

Le ispezioni. – La Banca d'Italia ha condotto 60 ispezioni su intermediari finanziari non bancari (tav. 4.8); 6 sono state effettuate da personale delle Filiali presso SIM e società di dimensioni contenute.

Tavola 4.8

Intermediari finanziari non bancari: ispezioni		
	2015	2016
Gestori di OICR	16	16
<i>di cui: con esito sfavorevole</i>	58,3 %	46,2 %
SIM	11	9
<i>di cui: con esito sfavorevole</i>	72,7 %	44,4 %
Altri intermediari (1)	24	35
<i>di cui: con esito sfavorevole</i>	82,6 %	80,0 %
TOTALE	51	60

(1) Delle 35 ispezioni del 2016, 20 non prevedevano l'assegnazione di un punteggio finale (19 indagini propedeutiche all'iscrizione all'albo unico ex art. 106 del TUB e una tematica in materia di trasparenza).

Una specifica campagna ispettiva ha interessato gli intermediari finanziari, comprese 5 società fiduciarie, richiedenti l'iscrizione all'albo unico degli intermediari finanziari; le verifiche si sono focalizzate sui profili rilevanti ai fini del procedimento di iscrizione, ossia adeguatezza organizzativa e dotazione patrimoniale.

Le verifiche nei confronti di SGR hanno interessato sia società di gestione di fondi mobiliari, compresi alcuni di private equity, sia società immobiliari; hanno fatto emergere difficoltà strategiche e carenze nell'assetto organizzativo e dei controlli. Per le SIM i principali problemi hanno riguardato il sistema organizzativo e dei controlli e i rischi operativi, con particolare riferimento al sistema informativo e all'*asset management*. Per gli altri intermediari la maggiore criticità rilevata è stata quella relativa al rischio strategico. Significativo è stato inoltre, per IP e Imel, il rischio operativo legato al rispetto delle normative di settore; per i confidi e le finanziarie è stato invece rilevante il rischio di credito.

L'attività ispettiva svolta dalla Guardia di finanza in base al protocollo d'intesa del 2007 con la Banca d'Italia è consistita in 8 verifiche presso intermediari iscritti nell'elenco generale e 7 su confidi minori. In due casi gli accertamenti sono stati effettuati su impulso della Banca d'Italia.

La vigilanza sull'Organismo degli agenti e dei mediatori

La Banca d'Italia ha condotto il terzo ciclo di valutazione sull'operato dell'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (OAM), che è stato giudicato nel complesso soddisfacente. Sono state sollecitate modifiche, già apportate, al regolamento interno, volte a formalizzare procedure più stringenti per l'annuale verifica della rappresentatività delle associate. Sono stati altresì sottoposti ad analisi e a monitoraggio i flussi informativi trasmessi periodicamente dall'OAM.

La tutela della clientela

La vigilanza sugli intermediari: controlli e interventi su trasparenza e correttezza. — L'attività di controllo sulla trasparenza e sulla correttezza delle relazioni tra intermediari e clientela viene condotta attraverso interventi diretti nei confronti di singoli intermediari e mediante iniziative rivolte all'intero sistema. L'azione di vigilanza mira sia a identificare e correggere i comportamenti non conformi, sia a indirizzare l'intero sistema verso condotte attente alle esigenze di tutela della clientela.

Gli strumenti utilizzati sono diversi e comprendono verifiche presso gli sportelli bancari, ispezioni presso le direzioni generali degli intermediari, indagini conoscitive su specifiche tematiche, incontri con il mercato, collaborazione con altre autorità ed elaborazione delle informazioni acquisite per il tramite di segnalazioni della clientela.

Nel 2016 gli accertamenti presso gli sportelli hanno riguardato 31 intermediari (di cui 29 banche) e hanno coinvolto 153 dipendenze. Nel corso dell'anno la metodologia seguita per tali accertamenti è stata affinata con l'obiettivo di migliorare la capacità di valutazione del livello di conformità degli intermediari e razionalizzare le modalità di conduzione delle verifiche.

Presso le direzioni generali i profili di trasparenza sono stati esaminati sia nelle ispezioni ad ampio spettro sia in quelle mirate (2 nel 2016), per verificare in maniera più approfondita la conformità alle regole e l'efficacia delle soluzioni organizzative nel garantire comportamenti trasparenti e corretti.

Le principali criticità rilevate hanno riguardato carenze nella pubblicità e nell'informativa precontrattuale; disallineamenti fra le condizioni pubblicizzate e quelle inserite nei contratti o effettivamente applicate; la non corretta applicazione delle norme sulla remunerazione di affidamenti e sconfinamenti; la scarsa chiarezza nelle comunicazioni alla clientela.

L'azione di vigilanza si è tradotta in interventi di richiamo al rispetto della normativa e all'adozione di misure correttive nei confronti di 94 intermediari e, nei casi di rilevanti violazioni, ha comportato anche l'avvio di procedimenti sanzionatori (cfr. il paragrafo: *Le sanzioni*). A seguito dei controlli gli intermediari hanno restituito alla clientela circa 35 milioni di euro impropriamente addebitati.

Negli ultimi anni agli strumenti più tradizionali si sono affiancate le indagini tematiche su argomenti trasversali, con l'obiettivo di identificare buone prassi e favorirne la diffusione mediante la definizione di linee guida. Nel 2016 sono state condotte due campagne tematiche — che hanno coinvolto 12 intermediari — in tema di remunerazione di affidamenti e sconfinamenti e di commercializzazione congiunta di polizze assicurative e finanziamenti, quest'ultima in collaborazione con l'Ivass.

Per quanto riguarda i finanziamenti accesi mediante la cessione del quinto dello stipendio e della pensione, oggetto di gran parte del contenzioso presso l'ABF, nell'aprile del 2016 è stato organizzato un incontro con i principali operatori del comparto, le associazioni di categoria e le altre autorità di settore per esaminare l'evoluzione del mercato, approfondire le cause delle criticità presenti, valorizzare le buone prassi già adottate incentivando, attraverso le associazioni, anche l'autoregolamentazione.

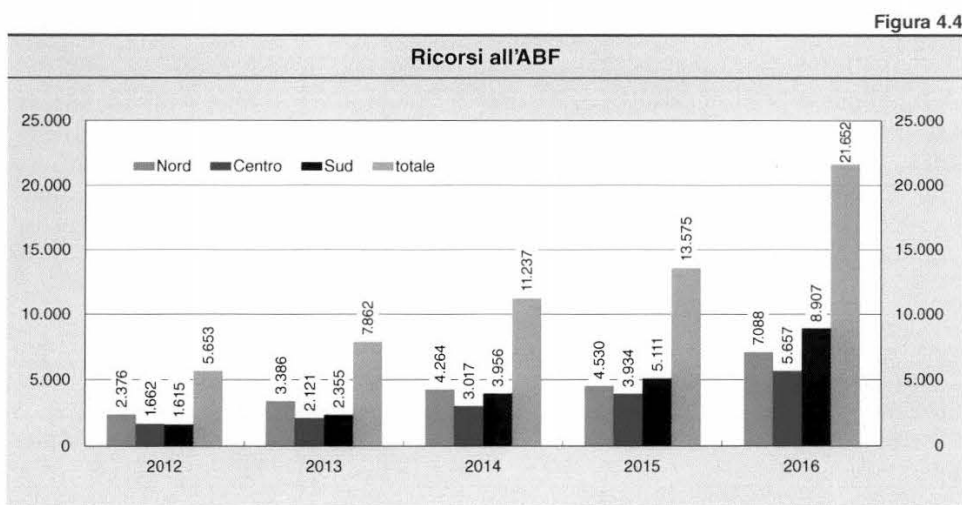
Nel marzo del 2017, considerato che le modifiche contrattuali proposte unilateralmente dagli intermediari incidono in maniera rilevante sulle relazioni con i clienti, con una specifica comunicazione è stata ribadita agli intermediari l'esigenza di adottare condotte trasparenti e corrette nell'esercizio di questa facoltà.

Nell'ambito infine del protocollo d'intesa tra Banca d'Italia e AGCM sono stati rilasciati all'AGCM 4 pareri su procedimenti istruttori in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori creditizio e finanziario (art. 27, comma 1-bis, del Codice del consumo).

Gli strumenti di tutela individuale: gli esposti della clientela alla Banca d'Italia e i ricorsi all'ABF. – Nel 2016, in linea con l'anno precedente, sono stati esaminati circa 10.000 esposti su presunti comportamenti anomali di banche e intermediari finanziari. Gli esposti in merito a prodotti e servizi finanziari sono stati oltre 8.100; poco più della metà dei clienti si è affidata a studi legali e ad associazioni di consumatori. Circa il 50 per cento delle segnalazioni ha riguardato la gestione dei rapporti di finanziamento, con una flessione di quelle relative ai mutui (16 per cento) e una crescita (7 per cento) di quelle sul credito ai consumatori. L'aumento dei reclami relativi ai servizi di investimento (circa 750 segnalazioni, il 76 per cento in più rispetto al 2015) è imputabile principalmente alle vicende che hanno riguardato alcune banche popolari. Sono in leggero aumento (del 3 per cento nel confronto con l'anno precedente) i reclami riguardanti le posizioni debitorie segnalate alla Centrale dei rischi (circa 1.500).

Il dialogo con le associazioni dei consumatori, proseguito nel 2016 attraverso riunioni periodiche o con segnalazioni su fenomeni specifici, ha contribuito a fornire elementi e indicazioni utili per le finalità di tutela e di educazione finanziaria.

L'impegno dell'ABF – organismo che riceve un supporto organizzativo dalla Banca d'Italia – si è intensificato nella definizione dei ricorsi presentati dai clienti. Nel settimo anno di attività l'ABF ha affrontato un carico significativo in ulteriore crescita: 21.652 ricorsi, il 59 per cento in più rispetto al 2015 (fig. 4.4).



I ricorsi ricevuti hanno interessato per il 71 per cento del totale i finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione (in sensibile aumento rispetto al 55 per cento del 2015) e hanno avuto ad oggetto nella quasi generalità dei casi la misura delle restituzioni dovute dagli intermediari in caso di estinzione anticipata del finanziamento.

Le decisioni assunte dall'ABF sono state 13.770 (il 32 per cento in più rispetto al 2015). Il 75 per cento dei ricorsi giunti a decisione ha avuto un esito sostanzialmente favorevole alla clientela (dal 68 per cento del 2015), con l'accoglimento (totale o parziale) delle richieste formulate o la dichiarazione della cessata materia del contendere per effetto della soddisfazione del cliente durante la procedura di ricorso. Sulla percentuale di ricorsi con esito favorevole al cliente ha inciso in grande misura l'alta percentuale (91 per cento) di ricorsi accolti o cessati in materia di cessione del quinto. Le decisioni dell'ABF, pur non vincolanti, sono state rispettate dagli intermediari in oltre il 99 per cento dei casi.

A fronte del continuo incremento dei volumi operativi, i tempi di definizione delle controversie si sono ulteriormente dilatati (314 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.

In risposta alla crescente domanda di tutela della clientela, nel dicembre 2016 sono stati attivati quattro nuovi Collegi e le relative Segreterie tecniche (cfr. il riquadro: *L'istituzione di nuovi Collegi dell'Arbitro Bancario Finanziario*).

Il sito internet dell'ABF è stato rinnovato nella struttura, nei contenuti e nella grafica. È attualmente in fase di completamento il nuovo portale attraverso il quale potranno essere presentati i ricorsi e se ne potranno seguire le fasi procedurali.

L'ISTITUZIONE DI NUOVI COLLEGI DELL'ARBITRO BANCARIO FINANZIARIO

In presenza di un significativo incremento dei ricorsi, la Banca d'Italia ha potenziato il sistema ABF creando 4 nuovi Collegi, che si affiancano ai 3 già operanti a Milano, Napoli e Roma. I nuovi Collegi sono stati attivati presso le Sedi di Bari, Bologna, Palermo, Torino e sono operativi dal 20 dicembre 2016.

La collocazione delle Segreterie tecniche per le attività di supporto ai nuovi Collegi presso le Filiali della Banca d'Italia – in continuità con l'impostazione adottata all'avvio del sistema ABF – accresce il coinvolgimento della rete territoriale nell'attività di tutela della clientela. Sono stati necessari interventi sul piano delle risorse umane, sul versante logistico, informatico e regolamentare. Le nuove Segreterie tecniche sono state alimentate con risorse interne (29) e con personale assunto mediante un concorso dedicato (13 risorse). La procedura informatica di supporto è stata adeguata.

L'aumento dei poli territoriali ha reso necessaria una modifica delle disposizioni ABF, anche con riguardo alla composizione del Collegio di coordinamento. Per garantire un'ulteriore sede di confronto tra i diversi poli territoriali, è stata introdotta la Conferenza dei Collegi per l'approfondimento, con cadenza almeno semestrale, di tematiche di particolare attualità o novità per i Collegi ovvero di interesse complessivo per il sistema.

La Banca d'Italia, nel ruolo di autorità nazionale competente assegnato dal D.Lgs. n. 130/2015 di attuazione della direttiva UE/2013/11 in materia di risoluzione alternativa delle controversie (*alternative dispute resolution*, ADR) ha verificato, con riferimento al 2016, il possesso in capo all'ABF dei requisiti di stabilità, efficienza, imparzialità e tendenziale non onerosità per il consumatore.

L'educazione finanziaria. — La Banca d'Italia è impegnata nella promozione di un quadro organico di iniziative, condiviso con le altre autorità e istituzioni, finalizzata a fornire ai cittadini strumenti conoscitivi e metodologici per affrontare decisioni in materia finanziaria. Tale impegno verrà svolto anche nell'ambito del Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria¹⁶. Nell'ambito dell'International Network on Financial Education istituito dall'OCSE, la Banca contribuisce al dibattito sui livelli di alfabetizzazione finanziaria.

L'attività dell'Istituto segue tre direttrici: attività di analisi, iniziative per i ragazzi in età scolare e quelle per gli adulti.

A gennaio del 2017 si è tenuto il convegno *L'educazione finanziaria in Italia: oggi e domani*, con il quale è stato avviato un dialogo con le istituzioni, il mondo accademico e quello politico per la realizzazione di una strategia nazionale di educazione finanziaria, alla cui definizione contribuiranno anche i risultati dell'*Indagine sull'alfabetizzazione e le competenze finanziarie degli italiani* condotta all'inizio del 2017 (cfr. il riquadro: *L'indagine sui livelli di alfabetizzazione finanziaria degli adulti* del capitolo 7 nella *Relazione annuale* sul 2016).

Nell'anno scolastico 2016-17 è stata proposta agli studenti la nona edizione del progetto *Educazione finanziaria nelle scuole*, promosso dalla Banca d'Italia in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), nell'ambito della Carta d'intenti per l'educazione economica come elemento di sviluppo e crescita sociale. Al progetto hanno partecipato oltre 114.000 studenti, in aumento del 25 per cento rispetto all'edizione precedente. Anche alla luce dei risultati dell'indagine OCSE-PISA 2015, è in corso la revisione dei materiali didattici per promuovere un coinvolgimento ancor più diffuso e attivo dei ragazzi.

Nel maggio 2016 si è conclusa la terza edizione del premio per la scuola *Inventiamo una banconota*, promosso in collaborazione con il MIUR e con il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale. Gli studenti delle 478 classi coinvolte (131 dalle scuole primarie, 173 dalle scuole secondarie di primo grado e 174 dalle scuole secondarie di secondo grado) hanno ideato una banconota immaginaria ispirata alla ricchezza delle diversità.

Alla sesta edizione della competizione in materia di politica monetaria *Generation Euro Students' Award*, organizzata in collaborazione con la BCE, hanno partecipato per l'Italia 143 classi di scuole secondarie di secondo grado.

¹⁶ Il Comitato è stato istituito dal DL 237/2016, convertito, con modifiche, dalla L. 15/2017 recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

La collaborazione tra la Banca d'Italia e il MIUR è destinata a consolidarsi ulteriormente con l'offerta in via sperimentale di percorsi di alternanza scuola-lavoro per gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado. L'iniziativa proseguirà in futuro con un'offerta più ampia e diversificata.

Per gli adulti è stata avviata la pubblicazione di una newsletter quadrimestrale con l'intento di presentare le principali novità e stimolare riflessioni sui temi legati alla tutela dei clienti. Nel corso del 2016 sono state aggiornate le *Guide della Banca d'Italia* disponibili sul sito internet ed è stata arricchita la sezione di educazione finanziaria, con materiale informativo e strumenti interattivi, per agevolare la conoscenza di tematiche di base, degli strumenti di tutela attivabili autonomamente (reclamo all'intermediario, ricorso all'ABF, decisione del giudice, presentazione di un esposto) e delle nuove disposizioni in tema di calcolo degli interessi sui conti correnti.

Il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

I controlli a distanza in materia di antiriciclaggio vengono condotti mediante l'analisi di una vasta gamma di fonti informative: l'esame della relazione della funzione antiriciclaggio trasmessa dagli intermediari e le comunicazioni inviate dagli organi di controllo ai sensi dell'art. 52 D.lgs. 231/2007 (92 nel 2016); l'interlocuzione diretta con i soggetti vigilati (nell'anno si sono tenuti 24 incontri con gli esponenti aziendali e sono state inviate 119 lettere di intervento); le comunicazioni provenienti dall'Autorità giudiziaria e dalle altre autorità di vigilanza (76).

Nei controlli ispettivi ad ampio spettro sono stati approfonditi i temi concernenti il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Nel 2016 sono stati svolti accertamenti mirati in materia antiriciclaggio su 2 intermediari significativi; sono stati condotti accessi presso 153 sportelli bancari.

I risultati dell'attività di controllo assumono rilievo in occasione del rilascio dei provvedimenti amministrativi di vigilanza che hanno impatto sui profili proprietari, partecipativi, organizzativi o operativi, per determinare se vi siano elementi che non consentano l'accoglimento dell'istanza o se sia opportuno richiedere chiarimenti o verifiche. Lo scorso anno sono state effettuate 398 valutazioni di questo tipo.

Conformemente agli standard internazionali e alla normativa europea, la Banca d'Italia svolge l'attività di vigilanza in materia antiriciclaggio calibrando l'intensità in proporzione ai rischi individuati; nel corso del 2016 – in collaborazione con la UIF – è stato ultimato lo sviluppo di un modello di analisi (cfr. riquadro: *Il modello di analisi dell'esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*).

Nel corso dell'anno sono stati oggetto di valutazione gli esiti dell'esercizio di autovalutazione dell'esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (comunicazione della Banca d'Italia dell'ottobre 2015 a tutto il settore bancario). L'esercizio ha richiesto alle banche di misurare la propria esposizione ai rischi e di valutare l'adeguatezza dei propri strumenti di gestione e mitigazione, favorendo, ove necessario, l'adozione di interventi correttivi; le risultanze dell'autovalutazione hanno contribuito al potenziamento del quadro conoscitivo a disposizione della Vigilanza, anche ai fini dell'affinamento del modello di analisi.

IL MODELLO DI ANALISI DELL'ESPOSIZIONE AI RISCHI DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

In linea con le migliori prassi internazionali ed europee e in un'ottica di proporzionalità, la Banca d'Italia modula l'intensità dei controlli in base all'esposizione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo di ciascun soggetto vigilato.

Nel 2016, in collaborazione con l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), la Banca d'Italia ha sviluppato un modello per l'analisi dell'esposizione delle banche a tali rischi. Questo modello combina dati quantitativi – che tengono conto della dimensione, delle caratteristiche operative e del livello di conformità dei soggetti vigilati – con informazioni qualitative facenti parte del patrimonio conoscitivo della Vigilanza; la valutazione consente di attribuire un punteggio sintetico sul profilo di rischio di ciascun soggetto vigilato, utile per la programmazione di un'azione di vigilanza commisurata al livello di rischio di ogni soggetto.

Il modello prevede la verifica dell'attuazione degli adeguamenti richiesti e il riesame annuale del livello di rischio associato a ogni intermediario per individuare con tempestività eventuali modifiche e per rivedere conseguentemente l'azione di vigilanza.

Le sanzioni

Nel 2016 la BCE non ha irrogato sanzioni per i profili di sua competenza. Nell'SSM è proseguita la collaborazione con la BCE e con le NCA per esaminare le irregolarità rilevate nell'ambito della supervisione sugli intermediari significativi e nella definizione di procedure e metodi comuni di valutazione.

La Banca d'Italia ha adottato 45 provvedimenti sanzionatori (49 nel 2015) che hanno avuto come destinatari 363 persone fisiche e 9 persone giuridiche; queste ultime sono state sanzionate per violazione delle disposizioni in materia di antiriciclaggio. L'ammontare complessivo delle sanzioni, che affluisce direttamente al bilancio dello Stato, è stato di circa 10 milioni di euro (circa 9 milioni nel 2015).

Sono state sanzionate violazioni per carenze negli assetti organizzativi e di controllo degli intermediari vigilati in 28 casi. In particolare sono state contestate disfunzioni del sistema di governo societario (carente bilanciamento dei poteri, insufficiente dialettica interna, incompletezza dei flussi informativi, conflitti di interesse). Sono state inoltre riscontrate inefficienze nella gestione dei rischi aziendali, derivanti dall'omessa definizione di adeguate politiche da parte degli organi di vertice e violazioni della normativa in tema di remunerazioni. Le carenze nel sistema dei controlli interni hanno riguardato principalmente l'indipendenza delle funzioni aziendali e il loro assetto – spesso inadeguato in termini quali-quantitativi – oltre che il ridotto spessore e la limitata estensione delle verifiche effettuate.

In 14 casi sono state sanzionate violazioni per lacune nel processo del credito; in particolare sono state riscontrate carenze nella selezione e nella gestione degli impieghi, nella classificazione delle posizioni deteriorate e nella definizione delle politiche di accantonamento.

Le violazioni degli obblighi informativi verso l'autorità di vigilanza sono risultate non trascurabili (6 violazioni sanzionate per omesse o inesatte comunicazioni alla Banca d'Italia).

Per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva, la Banca d'Italia ha irrogato sanzioni per le violazioni delle disposizioni sulla prevenzione del riciclaggio e il contrasto al finanziamento al terrorismo e sulla tutela della clientela. In particolare in 9 casi sono state sanzionate violazioni in materia di antiriciclaggio a fronte dell'inadeguatezza dei controlli interni e dei presidi organizzativi, dell'inadempimento degli obblighi in materia di adeguata verifica e di corretta tenuta dell'Archivio unico informatico. Le irregolarità riscontrate in materia di trasparenza hanno condotto all'adozione di sanzioni in 6 casi, uno dei quali nei confronti di un intermediario significativo.

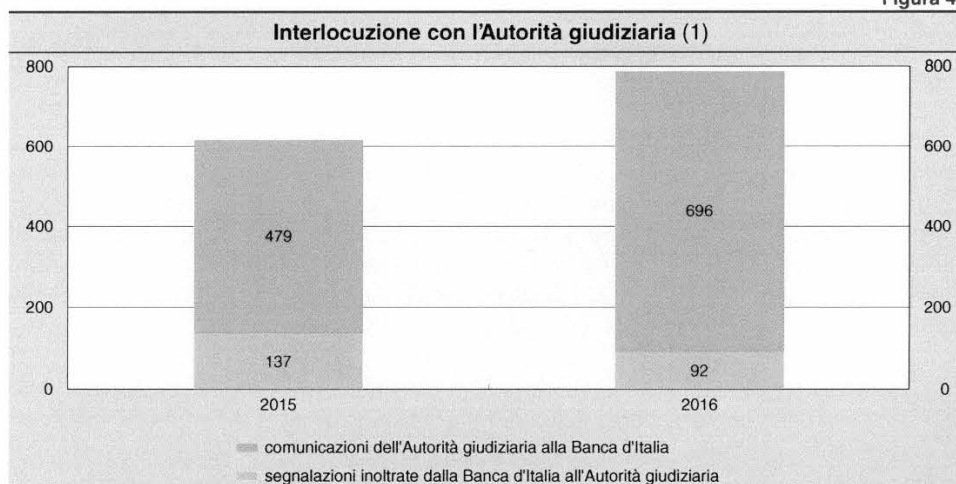
Nel primo bimestre del 2017 sono stati adottati 7 provvedimenti sanzionatori, destinati a 47 persone fisiche e a 2 persone giuridiche (queste ultime sanzionate per violazioni delle disposizioni in materia di contrasto al riciclaggio), per un ammontare pari a circa 930.000 euro.

Per la valutazione delle responsabilità individuali sono state considerate le funzioni e le competenze dei soggetti coinvolti nel procedimento, la loro effettiva capacità di incidere sulla gestione degli intermediari, il periodo di permanenza in carica. Ai fini dell'esonero o dell'attenuazione della responsabilità è stato valutato il ruolo eventualmente svolto dagli interessati (comprovato dissenso con le scelte dell'azienda o segnalazioni all'autorità di vigilanza). Analoga attenzione è stata assicurata nella valutazione delle misure correttive adottate per rimuovere le conseguenze dell'infrazione.

Il coordinamento e i rapporti con le altre autorità

La collaborazione con l'Autorità giudiziaria. – Le comunicazioni provenienti dall'Autorità giudiziaria nel 2016 sono sensibilmente aumentate; la depenalizzazione (D.lgs. 8/2016) di taluni reati di riciclaggio, trasformati in illeciti amministrativi, ha determinato una riduzione delle segnalazioni inoltrate dalla Banca per fatti di possibile interesse per le autorità inquirenti (fig. 4.5).

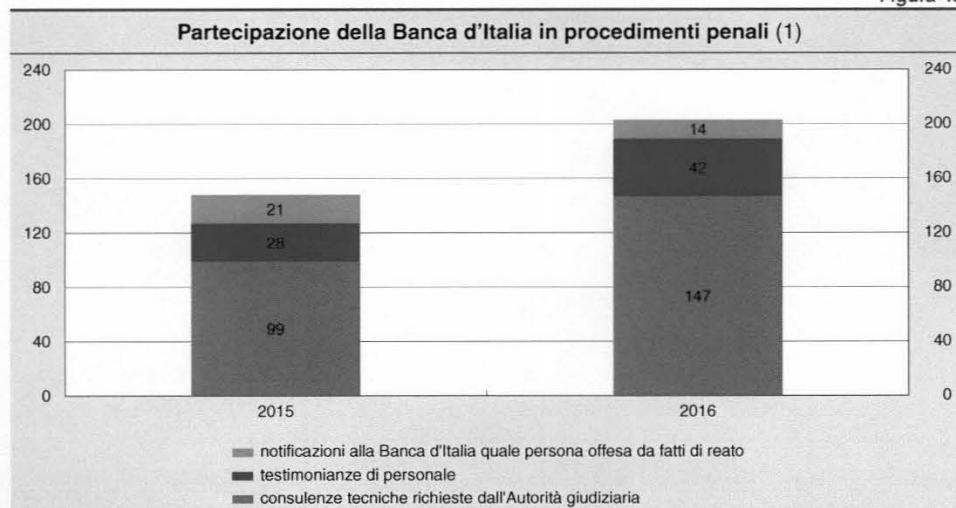
Figura 4.5



(1) Le comunicazioni dell'Autorità giudiziaria alla Banca d'Italia includono le notifiche a quest'ultima in qualità di persona offesa dal 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 stesso.

I procedimenti nei quali la Banca è stata individuata dalla Magistratura quale persona offesa da fatti di reato si sono ridotti; sono aumentate le perizie e le consulenze conferite a dipendenti dell'Istituto dall'Autorità giudiziaria nell'ambito di procedimenti in corso (fig. 4.6).

Figura 4.6



(1) Tra le consulenze richieste al personale della Banca d'Italia nel 2016 sono comprese anche quelle conferite (complessivamente 35) agli addetti in modo continuativo ai nuclei istituiti presso le Procure di Roma e Milano

I contributi forniti per la risposta a quesiti parlamentari. – Il numero dei contributi forniti al Governo per la risposta a quesiti parlamentari è risultato in lieve diminuzione (197, a fronte di 211 nel 2015). I temi trattati con maggiore frequenza sono stati l'applicazione degli strumenti di gestione delle crisi previsti nel nuovo quadro normativo europeo e delle conseguenti misure a tutela dei risparmiatori, la gestione delle sofferenze bancarie, le misure a sostegno delle operazioni di rafforzamento patrimoniale realizzate da taluni intermediari, la riforma delle banche popolari.

La collaborazione con le altre autorità. – Il confronto con la Consob in seno ai comitati istituiti con il protocollo d'intesa del 2007 è stato intenso con riferimento alla situazione di alcuni intermediari e ai riflessi dell'assetto di competenze nell'ambito dell'SSM. Sono diminuite le comunicazioni ricevute dalla Consob (13 nel 2016; 16 nel 2015), mentre sono aumentate le segnalazioni che la Banca d'Italia ha inviato alla Consob su fatti di possibile rilevanza per quest'ultima (35 nel 2016; 24 nel 2015).

È proseguito inoltre il continuo e ordinario scambio di informazioni e dati relativi a intermediari sottoposti alla supervisione delle autorità. Sono aumentate sia le comunicazioni ricevute dalla UIF (24 nel 2016; 13 nel 2015) sia le segnalazioni inviate dall'Istituto alla UIF (19 nel 2016; 18 nel 2015). La Banca d'Italia ha segnalato fatti di possibile interesse di altri enti e autorità, tra i quali il MEF e l'AGCM, e ha fornito riscontro alle richieste ricevute. È stata intensa anche la partecipazione ai lavori del Comitato di sicurezza finanziaria, costituito presso il MEF, e della rete di esperti di cui quest'ultimo si avvale nello svolgimento della propria attività (in totale 13 riunioni nel 2016).

Prosegue inoltre la collaborazione con le autorità estere con particolare riguardo alle richieste sulla sussistenza dei requisiti per ricoprire cariche aziendali (54 le richieste evase nel corso del 2016).



5

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.

La crisi di un intermediario può avere effetti sfavorevoli anche su soggetti non in difficoltà, minacciare la stabilità del sistema finanziario 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 incaricate 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 (cfr. il capitolo 4: *La funzione di vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari*).

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

A livello europeo, il ruolo e le modalità di intervento dell'autorità di risoluzione sono stati oggetto negli ultimi anni di modifiche normative volte a introdurre, per le banche e per alcune società di intermediazione mobiliare (SIM)¹, una procedura – la risoluzione – comune ai 19 Stati membri dell'area dell'euro, in modo da superare i problemi determinati dalla frammentazione delle procedure nazionali, in un contesto che resta ancora connotato da differenze nelle normative fallimentari.

Il quadro normativo intende assicurare che il costo degli interventi di risanamento delle banche in crisi ricada sugli azionisti e sui creditori anziché 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 alcune tipologie di crediti e/o la conversione di questi ultimi in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca.

Dal 21 settembre 2015 la Banca d'Italia riveste il ruolo di autorità di risoluzione, in attuazione degli obblighi derivanti dalle norme europee². Per lo svolgimento delle attività connesse con i nuovi compiti, è stata costituita all'interno della Banca d'Italia, alle dirette dipendenze del Direttorio, l'Unità di risoluzione e gestione delle crisi, secondo un assetto organizzativo finalizzato a garantire, in linea con le previsioni

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

² La Banca d'Italia è stata designata autorità nazionale di risoluzione con D.lgs. 72/2015 e L. 114/2015 (legge di delegazione europea 2014).

normative, indipendenza operativa e a evitare conflitti di interesse tra la funzione di risoluzione e quella di vigilanza³.

Oltre a svolgere i compiti connessi con l'attività di risoluzione, l'Unità collabora con il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB), gestisce le procedure di liquidazione di banche e intermediari finanziari, svolge attività di supervisione sui sistemi di garanzia dei depositanti.

L'Unità e il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria collaborano strettamente nella gestione delle diverse fasi della risoluzione e nella definizione delle norme⁴.

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 a innovare gli strumenti per la gestione delle crisi bancarie, in particolare quelle che riguardano intermediari di grandi dimensioni e con operatività transfrontaliera.

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 richiesto la predisposizione, per le istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica, di piani di risanamento e di risoluzione: i primi identificano le misure per far fronte a un eventuale grave deterioramento della gestione aziendale; i secondi individuano le azioni da intraprendere in caso di crisi irreversibile.

Le norme europee e nazionali. – L'orientamento definitosi in sede internazionale si è riflesso anche sulla normativa europea; sono state emanate la direttiva UE/2014/59 sul risanamento e la risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) e la direttiva UE/2014/49 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD), con l'intento di definire un quadro armonizzato di regole per la gestione delle crisi bancarie⁵.

³ È stato anche istituito un Comitato consultivo per la risoluzione e gestione delle crisi, con funzioni consultive e di supporto al Direttorio. Il Comitato, composto dall'Avvocato generale (Presidente), dal Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria e dal Direttore dell'Unità, formula pareri sulle proposte di atti in materia di risoluzione da sottoporre al Direttorio.

⁴ In particolare il Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria cura gli adempimenti connessi con gli interventi precoci.

⁵ La prima direttiva è stata recepita in Italia con il D.lgs. 180/2015 e il D.lgs. 181/2015, la seconda con il D.lgs. 30/2016; entrambe hanno comportato modifiche al Testo unico bancario (TUB) e al Testo unico della finanza (TUF). Le norme primarie sono state completate da norme attuative (*Regulatory Technical Standards* e *Implementing Technical Standards*) emanate dalla Commissione europea su proposta dell'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA).

Secondo quanto indicato dalla BRRD, il nuovo sistema persegue l'obiettivo di gestire in modo ordinato e coordinato eventuali dissesti, contenendo i costi per le finanze pubbliche, anche al fine di: (a) minimizzare le ripercussioni negative sulla stabilità del sistema finanziario, attraverso la prevenzione del contagio; (b) preservare la continuità di servizi e funzioni essenziali (ad es. i servizi di pagamento); (c) tutelare i depositanti e gli investitori, secondo i principi dettati dalle direttive sui rispettivi meccanismi di indennizzo. L'utilizzo di risorse pubbliche è limitato a circostanze straordinarie e subordinato, in linea generale, alla partecipazione alle perdite da parte degli obbligazionisti e di altri creditori della banca (*bail-in*).

La BRRD attribuisce alle autorità di vigilanza e di risoluzione, in funzione delle rispettive competenze, poteri e strumenti per:

- intervenire prima che la crisi si manifesti e pianificarne la gestione: a questo scopo le banche devono redigere i propri piani di risanamento e le autorità di risoluzione sono tenute ad approntare un piano di risoluzione per ciascuna banca;
- gestire la crisi degli intermediari; la direttiva introduce una nuova procedura armonizzata a livello europeo (la risoluzione), che si affianca alle procedure nazionali (per l'Italia, la liquidazione coatta amministrativa)⁶.

La direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, diretta ad armonizzare i livelli di tutela offerti dai fondi nazionali di garanzia dei depositi e le loro modalità di intervento, persegue l'obiettivo di eliminare possibili disparità competitive all'interno del mercato unico. In particolare la direttiva prevede che:

- gli intermediari versino anticipatamente i propri contributi in modo che i sistemi di garanzia raggiungano, entro la metà del 2024, una dotazione di risorse pari allo 0,8 per cento dei depositi protetti;
- i fondi possano ricorrere a contribuzioni straordinarie e a fonti di finanziamento alternative;
- la garanzia sia attivata nei casi di liquidazione degli intermediari, rimborsando i depositanti per importi fino a 100.000 euro;
- gli Stati membri possano autorizzare l'utilizzo delle risorse dei fondi di garanzia per misure alternative rispetto al rimborso dei depositanti, in modo da evitare in via preventiva il fallimento di una banca.

Rispetto al quadro normativo previgente in Italia, la nuova disciplina europea armonizzata ha arricchito il novero degli strumenti utilizzabili dalle autorità, ma ha compresso la flessibilità degli interventi, con l'obiettivo di limitare l'impiego di risorse pubbliche, anche in seguito al largo utilizzo di misure di sostegno statale cui i paesi europei avevano fatto ricorso per la soluzione delle crisi bancarie.

⁶ 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.

In tema di *bail-in* la normativa non ha previsto un regime transitorio⁷ né un meccanismo di protezione pubblico europeo di ultima istanza (*backstop*) da utilizzare nell'ambito della risoluzione quando l'applicazione di tale misura possa accentuare i rischi per la stabilità sistemica⁸.

Inoltre, l'interpretazione applicata dalla Commissione europea alle norme in materia di aiuti di Stato ha comportato il forte ridimensionamento del ruolo dei sistemi di garanzia dei depositanti nella gestione delle crisi bancarie⁹.

L'architettura istituzionale e la procedura di risoluzione

Dal 1° gennaio 2016 è attivo il Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM), istituito dal regolamento UE/2014/806 con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro mediante la gestione centralizzata delle procedure di risoluzione.

Il Meccanismo di risoluzione unico è formato dalle autorità nazionali di risoluzione (NRA) e dal Comitato di risoluzione unico (Single resolution Board, SRB). L'SRB – responsabile per le crisi delle banche significative o con operatività transfrontaliera nell'area dell'euro e delle principali SIM – definisce i piani di risoluzione e, qualora la crisi sia irreversibile, individua idonee misure di gestione, sottoponendole alle valutazioni della Commissione europea e, in alcuni casi, del Consiglio europeo.

Le NRA partecipano alle decisioni dell'SRB 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.

⁷ Nella fase di formazione della BRRD, la Banca d'Italia aveva richiamato l'esigenza di assicurare un passaggio graduale dal vecchio al nuovo regime di gestione delle crisi bancarie, al fine di favorire l'assunzione di scelte consapevoli da parte dei risparmiatori ed evitare possibili rischi per la stabilità finanziaria dovuti all'incertezza sugli investimenti in passività bancarie (cfr. *Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco*, 22° Congresso Assiom-Forex, Torino, 30 gennaio 2016 e *Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee*, audizione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, Senato della Repubblica 6° Commissione permanente (Finanze e tesoro), Roma, 19 aprile 2016).

⁸ Al di fuori della risoluzione il supporto pubblico – quale ad es. la ricapitalizzazione precauzionale – è invece ammesso per rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria. L'intervento è sottoposto a una serie di condizioni, tra cui la solvibilità della banca, il suo carattere cautelativo e temporaneo e l'approvazione in base alle regole sugli aiuti di Stato. Sul tema cfr. anche *L'Unione bancaria nel processo di integrazione europea*, intervento del Direttore generale della Banca d'Italia S. Rossi, CUA Business School, Altavilla Vicentina, 7 aprile 2016.

⁹ La Commissione europea ha ritenuto che gli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi alternativi al rimborso dei depositanti – sebbene finanziati dagli intermediari ed espressamente consentiti dalla DGSD – sono assimilabili agli aiuti di Stato e ciò li rende non compatibili con il quadro europeo di gestione delle crisi bancarie (cfr. dossier del 23 dicembre 2015 pubblicato sul sito del MEF). La qualificazione pubblica degli interventi alternativi è oggetto di un contenzioso avviato dalla Repubblica Italiana nel 2016 e tuttora in corso davanti alla Corte di giustizia europea, avverso una decisione della Commissione del 23 dicembre 2015; la Banca d'Italia ha fornito assistenza tecnica a supporto delle tesi sostenute in tale sede dal MEF.

Un intermediario può essere sottoposto a risoluzione quando:

- è in dissesto o a rischio di dissesto (ad es. quando a causa di perdite 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 di attività e passività 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.

Per il finanziamento della risoluzione dal 1° gennaio 2016 l'SRM dispone del Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF), la cui dotazione di risorse 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. La dotazione dell'SRF può essere incrementata con finanziamenti e con i ricavi derivanti dall'investimento delle risorse disponibili¹⁰.

I contributi sono versati alle autorità di risoluzione nazionali ed è in corso il processo per la loro mutualizzazione all'interno dell'area, secondo le modalità indicate in un accordo intergovernativo del maggio 2014 che prevede: (a) la costituzione in seno al Fondo di comparti nazionali separati; (b) l'assegnazione transitoria a tali comparti dei contributi raccolti presso i singoli Stati; (c) il parallelo trasferimento, in via progressiva, delle risorse dai comparti nazionali all'SRF in modo che, a regime (1° gennaio 2024), queste siano definitivamente messe in comune per sostenerne le operazioni e il funzionamento.

¹⁰ Nel caso in cui i contributi dovuti non siano immediatamente accessibili o non siano sufficienti, l'SRB può contrarre prestiti o altre forme di finanziamento presso terzi, alle migliori condizioni di mercato e, ove le risorse siano ancora insufficienti, può ricorrere a finanziamenti pubblici. Gli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria hanno infatti approvato nel dicembre 2015 un accordo in forza del quale ciascun paese può fornire all'SRB una linea di credito per sostenere il proprio comparto nazionale nell'SRF, con l'obiettivo di assicurare la pronta disponibilità delle risorse necessarie. Le linee di credito nazionali verrebbero utilizzate una volta esaurite le altre fonti di finanziamento disponibili e gli Stati avranno il diritto di rivalersi sul settore bancario nazionale per l'importo dei contributi anticipati.

Le attività svolte nel 2016

L'attività di regolamentazione internazionale ed europea

Nell'ambito dell'FSB la Banca d'Italia ha contribuito ai lavori per lo sviluppo degli standard internazionali in materia di: (a) definizione di un adeguato ammontare di passività in grado di assorbire le perdite in caso di crisi (*total loss-absorbing capacity*, TLAC) per le banche di rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Banks*, G-SIB)¹¹; (b) applicazione della disciplina del *bail-in*; (c) continuità di accesso alle infrastrutture di mercato; (d) modalità di finanziamento degli intermediari nel corso delle procedure di risoluzione. La Banca ha inoltre contribuito agli approfondimenti in materia di risoluzione delle controparti centrali.

L'Istituto partecipa ai lavori promossi dalla Commissione europea per aggiornare la BRRD con il recepimento dello standard TLAC e per rendere coerente con tale standard la disciplina, contenuta nella medesima direttiva, del requisito minimo di fondi propri e passività soggetti a *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL)¹². Nel 2016 in particolare la Banca ha: (a) partecipato ai lavori del gruppo di esperti di supporto tecnico alla Commissione; (b) contribuito alla redazione del rapporto dell'EBA ai fini della proposta legislativa della Commissione; (c) partecipato alla definizione delle linee di policy dell'SSM e della Banca centrale europea; (d) fornito supporto tecnico al MEF per la negoziazione della proposta in sede di Consiglio europeo.

In linea con quanto sostenuto in sede internazionale in tema di TLAC, la Banca d'Italia persegue l'obiettivo di definire il requisito MREL in modo da contemperare l'esigenza di garantire l'efficace risoluzione degli intermediari con quella di assicurare la sostenibilità dei costi per il sistema bancario, senza effetti indesiderati a livello macroeconomico. Infatti da un lato le banche devono disporre di un ammontare sufficiente e immediatamente disponibile di passività per assorbire le perdite e ricapitalizzarsi in caso di risoluzione; dall'altro una calibrazione del requisito troppo severa comporta l'aumento del costo della raccolta e presuppone la capacità del mercato di assorbire in tempi brevi gli strumenti che le banche dovrebbero emettere per rispettare il requisito.

La Banca è anche impegnata nel progetto di costituzione di uno schema europeo di assicurazione dei depositi, il terzo pilastro dell'Unione bancaria (cfr. il riquadro: *La proposta di costituzione di un sistema di assicurazione dei depositi bancari per l'area dell'euro*).

¹¹ Alla fine dello scorso anno l'FSB ha posto in consultazione le linee guida per l'applicazione del TLAC interno (*Guiding principles on the internal total loss-absorbing capacity of G-SIBs ("internal TLAC")*, dicembre 2016); il TLAC interno è il requisito minimo di passività emesse da filiazioni di un'entità del gruppo designata per l'eventuale avvio della risoluzione (cosiddetta entità di risoluzione) e sottoscritte dall'entità stessa, tale da assicurare un adeguato meccanismo di trasmissione delle perdite dalle sue filiazioni. La consultazione si è conclusa il 10 febbraio 2017.

¹² Il requisito MREL mira ad assicurare che, in caso di risoluzione, una banca disponga di risorse patrimoniali e di passività in grado di assorbire le perdite e di ricostituire il capitale. Per approfondimenti, cfr. il riquadro: *Il requisito MREL* (minimum requirement for own funds and eligible liabilities), in *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2, 2016.