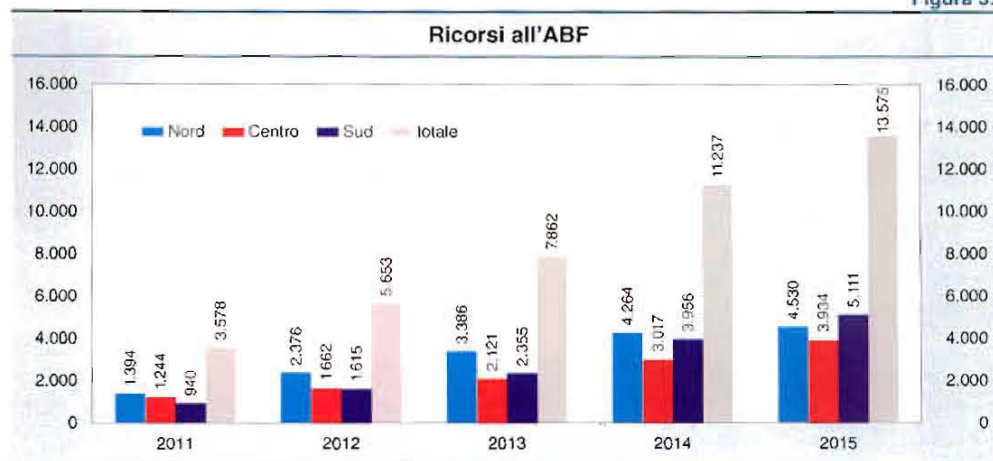


Nel 2015 sono stati esaminati circa 10.300 esposti su presunti comportamenti anomali di banche e intermediari finanziari, circa il 25 per cento in meno rispetto al 2014. Gli esposti ricevuti dai privati sono stati oltre 8.700, in flessione del 29 per cento rispetto al 2014; gran parte della riduzione è dovuta al calo del numero di quelli relativi alla presunta applicazione di tassi usurari, presumibilmente per l'evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali e dell'ABF che ha in particolare risolto alcune incertezze interpretative chiarendo che gli innessi di mora non possono essere sommati a quelli corrispettivi ai fini della verifica del superamento della soglia antiusura (cfr. il paragrafo: *Lusura* del capitolo 4 nella *Relazione sull'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario sul 2014*). Le segnalazioni dei privati relative alla gestione dei rapporti di finanziamento sono state circa 5.100: in flessione quelle su mutui e affidamenti a revoca; stabili sui livelli del 2014 gli esposti riguardanti il credito ai consumatori. Gli esposti sulle segnalazioni di posizioni debitorie inviate alla Centrale dei rischi sono stati oltre 1.400, in linea con l'anno precedente.

Tra gli strumenti di tutela individuale prosegue l'impegno dell'ABF; nel loro sesto anno di attività i **tre Collegi** e le relative Segreterie tecniche, istituite presso le Sedi della Banca d'Italia di Milano, Roma e Napoli, hanno affrontato un carico di lavoro quantitativamente importante: sono pervenuti 13.575 ricorsi, quasi il 21 per cento in più rispetto al 2014 (fig. 3.6).

Figura 3.6



I ricorsi ricevuti hanno interessato per il 55 per cento del totale i finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione (in sensibile aumento rispetto al 33 per cento del 2014), con particolare riferimento, in quasi tutti i casi, alla misura delle restituzioni dovute dagli intermediari per l'estinzione anticipata del finanziamento. Rimane significativo, sebbene in flessione, il numero dei ricorsi inerenti all'utilizzo fraudolento di bancomat e carte di debito (circa il 9 per cento del totale).

Le decisioni assunte dall'ABF sono state 10.450 (il 22 per cento in più rispetto al 2014); nel 68 per cento dei casi l'esito è stato favorevole ai clienti (accoglimento totale o parziale delle richieste formulate o dichiarazione della cessazione della materia del contendere per effetto della soddisfazione del cliente durante la procedura di ricorso); le decisioni, pur non vincolanti, sono state rispettate dagli intermediari in oltre il 99 per cento dei casi.

Nell'anno si è concluso il mandato di molti componenti dei Collegi, le cui compagini sono state rinnovate con l'inserimento di 27 nuovi membri; 20 sono stati nominati per il secondo mandato.

A fronte del continuo incremento dei volumi operativi, i tempi di definizione delle controversie si sono ulteriormente dilatati (300 giorni, al netto dei ricorsi conclusi con la cessazione della materia del contendere o con la rinuncia da parte del ricorrente), rimanendo superiori ai termini ordinatori previsti dalle disposizioni. Per ovviare a ciò e assicurare il buon funzionamento dell'ABF sono in corso iniziative volte ad ampliare il numero dei Collegi, a rafforzare le Segreterie tecniche e a migliorare i processi di lavoro, anche attraverso l'introduzione di una nuova procedura informatica che consentirà l'accesso online dei clienti richiesto dalle norme europee. In particolare nel 2016 saranno costituiti - a Torino, Bologna, Bari e Palermo - quattro nuovi Collegi dell'ABF, con le relative Segreterie tecniche, che si aggiungeranno ai tre già attivi.

Educazione finanziaria. - La Banca d'Italia è impegnata nella promozione dell'educazione finanziaria sia in sede internazionale, dove contribuisce alla definizione di principi e linee guida nell'ambito dell'International Network on Financial Education (INFE) promosso dall'OCSE, sia in Italia, dove l'impegno si è arricchito nell'anno con iniziative di portata nazionale realizzate con altri enti e istituzioni.

Oltre all'aggiornamento del materiale disponibile sul sito internet dell'Istituto, per gli adulti sono stati realizzati incontri di confronto e di informazione, nell'ambito dell'ormai consolidato dialogo con le associazioni dei consumatori.

È proseguito il progetto nazionale *Educazione finanziaria nelle scuole*, rivolto a tutti i livelli scolastici. Gli studenti raggiunti dalle iniziative nell'anno scolastico 2015-16 sono stati oltre 90.000 (circa 4.200 classi), dato in crescita del 50 per cento rispetto all'edizione precedente. Sono state sviluppate anche iniziative sperimentali di coordinamento con altri soggetti a livello regionale.

L'offerta formativa per la scuola è stata integrata con attività ludiche e laboratoriali promosse in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e la BCE.

Nel maggio del 2015 si è conclusa la seconda edizione del Premio per la scuola *Inventiamo una banconota*, promossa in collaborazione con il MIUR, sul tema *Nutrire il pianeta, energia per la vita*. Le tre classi vincitrici hanno ricevuto in premio 10.000 euro per lo sviluppo delle attività didattiche della loro scuola; i bozzetti presentati, insieme a una struttura multimediale interattiva, sono stati esposti nella mostra *La Banconota delle idee*.

Per l'edizione 2015-16 gli studenti sono stati invitati a ideare il bozzetto di una banconota che richiamasse il tema della ricchezza della diversità in tutte le sue forme: hanno partecipato 478 classi (406 nell'anno scolastico precedente).

Alla quinta edizione della competizione internazionale di politica monetaria *Generation Euro Students' Award*, organizzata in collaborazione con la BCE, hanno partecipato nel 2015-16 per l'Italia 76 classi di scuole secondarie di secondo grado.

Sono state adottate nell'anno iniziative per promuovere un maggiore coordinamento dell'offerta formativa dedicata al mondo della scuola e agli adulti. Nel 2015, con il MIUR e altre istituzioni, la Banca d'Italia ha sottoscritto la Carta d'intenti per l'educazione economica come elemento di sviluppo e crescita sociale che, in linea con quanto previsto dalla **L. 107/2015** ("buona scuola"), mira a rafforzare l'efficacia delle iniziative di educazione finanziaria. Linee guida per la pianificazione e il coordinamento delle iniziative e per la valutazione e il monitoraggio dei risultati saranno definite nel 2016 da un Comitato paritetico istituito presso il MIUR, nel quale è presente l'Istituto.

La Banca d'Italia ha partecipato attivamente alla prima rilevazione delle iniziative di educazione finanziaria. L'indagine rappresenta un elemento conoscitivo fondamentale per definire, anche attraverso l'identificazione delle migliori prassi, una strategia tesa a incrementare i livelli di alfabetizzazione finanziaria dei cittadini (cfr. il riquadro: *La rilevazione nazionale delle iniziative di educazione finanziaria*).

LA RILEVAZIONE NAZIONALE DELLE INIZIATIVE DI EDUCAZIONE FINANZIARIA

Nel 2015 la Banca d'Italia – in collaborazione con la Consob, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), la Fondazione per l'educazione finanziaria e al risparmio, il Museo del risparmio e la Fondazione Rosselli – ha avviato la prima rilevazione delle iniziative di educazione finanziaria realizzate in Italia.

È stato riscontrato che oltre 250 soggetti promuovono, nella veste di finanziatori o erogatori, programmi di educazione finanziaria. Le iniziative rilevate nel triennio 2012-14 sono state oltre 200; circa due terzi di esse hanno registrato meno di 1.000 partecipanti ciascuna.

Gli operatori finanziari, anche in collaborazione con scuole e associazioni, sono stati i principali promotori, risultando coinvolti in più del 60 per cento delle iniziative.

La modalità di erogazione dei contenuti è risultata differenziata per studenti e adulti. Le iniziative rivolte ai primi hanno normalmente previsto la presenza di un formatore con cui interagire; le attività destinate agli adulti si sono svolte spesso attraverso campagne di sensibilizzazione basate sulla diffusione di materiale informativo.

Nelle iniziative rivolte agli studenti è stato rilevato l'obiettivo di accrescere le conoscenze di base su questioni economiche o servizi e prodotti finanziari. I programmi per gli studenti più grandi sono stati orientati a sviluppare le competenze, cioè la capacità di utilizzare in modo corretto le conoscenze, e a favorire l'inclusione finanziaria; quelli rivolti ai più piccoli hanno invece privilegiato l'attenzione ai valori della legalità economica e dell'uso consapevole del denaro.

I temi più trattati nei programmi per gli adulti sono stati il risparmio, il rischio relativo all'attività di investimento, la gestione del budget per prevenire le situazioni di indebitamento eccessivo. Un numero minore, ma non trascurabile, di iniziative ha riguardato il tema della previdenza o ha puntato a stimolare l'imprenditorialità.

Dall'indagine è emerso che circa il 40 per cento delle iniziative ha avuto carattere nazionale; quelle locali sono state concentrate nel Nord Italia, mentre nel Mezzogiorno si sono registrati pochi programmi, rivolti soprattutto agli adulti.

Per circa la metà delle iniziative segnalate è stato monitorato il numero dei partecipanti e il loro grado di soddisfazione; solo in pochi casi è stata valutata l'efficacia dell'intervento formativo in termini di incremento dell'alfabetizzazione finanziaria dei soggetti coinvolti.

Il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

L'analisi di vigilanza svolta a distanza utilizza varie fonti per formare un quadro aggiornato della situazione aziendale dei singoli intermediari in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo: (a) le comunicazioni inviate dagli organi di controllo ai sensi dell'art. 52 del D.lgs. 231/2007 (61 nel 2015); (b) le informative provenienti dall'Autorità giudiziaria, dagli altri organi investigativi e dalle altre autorità di vigilanza (118 nel 2015); (c) l'interlocuzione diretta con i soggetti vigilati (nell'anno sono stati tenuti 49 incontri e sono state inviate 170 lettere di intervento).

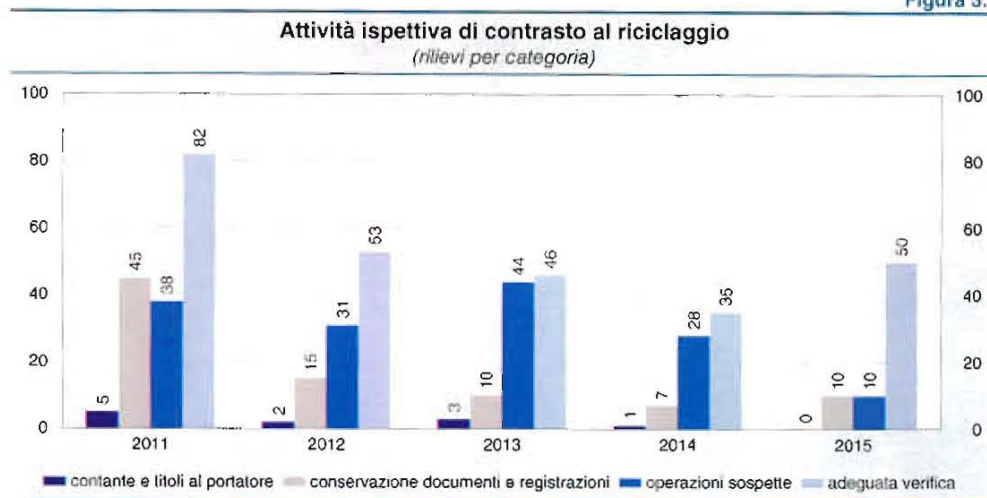
I profili del contrasto al riciclaggio sono stati approfonditi anche nel corso delle ispezioni a spettro esteso, di accertamenti di conformità alle norme e in 167 verifiche condotte presso sportelli bancari. Tali attività sono state programmate in base a una valutazione del rischio di esposizione a fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, utilizzando un insieme di indicatori, tra i quali le informazioni provenienti dall'interlocuzione con gli organi investigativi e con la UIF; in linea di continuità con la precedente campagna, nel corso delle verifiche è stata prestata particolare attenzione alla movimentazione anomala di contante.

Anche se nel complesso emerge una tendenziale riduzione dei rilievi (fig. 3.7), gli accertamenti ispettivi hanno riscontrato la permanenza di lacune organizzative nel processo di adeguata verifica, in particolare nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata e alla corretta profilatura dei clienti; l'individuazione del titolare effettivo e delle persone politicamente esposte presenta ancora aspetti migliorabili.

Dei risultati dei controlli si tiene conto anche in occasione del rilascio dei provvedimenti amministrativi di vigilanza, per valutare se tali risultanze possano costituire un elemento ostativo all'accoglimento delle istanze.

Per accrescere l'efficacia dei controlli, la Vigilanza sta sviluppando un modello di analisi per valutare l'esposizione delle banche al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nonché la loro capacità di governare, gestire e mitigare tale rischio. In particolare – al fine di ottenere un quadro complessivo sulle eventuali vulnerabilità del sistema finanziario italiano – i risultati dell'analisi terranno in considerazione gli aspetti sia di natura quantitativa, volti alla misurazione dell'esposizione ai rischi sopra indicati, sia di natura qualitativa, finalizzati a valutare l'adeguatezza dei presidi di contrasto posti in essere e l'aderenza ai principi stabiliti dalla vigente normativa.

Figura 3.7



Nel 2015 l'FMI ha concluso la verifica sull'adeguatezza del sistema italiano di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo avviata nel quadro del Financial Sector Assessment Program (FSAP). Il **rapporto**, pubblicato nel febbraio 2016, mette in luce che, a fronte di elevati rischi di riciclaggio associati a fenomeni di corruzione, evasione fiscale e criminalità organizzata, i presidi di prevenzione nel settore finanziario sono robusti ed efficaci.

Le sanzioni

Nel 2015 la BCE non ha irrogato sanzioni per i profili di sua competenza; la Banca d'Italia ha adottato 49 provvedimenti sanzionatori (96 nel 2014) nei confronti di 337 persone fisiche e 12 persone giuridiche, queste ultime sanzionate prevalentemente in relazione a violazioni delle disposizioni in materia di antiriciclaggio (cfr. il riquadro: *Le violazioni sanzionate*). L'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate, che affluisce direttamente al bilancio dello Stato, è stato di circa 9 milioni di euro (31,5 milioni nel 2014). I procedimenti conclusi nell'anno senza applicazione di sanzioni sono stati 4. La riduzione del numero dei procedimenti sanzionatori rispetto al 2014 è riconducibile principalmente alla flessione della quantità di verifiche ispettive ordinarie condotte nel 2014 a causa dell'impegno connesso con l'esercizio di valutazione approfondita (comprehensive assessment) svolto in preparazione dell'avvio dell'SSM (cfr. il capitolo 3: *La funzione di vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari nella Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia sul 2014*).

LE VIOLAZIONI SANZIONATE

Le sanzioni comminate sono per il 58 per cento motivate da carenze nell'organizzazione e nel sistema dei controlli degli intermediari vigilati. In particolare in alcuni casi sono state sanzionate le disfunzioni del sistema di governo societario (mancato bilanciamento dei poteri, insufficiente dialettica interna, assenza di controlli efficaci o incompletezza dei flussi informativi); in altri sono state riscontrate carenze nella gestione dei conflitti di interesse; in altri ancora è stata verificata la mancata definizione di politiche adeguate da parte degli organi di vertice, con conseguenze sulla gestione dei rischi aziendali, soprattutto del rischio di credito.

Le insufficienze riscontrate nel sistema dei controlli interni hanno riguardato principalmente l'indipendenza e l'adeguatezza delle funzioni aziendali, nonché il ridotto spessore delle verifiche effettuate.

Sono state adottate sanzioni per l'inadempimento degli obblighi informativi verso l'autorità di vigilanza (le sanzioni per omesse o inesatte comunicazioni alla Banca d'Italia costituiscono circa il 10 per cento del totale); con tali provvedimenti sono state punite anche le violazioni dei doveri informativi commesse dall'organo interno di controllo.

In relazione alle violazioni delle disposizioni normative in materia di prevenzione del riciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo sono state irrogate sanzioni (circa il 10 per cento del totale) per l'inadeguatezza dei controlli interni, dei presidi organizzativi o delle procedure nonché per il mancato adempimento degli obblighi di adeguata verifica.

I provvedimenti sanzionatori adottati con riferimento alle disposizioni in materia di trasparenza sono stati circa il 10 per cento del totale.

Nei primi tre mesi del 2016 sono stati adottati 14 provvedimenti sanzionatori, relativi a 130 persone fisiche e a 2 persone giuridiche (queste ultime sanzionate per violazioni delle disposizioni in materia di contrasto al riciclaggio), per un ammontare pari a circa 4 milioni di euro.

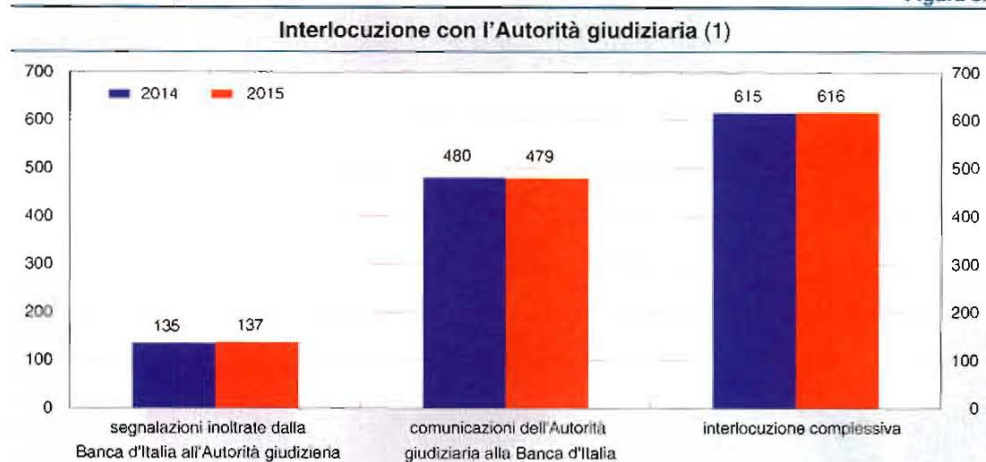
Nell'esercizio del potere sanzionatorio, la Banca d'Italia ha considerato tutti gli elementi forniti dai soggetti interessati anche al fine di differenziare, nell'ambito della medesima procedura, la responsabilità riconducibile a ciascun esponente. In particolare, sono state valutate la ripartizione dei poteri stabilita dall'organizzazione dell'intermediario, la capacità degli esponenti di incidere sulla gestione, il periodo di permanenza in carica e le funzioni espletate. Ai fini dell'esonero da responsabilità o dell'attenuazione della stessa, è stata inoltre dedicata specifica attenzione al ruolo eventualmente svolto dai singoli interessati (comprovato dissenso con le scelte dell'azienda o segnalazioni all'autorità di vigilanza). È stato assicurato un approfondimento analogo con riferimento alle azioni intraprese dall'intermediario per la rimozione delle conseguenze dell'infrazione e per l'adozione di idonee misure correttive.

Il coordinamento e i rapporti con le altre autorità

La collaborazione con l'Autorità giudiziaria. – Il numero delle segnalazioni che la Banca d'Italia ha inoltrato agli uffici giudiziari per fatti di possibile interesse per le autorità inquirenti e quello delle comunicazioni e delle richieste di informazioni che l'Istituto ha ricevuto nell'ambito di procedimenti giudiziari non hanno subito variazioni di rilievo (fig. 3.8).

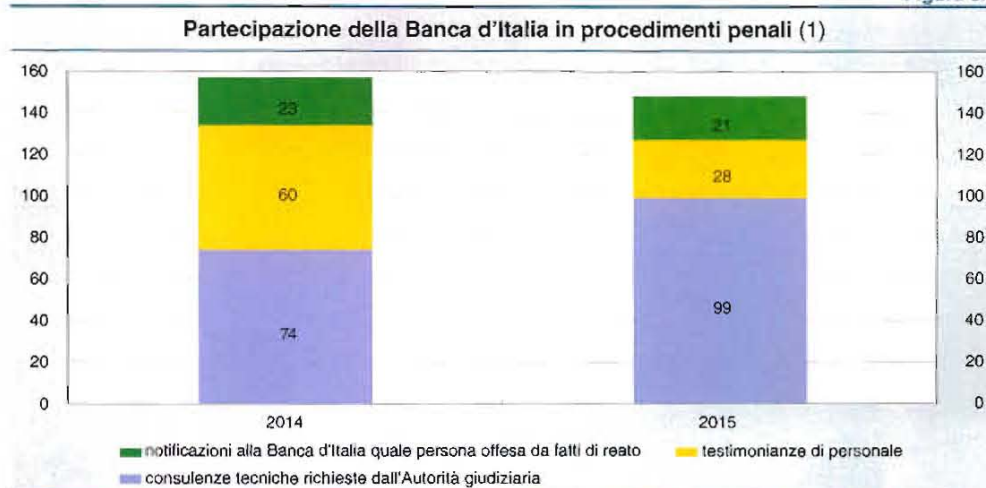
Anche il numero dei procedimenti nei quali la Banca è stata individuata dalla Magistratura quale persona offesa da fatti di reato è rimasto sostanzialmente invariato. Sono invece in aumento le perizie e consulenze prestate da dipendenti dell'Istituto all'Autorità giudiziaria nell'ambito di procedimenti in corso (fig. 3.9).

Figura 3.8



(1) Le comunicazioni dell'Autorità giudiziaria alla Banca d'Italia includono le notificazioni alla Banca in qualità di persona offesa da fatti di reato e le convocazioni di personale dell'Istituto per rendere testimonianza nell'ambito di procedimenti giudiziari. Non sono inclusi invece gli incarichi di consulenza tecnica affidati a dipendenti dell'Istituto.

Figura 3.9



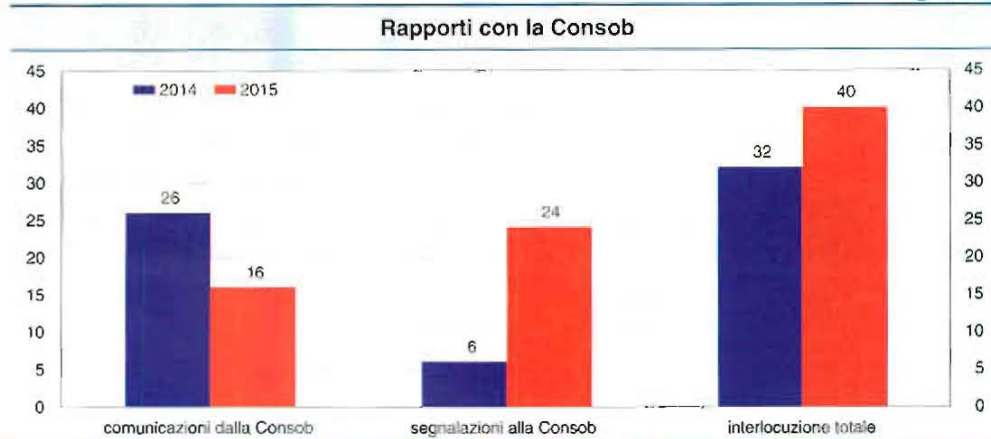
(1) Tra le consulenze fornite dal personale della Banca d'Italia non sono comprese quelle prestate dai dipendenti addetti in via continuativa ai nuclei istituiti presso le Procure di Roma o Milano.

Contributi forniti per la risposta a quesiti parlamentari. – Il numero dei contributi forniti al Governo per la risposta a quesiti parlamentari è significativamente aumentato (211, a fronte di 98 nel 2014). Le tematiche trattate con maggiore frequenza sono state la situazione e la gestione di intermediari in situazioni di crisi, il salvataggio interno (bail-in) e i nuovi strumenti di risoluzione introdotti dalla normativa europea, la riforma delle banche popolari, la diffusione e l'utilizzo della moneta elettronica, le centrali dei rischi.

La collaborazione con le altre autorità. – Il confronto con la Consob nell'ambito dei comitati istituiti con il protocollo di intesa del 2007 è stato intenso con riferimento alla situazione di alcuni intermediari e ai riflessi dell'avvio dell'SSM sulle rispettive

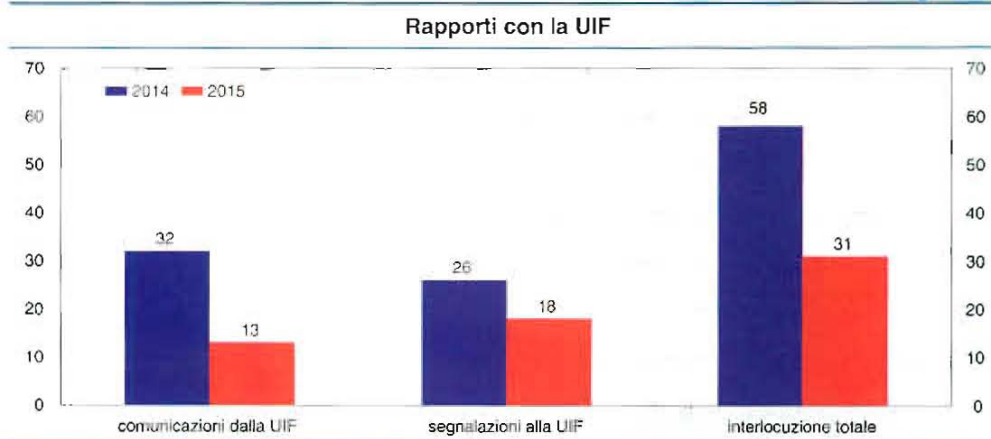
competenze istituzionali. È proseguito il continuo e ordinario scambio di informazioni e dati relativi a intermediari sottoposti alla supervisione delle autorità. È aumentata, rispetto al 2014, l'interlocuzione tra la Banca d'Italia e la Consob su fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni di quest'ultima (fig. 3.10).

Figura 3.10



Nell'ambito del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo è proseguita, in esecuzione del protocollo d'intesa del 2009, la collaborazione tra la Vigilanza e la UIF finalizzata ad agevolare, mediante scambio di dati e notizie, i rispettivi compiti istituzionali (fig. 3.11).

Figura 3.11



Anche nel 2015 la Banca d'Italia ha segnalato fatti di possibile interesse per le attribuzioni di altri enti e autorità, tra i quali l'Ivass, il MEF e l'AGCM, e ha fornito riscontro alle richieste di informazioni e documentazione dalle stesse ricevute.

Le politiche macroprudenziali

Nell'ambito delle politiche macroprudenziali, volte a tutelare la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso, nel 2015 la Banca d'Italia ha reso operativo il quadro analitico per la fissazione della riserva di capitale anticiclica applicabile

a livello individuale e consolidato alle banche e alle imprese di investimento; sulla base dell'analisi degli indicatori di riferimento, è stato fissato a zero il coefficiente anticiclico relativo alle esposizioni verso controparti italiane per il primo e il secondo trimestre del 2016.

La Banca d'Italia, in linea con le indicazioni dell'FSB, ha identificato il gruppo bancario italiano UniCredit come istituzione a rilevanza sistemica globale (global systemically important institution, G-SII), sottoponendolo dal 2016 a una riserva aggiuntiva di capitale gradualmente crescente nel tempo fino a raggiungere l'1 per cento delle esposizioni ponderate per il rischio nel 2019¹⁸. All'inizio di quest'anno, l'Istituto ha individuato tre gruppi bancati (UniCredit, Intesa Sanpaolo e Monte dei Paschi di Siena) come istituzioni a rilevanza sistemica nazionale, fissando a zero per il 2016 il coefficiente della riserva di capitale applicabile a tali istituzioni¹⁹.

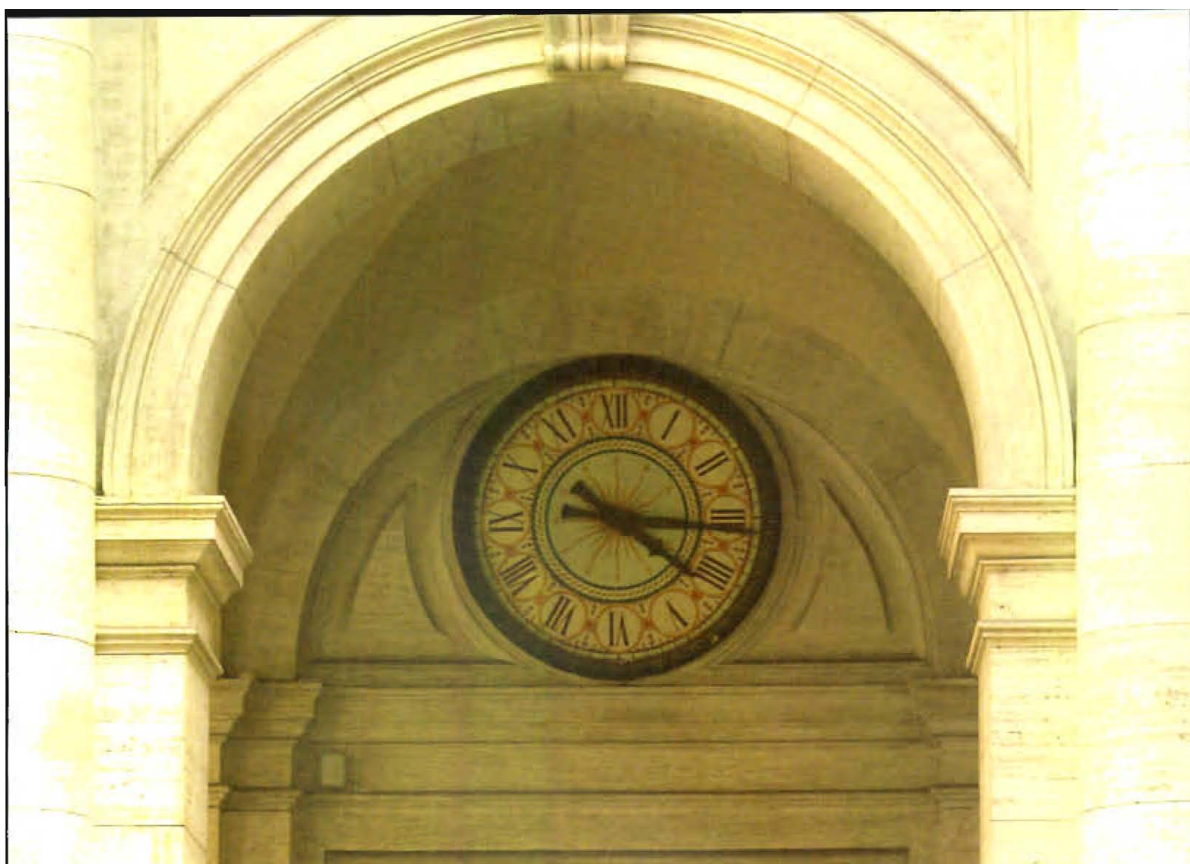
La Banca d'Italia ha partecipato ai lavori per la protezione del sistema finanziario degli Stati membri della UE dai rischi che potrebbero derivare dalle misure macroprudenziali adottate da singoli Stati membri o da paesi non appartenenti all'Unione. L'ESRB ha definito una metodologia per l'analisi di tali rischi e per il riconoscimento reciproco delle misure macroprudenziali adottate all'interno della UE; ha inoltre identificato i paesi rilevanti non appartenenti all'Unione.

L'Istituto ha contribuito alle attività dell'ESRB per la definizione, in collaborazione con la BCE, dello scenario macroeconomico da utilizzare nell'esercizio di stress sulle maggiori banche europee, attualmente in corso sotto il coordinamento dell'EBA. La Banca ha sostenuto la necessità di calibrare lo scenario tenendo presente che le condizioni di partenza delle economie di alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, risultano svantaggiate per il forte deterioramento del quadro macroeconomico determinato dalla crisi finanziaria.

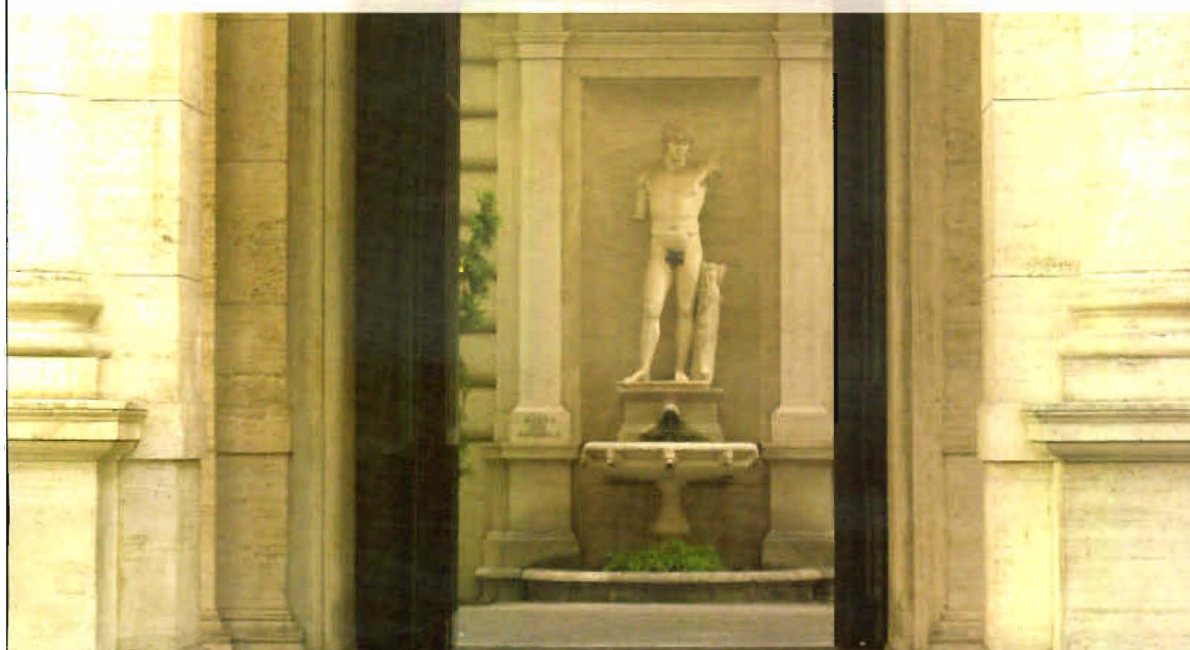
In ambito BCE la Banca ha partecipato infine alle attività per la realizzazione di modelli economico-statistici per la valutazione dell'efficacia dei principali strumenti di politica macroprudenziale quali, ad esempio, la riserva di capitale anticiclica e i limiti al rapporto di loan-to-value.

¹⁸ Decisioni del 4 marzo 2015 e del 30 dicembre 2015.

¹⁹ Decisione del 22 gennaio 2016.



4 LA GESTIONE DELLE CRISI



Il ruolo della Banca d'Italia

Gli intermediari bancari e finanziari sono imprese e, al pari delle altre, possono entrare in crisi, soprattutto se gestite in modo non prudente.

A differenza di altre imprese, tuttavia, il fallimento di un intermediario può causare difficoltà anche a soggetti non in crisi, minacciare la stabilità complessiva del sistema e ripercuotersi negativamente sull'economia. Per questa ragione le azioni correttive che gli organi aziendali possono attivare sono integrate da poteri attribuiti alle autorità pubbliche incaricare delle attività di vigilanza e di risoluzione. Le autorità possono intervenire, con modalità commisurate alla gravità della crisi, per contenere gli oneri a carico dei soggetti coinvolti nel dissesto, preservare la continuità dei servizi bancari e finanziari essenziali, evitare il contagio e tutelare la fiducia di depositanti e risparmiatori.

Le autorità di vigilanza, oltre a definire le norme e a esercitare controlli e poteri sanzionatori, dispongono di strumenti di intervento precoce per gestire le situazioni di difficoltà, con l'obiettivo di ridurre la probabilità e l'impatto di un'eventuale crisi sulle funzioni essenziali svolte dagli intermediari e sulla stabilità complessiva del sistema. Le riforme in atto a livello globale e nell'Unione europea mirano a ridurre il più possibile questa probabilità, ma non possono azzerarla (cfr. il capitolo 3: *La funzione di vigilanza sugli intermediari e la tutela della stabilità finanziaria*).

Nei casi in cui la crisi dell'intermediario sia ritenuta irreversibile e la capacità di proseguire l'attività sia compromessa, è necessario favorire un'ordinaria uscita dell'intermediario dal mercato; questa fase viene seguita dall'autorità di risoluzione.

A livello comunitario, il ruolo e le modalità di intervento dell'autorità di risoluzione sono stati recentemente oggetto di modifiche normative volte a introdurre, per le banche e per alcune società di intermediazione mobiliare (SIM)¹, una nuova procedura armonizzata – la risoluzione – comune ai 19 Stati membri dell'area dell'euro, in modo da superare i problemi determinati dalla frammentazione delle procedure nazionali.

Il nuovo quadro normativo intende inoltre assicurare che il costo degli interventi di risanamento delle banche in crisi ricada sugli azionisti e sui creditori piuttosto che sui contribuenti. A questo obiettivo rispondono le norme in tema di salvataggio interno (*bail-in*), che prevedono la riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti o la conversione di questi ultimi in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca².

Dal 21 settembre 2015 la Banca d'Italia riveste il ruolo di autorità di risoluzione per il nostro paese (cfr. il paragrafo: *L'architettura istituzionale e la procedura di risoluzione*). Per lo svolgimento delle attività connesse con il nuovo ruolo è stata costituita l'Unità di risoluzione e gestione delle crisi, collocata alle dirette dipendenze del Direttorio; questa soluzione organizzativa, in linea con le previsioni normative, è finalizzata a garantire indipendenza operativa e a evitare conflitti di interesse tra

¹ In particolare SIM che prestano servizi che comportano l'assunzione di rischi in proprio.

² *Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei*, audizione del Governatore della Banca d'Italia J. Visco, Senato della Repubblica, Roma, 19 aprile 2016.

la funzione di risoluzione e quella di vigilanza. L'Unità e il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria collaborano strettamente nella gestione degli interventi precoci e delle diverse fasi della risoluzione (cfr. il paragrafo: *Le modifiche a livello nazionale*).

Gli standard e le norme

Gli standard globali. – La fase di instabilità finanziaria globale iniziata negli Stati Uniti nel 2007-08 ha dimostrato che in molti paesi gli strumenti di gestione delle crisi non erano adeguati a far fronte alle difficoltà, soprattutto nel caso di intermediari dotati di strutture organizzative complesse e di una fitta rete di relazioni con altri operatori finanziari; ciò ha indotto ad adottare profonde innovazioni con riguardo agli strumenti per fronteggiare le crisi bancarie, in particolare quelle che coinvolgono intermediari di grandi dimensioni e che operano in vari paesi.

Nel 2011 e nel 2014 il Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) – con i *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* – ha individuato nei sistemi di risoluzione delle crisi un elemento strategico per la tutela della stabilità finanziaria e ha definito gli elementi essenziali dei piani di risanamento e di risoluzione, raccomandandone la predisposizione a tutte le istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica.

Le norme comunitarie e nazionali. – In linea con le raccomandazioni dell'FSB, la direttiva europea sul risanamento e la risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) e quella relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (Directive on Deposit Guarantee Schemes, DGS) hanno definito un quadro armonizzato di regole per la gestione delle crisi bancarie³.

La BRRD introduce un nuovo sistema diretto a: (a) gestire in modo ordinato e coordinato eventuali dissesti; (b) minimizzare le ripercussioni negative sulla stabilità sistemica; (c) preservare la continuità di servizi e funzioni essenziali (ad es. i servizi di pagamento); (d) tutelare i depositanti (in particolare i titolari di depositi di importo fino a 100.000 euro) e i fruitori dei servizi di investimento; (e) contenere gli oneri per le finanze pubbliche. L'utilizzo di risorse pubbliche è infatti limitato a circostanze straordinarie in cui ciò sia necessario per evitare che la crisi di un intermediario abbia gravi ripercussioni sul sistema finanziario nel suo complesso.

La BRRD attribuisce pertanto alle autorità di vigilanza e di risoluzione poteri e strumenti per:

- intervenire prima che la crisi si manifesti e pianificarne la gestione. Le banche devono redigere i propri piani di risanamento, che identificano le misure cui ricorrere qualora la loro situazione subisse un grave deterioramento; le autorità di

³ Si tratta rispettivamente della direttiva UE/2014/59, recepita in Italia con il D.lgs. 180/2015 e il D.lgs. 181/2015, e della direttiva UE/2014/49, recepita con il D.lgs. 30/2016, che hanno comportato modifiche al Testo unico bancario (TUB) e al Testo unico della finanza (TUF); le norme primarie sono completate da norme attuative e linee guida: i Regulatory Technical Standards emanati dall'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) e gli Implementing Technical Standards approvati dalla Commissione europea.

risoluzione devono approntare, per ciascuna banca, piani di risoluzione in cui si individuano le azioni da intraprendere nel caso di crisi irreversibile;

- gestire la crisi degli intermediari. La direttiva introduce una nuova procedura armonizzata a livello comunitario (la risoluzione), che si affianca alle procedure nazionali (per l'Italia, la liquidazione coatta amministrativa)⁴.

La DGS completa il pacchetto normativo introdotto dalla BRRD, armonizzando i livelli di tutela offerti dai fondi nazionali di garanzia dei depositi e le loro modalità di intervento in caso di crisi, con l'obiettivo di eliminare possibili disparità competitive all'interno del mercato unico. La DGS prevede che la garanzia dei depositi sia attivata nei casi di liquidazione degli intermediari, rimborsando i depositanti fino a 100.000 euro, e che i sistemi di garanzia raggiungano, entro la metà del 2024, una dotazione di risorse pari allo 0,8 per cento dei depositi protetti. La novità di maggiore rilievo è la previsione di un sistema di contribuzione ex ante, in cui i fondi sono versati periodicamente dagli intermediari; sono anche possibili contribuzioni straordinarie e il ricorso a fonti di finanziamento alternative.

L'architettura istituzionale e la procedura di risoluzione

Dal 1° gennaio 2016 nell'area dell'euro è attivo il Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*, SRM) delle banche e delle principali SIM⁵, complementare al Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM). L'SRM persegue l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro mediante la gestione centralizzata delle procedure di risoluzione per il cui finanziamento è stato costituito un Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund*, SRF); la dotazione di risorse del Fondo raggiungerà, entro il 1° gennaio 2024, un livello pari all'1 per cento dei depositi protetti di tutte le banche dell'area dell'euro.

Il Fondo è alimentato con contributi annuali delle banche e delle SIM dell'area dell'euro sottoposte all'SRM; se necessario, possono essere richiesti versamenti addizionali. Le risorse del Fondo possono essere incrementate attraverso finanziamenti e con i ricavi derivanti dall'investimento delle risorse disponibili. I contributi, attualmente raccolti presso i singoli Stati dalle autorità nazionali di risoluzione (*National Resolution Authority*, NRA), sono assegnati a comparti nazionali; verranno messi in comune in base a un principio di progressiva mutualizzazione.

Il Meccanismo di risoluzione unico è formato dalle NRA e dal Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, SRB). L'SRB – responsabile della gestione delle crisi delle banche significative⁶ o con operatività transfrontaliera nell'area dell'euro e delle principali SIM – definisce i piani di risoluzione e, qualora si manifestino

⁴ La Banca d'Italia può proporre al Ministro dell'Economia e delle finanze (MEF) la liquidazione coatta amministrativa, che comporta l'uscita dal mercato dell'intermediario attraverso il trasferimento di attività e passività a un altro intermediario idoneo a proseguirne la gestione, oppure, se la cessione non è possibile, attraverso la liquidazione dell'attivo e il pagamento dei creditori.

⁵ L'SRM è stato introdotto con il regolamento UE/2014/806.

⁶ Il Comitato gestisce il Fondo di risoluzione unico ed è responsabile di tutti i casi in cui, indipendentemente dalle dimensioni della banca, si debba ricorrere al Fondo stesso.

situazioni di crisi, individua idonee misure di gestione, sottoponendole alle valutazioni della Commissione europea e, in alcuni casi, del Consiglio europeo.

Le NRA partecipano alle decisioni del Comitato e sono responsabili dell'attuazione delle misure di risoluzione; sono inoltre responsabili della gestione delle crisi degli intermediari meno significativi. Nello svolgimento di queste attività le NRA operano secondo linee guida e orientamenti definiti dall'SRB.

Una banca può essere sottoposta a risoluzione quando:

- è in dissesto o a rischio di dissesto (ad es. quando a causa di perdite l'intermediario abbia azzerato o ridotto in modo significativo il proprio patrimonio);
- il dissesto non può essere evitato con misure alternative di natura privata (ad es. operazioni di acquisizione da parte di altri intermediari o aumenti di capitale) o di vigilanza (tra le quali, nei casi più gravi, la rimozione dell'organo di amministrazione e dell'alta dirigenza e, qualora non sia sufficiente, la nomina di amministratori temporanei);
- l'intervento è necessario nell'interesse pubblico in quanto la liquidazione ordinaria non permetterebbe di salvaguardare la stabilità sistemica, proteggere depositanti e clienti, assicurare la continuità dei servizi essenziali.

La risoluzione può essere attuata attraverso: (a) la cessione della banca a un altro intermediario; (b) il trasferimento temporaneo delle attività e passività aziendali a una banca ponte (bridge bank), costituita e gestita in vista di una successiva vendita sul mercato; (c) il trasferimento delle attività deteriorate a una società veicolo (bad bank) che ne gestisce la liquidazione; (d) il salvataggio interno (bail-in) della banca, con lo scopo di assorbire le perdite e ricapitalizzarla.

Le attività svolte nel 2015

L'attività di regolamentazione internazionale ed europea

Nell'ambito dei lavori dell'FSB per la definizione di nuove regole sul risanamento e sulla risoluzione delle banche, nel corso del 2015 l'Istituto ha fornito il proprio contributo nell'individuazione degli aspetti che necessitano di maggiore armonizzazione o di revisione e aggiornamento, con specifico riguardo: (a) alla disponibilità da parte delle banche di rilevanza sistemica di un adeguato ammontare di passività in grado di assorbire le perdite in caso di crisi (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC); (b) alle modalità di applicazione della disciplina del bail-in; (c) alla continuità di accesso alle infrastrutture di mercato; (d) alle modalità di finanziamento nel corso delle procedure di risoluzione.

La Banca d'Italia ha contribuito anche alle attività svolte dall'EBA, per la predisposizione degli standard tecnici attuativi della BRRD e del regolamento istitutivo dell'SRM.

Nell'ambito dell'SRM l'attività ha riguardato la definizione delle regole per la redazione dei piani di risoluzione e la gestione delle crisi e per la cooperazione tra l'SRB e le autorità di risoluzione nazionali. Sono stati anche definiti i processi e le modalità operative dei gruppi interni di risoluzione (cfr. il riquadro: *I gruppi interni di risoluzione*).

I GRUPPI INTERNI DI RISOLUZIONE

I gruppi interni di risoluzione (Internal Resolution Team) si occupano delle attività connesse con la risoluzione delle banche sotto la diretta responsabilità del Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB) e lo assistono nella redazione dei piani e nella gestione delle procedure di risoluzione. I team sono composti da rappresentanti del Comitato e delle autorità di risoluzione nazionali.

L'SRB coordina l'attività dei team, orientata ad assumere decisioni il più possibile condivise da tutti i componenti.

Ciascun team è responsabile di uno o più intermediari; il raggruppamento di più intermediari sotto la competenza di un unico team risponde a criteri di efficienza e tiene conto delle affinità strutturali, dei modelli di business e dell'area geografica di insediamento degli intermediari.

Nel 2015 l'SRB ha costituito sei team pilota, relativi ad altrettanti gruppi bancari europei, per la redazione dei piani di risoluzione transitori (cfr. il paragrafo: *L'attività sui piani di risoluzione*). All'inizio del 2016 è stata avviata la costituzione di team per tutte le banche sotto la diretta responsabilità del Comitato.

Nei rapporti con la Commissione europea la Banca d'Italia ha fornito supporto tecnico al Ministero dell'Economia e delle finanze per sostenere che l'intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi nella gestione delle crisi bancarie non può

essere assimilato a un aiuto di Stato che è sottoposto a limiti e condizioni stringenti. La decisione della Commissione del 23 dicembre 2015, basata su tale assimilazione, è stata impugnata dallo Stato italiano davanti alla Corte di giustizia europea.

Le modifiche a livello nazionale

La costituzione dell'Unità di risoluzione e gestione delle crisi. — Il 21 settembre 2015 ha cominciato a operare l'Unità di risoluzione e gestione delle crisi, a seguito della designazione della Banca d'Italia come autorità nazionale di risoluzione disposta dalla legge di delegazione europea 2014 (L. 114/2015). È stato inoltre istituito un Comitato per la risoluzione e la gestione delle crisi, con funzioni consultive e di supporto al Direttorio, che favorisce lo scambio di informazioni e la collaborazione tra la funzione di risoluzione e quella di vigilanza. L'Unità svolge i compiti connessi con l'attività di risoluzione; collabora con l'SRB anche per disciplinare i rapporti istituzionali e lo scambio di informazioni con altri organismi europei e internazionali; gestisce le procedure di liquidazione di banche e intermediari finanziari; collabora con il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria nella definizione di norme; si occupa, in via transitoria e fino alla loro conclusione, delle amministrazioni straordinarie pendenti al 21 settembre 2015, di cui cinque tuttora in corso (cfr. il paragrafo: *Le procedure di amministrazione straordinaria*)⁷.

La costituzione del Fondo nazionale di risoluzione. — Il Fondo è stato istituito con **provvedimento della Banca d'Italia del 18 novembre 2015**; dal 1° gennaio 2016 è confluito nell'SRF.

Il Fondo nazionale, non dotato di personalità giuridica, costituisce un patrimonio autonomo e separato sia da quello dei soggetti che vi contribuiscono sia da quello della Banca d'Italia; quest'ultima agisce in nome e per conto del Fondo, gestisce le risorse in conformità con gli obiettivi di risoluzione ed esercita i poteri e i diritti connessi alle partecipazioni eventualmente detenute dal Fondo stesso.

Il *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione* è oggetto di revisione contabile, svolta dalla società che verifica il bilancio della Banca d'Italia, e viene pubblicato unitamente al bilancio dell'Istituto.

La riforma del Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD). — Nel novembre 2015 sono state apportate alcune modifiche allo statuto dell'FITD, finalizzate principalmente a introdurre il nuovo meccanismo di alimentazione del Fondo stabilito dalla DGS. È anche prevista la possibilità che l'FITD intervenga in caso di crisi di un intermediario aderente, purché vi siano margini di risanamento e i costi della crisi siano previamente assorbiti dai detentori degli strumenti di capitale dell'intermediario. L'intervento prevede l'utilizzo di risorse finanziarie, raccolte su base volontaria, che costituiscono un fondo separato da tutte le altre attività e sono aggiuntive e autonome rispetto alle contribuzioni ordinarie e straordinarie.

⁷ I compiti connessi con le procedure di amministrazione straordinaria – qualificabili, in base al nuovo quadro normativo europeo, come interventi precoci – sono curati dal Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria.