

LA PROPOSTA DI COSTITUZIONE DI UN SISTEMA DI ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI BANCARI PER L'AREA DELL'EURO

Nel novembre 2015 la Commissione europea ha formulato una proposta legislativa per la creazione di uno schema europeo di assicurazione dei depositi (*European deposit insurance scheme*, EDIS).

Il sistema farebbe perno su un Fondo europeo di assicurazione dei depositi al quale i sistemi di garanzia dei depositanti nazionali trasferirebbero progressivamente le risorse raccolte dalle banche aderenti.

In particolare in una prima fase (riassicurazione) il Fondo coprirebbe una quota limitata del fabbisogno finanziario e/o delle perdite dei sistemi nazionali, intervenendo solo dopo che i fondi nazionali abbiano utilizzato le proprie risorse. Nella seconda fase (coassicurazione) il Fondo si farebbe carico di una quota progressivamente crescente del costo dell'intervento, fino all'80 per cento. Nella terza fase (assicurazione completa) il costo dell'intervento graverebbe integralmente sul Fondo.

La partecipazione allo schema sarebbe obbligatoria per i fondi nazionali di tutti gli Stati appartenenti all'area dell'euro e degli altri Stati europei che hanno instaurato una cooperazione stretta con la Banca centrale europea nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM). Ciò garantirebbe un parallelismo tra Stati partecipanti all'SSM, al Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*, SRM) e all'EDIS, in coerenza con la complementarità tra compiti di vigilanza prudenziale, risoluzione e garanzia dei depositi.

L'EDIS accrescerebbe la capacità dell'Unione bancaria di fronteggiare shock sistemici attraverso una più diffusa condivisione dei rischi, rafforzando la tutela dei depositanti e la fiducia del pubblico nel sistema bancario.

La proposta prevede che l'avvio dell'EDIS sia accompagnato da misure per la riduzione dei rischi nel settore bancario (tra queste, il rafforzamento della vigilanza prudenziale) e per l'armonizzazione di alcune norme nazionali (quali il diritto fallimentare).

Nel dibattito sviluppatosi in sede europea, la Banca d'Italia ha sostenuto con decisione alcuni miglioramenti come, ad esempio, il pieno riconoscimento degli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi alternativi al rimborso dei depositanti e l'istituzione di un meccanismo di protezione pubblico europeo di ultima istanza (*backstop*), finalizzato a integrare le risorse necessarie a sostenere gli interventi a tutela dei depositanti. Quest'ultimo meccanismo, oltre che ridurre ulteriormente il legame tra rischio di crisi bancarie e rischio di insolvenza degli Stati, sarebbe essenziale per dare credibilità allo schema.

La Banca d'Italia fornisce supporto tecnico al MEF per il negoziato sulla proposta di modifica alla BRRD che prevede, tra l'altro, l'armonizzazione della gerarchia fallimentare dei crediti attraverso l'introduzione di un'ulteriore classe di

debito, intermedia al debito subordinato e quello chirografario (non subordinato, né privilegiato) attualmente in circolazione. La nuova classe sarebbe interamente computabile ai fini del requisito MREL e dello standard TLAC, agevolandone quindi il rispetto¹³.

L'Istituto ha contribuito anche alle attività svolte dall'EBA per l'emanazione delle norme di attuazione della:

- BRRD in tema di valutazioni delle banche da effettuarsi nelle fasi che precedono e seguono l'avvio della risoluzione; in tale contesto la Banca d'Italia ha sostenuto l'esigenza di adottare criteri valutativi pienamente coerenti con gli obiettivi e con l'orizzonte temporale delle misure di risoluzione adottate (con riferimento specifico a quelle misure, quali la banca ponte e la società veicolo, che si pongono come alternative alla cessione immediata a terzi, parziale o integrale, delle banche in risoluzione);
- DGSD in materia di accordi di cooperazione tra i sistemi di garanzia dei depositi e di prove di resistenza dei sistemi di garanzia dei depositanti (cfr. il riquadro: *Le linee guida dell'EBA in materia di sistemi di tutela dei depositi e il ruolo della Banca d'Italia*).

LE LINEE GUIDA DELL'EBA IN MATERIA DI SISTEMI DI TUTELA DEI DEPOSITI E IL RUOLO DELLA BANCA D'ITALIA

Per garantire un'applicazione uniforme della direttiva UE/2014/49 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (Directive on Deposit Guarantee Schemes, DGSD) e per favorire il rafforzamento del sistema europeo di tutela dei depositi, l'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) ha pubblicato le linee guida in tema di sistema di tutela dei depositi (metodi di calcolo dei contributi; impegni di pagamento; accordi di cooperazione; prove di resistenza).

La Banca d'Italia supervisiona i sistemi di garanzia nazionali (Fondo interbancario di tutela dei depositi e Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo), conformemente alle linee guida sopra indicate e nel rispetto degli atti delegati adottati dalla Commissione europea.

La Banca comunica inoltre all'EBA l'avvenuta approvazione dei metodi interni di valutazione del rischio ai fini del calcolo dei contributi ai fondi nonché la conclusione di accordi di collaborazione tra i sistemi di garanzia¹, verifica la scelta compiuta dai sistemi di tutela dei depositi in sede statutaria circa la possibilità che i contributi possano assumere anche la forma di impegni

¹ Il Fondo interbancario di tutela dei depositi ha aderito all'accordo di cooperazione multilaterale, predisposto dallo European Forum of Deposit Insurers con il supporto dell'EBA, diretto a rafforzare la collaborazione in caso di rimborso dei depositanti di succursali di banche comunitarie, di trasferimento dei contributi da un sistema all'altro, di concessione reciproca di prestiti.

¹³ Ai sensi delle linee guida FSB non tutte le passività chirografarie sono computabili ai fini del requisito TLAC; quelle computabili possono essere conteggiate solo per una parte del loro ammontare complessivo.

di pagamento² e si assicura che questi ultimi siano conformi agli orientamenti emanati in materia.

La Banca d'Italia vigila sul rispetto da parte dei sistemi stessi dell'obbligo di effettuare periodiche prove di resistenza della propria capacità di intervento.

² La direttiva prevede che i mezzi finanziari dei sistemi di tutela dei depositi possano essere costituiti, entro limiti contenuti e previo rilascio di specifiche garanzie, anche da impegni di pagamento.

Nel secondo semestre del 2016 è stata avviata la redazione delle norme tecniche attuative della BRRD relative all'applicabilità agli intermediari di obblighi di predisposizione dei piani di risanamento e risoluzione in forma semplificata.

La Banca d'Italia partecipa ai network di esperti istituiti presso l'EBA incaricati di gestire le risposte a quesiti interpretativi o applicativi della BRRD e della DGSD.

Nell'SRM la Banca ha collaborato:

- alla definizione delle policy in materia di risoluzione nell'ambito di comitati e gruppi di lavoro di esperti a cui partecipano l'SRB e le NRA;
- alla stesura dei manuali sui criteri redazionali dei piani di risoluzione e sulla gestione delle crisi, il cui obiettivo è fornire linee di indirizzo per le prassi operative con riferimento alla pianificazione e alla gestione delle fasi di risoluzione.

Con riferimento al Fondo di risoluzione unico (cfr. il paragrafo: *L'architettura istituzionale e la procedura di risoluzione*)¹⁴, l'Istituto raccoglie le informazioni necessarie per la determinazione della misura dei contributi e le risorse finanziarie che poi riversa all'SRF¹⁵. La Banca fornisce supporto all'SRB nel trattamento di casi specifici del sistema domestico e agli intermediari chiamati alla contribuzione, con particolare riguardo alla segnalazione dei dati.

L'Istituto ha contribuito a definire il quadro delle regole di cooperazione tra il Comitato di risoluzione unico e le autorità di risoluzione nazionali all'interno dell'SRM adottato con decisione del giugno 2016 dell'SRB. La cooperazione, improntata a principi di proporzionalità e di indipendenza delle NRA, riguarda anche le diverse fasi della risoluzione e le principali decisioni assunte in seno all'SRB, ai gruppi interni di risoluzione¹⁶ ed ai collegi di risoluzione (cfr. il riquadro: *I collegi di risoluzione*).

¹⁴ L'SRF rappresenta la dotazione finanziaria a supporto e garanzia dell'attuazione delle misure di risoluzione; sostituisce, come previsto dalla BRRD, i meccanismi istituiti dai singoli paesi dell'area dell'euro (nel caso dell'Italia, il Fondo nazionale di risoluzione) ed è gestito in modo accentrato dall'SRB che detiene le relative risorse e ne definisce le politiche di alimentazione, amministrazione e intervento.

¹⁵ La raccolta delle contribuzioni ordinarie all'SRF per il 2016 si è completata il 29 giugno dello scorso anno con il riversamento al Fondo stesso, dopo i necessari controlli, delle somme richiamate dal sistema bancario italiano, pari a 762 milioni di euro; hanno partecipato 562 istituzioni italiane, di cui 558 banche e 4 SIM.

¹⁶ I gruppi sono composti da membri dell'SRB, delle NRA ed eventualmente da rappresentanti delle autorità di risoluzione dei paesi appartenenti all'Unione bancaria nei quali sono insediate filiazioni o succursali significative.

I COLLEGI DI RISOLUZIONE

I collegi di risoluzione, disciplinati dall'art. 88 della direttiva UE/2014/59 sul risanamento e la risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), si occupano delle attività connesse con la risoluzione delle banche con operatività transfrontaliera in paesi dell'Unione europea; in particolare adottano le decisioni relative all'approvazione dei piani di risoluzione di gruppo e alla gestione delle procedure di risoluzione.

I collegi sono composti da rappresentanti dell'autorità di risoluzione a livello di gruppo e delle altre autorità di risoluzione nazionali, da rappresentanti dei ministeri competenti, delle banche centrali nazionali, delle autorità responsabili dei sistemi di garanzia dei depositanti e dell'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA).

Le autorità di risoluzione a livello di gruppo costituiscono i collegi e ne coordinano le attività, con l'obiettivo di assicurare la cooperazione tra le autorità coinvolte. Le modalità operative per il funzionamento dei collegi sono disciplinate dalle norme tecniche dell'EBA; ciascun collegio definisce inoltre nel dettaglio, con un accordo scritto, struttura, ruoli, obiettivi e meccanismi di funzionamento.

Le attività svolte a livello nazionale

I Piani di risanamento. — A gennaio del 2017 la Banca d'Italia ha stabilito i termini entro cui banche e SIM italiane devono definire i propri piani di risanamento, per pianificare le misure da adottare in caso di significativo deterioramento della situazione patrimoniale e finanziaria, reputata ancora reversibile. In linea con il principio di proporzionalità e alla luce degli orientamenti emanati dall'EBA, la Banca d'Italia ha consentito ad alcune delle banche meno significative¹⁷ e alle SIM di redigere i piani con contenuti semplificati e frequenza minore.

Il Fondo nazionale di risoluzione. — La Banca d'Italia gestisce il Fondo nazionale di risoluzione (FNR), istituito nel novembre 2015 in linea con le previsioni della BRRD; assume le decisioni in ordine alla costituzione della dotazione finanziaria, al suo investimento e all'utilizzo per gli interventi di risoluzione (compreso il rilascio di garanzie); esercita tutti i poteri e i diritti connessi con le partecipazioni detenute dall'FNR per effetto delle azioni di risoluzione.

Il Fondo rappresenta un patrimonio autonomo e distinto da quello della Banca d'Italia, da ogni altro patrimonio gestito dalla stessa e da quello dei soggetti che hanno fornito le relative risorse.

¹⁷ Banche che, per profilo di rischio e per impatto di un eventuale fallimento sul sistema finanziario nazionale, sono state ritenute meno prioritarie.

In conformità con il provvedimento istitutivo, l'FNR ha redatto il rendiconto relativo al 2016, che è stato oggetto di revisione contabile da parte dello stesso revisore che verifica il bilancio della Banca d'Italia. Il rendiconto è stato presentato e pubblicato contestualmente a quest'ultimo.

Le riforme del Fondo interbancario di tutela dei depositanti (FITD) e del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo (FGDCC). – Nel 2016 la Banca d'Italia ha approvato le modifiche dello statuto dell'FITD e di quello dell'FGDCC, finalizzate a rafforzare la tutela dei depositi protetti mediante l'adeguamento degli assetti normativi e istituzionali al nuovo quadro delineato dalla DGSD.

Sono in via di definizione i nuovi modelli di calcolo della contribuzione a carico del sistema bancario e sono state avviate le attività per la verifica dei meccanismi di funzionamento dei sistemi di garanzia dei depositanti in scenari di tensione operativa e finanziaria.

Le procedure di risoluzione

Nel 2016 e nei primi mesi del 2017 è stata data attuazione ai programmi per la risoluzione di quattro banche, avviata il 22 novembre 2015 (cfr. *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2015)¹⁸.

In particolare è stata completata la cessione dei crediti in sofferenza delle banche alla società veicolo REV Gestione crediti spa; il processo è stato attuato in due fasi con decorrenze, rispettivamente, dal 1° febbraio 2016 e dal 1° gennaio 2017.

Lo scorso anno sono state avviate, anche con il supporto di consulenti esterni, le attività per la dismissione delle quattro banche ponte costituite nell'ambito della risoluzione. In particolare la Banca d'Italia, al fine di massimizzare il prezzo di vendita e nel rispetto delle disposizioni nazionali ed europee, ha promosso una selezione aperta, trasparente, non discriminatoria e competitiva per l'individuazione di potenziali acquirenti a condizioni di mercato.

La procedura di selezione si è conclusa con esito negativo, non essendo pervenute offerte conformi ai requisiti e alle condizioni stabiliti dalla procedura di vendita.

Nel rispetto dei principi di massima apertura e non discriminazione, sono stati quindi avviati negoziati con i soggetti che avevano manifestato interesse. I negoziati, condotti su base bilaterale e in parallelo con tutti i potenziali acquirenti, hanno consentito di individuare due cessionari (UBI Banca e BPER)¹⁹. Il contratto per la cessione di tre banche ponte è stato stipulato con UBI Banca il 18 gennaio 2017;

¹⁸ Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara e Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, già in amministrazione straordinaria.

¹⁹ Su richiesta della Commissione europea è stata avviata nei confronti degli investitori che avevano presentato offerte nel corso delle diverse fasi della procedura di vendita un'ultima verifica dell'interesse all'acquisizione delle quattro banche ponte, anche attraverso interventi aggiuntivi del Fondo nazionale di risoluzione per facilitarne la cessione; nessuna delle possibili controparti ha espresso disponibilità all'acquisto delle banche ponte.

la stipula per la quarta banca con BPER è avvenuta il 1° marzo 2017; i due contratti prevedono il rilascio di talune garanzie e alcune condizioni sospensive, tra cui un aumento di capitale delle banche ponte da parte dell'FNR e lo scorporo di una larga parte dei crediti deteriorati.

Lo scorso 10 maggio, a seguito dell'ottenimento di tutte le autorizzazioni da parte delle autorità nazionali ed europee e dell'avveramento delle condizioni sospensive, si è perfezionata la cessione delle prime tre banche ponte. Per la quarta sono tuttora in corso le attività propedeutiche al trasferimento delle azioni, che dovrebbe concludersi entro la metà dell'anno.

Il complesso e articolato processo di vendita comporta per il Fondo l'aumento di capitale degli enti ponte con un esborso, ulteriore rispetto a quello già sostenuto in fase di avvio della risoluzione (3,7 miliardi di euro), fino a un massimo di 1,1 miliardi di euro, oltre al rilascio di garanzie e l'eventuale rafforzamento patrimoniale della società veicolo.

In particolare alla luce delle esigenze connesse con le misure di risoluzione delle crisi delle quattro banche e considerato il quadro normativo vigente, nel dicembre 2016 la Banca d'Italia ha richiamato dal sistema bancario contributi addizionali per circa 1,5 miliardi di euro, in aggiunta a quelli ordinari e straordinari raccolti nel 2015 (circa 2,4 miliardi di euro, a fronte di un intervento iniziale di 3,7 miliardi circa).

Il Fondo ha una capacità di richiamo delle contribuzioni obbligatorie, attuale e prospettica, che consente di onorare gli impegni e le garanzie assunti nell'ambito delle misure di risoluzione²⁰. Per maggiori dettagli sugli interventi di risoluzione e sulla cessione delle banche ponte, cfr. *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione* sul 2016.

Lo scorporo dei crediti deteriorati delle banche ponte, da realizzarsi mediante operazioni di cartolarizzazione, presenta significativi elementi di novità rispetto ad analoghe operazioni, tenuto conto della peculiare tipologia di molte posizioni cedute²¹.

Il negoziato per la dismissione degli enti ponte ha risentito della limitata propensione del mercato nei confronti delle acquisizioni societarie, soprattutto nel settore bancario e finanziario, e delle rilevanti incertezze che caratterizzano il quadro economico generale.

I limiti temporali imposti dalla Commissione europea relativamente allo svolgimento della procedura di vendita, più stringenti rispetto a quelli previsti dalla BRRD²², hanno influito sulla possibilità di ottimizzare i tempi e i termini della vendita.

²⁰ La L. 208/2015 prevede, in caso di insufficienza delle risorse disponibili, il versamento a carico del sistema bancario di contributi addizionali e, per il solo 2016, di due ulteriori quote di contribuzione ordinaria. Il DL 237/2016, convertito con L. 15/2017, consente di richiamare le contribuzioni entro i due anni successivi all'anno di riferimento delle stesse e di ripartire in più anni, fino a un massimo di cinque, il versamento delle somme richieste.

²¹ La cessione ha riguardato poste collegate con rapporti di *leasing* e *factoring* e diverse tipologie di crediti deteriorati (ad es: sofferenze e probabili inadempienze).

²² La Commissione europea ha concesso un periodo iniziale di soli cinque mesi dall'avvio della risoluzione e, successivamente, proroghe di cinque e tre mesi, a fronte del termine continuativo di due anni – prorogabili – previsto dalla BRRD.

Le procedure di liquidazione coatta amministrativa

Dall'inizio del 2016 e fino al primo trimestre del 2017 sono state avviate 7 liquidazioni coatte amministrative, che hanno interessato 3 banche (una popolare e 2 banche di credito cooperativo), 2 SIM, una holding di SIM e una SGR (tav. 5.1).

Tavola 5.1

Procedure di liquidazione coatta amministrativa		
INTERMEDIARIO	Data del DM	Presupposti
Banca Brutia Credito Cooperativo	18 febbraio 2016	art. 80 TUB
Credito Cooperativo Interprovinciale Veneto	6 maggio 2016	art. 80 TUB
Banca Popolare delle Province Calabre	27 maggio 2016	art. 80 TUB
Arianna SIM	15 luglio 2016	art. 57 TUF
Prisma SGR	29 luglio 2016	art. 57 TUF
Independent Private Bankers SIM	3 febbraio 2017	art. 57 TUF
Valore Italia Holding di Partecipazioni	3 febbraio 2017	art. 57 TUF

Le procedure sono state disposte dal MEF su proposta della Banca d'Italia in presenza dei presupposti richiamati dalle norme indicate nella tav. 5.1.

La liquidazione coatta amministrativa di 2 delle 3 banche e della SGR è stata disposta successivamente a un periodo di amministrazione straordinaria. Le 2 SIM e la holding di SIM erano in liquidazione volontaria al momento dell'avvio della liquidazione coatta amministrativa. Per le banche di credito cooperativo e la banca popolare sono state autorizzate operazioni di cessione delle attività e passività aziendali; analoga cessione è stata autorizzata, sebbene in modo parziale, anche per una delle SIM.

Tra gennaio del 2016 e marzo del 2017 la Banca ha revocato l'autorizzazione a un istituto di pagamento e ha rilasciato il parere ai tribunali competenti in occasione della dichiarazione giudiziale d'insolvenza di 4 fondi comuni di investimento immobiliari, nominando i relativi liquidatori.

Nello stesso periodo si sono concluse 3 procedure di liquidazione coatta amministrativa, relative a 2 banche e a un istituto di moneta elettronica (Imel); sono state autorizzate 7 operazioni di riparto e restituzione a favore, rispettivamente, di creditori sociali e di clienti di una banca, 3 SIM, una SGR e 2 Imel.

Alla fine di marzo del 2017 risultavano in corso 51 liquidazioni coatte amministrative relative a 25 banche, 13 SIM (oltre a una capogruppo), 11 SGR e un Imel; si registravano inoltre 20 procedure di liquidazione di fondi comuni di investimento, di cui 9 relativi a SGR in liquidazione coatta amministrativa e 11 destinatari di pronuncia giudiziale di insolvenza.

L'attività sui piani di risoluzione

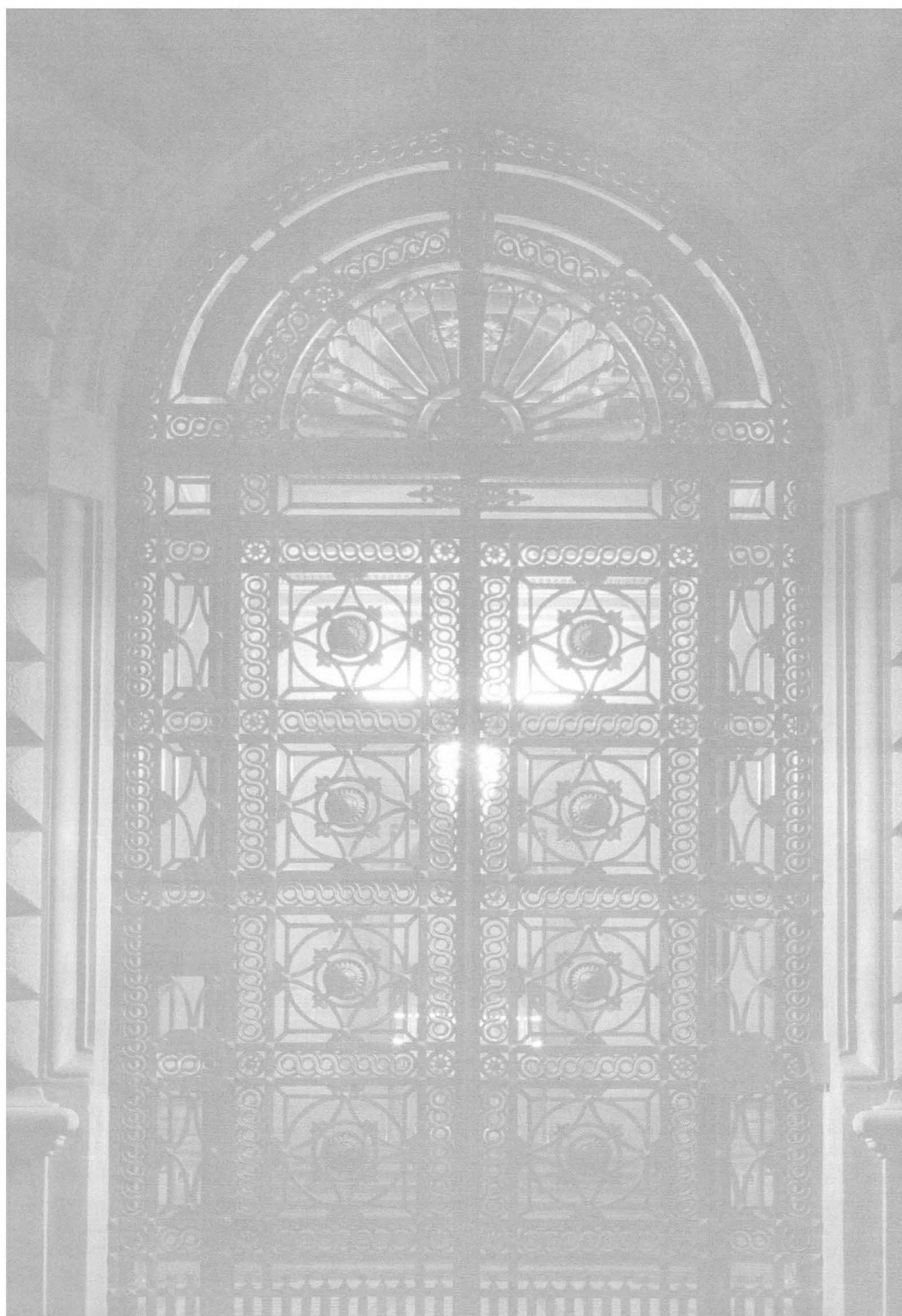
Lo scorso anno è proseguita l'attività di redazione dei piani di risoluzione per le banche significative, condotta dall'SRB in stretta cooperazione con la Banca d'Italia, sulla base di un approccio progressivo che comporterà un graduale affinamento delle analisi contenute nei piani stessi, anche in termini di livello di dettaglio.

I piani di risoluzione redatti nel 2016 non contengono l'indicazione del MREL, tenuto conto dello stadio preliminare della metodologia elaborata dall'SRB e dell'evoluzione del quadro regolamentare in corso.

La redazione dei piani è stata condotta, per ogni banca significativa, dal rispettivo gruppo interno di risoluzione²³. La Banca d'Italia ha partecipato alla redazione dei piani di risoluzione dei gruppi bancari europei con filiazioni significative in Italia e ha preso parte alle attività dei collegi di risoluzione per le banche di sua competenza con operatività transfrontaliera in paesi dell'Unione europea (cfr. il riquadro: *I collegi di risoluzione*).

In cooperazione con l'SRB sono stati definiti i processi preliminari per l'identificazione delle banche meno significative per le quali sarà possibile redigere i piani di risoluzione semplificati; durante il 2017 saranno avviati i lavori per la redazione di questi piani e gli approfondimenti sull'applicazione del requisito MREL.

²³ I gruppi interni di risoluzione, composti da rappresentanti dell'SRB e delle NRA, si occupano della risoluzione delle banche affidate alla loro competenza (cfr. il riquadro: *I gruppi interni di risoluzione*, nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2015).





6

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

Il ruolo della Banca d'Italia

La Banca d'Italia svolge attività di vigilanza, regolamentazione e indirizzo in materia di sistemi e strumenti di pagamento, di regolamento delle transazioni in titoli, di mercati rilevanti per la politica monetaria e la stabilità finanziaria. Attraverso il monitoraggio e l'analisi di tematiche specifiche l'Istituto verifica il regolare funzionamento e l'evoluzione strutturale dei sistemi e dei mercati vigilati; promuove l'innovazione di processo e di prodotto; controlla che l'offerta di servizi di pagamento sia conforme alle norme; acquisisce dati e informazioni, anche attraverso incontri con gli esponenti delle società vigilate; effettua ispezioni.

L'esercizio di queste funzioni contribuisce a promuovere l'efficienza del sistema finanziario, a tutelarne la stabilità e a mantenere la fiducia del pubblico nella moneta.

La dimensione internazionale

Nelle sue attività la Banca si ispira a principi e standard concordati nelle diverse sedi di cooperazione internazionale, cui partecipano esponenti delle banche centrali, delle autorità di sorveglianza sui mercati, degli organismi governativi competenti per il settore finanziario. La Banca d'Italia contribuisce alla definizione di questi principi e standard, con propri rappresentanti nei comitati decisionali e nei gruppi tecnici, avendo presenti le esigenze e le caratteristiche del sistema finanziario italiano.

Presso la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) l'Istituto partecipa al Comitato sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture dei mercati (Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI), responsabile della definizione dei principi di regolamentazione e sorveglianza su sistemi e strumenti di pagamento, e al gruppo congiunto CPMI-Iosco¹ costituito per l'individuazione di standard di sorveglianza sulle infrastrutture dei mercati finanziari.

Nell'ambito del Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) la Banca contribuisce a definire linee di indirizzo globali per i mercati finanziari e per le relative infrastrutture; collabora inoltre all'analisi delle interconnessioni tra queste ultime e gli altri settori del sistema finanziario anche allo scopo di facilitare la gestione ordinata di eventuali situazioni di crisi.

La Banca d'Italia concorre alla sorveglianza sul fornitore di servizi di rete e di trasporto dei messaggi finanziari SWIFT e sul sistema di regolamento multivalutario Continuous Linked Settlement (CLS), entrambi di rilevanza sistemica per l'Italia.

In Europa l'Istituto partecipa:

- a) al Comitato per le infrastrutture di mercato e per i sistemi di pagamento (Market Infrastructures and Payments Committee) della Banca centrale europea (BCE),

¹ Il gruppo è costituito da rappresentanti del CPMI e dell'Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (International Organization of Securities Commissions, Iosco).

incaricato della definizione degli indirizzi dell'Eurosistema in materia di sistemi di pagamento e di regolamento dei titoli e di strumenti di pagamento al dettaglio;

- b) alla sorveglianza condivisa tra le banche centrali dell'Eurosistema sui sistemi di pagamento all'ingrosso TARGET2 ed Euro1 (gestiti rispettivamente dall'Eurosistema e da EBA Clearing), sul sistema di pagamento al dettaglio STEP2 (gestito da EBA Clearing) e sulla piattaforma per il regolamento dei titoli TARGET2-Securities (T2S; cfr. il capitolo 2: *Le funzioni di banca centrale*).

La Banca d'Italia presiede con l'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) un gruppo incaricato di definire gli standard tecnici e le norme di attuazione della direttiva UE/2015/2366 sui servizi di pagamento (Revised Directive on Payment Services, PSD2); presso il Comitato europeo per il rischio sistemico (European Systemic Risk Board, ESRB) la Banca presiede un gruppo incaricato di formulare le decisioni in materia di controparti centrali (cfr. il capitolo 3: *La tutela della stabilità finanziaria e le politiche macroprudenziali*).

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

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

L'ordinamento giuridico affida alla Banca la funzione di supervisione sui mercati e sulle infrastrutture di post-trading, con l'obiettivo di assicurare l'efficiente e ordinato svolgimento delle contrattazioni, la stabilità dei processi successivi alla negoziazione, il contenimento del rischio sistemico. Questi obiettivi si integrano con quelli attribuiti alla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) in tema di trasparenza, di tutela degli investitori, di abuso di mercato.

La Banca d'Italia e la Consob hanno poteri di regolamentazione e di vigilanza sulle società di gestione dei mercati e delle infrastrutture di post-trading; possono condurre ispezioni, applicare sanzioni, intervenire in caso di crisi. In particolare la Banca:

- a) vigila sulla sana e prudente gestione e sul funzionamento delle società che gestiscono in Italia i mercati rilevanti per la politica monetaria e la stabilità finanziaria (MTS spa², e-MID SIM spa) e i sistemi di post-trading (Monte Titoli spa e Cassa di compensazione e garanzia spa, CCG);

² MTS spa gestisce il mercato all'ingrosso dei titoli di Stato, articolato in due comparti, uno interdealer (MTS Italia) e uno destinato alla clientela istituzionale (BondVision).

- b) presiede e gestisce il collegio di supervisione su CCG e partecipa ai collegi di supervisione sulle controparti centrali europee rilevanti per l'Italia (LCH Ltd, LCH SA, Eurex Clearing AG, EuroCCP N.V.);
- c) partecipa al collegio di supervisione sugli amministratori dell'indice Euribor³.

Insieme alla Consob e al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) la Banca d'Italia è autorità competente a verificare il rispetto delle disposizioni del regolamento UE/2012/236 in materia di vendite allo scoperto di titoli di Stato e credit default swap (CDS) sovrani.

La sorveglianza sul sistema dei pagamenti

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

- a) sistemi di pagamento all'ingrosso, che trattano operazioni interbancarie di importo elevato, e al dettaglio, che consentono il regolamento delle operazioni effettuate dall'utenza finale. Le responsabilità di sorveglianza si estendono anche alle infrastrutture tecnologiche e di rete utilizzate da questi sistemi, la cui continuità di servizio costituisce condizione essenziale per il buon funzionamento dei sistemi di pagamento;
- b) servizi e strumenti di pagamento (carte di credito e di debito, bonifici, addebiti diretti e altri strumenti di pagamento via internet), la cui efficienza e sicurezza determinano vantaggi immediati per l'utenza (consumatori, imprese, Pubbliche amministrazioni), semplificano gli scambi commerciali, riducono i costi di transazione e favoriscono l'innovazione e la crescita economica.

L'Istituto inoltre promuove l'innovazione e la digitalizzazione dei pagamenti; persegue il bilanciamento tra efficienza e sicurezza da un lato, e tra incentivi per gli intermediari e tutela dell'utenza dall'altro; verifica la compatibilità delle iniziative con il quadro regolamentare; è impegnato nella diffusione al pubblico delle conoscenze in materia di strumenti di pagamento al fine di favorirne un utilizzo consapevole.

La Banca è autorità competente in Italia per l'area unica dei pagamenti in euro (*Single Euro Payments Area*, SEPA) e verifica il rispetto della disciplina europea sulle operazioni di pagamento con carta di credito o di debito.

Le iniziative di coordinamento in materia di servizi di pagamento, continuità di servizio, sicurezza informatica

La Banca d'Italia presiede il Comitato pagamenti Italia (CPI), costituito con l'obiettivo di rafforzare il dialogo tra prestatori dei servizi di pagamento (banche, poste,

³ Istituito in attuazione del regolamento UE/2016/1011 in materia di indici di riferimento, il collegio è attivo da settembre del 2016 e vigila sull'accuratezza e sull'integrità dell'indice.

istituti di pagamento e di moneta elettronica), Pubblica amministrazione, associazioni di categoria di consumatori e imprese e fornitori tecnologici, sui temi chiave del mercato interno dei pagamenti. Il CPI svolge anche una funzione di raccordo con le altre sedi istituzionali nazionali ed europee, in particolare con il Comitato per i pagamenti al dettaglio in euro (Euro Retail Payments Board, ERPB) coordinato dalla BCE.

L'Istituto presiede inoltre il Comitato per la continuità di servizio della piazza finanziaria italiana (Codise) che ha il compito di coordinare gli interventi in caso di crisi operative a livello domestico. Il Comitato, cui partecipano la Consob e gli operatori del settore finanziario rilevanti sul piano sistemico, costituisce il punto di riferimento del SEBC in caso di crisi a livello europeo.

La Banca promuove iniziative per rafforzare la sicurezza informatica del settore bancario e finanziario, con l'obiettivo di garantire una sempre maggiore sicurezza degli operatori e dei servizi digitali offerti a famiglie, imprese e Pubblica amministrazione. Nel dicembre scorso è stato sottoscritto un accordo con l'Associazione bancaria italiana (ABI) finalizzato alla costituzione di un nucleo per la risposta a emergenze informatiche (*computer emergency response team*) del settore finanziario italiano, denominato CERTFin (cfr. il riquadro: *Il CERTFin e la cooperazione sulle minacce informatiche*).

IL CERTFIN E LA COOPERAZIONE SULLE MINACCE INFORMATICHE

Il CERTFin, nucleo per la risposta a emergenze informatiche per il settore finanziario italiano, è stato istituito con l'obiettivo di rafforzare la prevenzione e il contrasto delle minacce informatiche legate allo sviluppo delle nuove tecnologie e dell'economia digitale. È un organismo governato dalla Banca d'Italia e dall'Associazione bancaria italiana (ABI), che ne presiedono il Comitato Strategico, e gestito dal Consorzio ABI Lab, che si occupa della Direzione Operativa. La partecipazione al CERTFin è aperta a banche, intermediari finanziari, altri prestatori di servizi di pagamento, infrastrutture e società di mercato, gestori di infrastrutture tecnologiche e di rete, soggetti assicurativi e altre autorità di settore.

Raccogliendo dati, indicazioni e segnalazioni il CERTFin analizza i fenomeni connessi con il tema della sicurezza informatica e favorisce l'efficiente scambio di informazioni. Entro il 2018 esso sarà in grado di erogare l'intera gamma dei servizi per la sicurezza informatica previsti dagli standard internazionali: avvisi e allarmi su potenziali minacce, supporto alla soluzione di incidenti, analisi dei rischi informatici emergenti, servizi di formazione e comunicazione.

Il CERTFin svolge anche una funzione di raccordo con altre iniziative istituzionali avviate in Italia in materia di sicurezza informatica e protezione delle infrastrutture critiche.

Oltre a promuovere il contrasto alle minacce informatiche a livello nazionale, la Banca d'Italia partecipa a diverse iniziative di cooperazione internazionale su questi temi; in particolare l'Istituto è impegnato:

- a) nel Cyber Expert Group costituito nell'ambito del G7. A ottobre del 2016 il gruppo ha approvato una raccomandazione che definisce gli elementi

fondamentali della sicurezza informatica per il settore finanziario; altre raccomandazioni saranno definite nel primo semestre 2017 sotto la presidenza italiana del G7;

- b) nel gruppo congiunto CPMI-Iosco che ha predisposto una guida volta a migliorare la capacità delle infrastrutture di mercato di continuare a svolgere le funzioni essenziali in caso di attacco informatico; la guida prevede tra l'altro che tali infrastrutture definiscano piani di intervento per il riavvio dei servizi critici nel tempo massimo di due ore da un eventuale attacco;
- c) nella task force dell'Eurosistema, costituita nel giugno del 2016 con l'obiettivo di elaborare una strategia di attuazione della guida CPMI-Iosco per le infrastrutture di mercato dell'area dell'euro.

Nel luglio scorso è stata approvata la direttiva UE/2016/1148 sulla sicurezza delle reti e dell'informazione, che mira a rafforzare la cooperazione nell'Unione europea nella gestione del rischio informatico. La Banca d'Italia collabora al recepimento della direttiva, previsto entro maggio del 2018.

Le attività svolte nel 2016

Nel 2016 si è accentuata l'attenzione prestata alla trasformazione digitale dell'industria dei pagamenti e delle infrastrutture dei mercati (ad es. pagamenti istantanei, tecnologie *blockchain*). L'utilizzo di tecnologie innovative per la prestazione di servizi finanziari (*fintech*) contribuisce a diminuire i costi dei servizi offerti alla clientela, consentendo di migliorare l'accesso al sistema finanziario da parte di famiglie e imprese. In questo contesto la Banca verifica che i rischi connessi con la trasformazione digitale non compromettano l'affidabilità dei servizi di pagamento offerti a famiglie e imprese.

Per quanto riguarda l'assetto di governance dei mercati finanziari, nel marzo 2016 il gruppo tedesco Deutsche Börse e quello inglese London Stock Exchange – che controlla società italiane di gestione dei mercati e delle relative infrastrutture (MTS spa, Monte Titoli spa e CCG) vigilate dalla Banca d'Italia – avevano annunciato l'intenzione di fondersi. In vista della valutazione dei nuovi assetti proprietari delle società vigilate, erano stati avviati i contatti con le altre autorità di vigilanza interessate ed effettuati approfondimenti preliminari. La Commissione europea ha successivamente negato l'autorizzazione all'operazione per possibili restrizioni alla concorrenza.

Gli standard internazionali e la sorveglianza cooperativa

I temi di maggior rilievo affrontati nei gruppi internazionali cui la Banca partecipa hanno riguardato: lo sviluppo di schemi di riferimento per i pagamenti istantanei (cfr. il riquadro: *I pagamenti istantanei*); il rafforzamento delle controparti centrali e la gestione ordinata di una loro eventuale crisi; la definizione di standard per le operazioni di finanziamento garantite da strumenti finanziari e per i pagamenti al dettaglio.

I PAGAMENTI ISTANTANEI

In molti paesi negli ultimi anni sono stati istituiti nuovi servizi di trasferimento fondi, caratterizzati dalla velocità di esecuzione e dalla continua disponibilità: si tratta dei cosiddetti pagamenti veloci o istantanei. La digitalizzazione e le nuove abitudini degli utenti si riflettono infatti nella domanda di servizi di pagamento fruibili 24 ore su 24, con invio e disponibilità delle somme in tempo reale, per soddisfare esigenze connesse con il commercio elettronico e con il trasferimento di denaro.

Nel novembre 2016 il Comitato sui sistemi di pagamento e sulle infrastrutture dei mercati (Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI) della Banca dei regolamenti internazionali ha pubblicato un rapporto che descrive i principali schemi esistenti e il ruolo delle banche centrali.

Il rapporto evidenzia che i benefici indotti dalla diffusione dei pagamenti istantanei dipendono dalle specificità di ciascun mercato e dalla capacità di controllo dei rischi legati, per i clienti, alla velocità di trasferimento dei fondi e, per i prestatori