha partecipato alle iniziative di semplificazione e innovazione dei processi di lavoro con particolare attenzione per le opportunità offerte dalle tecnologie informatiche avanzate.

*Le segnalazioni aziendali e whistleblowing.* – Attraverso le segnalazioni aziendali e whistleblowing<sup>55</sup> i cittadini possono informare la Banca d'Italia di possibili violazioni

<sup>55</sup> Per whistleblowing si intendono le segnalazioni trasmesse da dipendenti o collaboratori di una banca o di un altro intermediario vigilato dall'Istituto. La Banca d'Italia assicura la riservatezza dei dati personali del segnalante, anche al fine di tutelare quest'ultimo da possibili ritorsioni, come previsto dalla normativa in materia (art. 52-ter del Testo unico bancario, art. 4-duodecies del Testo unico della finanza e L. 179/2017). L'identità del segnalante viene resa nota esclusivamente all'Autorità giudiziaria qualora questa ne faccia richiesta nell'ambito di indagini o procedimenti penali avviati in relazione ai fatti oggetto della segnalazione.

della normativa o di anomalie gestionali da parte di un intermediario vigilato; queste segnalazioni rappresentano per l'Istituto un'importante fonte di informazioni, utile a migliorare l'azione di vigilanza<sup>56</sup>. Nel 2020 sono state trasmesse alla Banca d'Italia 311 segnalazioni aziendali, di cui 6 whistleblowing; oltre il 91 per cento delle segnalazioni (284) e il totale dei whistleblowing pervenuti hanno riguardato le banche. La maggior parte delle segnalazioni si è concentrata su tematiche attinenti alla governance (128) e al capitale (77); significative anche quelle riferite a operazioni societarie (12) e al rispetto della normativa antiriciclaggio (5). Con i whistleblowing sono stati portati all'attenzione dell'autorità problemi relativi alla governance (4), al rischio di credito (1), a comportamenti anomali e malversazioni nei confronti della clientela (1; fig. 6.5).

Figura 6.5



(1) I whistleblowing fanno riferimento: 4 alla governance, uno al rischio di credito e uno ad altro.

### *I controlli sugli intermediari finanziari non bancari*

Alla fine del 2020 erano iscritti nei relativi albi 166 società di gestione del risparmio (SGR), 39 società di investimento a capitale fisso (Sicaf), 64 società di intermediazione mobiliare (SIM), 12 gruppi di SIM, 201 intermediari finanziari, 45 IP<sup>57</sup>, 9 Imel (tav. 6.4). Erano inoltre censiti 12 operatori del microcredito, 34 società fiduciarie, 575 operatori professionali in oro e 274 confidi minori.

L'azione di supervisione è stata rafforzata per valutare gli impatti della pandemia sugli intermediari, nonché l'efficacia delle iniziative intraprese e dei presidi per la continuità aziendale. È emerso che il lavoro a distanza non ha inciso sulla continuità dei servizi alla clientela e sulla fornitura dei servizi offerti dai provider esterni.

<sup>56</sup> Le segnalazioni possono essere inviate attraverso la piattaforma *Servizi online per il cittadino* (cfr. il paragrafo: *Gli altri servizi per i cittadini* del capitolo 13).

<sup>57</sup> Il dato comprende anche 6 ibridi finanziari (ossia intermediari finanziari, già iscritti nel relativo albo, autorizzati a prestare servizi di pagamento a valere su patrimoni destinati) e 2 prestatori del servizio di informazione sui conti (*account information service providers*, AISP), istituti di pagamento iscritti in una sezione speciale dell'albo previsto dall'art. 114-septies del Testo unico bancario (cfr. il riquadro: *I nuovi servizi di pagamento: modelli di business, rischi e controlli*).

Tavola 6.4

Intermediari finanziari non bancari: azione di vigilanza								
	Analisi a distanza		Confronti		Lettere (1)		Totale attività	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gestori di OICR	676	869	116	127	17	40	809	1.036
SIM	367	389	30	15	9	18	406	422
Intermediari finanziari	1.040	1.206	94	151	60	186	1.194	1.543
IP e Imel italiani	189	250	38	53	48	34	275	337
IP e Imel comunitari	12	18	8	10	11	454	31	482
<b>Totale</b>	<b>2.284</b>	<b>2.732</b>	<b>286</b>	<b>356</b>	<b>145</b>	<b>732</b>	<b>2.715</b>	<b>3.820</b>

(1) L'incremento delle lettere agli IP e Imel comunitari rispetto all'anno precedente è legato principalmente alle interlocuzioni con gli intermediari del Regno Unito operanti in Italia in vista della Brexit.

Nel comparto dei pagamenti l'emergenza ha comportato riduzioni dei volumi e delle transazioni, soprattutto per i soggetti la cui attività è collegata ai settori più colpiti dalla crisi o che hanno sospeso l'operatività durante la pandemia. La diminuzione del turnover e quindi della redditività ha interessato anche gli intermediari che erogano crediti. Il rallentamento dell'attività giudiziaria ha inoltre inciso sulle attività di recupero degli operatori specializzati in cartolarizzazioni (*servicers*) e delle società specializzate nell'acquisto e nella gestione dei crediti deteriorati (*bad finance*). L'abrogazione del limite dei finanziamenti diretti erogabili dai confidi ne ha comportato un aumento significativo.

La Banca d'Italia ha condotto rilevazioni per misurare gli impatti dell'emergenza sanitaria sulla liquidità e sull'andamento dei rimborsi dei fondi aperti, sull'adeguatezza dei sistemi di gestione dei rischi di liquidità dei fondi e sulla loro capacità di rispondere prontamente agli shock. Dalle verifiche è emerso un quadro di sostanziale adeguatezza, ma anche alcuni ambiti di miglioramento per i quali l'Istituto ha sollecitato interventi correttivi.

Il monitoraggio sulle SIM ha evidenziato un incremento dei costi soprattutto per le attività da remoto, una riduzione della raccolta e della performance nel comparto delle gestioni, un recupero dei volumi per gli operatori attivi nel trading online o nella negoziazione in conto proprio.

*La vigilanza sui gestori di organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR)<sup>58</sup>.* – Lo scorso anno sono stati autorizzati 19 intermediari (di cui 8 Sicaf); la quasi totalità (17) di essi intende operare esclusivamente nell'ambito dei fondi alternativi<sup>59</sup>. La valutazione della situazione tecnica e organizzativa dei gestori di OICR è in prevalenza favorevole (circa il 62 per cento, in linea con l'anno precedente). A livello generale la dotazione patrimoniale degli intermediari si conferma adeguata, in media al di sopra dei requisiti minimi regolamentari. Persistono debolezze sui profili reddituali e operativi nel comparto dei fondi chiusi, dove operano gestori di minore dimensione.

<sup>58</sup> In questa categoria rientrano le SGR, le società di investimento a capitale variabile (Sicav) e le Sicaf.

<sup>59</sup> La maggioranza (12) sono gestori di piccola dimensione, intenzionati a rimanere al di sotto delle soglie operative per beneficiare di un regime di vigilanza semplificato e in prevalenza riconducibili ai comparti del private equity (9).

Specificata attenzione è stata prestata ai rischi reputazionali e legali dei gestori che offrono a clientela non professionale fondi chiusi orientati all'investimento in piccole e medie imprese.

*La vigilanza sulle SIM.* – Le SIM italiane rappresentano una quota contenuta del mercato dei servizi di investimento e concentrano l'attività nella gestione di portafogli, collocamento e consulenza.

I controlli effettuati hanno evidenziato un miglioramento della situazione tecnica e organizzativa delle SIM; il 64 per cento delle valutazioni è positiva (a fronte del 56 del 2019), grazie all'ingresso di nuovi operatori più strutturati e alla conclusione di diverse operazioni di aggregazione. La patrimonializzazione delle SIM è elevata e in crescita, pur in un contesto di intermediari dalle modeste dimensioni operative; la redditività è in contrazione per la riduzione degli utili di alcuni soggetti. Sono stati rilasciati alla Consob tre pareri positivi per l'autorizzazione alla prestazione di servizi e attività di investimento; la Banca d'Italia ha posto in amministrazione straordinaria una SIM.

*La vigilanza su IP e Imel.* – Le valutazioni SREP sulla situazione tecnica e organizzativa degli operatori del comparto sono in prevalenza non favorevoli, soprattutto a causa di difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi strategici e dei conseguenti riflessi sulla redditività, di debolezze nella governance e di carenze nei presidi dei rischi operativi e di antiriciclaggio. In relazione a tali aspetti sono stati effettuati specifici interventi di vigilanza. Nel 2020 sono stati autorizzati un Imel, 6 IP (di cui 2 AISP); un IP è stato cancellato a seguito di incorporazione in un altro soggetto.

Con riferimento agli IP e agli Imel comunitari operanti in Italia, la Banca ha condotto approfondimenti sulla loro operatività nel nostro paese, verifiche sull'istituzione dei punti di contatto centrale richiesti dalla normativa antiriciclaggio, interventi per garantire il rispetto degli obblighi segnalatici e interlocuzioni per la gestione ordinata della Brexit.

*La vigilanza sugli intermediari finanziari.* – Gli intermediari finanziari sono attivi soprattutto nei servizi di finanziamento a famiglie e imprese (factoring, leasing, erogazione di garanzie, credito al consumo, prestito su pegno), nell'acquisto e nella gestione di crediti deteriorati (*bad finance*) e nelle cartolarizzazioni (*servicers*). Nel 2020 sono stati autorizzati 6 intermediari e ne sono stati cancellati 8. A 2 di questi ultimi è stata revocata l'autorizzazione in conseguenza di gravi irregolarità e violazioni, uno ha rinunciato all'autorizzazione e 5 sono stati oggetto di operazioni di incorporazione. Nel ciclo SREP 2020 il 48 per cento delle società (43 nel 2019) si è collocato in area sfavorevole. I giudizi negativi dipendono principalmente dalla contenuta redditività, in conseguenza di difficoltà di mercato, da carenze nella governance e nei controlli interni, oltre che nel presidio dei rischi operativi, soprattutto nel comparto dei *servicers*<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Nell'ambito dell'attività di vigilanza relativa all'emergenza Covid-19, riscontrata la necessità di un più elevato grado di accuratezza e di coerenza dei dati relativi alle operazioni di cartolarizzazione, la Banca d'Italia ha chiesto di condurre una verifica straordinaria sulle segnalazioni.

Per i confidi la debolezza reddituale ha assunto connotati strutturali e continua a essere influenzata dagli alti costi operativi. I fondi propri appaiono generalmente adeguati a coprire i rischi assunti.

Nello svolgimento dell'attività di supervisione sugli intermediari non bancari, nel corso del 2020 sono stati adottati oltre 700 provvedimenti (tav. 6.5)<sup>61</sup>.

Tavola 6.5

<b>Gestori, OICR, SIM e gruppi di SIM, IP e Imel, intermediari finanziari: provvedimenti</b>		
	2019	2020
Gestori e OICR	370	396
SIM e gruppi di SIM	54	41
Intermediari finanziari	133	230
IP e Imel	53	49
<b>Totale</b>	<b>610</b>	<b>716</b>

*I controlli sugli altri operatori.* – Il comparto degli operatori di microcredito non registra sviluppi significativi e l'attività di vigilanza ha evidenziato una persistente situazione di debolezza strutturale e reddituale. In esito ad accertamenti ispettivi, è stato cancellato un operatore per gravi violazioni di legge e per il venire meno dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco.

La Banca d'Italia ha ricevuto 45 comunicazioni relative all'avvio dell'attività di operatori professionali in oro (27 nel 2019); ne ha cancellati 11 per cessazione dell'attività. Sono state esaminate 4 istanze di operatività delle società fiduciarie iscritte nella sezione separata dell'albo degli intermediari finanziari.

*La vigilanza sull'OAM e sull'OCM.* – Il ciclo annuale di valutazione sull'operato dell'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (OAM) ha confermato un assolvimento delle finalità istituzionali sostanzialmente soddisfacente. Nel 2020 si è conclusa la trasformazione giuridica dell'OAM da associazione in fondazione.

A febbraio del 2020 è diventato operativo l'Organismo dei confidi minori (OCM), incaricato della tenuta del nuovo elenco. Analogamente a quanto previsto per l'OAM, l'OCM si avvale di autonomi poteri di accertamento e di intervento, sotto il controllo della Banca d'Italia; quest'ultima ha cessato di ricevere nuove istanze di iscrizione nella sezione dei confidi minori e ha dismesso la tenuta del proprio elenco.

<sup>61</sup> Si è trattato per lo più di variazioni degli assetti proprietari e di modifiche dell'operatività, oltre che dell'esame di comunicazioni preventive di esternalizzazione di importanti funzioni operative.

*Le ispezioni.* – L'Istituto ha condotto 20 ispezioni su intermediari finanziari non bancari (tav. 6.6); di queste, 7 sono state svolte da personale delle Filiali presso SGR e altri intermediari di dimensione contenuta.

Tavola 6.6

Intermediari finanziari non bancari: ispezioni			
VOCI	2019	2020	
Gestori di OICR	12	7	
<i>di cui:</i> per verifiche di compliance	–	1	
SIM	9	1	
Altri intermediari	44	12	
<i>di cui:</i> per validazioni modelli interni	1	–	
per verifiche di compliance	6	–	
<b>Totale</b>	<b>65</b>	<b>20</b>	

Le ispezioni nei confronti di SGR, che hanno riguardato società di gestione di fondi mobiliari e immobiliari, hanno evidenziato carenze nel presidio del rischio strategico e negli assetti di governo e controllo, nonché nel processo di investimento. Con riferimento agli altri soggetti vigilati – in prevalenza intermediari finanziari – sono emerse criticità nel sistema di governo e controllo, come pure nella gestione dei rischi operativi e di reputazione.

### *I controlli in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo*

In merito ai controlli in materia di antiriciclaggio, nel 2020 sono state effettuate 45 convocazioni di esponenti aziendali e sono state inviate 162 lettere. Con l'entrata a regime delle disposizioni secondarie sull'organizzazione e i controlli, emanate nel 2019, la Banca d'Italia lo scorso anno si è avvalsa di una più ampia gamma di fonti informative: (a) l'esercizio di autovalutazione dell'esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; (b) le relazioni della funzione antiriciclaggio o di altre funzioni di controllo interno (997); (c) le comunicazioni inviate dagli organi di controllo (5) e quelle provenienti dall'Autorità giudiziaria e dalle altre autorità competenti (50). Nell'anno sono stati condotti 7 accertamenti mirati riguardanti l'antiriciclaggio. Il rispetto degli obblighi previsti dalla disciplina di settore viene di norma valutato anche nel corso di controlli ispettivi ad ampio spettro.

Dal mese di gennaio 2020 è entrata a regime la riforma dei poteri dell'EBA in materia di antiriciclaggio, con la creazione di un nuovo comitato di alto livello (AML Standing Committee); la Banca d'Italia ha partecipato alle 6 riunioni del comitato tenute quest'anno.

Anche nel 2020 la cooperazione e lo scambio di informazioni tra la vigilanza prudenziale e quella antiriciclaggio sono stati intensi. Il patrimonio informativo raccolto e le valutazioni effettuate nell'esercizio dei controlli antiriciclaggio sono stati messi a disposizione delle unità responsabili dell'istruttoria dei procedimenti connessi con variazioni degli assetti proprietari, partecipativi, organizzativi e operativi, arricchendone le analisi (161 riferimenti).

Si è confermata in crescita anche l'interazione con la BCE ai sensi dell'accordo multilaterale firmato nel 2019: nel corso dell'anno sono state scambiate circa 20 comunicazioni, nell'ambito della collaborazione tra autorità antiriciclaggio e autorità prudenziali.

### *Le sanzioni*

Lo scorso anno la Banca d'Italia ha istruito 51 procedimenti: 49 si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni (38 nel 2019), mentre i rimanenti sono terminati con l'archiviazione. Il totale delle sanzioni comminate per il 2020 è circa 10 milioni di euro (8,7 nel 2019), interamente destinato al bilancio dello Stato.

I provvedimenti sanzionatori hanno colpito 37 persone giuridiche, in alcuni casi destinarie di più sanzioni, e 14 persone fisiche (cfr. il riquadro: *L'evoluzione dell'attività sanzionatoria*). In particolare sono state sanzionate 21 banche e capogruppo bancarie, compresi 4 intermediari significativi, 2 sanzionati per violazioni in materia di antiriciclaggio e 2 per violazioni in materia di trasparenza. Sono stati altresì destinatari di sanzioni 16 intermediari non bancari, tra cui SGR, SIM, Imel e intermediari iscritti all'albo unico (ex art. 106 del Testo unico bancario). Le 14 persone fisiche sono state sanzionate, tra l'altro, per violazioni dei doveri propri in materia di organizzazione e controllo, nonché di gestione dei rischi.

#### **L'EVOLUZIONE DELL'ATTIVITÀ SANZIONATORIA**

I poteri sanzionatori della Banca d'Italia sono stati profondamente innovati con l'avvio dell'SSM e con il recepimento delle direttive dell'Unione europea in materia<sup>1</sup>.

I principali elementi di discontinuità riguardano: (a) la possibilità di avviare distinte procedure sia per le persone giuridiche sia per le persone fisiche; (b) il significativo innalzamento dei massimi edittali delle sanzioni pecuniarie; (c) l'introduzione di misure sanzionatorie non pecuniarie e accessorie. Il nuovo regime è connotato da una più accentuata afflittività e da una maggiore modularità della risposta punitiva, al fine di perseguire più efficacemente l'equilibrio tra effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva della sanzione.

Questi elementi hanno caratterizzato la recente attività sanzionatoria della Banca d'Italia.

In primo luogo, sotto il nuovo regime sanzionatorio risultano in costante crescita le sanzioni nei confronti di persone fisiche (nessuna nel 2018, ma 4 nel 2019 e ben 14 nel 2020), irrogate a fronte di condotte in violazione dei doveri propri che

<sup>1</sup> Tra le altre, hanno avuto un particolare impatto sulla recente attività sanzionatoria della Banca d'Italia: la direttiva UE/2013/36 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (Capital Requirements Directive, CRD4), la direttiva UE/2015/849 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e la direttiva UE/2015/2366 sui servizi di pagamento nel mercato interno (Revised Payment Services Directive, PSD2).

abbiano impattato in modo rilevante sulla complessiva organizzazione o sui profili di rischio dell'intermediario, in un'occasione anche in assenza di responsabilità in capo all'ente.

Inoltre in un caso, significative modifiche nell'assetto azionario e di governance, sopravvenute alle violazioni, hanno condotto all'irrogazione di una sanzione ridotta, al fine di evitare che l'onere economico e reputazionale della sanzione ricadesse su un soggetto radicalmente nuovo, impattando sulla ragionevolezza e sulla deterrenza specifica dello strumento sanzionatorio.

Infine in un caso relativo a irregolarità in materia di remunerazioni degli esponenti è stata applicata la misura sanzionatoria non pecuniaria dell'ordine di porre termine alle violazioni. In caso di inadempimento delle prescrizioni contenute nell'ordine all'intermediario potrà essere irrogata una sanzione pecuniaria aumentata di un terzo.

Nel corso dell'anno è proseguita la collaborazione con la BCE e con le altre autorità nazionali, attraverso la partecipazione a riunioni e a procedure scritte, per la valutazione di policy in materia sanzionatoria e per la raccolta di informazioni e statistiche all'interno dell'SSM. Nel 2020 la BCE non ha irrogato sanzioni nei confronti di banche significative italiane.

### *Il coordinamento e i rapporti con le altre autorità*

*La collaborazione con l'Autorità giudiziaria.* – Le comunicazioni inoltrate dalla Banca d'Italia all'Autorità giudiziaria nel 2020 sono state 157, in aumento rispetto all'anno precedente (148). Le richieste di informazioni e documentazione da parte degli organi inquirenti nell'ambito di procedimenti penali sono state 170; l'Istituto ha anche fornito riscontro alle richieste di dati e informazioni avanzate dalla Guardia di finanza e da altre Forze dell'ordine (16). Su richiesta dell'Autorità giudiziaria, dipendenti della Banca hanno svolto 67 incarichi di perizie e consulenze tecniche in relazione a procedimenti penali<sup>62</sup>; in 21 occasioni sono stati sentiti come persone informate dei fatti o testimoni.

*La collaborazione con la Consob.* – Tra la Banca d'Italia e la Consob è proseguito lo scambio di informazioni sugli intermediari vigilati per i profili di interesse delle due autorità: l'Istituto ha trasmesso alla Commissione 22 segnalazioni su fatti di possibile interesse per quest'ultima e ha, a propria volta, ricevuto 15 comunicazioni. Nel corso di incontri le due autorità hanno scambiato informazioni su aspetti legati all'impatto della pandemia e in relazione alle competenze di vigilanza su singoli intermediari.

Oltre a continuare la revisione dei protocolli in essere, le due autorità hanno convenuto di approfondire congiuntamente temi di comune interesse, costituendo tavoli di lavoro dedicati.

<sup>62</sup> Il dato comprende anche 28 perizie e consulenze tecniche affidate agli addetti che operano all'interno del Nucleo permanente istituito presso la Procura di Milano.

*La collaborazione con altre autorità.* – Nel 2020 è proseguita la collaborazione tra la Banca d'Italia, la UIF, il MEF e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass). Nell'ambito dell'azione per il [contrasto del riciclaggio e del terrorismo internazionale](#), è proseguita anche la partecipazione dell'Istituto al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF)<sup>63</sup>.

La Banca ha fornito contributi per la risposta a 87 quesiti parlamentari (66 nel 2019), in particolare su: effetti della pandemia e applicazione delle misure governative, correttezza verso i clienti, requisiti degli esponenti aziendali e situazione tecnica di alcuni intermediari. È continuata la collaborazione con le autorità di vigilanza estere sulla verifica dei requisiti degli esponenti aziendali di intermediari di altri paesi (62 richieste nel 2020).

---

<sup>63</sup> Il CSF è il Tavolo di coordinamento per le iniziative nazionali di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo istituito presso il MEF.

## 7. LA TUTELA DELLA CLIENTELA E L'EDUCAZIONE FINANZIARIA

La Banca d'Italia tutela i cittadini e le imprese che utilizzano strumenti e servizi bancari e finanziari. A tal fine si avvale di strumenti di vigilanza, canali di ascolto, servizi di arbitrato e iniziative per la crescita della cultura finanziaria del Paese.

Con la costituzione nel 2020 del Dipartimento Tutela della clientela ed educazione finanziaria queste attività sono state maggiormente integrate tra loro e potenziate.

*Le iniziative a tutela della clientela durante la pandemia.* – Durante l'emergenza Covid-19 le iniziative di tutela sono state innovative.

Nell'aprile 2020 il sistema finanziario è stato ripetutamente sensibilizzato ad assicurare alla clientela un accesso rapido alle misure di sostegno varate dal Governo, un'assistenza adeguata e un'informativa completa. Per verificare il grado di aderenza alle raccomandazioni sono stati analizzati oltre 500 siti internet di intermediari ed è stata condotta una rilevazione statistica periodica sui rapporti con la clientela; l'Istituto ha quindi interessato, con incontri e lettere, diversi intermediari sollecitando il tempestivo allineamento alle indicazioni diffuse al mercato.

Nell'ambito delle iniziative legislative volte a garantire continuità nell'erogazione dei servizi bancari in condizioni di sicurezza mediante la previsione della possibilità di concludere i contratti bancari a distanza con modalità semplificata, la Banca d'Italia ha fornito consulenza tecnica al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF).

Dal marzo 2020 è stato avviato un monitoraggio sulle segnalazioni legate all'emergenza epidemiologica indirizzate alla Banca d'Italia (oltre 2.400 al 31 dicembre), all'help desk Covid-19 del numero verde dell'Istituto (più di 1.200 al 31 dicembre) e alla casella funzionale attivata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario (quasi 2.500 email al 31 dicembre). Dopo i picchi raggiunti nei mesi di aprile e maggio, le segnalazioni sono diminuite. A partire da giugno una sintesi periodica di queste informazioni è pubblicata in un'infografica all'interno di una sezione del sito internet della Banca.

L'Arbitro Bancario Finanziario (ABF) ha proseguito le proprie attività; per limitare i disagi alla clientela, i termini per la definizione del procedimento sono stati sospesi dal 9 marzo all'11 maggio 2020. Sono stati ricevuti 236 ricorsi sulle misure di sostegno che hanno riguardato la richiesta di finanziamenti garantiti (41 per cento), le moratorie sui prestiti (38 per cento) e, in misura minore, anche le segnalazioni nella Centrale dei rischi e la sospensione dei termini per il pagamento di assegni.

A causa dell'emergenza sanitaria, gran parte dell'offerta di educazione finanziaria della Banca d'Italia, inclusi i percorsi formativi e di orientamento proposti alle scuole, è stata realizzata online. Un importante canale di comunicazione con i cittadini è stato il portale per l'educazione finanziaria *L'Economia per tutti*, nel quale quasi quotidianamente sono stati pubblicati contributi didattici e informativi.

### *Il contributo alla definizione della normativa europea e nazionale*

Nel 2020 la Banca d'Italia ha fornito il proprio contributo al MEF su diverse iniziative legislative riguardanti la tutela della clientela, in ambito nazionale ed europeo. Tra queste iniziative rientrano i negoziati per la revisione del regolamento UE/2016/1011 ai fini dell'introduzione di un quadro normativo armonizzato sugli indici di riferimento utilizzati come benchmark negli strumenti e nei contratti finanziari.

L'Istituto ha partecipato ai lavori della Commissione europea per una proposta di revisione della direttiva CE/2008/48 sul credito ai consumatori, che mira a rafforzare la tutela dei clienti in considerazione della presenza di nuovi operatori nel settore e del crescente uso di strumenti digitali; per l'utilizzo di questi ultimi potrà essere adattata la disciplina dell'informativa precontrattuale. È stata offerta consulenza nell'ambito degli approfondimenti condotti dalla Commissione per verificare il livello di attuazione della direttiva UE/2014/92 sui conti di pagamento e della direttiva UE/2014/17 sui contratti di credito ai consumatori per l'acquisto di immobili residenziali.

La Banca d'Italia ha fornito il suo avviso sul decreto legge contenente disposizioni a tutela della clientela degli intermediari britannici operanti nel nostro paese per l'ordinata gestione dei rapporti nei casi di cessazione dell'operatività sul territorio italiano<sup>1</sup>. È stato rilasciato il parere sul nuovo schema di decreto, definito sulla base delle osservazioni del Consiglio di Stato, per disciplinare le modalità di attivazione della garanzia senza il ricorso all'Autorità giudiziaria nei contratti di credito immobiliare con i consumatori<sup>2</sup>, in attuazione dell'art. 120-quinquiesdecies del Testo unico bancario.

L'Istituto ha emanato le nuove disposizioni sull'organizzazione e il funzionamento dell'ABF che adeguano la disciplina nazionale alla direttiva UE/2013/11 sui sistemi stragiudiziali di risoluzione delle controversie e che mirano a introdurre strumenti per una più efficiente gestione del contenzioso da parte dell'Arbitro.

### *I controlli sui comportamenti degli intermediari*

Nell'attività di controllo sul comportamento degli intermediari in materia di tutela della clientela sono stati svolti 68 incontri con esponenti aziendali e inviate 158 lettere di intervento con le quali la Banca d'Italia ha richiesto ai soggetti vigilati di rimuovere le anomalie rilevate e di completare le azioni di rimedio avviate: l'attività ha coinvolto nel complesso 140 intermediari.

L'emergenza epidemiologica ha determinato una diminuzione del numero delle ispezioni in confronto al passato: gli accertamenti mirati alla verifica del rispetto della normativa di trasparenza hanno interessato 5 intermediari (6 nel 2019); anche il numero degli accessi presso gli sportelli si è conseguentemente ridotto.

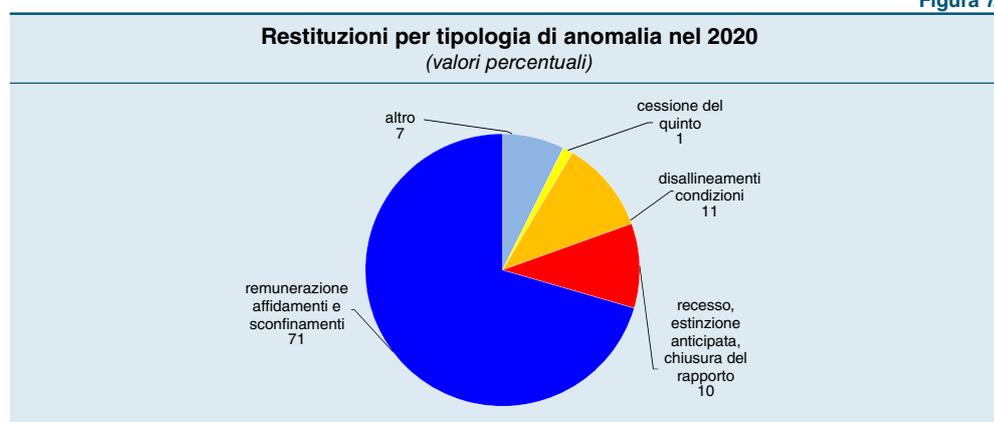
<sup>1</sup> DL 183/2020, convertito con modificazioni dalla L. 21/2021; cfr. il paragrafo: *Il contributo alla definizione degli standard globali e delle regole europee* del capitolo 6.

<sup>2</sup> Con il patto marciano, in caso di inadempimento del consumatore, il bene in garanzia è trasferito al finanziatore o venduto a terzi in via stragiudiziale. L'attivazione del patto comporta l'estinzione del debito, anche se il valore del bene è inferiore rispetto al debito residuo; l'eccedenza tra il valore del bene e l'importo del debito residuo è restituita al consumatore.

Le principali criticità riscontrate riguardano: (a) gli assetti organizzativi e procedurali degli intermediari, anche con riferimento alla gestione dei reclami; (b) il rispetto delle norme in materia di remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti; (c) i disallineamenti tra le condizioni applicate e quelle pubblicizzate o contrattualizzate; (d) la gestione dei finanziamenti con cessione del quinto dello stipendio o della pensione; (e) le modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali; (f) il trasferimento dei servizi di pagamento.

Su impulso della Banca d'Italia gli intermediari, nei casi accertati di addebito di oneri non dovuti (fig. 7.1), lo scorso anno hanno rimborsato ai clienti 70 milioni di euro; negli ultimi sei anni l'ammontare dei rimborsi è stato di oltre 630 milioni di euro.

Figura 7.1



Nel 2020 l'Istituto è intervenuto per limitare i possibili disagi alla clientela causati dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, invitando gli intermediari britannici a fornire tempestive informazioni ai propri clienti<sup>3</sup>; questi ultimi sono stati sensibilizzati a verificare la ricezione di comunicazioni adeguate e a prendere contatto con gli operatori<sup>4</sup>.

In prossimità dell'entrata in vigore della nuova definizione di credito deteriorato (*default*) prevista dall'art. 178 del regolamento UE/2013/575<sup>5</sup>, la Banca d'Italia ha invitato gli intermediari a rafforzare l'informativa e l'assistenza ai clienti, con l'obiettivo di favorire la comprensione dei possibili effetti; in questo ambito è stato richiesto agli intermediari di riservare particolare attenzione ai soggetti a maggiore rischio di classificazione in *default*, al fine di valutare soluzioni preventive.

A seguito di una comunicazione congiunta della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) in tema di commercializzazione di polizze abbinate

<sup>3</sup> [Comunicazione](#) del 29 aprile 2020 riguardante gli effetti sui contratti e sulle riorganizzazioni societarie; [comunicazione](#) del 15 dicembre 2020 su assistenza, reclami, sistemi di risoluzione delle controversie, regime di tutela dei depositi applicabile.

<sup>4</sup> Banca d'Italia, *Informazioni importanti per i clienti di intermediari finanziari con sede nel Regno Unito operanti in Italia*, comunicato stampa del 9 novembre 2020.

<sup>5</sup> La previsione è in vigore dal 1° gennaio 2021.

ai finanziamenti, sono proseguite le iniziative di controllo sull'offerta di tali tipologie di prodotti<sup>6</sup>.

Nell'aprile 2021 la Banca d'Italia ha inviato a banche e intermediari finanziari una comunicazione sulla necessità di predisporre un processo di governo e controllo sui prodotti bancari al dettaglio per assicurare che questi siano progettati e commercializzati in coerenza con gli interessi, gli obiettivi e le caratteristiche delle classi di clientela alle quali sono destinati. Nell'occasione sono state richiamate anche le esigenze di inclusione finanziaria, ad esempio nei confronti dei clienti con minori competenze finanziarie o digitali<sup>7</sup>.

Nell'ambito del protocollo d'intesa con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in materia di pratiche commerciali scorrette nel settore bancario e creditizio, la Banca ha rilasciato sei pareri su procedimenti istruttori.

### *Il dialogo con la clientela e gli strumenti di risoluzione delle controversie*

*Gli esposti.* – Nel 2020 sono stati esaminati oltre 15.000 esposti su presunti comportamenti anomali di banche e intermediari finanziari. Il forte aumento rispetto all'anno precedente (50 per cento) è in gran parte dovuto alle segnalazioni di problemi nell'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza Covid-19. Circa 3.000 utenti hanno inoltrato un esposto attraverso la piattaforma informatica *Servizi online per il cittadino* attivata a novembre del 2019.

Gli esposti ricevuti su prodotti e servizi finanziari sono stati oltre 11.200, con un incremento molto significativo nel confronto con il 2019 (36 per cento). Come negli anni passati la tipologia di segnalazione più ricorrente riguarda i finanziamenti, in forte crescita (70 per cento), soprattutto per problemi legati all'accesso a moratorie e all'erogazione di prestiti garantiti fino a 30.000 euro, previsti dalle misure di sostegno alla liquidità introdotte con il DL 18/2020 (decreto "cura Italia") e con il DL 23/2020 (decreto "liquidità"). Alcune segnalazioni hanno consentito l'individuazione di soggetti non legittimati allo svolgimento dell'attività bancaria e finanziaria in Italia, altre hanno evidenziato sospette truffe. Sono aumentati rispetto all'anno precedente (29 per cento) gli esposti riguardanti i contratti di conto corrente, in particolare per questioni connesse con la chiusura del rapporto. Le lamentele sulle posizioni debitorie presenti nella Centrale dei rischi sono salite a circa 3.300, in sensibile incremento nel confronto con il 2019 (60 per cento).

Quasi il 45 per cento di tutti gli esposti la cui trattazione è conclusa ha avuto un esito favorevole, totale o parziale, per la clientela. L'interlocuzione con le autorità di vigilanza estere, cui sono state trasmesse le segnalazioni che hanno coinvolto gli intermediari in libera prestazione di servizi, è stata intensa.

<sup>6</sup> Per maggiori dettagli, cfr. il paragrafo: *I controlli in materia di trasparenza e correttezza* del capitolo 6 nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2019.

<sup>7</sup> Comunicazione del 1° aprile 2021.

L'attività di gestione degli esposti ha consentito di intercettare irregolarità nei comportamenti degli intermediari e di acquisire informazioni utili a indirizzare l'azione di vigilanza e di educazione finanziaria. Questa attività sarà ulteriormente sviluppata mediante l'utilizzo di tecnologie innovative (cfr. il riquadro: *Le applicazioni di intelligenza artificiale per le attività a tutela della clientela*).

*Altri canali di ascolto.* — Si è intensificato il dialogo con le associazioni dei consumatori aderenti al Consiglio nazionale consumatori e utenti dal quale sono emersi riferimenti utili alla funzione di tutela (si sono svolti 2 incontri in seduta plenaria e 38 riunioni in via bilaterale). È stata realizzata con le associazioni un'iniziativa informativa congiunta sulle truffe online.

La Banca d'Italia ha risposto a oltre 1.200 richieste di informazioni di carattere generale sugli strumenti di tutela attivabili (reclami, esposti e ricorsi all'ABF).

#### LE APPLICAZIONI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE PER LE ATTIVITÀ A TUTELA DELLA CLIENTELA

L'accresciuta sensibilità dell'opinione pubblica ai compiti di tutela della clientela ha determinato un ulteriore sviluppo degli strumenti di dialogo tra la Banca d'Italia e l'utenza esterna. Gli esposti rappresentano un canale diretto attraverso il quale i clienti possono segnalare un problema con una banca o un intermediario riguardante prodotti o servizi bancari e finanziari.

Queste segnalazioni, spesso caratterizzate da documentazione corposa e non strutturata per formato e linguaggio, si prestano all'applicazione di tecniche di ricerche evolute (text mining) e di forme di interpretazione automatica del significato dei testi per estrarre concetti e fenomeni ricorrenti (machine learning).

Una procedura che sfrutta tecniche di intelligenza artificiale consentirà, dalla fine di luglio del 2021, di rilevare tempestivamente tematiche trasversali o problemi diffusi attraverso la raccolta, l'aggregazione e la gestione delle informazioni contenute negli esposti.

I guadagni di efficacia ed efficienza nel processo di gestione consentiranno di potenziare il ruolo degli esposti a supporto dell'attività normativa e di quelle di tutela, educazione finanziaria e vigilanza prudenziale.

*I ricorsi all'Arbitro Bancario Finanziario.* — Nel 2020 l'Arbitro ha ricevuto quasi 31.000 ricorsi. L'incremento del 40 per cento rispetto al 2019 riflette la crescita (61 per cento) delle controversie relative ai finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione – che ha fatto seguito alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul caso Lexitor<sup>8</sup> – e quella riferita ai buoni

<sup>8</sup> La Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza dell'11 settembre 2019, pronunciandosi sull'interpretazione dell'art. 16, par. 1, della direttiva UE/2008/48 sui contratti di credito ai consumatori, ha riconosciuto al consumatore, in caso di estinzione anticipata del finanziamento, il diritto alla riduzione del costo totale del credito, che comprende tutti gli oneri a suo carico per la restante durata del contratto.