

**PRINCIPI FONDAMENTALI
PER UN'EFFICACE VIGILANZA BANCARIA**

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

**Basilea
Settembre 1997**

Indice

	Pagina
Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria (Principi di Basilea)	1
Elenco dei Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria	4
Sezione I Introduzione	8
Sezione II Presupposti per un'efficace vigilanza bancaria	10
Sezione III Processo di autorizzazione e approvazione di cambiamenti nella struttura	13
A. Struttura proprietaria	14
B. Piano operativo, sistemi di controllo e organizzazione interna	15
C. Requisiti di professionalità e di onorabilità per i membri del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione	15
D. Adeguatezza delle risorse finanziarie previste, compreso il patrimonio	16
E. Consenso preventivo dell'autorità del paese di origine se il proprietario previsto è una banca estera (cfr. anche VI.B)	16
F. Trasferimento di azioni di una banca	17
G. Partecipazioni e acquisizioni rilevanti da parte di una banca	17
Sezione IV Vigilanza bancaria corrente	18
A. I rischi connessi con l'attività bancaria	18
B. Definizione e applicazione di regole e requisiti prudenziali	21
1. Adeguatezza patrimoniale	21
2. Gestione del rischio di credito	23
3. Gestione del rischio di mercato	25
4. Gestione delle altre tipologie di rischio	26
5. Controlli interni	28
C. Metodi per la vigilanza bancaria corrente	30
1. Controlli a distanza	31
2. Ispezioni in loco e/o utilizzo di revisori esterni	31
3. Vigilanza su base consolidata	33
D. Requisiti informativi per le organizzazioni bancarie	33
1. Criteri contabili	34
2. Portata e frequenza delle segnalazioni	34
3. Conferma dell'accuratezza delle informazioni trasmesse	34
4. Riservatezza delle informazioni prudenziali	35
5. Pubblicità delle informazioni	35
Sezione V Poteri istituzionali delle autorità di vigilanza	36
A. Provvedimenti correttivi	36
B. Procedure di liquidazione	37

Sezione VI Attività bancaria internazionale	38
A. Obblighi delle autorità di vigilanza del paese di origine	38
B. Obblighi delle autorità di vigilanza del paese ospitante	39
Appendice I Aspetti particolari riguardanti le banche di proprietà pubblica	41
Appendice II Tutela dei depositi	42

Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria (Principi di Basilea)

1. Le debolezze presenti nel sistema bancario di un paese, sia in via di sviluppo sia industriale, possono mettere a repentaglio la stabilità finanziaria non solo all'interno del paese stesso, ma anche a livello internazionale. L'esigenza di *migliorare la solidità dei sistemi finanziari* è oggetto di crescente attenzione in sede internazionale. Il comunicato emesso al termine del Vertice del G-7 tenutosi a Lione nel giugno 1996 sollecitava iniziative in questo ambito. Negli ultimi tempi vari organismi ufficiali, fra cui il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, la Banca dei Regolamenti Internazionali, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, hanno vagliato le possibilità di rafforzare la stabilità finanziaria in tutto il mondo.

2. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria¹ lavora da parecchi anni a questo obiettivo, sia direttamente sia attraverso i suoi molteplici contatti con gli organi di vigilanza bancaria di ogni parte del mondo. Durante l'ultimo anno e mezzo il Comitato ha esaminato in quali modi esso avrebbe potuto ampliare la propria azione tesa a rafforzare la vigilanza prudenziale in tutti i paesi, basandosi sulle sue relazioni con i paesi esterni al G-10 e sul lavoro finora svolto per potenziare la vigilanza nei paesi membri. In particolare, esso ha predisposto due documenti:

- un elenco compiuto di *Principi fondamentali* per un'efficace vigilanza bancaria (Principi di Basilea), riportato qui di seguito;
- un *Compendio* (che verrà aggiornato periodicamente) delle raccomandazioni, linee guida e regolamentazioni emanate dal Comitato di Basilea, gran parte delle quali sono richiamate nel documento sui Principi fondamentali.

Entrambi i documenti hanno ricevuto l'approvazione dei Governatori delle banche centrali del G-10. Essi sono stati sottoposti ai Ministri finanziari del G-7 e del G-10 in preparazione del Vertice di Denver del giugno 1997, confidando che avrebbero fornito un utile strumento per rafforzare la stabilità finanziaria in tutti i paesi.

3. Il Comitato di Basilea ha elaborato i Principi in stretta collaborazione con le *autorità di vigilanza dei paesi esterni al G-10*. Il documento è stato preparato da un gruppo congiunto comprendente i rappresentanti del Comitato di Basilea e di Cile, Cina, Hong Kong, Messico, Repubblica Ceca, Russia e Thailandia. Vi hanno parimenti collaborato altri nove paesi (Argentina, Brasile, Corea, India, Indonesia, Malaysia, Polonia, Singapore e Ungheria). La definizione dei Principi

¹ Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è un comitato di autorità di vigilanza istituito nel 1975 dai Governatori delle banche centrali dei paesi del Gruppo dei Dieci. Esso è formato da alti funzionari delle autorità di vigilanza bancaria e delle banche centrali di Belgio, Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia e Svizzera. Il Comitato si riunisce solitamente presso la Banca dei Regolamenti Internazionali a Basilea, dove ha sede il suo Segretariato permanente.

ha tratto inoltre beneficio dalla consultazione di un più vasto numero di autorità di vigilanza nazionali, sia direttamente sia per il tramite dei gruppi regionali di autorità di vigilanza.

4. Il documento enuncia *venticinque principi basilari*, indispensabili affinché un sistema di vigilanza sia efficace. Essi sono articolati come segue:

Presupposti per un'efficace vigilanza bancaria - Principio 1

Autorizzazione e struttura - Principi 2-5

Regolamentazioni e requisiti prudenziali - Principi 6-15

Metodi per la vigilanza bancaria corrente - Principi 16-20

Requisiti informativi - Principio 21

Poteri istituzionali delle autorità di vigilanza - Principio 22

Attività bancaria internazionale - Principi 23-25.

In aggiunta ai Principi, il documento contiene una descrizione dei vari metodi che gli organi di vigilanza possono impiegare per la loro attuazione.

5. Le autorità nazionali dovrebbero applicare i Principi nella supervisione di tutte le organizzazioni bancarie poste sotto la loro giurisdizione². I Principi rappresentano *requisiti minimi*, ed è possibile che in molti casi essi debbano essere integrati da altri provvedimenti destinati ad affrontare situazioni e rischi particolari presenti nel sistema finanziario locale.

6. I Principi di Basilea intendono servire da base di riferimento per gli *organi di vigilanza e le altre autorità pubbliche in tutti i paesi e a livello internazionale*. Essi potranno essere utilizzati dalle autorità di vigilanza nazionali – molte delle quali stanno attivamente adoperandosi per rafforzare l'attuale regime prudenziale – per riesaminare la vigente regolamentazione di vigilanza e per avviare un programma inteso a colmarne le eventuali carenze con la massima rapidità consentita dai poteri legali di cui dispongono. I Principi sono stati concepiti in modo da poter essere verificati dalle autorità di vigilanza, dai rispettivi gruppi regionali e dal mercato in generale. Il Comitato di Basilea seguirà, assieme alle altre organizzazioni interessate, i progressi compiuti dai singoli paesi nell'attuazione dei Principi. Si propone che il FMI, la Banca mondiale e gli altri organismi interessati impieghino i Principi nell'assistere i singoli paesi a potenziare i loro schemi di vigilanza nel quadro dell'azione tesa a promuovere la stabilità macroeconomica e finanziaria complessiva. L'applicazione dei Principi sarà oggetto di valutazione alla Conferenza internazionale delle autorità di vigilanza bancaria, nell'ottobre 1998, e successivamente con cadenza biennale.

7. Le autorità di vigilanza di tutto il mondo sono invitate ad *aderire* ai Principi di Basilea. I membri del Comitato di Basilea e le altre sedici autorità di vigilanza che hanno partecipato alla loro stesura concordano unanimemente sul contenuto del documento.

² Nei paesi in cui vi sono istituzioni finanziarie non bancarie che forniscono servizi finanziari simili a quelli delle banche molti dei principi enunciati in questo documento sono applicabili anche a tali istituzioni.

8. I presidenti dei *gruppi regionali di autorità di vigilanza*³ sostengono l'azione del Comitato di Basilea e intendono promuovere l'adesione ufficiale ai Principi di Basilea da parte dei rispettivi membri. Sono in corso discussioni per definire il ruolo che i gruppi regionali potranno svolgere nell'ottenere tale adesione ai Principi e nel seguirne quindi l'attuazione concreta nei singoli paesi.

9. Il Comitato di Basilea ritiene che l'allineamento ai Principi di Basilea da parte di ogni paese rappresenterà un passo significativo nel processo di miglioramento della stabilità finanziaria a livello sia nazionale che internazionale. I tempi richiesti per realizzare questo obiettivo varieranno a seconda delle situazioni. In molti paesi saranno necessari sostanziali *cambiamenti nel quadro normativo* e nei poteri delle autorità di vigilanza, poiché attualmente molte di esse non hanno i poteri istituzionali per attuare tutti i Principi. A giudizio del Comitato di Basilea è essenziale che in questi casi i legislatori nazionali considerino urgentemente i cambiamenti normativi necessari affinché i Principi possano essere applicati in tutti i loro aspetti rilevanti.

10. Il *Comitato di Basilea* continuerà a esercitare la sua attività regolamentare nelle principali aree di rischio e per gli elementi chiave della vigilanza bancaria, come ha fatto nei documenti riprodotti nel Compendio. I Principi di Basilea serviranno da punto di riferimento per il lavoro futuro che il Comitato svolgerà in proprio e, ove opportuno, in cooperazione con l'autorità di vigilanza dei paesi esterni al G-10 e i loro gruppi regionali. Il Comitato è pronto a incoraggiare le iniziative nazionali per l'attuazione dei Principi in collaborazione con altri organi di vigilanza e con le parti interessate. Infine, il Comitato si propone di potenziare la sua interazione con le autorità di vigilanza dei paesi esterni al G-10 e di accrescere ulteriormente il proprio considerevole impegno nell'assistenza tecnica e nella formazione professionale.

³ Arab Committee on Banking Supervision, Caribbean Banking Supervisors Group, Association of Banking Supervisory Authorities of Latin America and the Caribbean, Eastern and Southern Africa Banking Supervisors Group, EMEAP Study Group on Banking Supervision, Group of Banking Supervisors from Central and Eastern European Countries, Gulf Cooperation Council Banking Supervisors' Committee, Offshore Group of Banking Supervisors, Regional Supervisory Group of Central Asia and Transcaucasia, SEANZA Forum of Banking Supervisors, Committee of Banking Supervisors in West and Central Africa.

ELENCO DEI PRINCIPI FONDAMENTALI PER UN'EFFICACE VIGILANZA BANCARIA

Presupposti per un'efficace vigilanza bancaria

- 1. Un sistema efficace di vigilanza bancaria deve prevedere una chiara definizione delle responsabilità e degli obiettivi di ciascuna delle autorità impegnate nella supervisione delle organizzazioni bancarie. Tali autorità dovrebbero disporre ognuna di autonomia operativa e di risorse adeguate. È inoltre necessario un quadro giuridico idoneo, che preveda fra l'altro norme relative all'autorizzazione delle organizzazioni bancarie e alla loro vigilanza su base continuativa, poteri di intervento in caso di violazione di norme o in presenza di problemi di stabilità, nonché una protezione giuridica degli organi di vigilanza. Dovrebbero inoltre vigere regole per lo scambio di informazioni fra gli organi di vigilanza e per la protezione della riservatezza di tali informazioni.**

Autorizzazione e struttura

- 2. Le attività consentite alle istituzioni autorizzate all'esercizio e sottoposte a vigilanza in quanto banche devono essere chiaramente definite, e l'utilizzo della parola "banca" nelle denominazioni dovrebbe essere quanto più possibile controllato.**
- 3. L'autorità concedente l'autorizzazione deve avere il diritto di stabilire i criteri di idoneità e di respingere le domande che non soddisfano tali criteri. La procedura di autorizzazione dovrebbe, come minimo, prevedere una valutazione della struttura proprietaria, degli amministratori e dell'alta direzione, dei piani operativi e dei controlli interni, del progettato assetto finanziario, ivi compresa la dotazione patrimoniale. Qualora il proprietario o la casa madre sia una banca estera, dovrebbe essere ottenuto il consenso preventivo dell'autorità di vigilanza del paese di origine.**
- 4. Le autorità di vigilanza bancaria devono avere il potere di vagliare ed eventualmente respingere le proposte di trasferire a terzi quote rilevanti di proprietà o partecipazioni di controllo in banche esistenti.**
- 5. Le autorità di vigilanza devono avere il potere di stabilire criteri per vagliare le acquisizioni o partecipazioni rilevanti di una banca e per assicurare che le strutture societarie risultanti non esponano la banca a rischi eccessivi, né ostacolano una vigilanza efficace.**

Regolamentazioni e requisiti prudenziali

6. Le autorità di vigilanza bancaria devono stabilire per tutte le banche prudenti e appropriati requisiti minimi di adeguatezza patrimoniale. Tali requisiti devono essere commisurati ai rischi da esse assunti e definire le componenti del patrimonio, avendo presente la loro idoneità ad assorbire perdite. Almeno per le banche attive internazionalmente i requisiti non devono essere inferiori a quelli stabiliti dall'Accordo di Basilea sui coefficienti patrimoniali e dai relativi emendamenti.
7. Componente essenziale di ogni sistema di vigilanza è una valutazione delle politiche, prassi e procedure seguite da una banca nella concessione di prestiti e nell'attività di investimento, nonché della gestione corrente dei portafogli dei prestiti e degli investimenti.
8. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche stabiliscono e seguono politiche, prassi e procedure appropriate nel valutare la qualità degli impieghi e l'adeguatezza degli accantonamenti e delle riserve per perdite su crediti.
9. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche dispongono di sistemi di gestione delle informazioni che consentano alla direzione di individuare il livello di concentrazione nel portafoglio e devono fissare limiti prudenziali per contenere le esposizioni delle banche verso singoli mutuatari o gruppi di mutuatari fra loro collegati.
10. Al fine di impedire abusi connessi con l'erogazione di prestiti a soggetti aventi legami con la banca creditrice, le autorità di vigilanza bancaria devono potersi avvalere di norme che prescrivono alle banche di concedere i crediti a soggetti collegati a condizioni di mercato, di sottoporre tali crediti a un'efficace sorveglianza e di adottare altri provvedimenti appropriati per controllare o limitare i rischi.
11. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche applicano politiche e procedure adeguate per individuare, sorvegliare e controllare il rischio-paese e il rischio di trasferimento valutario nella loro attività internazionale di credito e di investimento, nonché per costituire congrue riserve a fronte di questi rischi.
12. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche dispongono di sistemi in grado di misurare in modo accurato, di sorvegliare e di controllare adeguatamente i rischi di mercato. Esse dovrebbero avere il potere, ove necessario, di imporre limiti e/o requisiti patrimoniali specifici per le esposizioni ai rischi di mercato.
13. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche dispongono di un complessivo sistema di gestione del rischio (che preveda fra l'altro un'appropriata sorveglianza da parte del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione) per individuare, misurare, sorvegliare e controllare tutti gli altri rischi rilevanti e, ove opportuno, per mantenere una copertura di capitale a fronte di questi rischi.

14. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche attuano controlli interni adeguati alla natura e alla portata della loro attività. I controlli interni devono prevedere: chiare regole per la delega di poteri e di responsabilità; la separazione delle funzioni che comportano l'assunzione di impegni, l'esborso di fondi e la contabilizzazione delle attività e passività; la verifica di conformità di questi processi; la salvaguardia delle attività; un'appropriata revisione interna o esterna indipendente; funzioni di controllo che accertino l'osservanza di queste regole e della normativa pertinente.
15. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche applicano politiche, prassi e procedure (compresi criteri rigorosi in merito alla conoscenza del cliente) tali da promuovere un elevato standard etico e professionale nel settore finanziario e da impedire che la banca si presti, con o senza intenzionalità, a essere utilizzata da elementi criminali.

Metodi per la vigilanza bancaria corrente

16. Un efficace sistema di vigilanza bancaria dovrebbe prevedere una qualche forma di controlli sia in loco che a distanza.
17. Le autorità di vigilanza bancaria devono mantenere regolari contatti con la direzione della banca e avere una chiara cognizione dell'operatività dell'istituzione.
18. Le autorità di vigilanza bancaria devono avere la possibilità di acquisire, esaminare e analizzare le segnalazioni prudenziali e statistiche delle banche su base sia individuale che consolidata.
19. Le autorità di vigilanza bancaria devono aver modo di compiere una verifica autonoma delle segnalazioni prudenziali o mediante ispezioni in loco o con l'ausilio di revisori esterni.
20. Un elemento essenziale della vigilanza bancaria consiste nella capacità delle autorità di esercitare la vigilanza su base consolidata.

Requisiti informativi

21. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che ciascuna banca tiene un'adeguata registrazione delle proprie operazioni, eseguita secondo principi e pratiche contabili coerenti e tali da fornire una rappresentazione veritiera e corretta della sua situazione economico-patrimoniale, e che la banca pubblica periodicamente schemi di bilancio che rispecchiano fedelmente questa situazione.

Poteri istituzionali delle autorità di vigilanza

22. Le autorità di vigilanza bancaria devono poter disporre di adeguati strumenti per adottare tempestive contromisure se una banca non ottempera ai requisiti prudenziali (come i coefficienti minimi patrimoniali), se vi è una violazione delle prescrizioni regolamentari o se sono in qualche modo messi in pericolo i diritti dei depositanti. In casi estremi esse dovrebbero avere la possibilità di revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria o di raccomandarne la revoca.

Attività bancaria internazionale

23. Le autorità di vigilanza bancaria devono esercitare una vigilanza consolidata globale sulle organizzazioni bancarie di loro pertinenza attive internazionalmente, sorvegliando adeguatamente e assoggettando ad appropriate norme prudenziali tutti gli aspetti dell'attività svolta da tali organizzazioni bancarie nei vari paesi, soprattutto a livello delle loro succursali, joint ventures e filiazioni estere.
24. Un elemento fondamentale della vigilanza consolidata consiste nell'istituzione di contatti e scambi di informazioni con i vari altri organi di vigilanza interessati, e soprattutto con le autorità del paese ospitante.
25. Le autorità di vigilanza bancaria devono esigere che l'attività condotta nel proprio paese da una banca estera si conformi agli stessi rigorosi criteri prescritti per le istituzioni nazionali e devono avere il potere di mettere a disposizione delle autorità del paese di origine della banca estera le informazioni di cui queste necessitano ai fini di una vigilanza prudenziale consolidata.

SEZIONE I INTRODUZIONE

L'efficace vigilanza sulle organizzazioni bancarie è una componente essenziale di un solido contesto economico, dato il ruolo cardine svolto dal sistema bancario nell'esecuzione dei pagamenti e nella mobilitazione e redistribuzione del risparmio. Compito della vigilanza è di assicurare che le banche operino in modo corretto e prudente e dispongano di risorse patrimoniali adeguate per far fronte ai rischi risultanti dalla loro attività. Una rigorosa ed efficace vigilanza bancaria fornisce un bene pubblico che il mercato non sempre è in grado di offrire e, congiuntamente a un'efficace politica macroeconomica, è di importanza cruciale ai fini della stabilità finanziaria di un paese. Se è vero che una buona vigilanza bancaria ha un costo elevato, ancora maggiore si è dimostrato il costo di una vigilanza carente.

I Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria si basano sui seguenti precetti:

- l'obiettivo primario della vigilanza è quello di preservare la stabilità e la fiducia nel sistema finanziario, riducendo in tal modo il rischio di perdite a danno dei depositanti e di altri creditori;
- le autorità di vigilanza dovrebbero promuovere e perseguire la disciplina di mercato incoraggiando una buona conduzione aziendale (mediante un'appropriata struttura e definizione delle responsabilità del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione di una banca)⁴ e migliorando la trasparenza e la sorveglianza del mercato;
- per poter esercitare le proprie funzioni con efficacia, le autorità di vigilanza devono disporre di autonomia operativa, di poteri e mezzi idonei per ottenere informazioni sia in loco che a distanza, nonché del potere di far applicare le proprie decisioni;
- le autorità di vigilanza devono avere una chiara cognizione della natura dell'attività svolta dalle banche e devono assicurarsi per quanto possibile che i rischi assunti dalle medesime sono gestiti adeguatamente;
- un'efficace vigilanza bancaria presuppone che sia valutato il profilo di rischio delle singole banche e che vengano allocate congrue risorse di vigilanza a tale scopo;
- le autorità di vigilanza devono assicurarsi che le banche dispongono di risorse commisurate all'assunzione di rischi, compresa un'adeguata dotazione patrimoniale, una sana gestione ed efficaci sistemi di controllo e di registrazione contabile;
- è essenziale una stretta collaborazione con le altre autorità di vigilanza, in particolare quando le operazioni dell'organizzazione bancaria hanno una dimensione internazionale.

⁴ Il presente documento si riferisce a una struttura direzionale costituita dal consiglio di amministrazione e dall'alta direzione. Il Comitato è consapevole del fatto che fra i vari paesi sussistono importanti differenze normative e regolamentari quanto alle funzioni del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione. In alcuni paesi il consiglio ha la funzione principale, se non esclusiva, di sovrintendere all'operato dell'organo esecutivo (alta direzione, direzione generale), per assicurare che questo assolva i suoi compiti. In tal caso il consiglio non ha funzioni esecutive. In altri paesi, per contro, il consiglio ha competenze più ampie, in quanto stabilisce le linee generali della gestione della banca. A causa di tali differenze le nozioni di consiglio di amministrazione e di alta direzione sono impiegate in questo documento non tanto per definire concetti giuridici quanto piuttosto per individuare due funzioni decisionali all'interno di una istituzione.

La vigilanza bancaria dovrebbe promuovere un sistema bancario efficiente e competitivo che risponda al bisogno del pubblico di servizi finanziari di elevata qualità a un costo ragionevole. In generale va riconosciuto che vi è una correlazione positiva fra il livello di protezione fornito dalla vigilanza e il costo dell'intermediazione finanziaria. Quanto più bassa è la tolleranza al rischio assunto dalle singole banche e dal sistema finanziario, tanto più pervasiva e onerosa tende ad essere la vigilanza, con possibili effetti avversi sull'innovazione e sull'allocazione delle risorse.

La vigilanza non può, e non dovrebbe, dare assicurazione che le banche non falliranno. In un'economia di mercato l'eventualità del fallimento è insita nell'assunzione di rischio. Il modo in cui sono trattati i fallimenti, e sopportati i costi connessi, è essenzialmente una questione politica dalla quale dipende se e in che misura debbano essere destinati fondi pubblici a sostegno del sistema bancario. Pertanto, tale questione non può sempre essere interamente di competenza delle autorità di vigilanza; tuttavia, queste ultime dovrebbero disporre di regole e procedure adeguate per la risoluzione di situazioni critiche.

L'esercizio di un'efficace vigilanza richiede il supporto di determinati elementi infrastrutturali. Laddove questi elementi difettano, le autorità di vigilanza dovrebbero adoperarsi affinché il governo li ponga in essere (contribuendo eventualmente alla loro definizione e realizzazione). Questo aspetto è trattato nella Sezione II.

In alcuni paesi la competenza per l'autorizzazione a esercitare l'attività bancaria è distinta dalla funzione di vigilanza corrente. A prescindere dall'istanza competente, è comunque essenziale che il processo autorizzativo si basi su requisiti altrettanto rigorosi quanto la vigilanza corrente, che costituisce l'oggetto principale di questo documento. La Sezione III esamina pertanto alcuni principi e aspetti problematici di cui occorre tenere conto nel processo di autorizzazione.

I Principi fondamentali per la vigilanza bancaria sopra enunciati e trattati più estesamente nelle Sezioni III–VI costituiscono la base necessaria per realizzare un solido sistema di vigilanza. Le specifiche modalità di attuazione dei principi dovranno essere adeguate in funzione delle particolarità locali. I principi rappresentano requisiti necessari, i quali possono tuttavia non essere sufficienti, di per sé, in tutte le situazioni. I sistemi di vigilanza dovrebbero tenere debitamente conto delle particolarità e dei rischi che caratterizzano il mercato bancario locale e, più in generale, della sua infrastruttura. Ciascun paese dovrà pertanto valutare in che misura i principi vadano integrati da requisiti addizionali in considerazione dei rischi particolari e delle condizioni generali presenti nel proprio mercato. Per giunta, la vigilanza bancaria è una funzione dinamica che deve sapersi adeguare all'evoluzione del mercato. Di conseguenza, le autorità di vigilanza devono essere pronte a rivedere periodicamente le proprie politiche e procedure alla luce dei nuovi sviluppi. Ciò presuppone tuttavia un quadro normativo sufficientemente flessibile.

SEZIONE II PRESUPPOSTI PER UN'EFFICACE VIGILANZA BANCARIA

La vigilanza bancaria è solo una parte del più vasto insieme di elementi necessari per promuovere la stabilità dei mercati finanziari. Tali elementi comprendono:

1. politiche macroeconomiche sane e sostenibili;
2. un'infrastruttura pubblica ben sviluppata;
3. un'efficace disciplina di mercato;
4. procedure per un'efficiente risoluzione delle situazioni critiche nelle banche;
5. meccanismi che assicurino un livello appropriato di protezione sistemica (o "rete di sicurezza" pubblica).

1. L'attuazione di *politiche macroeconomiche sane e sostenibili* esula dall'ambito di competenza delle autorità di vigilanza bancaria. Queste ultime devono tuttavia reagire qualora abbiano la percezione che le politiche in atto mettono a repentaglio la sicurezza e la solidità del sistema bancario. Infatti, in assenza di sane politiche macroeconomiche le autorità di vigilanza sarebbero poste di fronte a un compito praticamente impossibile. Pertanto, l'esistenza di sane politiche macroeconomiche è il presupposto fondamentale di un sistema finanziario stabile.

2. *Un'infrastruttura pubblica ben sviluppata* implica che siano operanti i seguenti meccanismi tecnico-giuridici, la cui carenza può essere un importante fattore di destabilizzazione del sistema finanziario:

- un sistema di norme di diritto commerciale in materia di società, fallimento, contratti, protezione dei consumatori e proprietà privata che sia applicato con coerenza e fornisca lo strumento per un'equa risoluzione delle controversie;
- un insieme organico e ben definito di principi e criteri contabili ampiamente riconosciuti a livello internazionale;
- un sistema di certificazione contabile indipendente per le società di dimensioni rilevanti, affinché gli utilizzatori degli schemi di bilancio, fra cui le stesse banche, possano avere assicurazione da fonte autonoma e giuridicamente responsabile che i documenti contabili sono redatti secondo criteri di riconosciuta validità e forniscono un'immagine corretta e veritiera della situazione economico-patrimoniale dell'azienda;
- un'efficace vigilanza bancaria (così come delineata in questo documento);
- una chiara regolamentazione e un'adeguata vigilanza degli altri settori del mercato finanziario e, ove opportuno, degli operatori che vi partecipano;
- un efficiente e sicuro sistema dei pagamenti e regolamenti per l'esecuzione delle transazioni finanziarie, nel quale siano controllati i rischi di controparte.

3. *Un'efficace disciplina di mercato* presuppone un adeguato flusso di informazioni ai soggetti economici, appropriati incentivi finanziari che premino le istituzioni ben gestite e meccanismi atti ad assicurare che gli investitori non siano posti al riparo dalle conseguenze delle proprie decisioni. Fra le questioni rilevanti figurano gli assetti di governo aziendale e i meccanismi intesi ad assicurare

che i prenditori di fondi forniscano agli investitori e ai creditori informazioni accurate, significative, trasparenti e aggiornate.

I segnali del mercato possono essere distorti, togliendo così efficacia alla disciplina di mercato, allorché l'amministrazione pubblica cerca di condizionare o forzare decisioni commerciali, specie quelle concernenti la concessione di crediti, al fine di conseguire obiettivi di politica economica. In questi casi è importante che vengano rese note le eventuali garanzie fornite a fronte di tali prestiti "amministrati" e che siano previsti dispositivi per compensare le istituzioni finanziarie qualora essi diventino inesigibili.

4. Per consentire *un'efficiente risoluzione delle situazioni critiche* sono necessari poteri sufficientemente flessibili. Se le difficoltà sono sanabili, gli organi di vigilanza cercheranno normalmente di individuare e attuare rimedi che soddisfino appieno le esigenze prudenziali; in caso contrario, la rapida e ordinata uscita dal mercato delle istituzioni non più in grado di soddisfare i requisiti prudenziali è un'eventualità necessaria in un sistema finanziario efficiente. L'indulgenza, sia essa il risultato o meno di pressioni politiche, conduce di solito a un aggravamento dei problemi e a più elevati costi per la loro risoluzione. Le autorità di vigilanza dovrebbero essere responsabili o compartecipi dell'ordinata liquidazione della banca dissestata, al fine di assicurare che i depositanti siano rimborsati attingendo nella più ampia misura possibile alle risorse della banca stessa (integrate dall'eventuale fondo di assicurazione dei depositi)⁵ e con priorità rispetto agli azionisti, ai creditori postergati e ad altre controparti.

In alcuni casi il modo migliore di tutelare gli interessi dei depositanti può consistere in una ristrutturazione della banca in difficoltà, eventualmente con l'acquisizione da parte di una istituzione più solida, l'apporto addizionale di capitale o l'ingresso di nuovi azionisti. Le autorità di vigilanza potrebbero essere in grado di facilitare tali esiti. È comunque essenziale che il risultato finale soddisfi appieno le esigenze prudenziali, che esso sia realisticamente conseguibile in tempi brevi e definiti e che nel frattempo vengano tutelati i depositanti.

5. La decisione circa il *livello appropriato di protezione sistemica* è essenzialmente una scelta di politica economica che spetta alle autorità competenti (compresa la banca centrale), specie se essa implica potenzialmente una erogazione di fondi pubblici. Le autorità di vigilanza hanno di regola un ruolo rilevante da svolgere a questo riguardo, data la conoscenza approfondita che esse hanno delle istituzioni interessate. Al fine di salvaguardare l'autonomia operativa degli organi di vigilanza è importante che sia operata una chiara distinzione fra questa funzione di protezione sistemica ("rete di sicurezza") e la supervisione corrente delle istituzioni solventi. Nel trattare questi aspetti sistemici è necessario temperare l'esigenza di preservare la fiducia nel sistema finanziario e di limitare il contagio delle istituzioni altrimenti sane con quella di minimizzare gli effetti distorsivi sui segnali e

⁵ Poiché fra l'assicurazione dei depositi e la vigilanza bancaria vi è un nesso di interdipendenza, alcuni principi fondamentali sono enunciati nell'Appendice II.

sulla disciplina del mercato. Laddove esistono, possono inoltre essere attivati schemi di assicurazione dei depositi.

Principio 1 **Un sistema efficace di vigilanza bancaria deve prevedere una chiara definizione delle responsabilità e degli obiettivi di ciascuna delle autorità impegnate nella supervisione delle organizzazioni bancarie. Tali autorità dovrebbero disporre ognuna di autonomia operativa e di risorse adeguate. È inoltre necessario un quadro giuridico idoneo, che preveda fra l'altro norme relative all'autorizzazione delle organizzazioni bancarie e alla loro vigilanza su base continuativa, poteri di intervento in caso di violazione di norme o in presenza di problemi di stabilità, nonché una protezione giuridica degli organi di vigilanza. Dovrebbero inoltre vigere regole per lo scambio di informazioni fra gli organi di vigilanza e per la protezione della riservatezza di tali informazioni.**

La realizzazione di questo principio richiede la presenza dei seguenti elementi:

- un chiaro, realistico e coerente quadro di competenze e di obiettivi fissato dalla legislazione per ciascuna delle autorità di vigilanza interessate, le quali dovranno tuttavia poter perseguire tali obiettivi in modo indipendente e al riparo da pressioni politiche, ed essere in pari tempo responsabili del loro conseguimento;
- adeguate risorse (umane, finanziarie e tecnologiche) per la realizzazione degli obiettivi stabiliti, fornite con modalità tali da non pregiudicare l'autonomia, l'integrità e l'indipendenza dell'organo di vigilanza;
- una legislazione bancaria che prescriva i requisiti minimi cui devono attenersi le banche, che consenta alle autorità di vigilanza un sufficiente margine di flessibilità per stabilire, se necessario, regole prudenziali in via amministrativa per il conseguimento degli obiettivi e per far uso di valutazioni qualitative, che attribuisca alle autorità di vigilanza il potere di acquisire e verificare in modo indipendente informazioni prudenziali e di applicare una gamma di penalità nel caso di inadempimento dei requisiti prudenziali (compreso il potere di destituire persone, comminare sanzioni e revocare autorizzazioni all'esercizio dell'attività);
- una protezione (normalmente in forza di legge) che esima da responsabilità personale e istituzionale per le azioni compiute in buona fede nell'espletamento delle funzioni di vigilanza;
- un sistema di cooperazione e di scambio delle informazioni rilevanti fra i diversi organi ufficiali, sia nazionali che esteri, cui compete la sicurezza e la solidità del sistema finanziario. Questa collaborazione deve essere sorretta da meccanismi che proteggano la riservatezza delle informazioni prudenziali e assicurino che queste sono utilizzate unicamente per fini inerenti alla vigilanza sulle istituzioni in questione.

SEZIONE III PROCESSO DI AUTORIZZAZIONE E APPROVAZIONE DI CAMBIAMENTI NELLA STRUTTURA

Principio 2 Le attività consentite alle istituzioni autorizzate all'esercizio e sottoposte a vigilanza in quanto banche devono essere chiaramente definite, e l'utilizzo della parola "banca" nelle denominazioni dovrebbe essere quanto più possibile controllato.

Principio 3 L'autorità concedente l'autorizzazione deve avere il diritto di stabilire i criteri di idoneità e di respingere le domande che non soddisfano tali criteri. La procedura di autorizzazione dovrebbe, come minimo, prevedere una valutazione della struttura proprietaria, degli amministratori e dell'alta direzione, dei piani operativi e dei controlli interni, del progettato assetto finanziario, ivi compresa la dotazione patrimoniale. Qualora il proprietario o la casa madre sia una banca estera, dovrebbe essere ottenuto il consenso preventivo dell'autorità di vigilanza del paese di origine.

Al fine di promuovere un sistema finanziario solido e di definire con precisione il novero delle istituzioni soggette a vigilanza, occorre che siano chiaramente definite le regole per il rilascio dell'autorizzazione alle organizzazioni bancarie e la gamma delle attività contemplate dall'autorizzazione stessa. In particolare, sarà necessario, come minimo, che l'attività di raccolta di depositi bancari in senso proprio presso il pubblico sia di regola riservata alle istituzioni autorizzate e soggette a vigilanza in quanto banche. Il termine "banca"⁶ dovrebbe essere definito chiaramente e il suo utilizzo nelle denominazioni dovrebbe essere quanto più possibile controllato, soprattutto quando la presenza della parola "banca" nella denominazione di istituzioni non soggette ad autorizzazione e vigilanza può indurre il pubblico a presumere che esse invece lo siano.

Basando la vigilanza bancaria su un sistema di autorizzazioni delle istituzioni raccogliatrici di depositi (e, ove opportuno, di altre categorie di istituzioni), le autorità dispongono di un mezzo per delimitare il novero degli operatori soggetti alla loro supervisione e per controllare l'ingresso nel sistema bancario. L'autorità autorizzante dovrebbe accertare che la nuova istituzione bancaria ha un azionariato idoneo, risorse finanziarie adeguate, un assetto giuridico coerente con la sua struttura operativa e amministratori con doti di professionalità e onorabilità tali da assicurarne una gestione sana e prudente. È importante che i criteri per la concessione della licenza siano coerenti con quelli applicati nella vigilanza corrente, cosicché essi possano costituire una base per la revoca dell'autorizzazione allorché l'istituzione non soddisfa più i criteri stessi. Nel caso in cui l'istanza autorizzante non è la stessa che esercita la vigilanza è essenziale che le due autorità cooperino strettamente nella concessione della licenza e che l'organo di vigilanza abbia per legge il diritto di essere consultato dall'istanza autorizzante. La presenza di criteri chiari e oggettivi riduce inoltre il

⁶ Compresa ogni sua derivazione, come "bancario/a".

rischio di interferenze politiche nel processo di autorizzazione. Sebbene tale processo non possa di per sé garantire che la banca sia gestita in modo appropriato una volta iniziata l'attività, esso può costituire un metodo efficace per ridurre il numero delle istituzioni instabili che entrano a far parte del sistema bancario. Le regole per l'autorizzazione, così come gli strumenti di vigilanza, dovrebbero essere concepiti in modo da limitare l'incidenza dei dissesti bancari e l'entità delle perdite a danno dei depositanti, senza tuttavia pregiudicare l'efficienza e la competitività del settore bancario bloccandone l'accesso. Entrambi gli elementi sono necessari per preservare la fiducia del pubblico nei riguardi del sistema bancario.

Avendo stabilito criteri rigorosi per il vaglio delle domande di autorizzazione, l'autorità competente per il suo rilascio deve avere il diritto di respingere le domande che a suo giudizio non soddisfano tali criteri. La procedura di autorizzazione dovrebbe, come minimo, prevedere una valutazione della struttura proprietaria, degli amministratori e dell'alta direzione, dei piani operativi e dei controlli interni, nonché del progettato assetto finanziario, ivi compresa l'adeguatezza patrimoniale. Se il proprietario proposto è una banca estera, dovrebbe essere ottenuto il consenso preventivo dell'autorità di vigilanza del paese di origine.

A. Struttura proprietaria

Le autorità di vigilanza devono essere in grado di valutare la struttura proprietaria delle organizzazioni bancarie. Tale valutazione dovrebbe comprendere le partecipazioni di controllo e le partecipazioni rilevanti⁷, dirette e indirette, nel capitale della banca. Dovrebbero essere vagliate la passata esperienza imprenditoriale in ambito bancario e non bancario degli azionisti di controllo, la loro integrità e reputazione nella comunità economica, nonché la solidità finanziaria di tutti gli azionisti rilevanti e la loro capacità di apportare ulteriori risorse in caso di necessità. Nel quadro del processo di accertamento dell'integrità e della reputazione degli azionisti le autorità di vigilanza dovrebbero determinare da quale fonte proviene la dotazione iniziale di capitale.

Se l'istituenda banca farà parte di una più ampia organizzazione, le autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione e per la vigilanza dovrebbero accertare che la struttura proprietaria dell'organizzazione non costituirà un fattore di debolezza e che i depositanti della banca saranno adeguatamente protetti dai rischi di contagio provenienti dall'attività svolta dalle altre unità del gruppo. Dovrebbero essere attentamente esaminate le altre partecipazioni degli azionisti rilevanti della banca e la situazione economico-patrimoniale di questi soggetti collegati. La banca non dovrebbe essere utilizzata come strumento asservito di finanziamento per i suoi proprietari. Nel valutare la struttura societaria e la collocazione dell'istituenda banca nel gruppo, le autorità dovrebbero assicurarsi che vi sarà una trasparenza sufficiente a consentire loro di individuare le persone responsabili della sana e prudente gestione della banca e che queste persone godranno di autonomia all'interno del conglomerato, così da potersi conformare prontamente alle raccomandazioni e alle prescrizioni degli

⁷ In molti paesi è definita come partecipazione rilevante quella pari o superiore al 10% del capitale azionario della banca.

organi di vigilanza. Infine, le autorità competenti per l'autorizzazione e la vigilanza devono avere il potere di impedire strutture societarie che ostacolano un'efficace supervisione dell'organizzazione bancaria, come quelle comprendenti importanti unità che operano in giurisdizioni dove la legislazione sul segreto bancario o una inadeguata vigilanza finanziaria costituiscono un impedimento significativo, o quelle in cui lo stesso azionista controlla banche con strutture parallele non assoggettabili alla vigilanza consolidata per l'assenza di collegamenti societari diretti.

B. Piano operativo, sistemi di controllo e organizzazione interna

Un altro aspetto che deve essere vagliato nel quadro del processo di autorizzazione riguarda le operazioni e le strategie che l'istituenda banca si propone di attuare. Il piano operativo dovrebbe descrivere e analizzare l'area di mercato in cui la banca intende svolgere la parte preponderante della sua attività, nonché stabilire una strategia per la sua operatività corrente. La domanda di autorizzazione dovrebbe anche specificare le modalità organizzative e di controllo interno. L'autorità cui compete il rilascio dell'autorizzazione dovrebbe assicurarsi che queste modalità sono coerenti con la strategia proposta e che sono state elaborate appropriate politiche e procedure interne e predisposte adeguate risorse. In tale contesto l'autorità dovrebbe accertare che la banca avrà un adeguato assetto di governo aziendale (una struttura direzionale con chiare linee di responsabilità, un consiglio di amministrazione in grado di operare un controllo indipendente sulla direzione e funzioni autonome di revisione e di controllo di conformità) e che sarà applicato il "principio dei quattro occhi" (separatezza delle diverse funzioni, verifiche incrociate, controllo duplice delle attività patrimoniali, doppie firme, ecc.). È essenziale assicurarsi che le strutture giuridiche e operative non ostacoleranno la supervisione su base sia individuale sia consolidata e che gli organi di vigilanza avranno adeguato accesso ai quadri direttivi e alle informazioni. Per tale motivo, le autorità di vigilanza non dovrebbero concedere la licenza a una banca con casa madre al di fuori della loro giurisdizione se non hanno la garanzia di poter accedere adeguatamente ai quadri direttivi e alle informazioni (si veda più oltre il paragrafo E che tratta delle banche con sede sociale all'estero).

C. Requisiti di professionalità e di onorabilità per i membri del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione

Un elemento chiave del processo autorizzativo è la valutazione della competenza, dell'integrità e delle qualifiche dei vertici aziendali, ivi compreso il consiglio di amministrazione⁸. L'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione dovrebbe ottenere le informazioni sui membri proposti del consiglio e dell'alta direzione giudicate necessarie per valutarne, a livello individuale e nell'insieme, l'esperienza in ambito bancario e in altri settori di attività, l'integrità personale e le competenze professionali specifiche. Nel quadro di tale valutazione si dovrebbe inoltre accertare che il

⁸ In ordine ai requisiti di "professionalità e onorabilità" può essere fatta una differenziazione, ove opportuno, fra consiglio con funzioni di supervisione e consiglio con funzioni esecutive.

comportamento passato dei dirigenti (alla luce anche di eventuali giudizi pronunciati in sede amministrativa o giudiziaria) non dia adito a dubbi circa la competenza, il discernimento e l'onestà dei medesimi. È di importanza cruciale che i vertici aziendali proposti comprendano un numero consistente di persone con provata esperienza gestionale in ambito bancario. Le autorità di vigilanza dovrebbero avere il potere di richiedere la segnalazione dei successivi cambiamenti nel consiglio di amministrazione e nell'alta direzione e di impedire le nuove nomine qualora giudichino che esse sono pregiudizievoli agli interessi dei depositanti.

D. Adeguatezza delle risorse finanziarie previste, compreso il patrimonio

L'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione dovrebbe esaminare i bilanci e le proiezioni finanziarie *pro forma* della progettata banca. L'esame dovrebbe determinare se l'istituzione avrà risorse patrimoniali sufficienti a sostenere i piani strategici proposti, con particolare riguardo ai costi di avviamento e alle possibili perdite di gestione nelle prime fasi di operatività. Inoltre, la suddetta autorità dovrebbe valutare se le proiezioni finanziarie sono coerenti e realistiche, e se la banca progettata ha verosimilmente capacità di sopravvivenza economica. Nella maggior parte dei paesi per l'ottenimento della licenza bancaria è prescritta una dotazione minima di capitale. L'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione dovrebbe inoltre considerare la capacità degli azionisti di apportare, se necessario, risorse addizionali dopo che la banca ha iniziato ad operare. Nel caso di una partecipazione rilevante da parte di un'altra società dovrebbe essere valutata la situazione finanziaria dell'impresa partecipante, compresa la sua base patrimoniale.

E. Consenso preventivo dell'autorità del paese di origine se il proprietario previsto è una banca estera (cfr. anche VI.B)

Allorché una banca estera, la filiazione di un gruppo bancario estero o un'istituzione finanziaria non bancaria estera (soggetta a vigilanza) fa richiesta di istituire una banca o una succursale bancaria locale, l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione dovrebbe valutare se sono rispettati i requisiti minimi di Basilea⁹; in particolare, l'autorizzazione non dovrebbe di regola essere concessa fintanto che non è stato ottenuto il consenso dell'autorità di vigilanza del paese di origine della banca o del gruppo bancario. L'autorità del paese ospitante dovrebbe altresì valutare se l'autorità del paese di origine esercita validamente la propria funzione di vigilanza su base consolidata¹⁰. Nel formulare tale giudizio essa dovrebbe non soltanto considerare la natura e la portata del sistema di vigilanza nel paese di origine, ma anche assicurarsi che la struttura della banca richiedente o del gruppo di appartenenza è tale da non ostacolare un'efficace vigilanza sia nel paese di origine che nel paese ospitante.

⁹ Si veda "Requisiti minimi per la vigilanza sui gruppi bancari internazionali ed i loro stabilimenti esteri" - Volume III del Compendio.

¹⁰ Per una guida a tale valutazione si veda "Vigilanza sull'attività bancaria all'estero" (Allegato B) - Volume III del Compendio.

F. Trasferimento di azioni di una banca

Principio 4 **Le autorità di vigilanza bancaria devono avere il potere di vagliare ed eventualmente respingere le proposte di trasferire a terzi quote rilevanti di proprietà o partecipazioni di controllo in banche esistenti.**

Oltre a concedere l'autorizzazione per l'apertura di una nuova banca, le autorità di vigilanza bancaria dovrebbero essere informate di ogni futuro investimento rilevante, diretto o indiretto, nel capitale della banca e di ogni modifica del suo assetto proprietario al di là di una determinata soglia, e dovrebbero avere il potere di bloccare tali investimenti o di impedire l'esercizio dei corrispondenti diritti di voto se ritengono che essi non soddisfino gli stessi criteri applicati in sede di autorizzazione. Spesso è prescritta la segnalazione dei cambiamenti nella struttura proprietaria o nei diritti di voto corrispondenti a una data quota percentuale del capitale azionario della banca¹¹. Il valore soglia dei cambiamenti rilevanti ai fini dell'approvazione può essere superiore a quello stabilito per la semplice segnalazione.

G. Partecipazioni e acquisizioni rilevanti da parte di una banca

Principio 5 **Le autorità di vigilanza devono avere il potere di stabilire criteri per vagliare le acquisizioni o partecipazioni rilevanti di una banca e per assicurare che le strutture societarie risultanti non esponano la banca a rischi eccessivi, né ostacolino una vigilanza efficace.**

In molti paesi, dopo aver ottenuto l'autorizzazione, una banca può svolgere tutte le attività normalmente consentite alle istituzioni creditizie, oppure ogni tipo di attività specificato nell'autorizzazione stessa. Di conseguenza, determinate acquisizioni o partecipazioni sono automaticamente permissibili se rientrano entro certi limiti fissati dall'autorità di vigilanza o dalla normativa bancaria.

In talune circostanze le autorità di vigilanza prescrivono alle banche di inviare una segnalazione oppure di richiedere un benestare esplicito prima di effettuare determinate acquisizioni o partecipazioni. In questi casi le autorità dovranno accertare che l'organizzazione bancaria dispone delle necessarie risorse finanziarie e manageriali, nonché valutare se l'investimento è permissibile ai termini della normativa bancaria vigente. L'autorità di vigilanza dovrebbe definire chiaramente la tipologia e l'entità delle acquisizioni per le quali è prescritta l'approvazione preventiva ovvero è sufficiente la segnalazione. La segnalazione ex post è più appropriata nei casi in cui l'attività acquisita è strettamente connessa con quella bancaria e la partecipazione è di entità modesta in rapporto al patrimonio della banca.

¹¹ Questa percentuale è normalmente compresa fra il 5 e il 10%.

SEZIONE IV VIGILANZA BANCARIA CORRENTE

A. I rischi connessi con l'attività bancaria

L'attività bancaria, per propria natura, comporta l'assunzione di una molteplicità di rischi. Le autorità di vigilanza bancaria devono avere una chiara cognizione di questi rischi e assicurarsi che essi sono adeguatamente misurati e controllati dalle banche. Di seguito sono trattate le principali tipologie di rischio cui sono esposte le banche.

Rischio di credito

La concessione di prestiti è l'attività primaria della maggioranza delle aziende bancarie. Essa richiede da parte della banca una valutazione dell'affidabilità creditizia del mutuatario. Non sempre tale valutazione si dimostra corretta, senza contare che il merito di credito di un mutuatario può deteriorarsi con il tempo a causa di vari fattori. Pertanto, un rischio primario cui sono esposte le banche è il rischio di credito, ossia il rischio che la controparte debitrice non adempia alle proprie obbligazioni contrattuali. Questo rischio concerne non soltanto i prestiti in senso stretto, ma anche altre esposizioni in bilancio e fuori bilancio, come investimenti in titoli, fideiussioni e accettazioni. Gravi problemi bancari sono talora derivati dal fatto che certe banche non hanno riconosciuto come tali i crediti in sofferenza, omettendo di costituire riserve per stralciare dal bilancio queste attività e di sospendere l'accredito dei relativi interessi al conto economico.

Le grandi esposizioni verso un singolo mutuatario o verso un gruppo di mutuatari fra loro collegati sono una causa frequente di difficoltà bancarie, in quanto rappresentano una concentrazione di rischio creditizio. Grosse concentrazioni possono anche sorgere in conseguenza dell'esposizione verso particolari settori economici o aree geografiche, oppure per la presenza di una moltitudine di crediti con caratteristiche tali da renderli vulnerabili a un medesimo fattore economico (come le transazioni ad alto grado di leva finanziaria).

Se non adeguatamente controllata, la concessione di prestiti a persone o imprese collegate con la banca – ossia in grado di esercitare su di essa un'influenza rilevante attraverso rapporti di partecipazione o altri canali di controllo diretto o indiretto – può dar luogo a problemi considerevoli, poiché la valutazione del merito di credito del mutuatario non sempre è compiuta in modo obiettivo. Rientrano in questa categoria di mutuatari la casa madre, gli azionisti rilevanti, le filiazioni, le consociate, gli amministratori e i dirigenti della banca creditrice. Sono inoltre imprese collegate quelle poste sotto il controllo della stessa famiglia o gruppo. In queste e in analoghe circostanze il collegamento può condurre a un trattamento preferenziale nella concessione del credito e quindi a un maggiore rischio di perdite.

Rischio-paese e rischio di trasferimento valutario

Oltre al rischio creditizio di controparte insito nel prestito, l'attività di credito internazionale comporta il cosiddetto rischio-paese, ossia il rischio connesso con il contesto economico, sociale e politico del paese di residenza del mutuatario. Anche se il rischio-paese può essere particolarmente evidente nel caso di prestiti a governi o enti pubblici esteri, poiché solitamente tali prestiti non sono garantiti, è importante che esso sia tenuto in dovuto conto in ogni erogazione di credito, a favore di mutuatari sia privati che pubblici. Vi è una componente del rischio-paese, conosciuta come rischio di trasferimento valutario, che sorge allorché l'obbligazione del mutuatario non è denominata nella sua moneta locale. È infatti possibile che il mutuatario non riesca a ottenere la valuta in cui è espressa l'obbligazione per ragioni estranee alla propria situazione finanziaria.

Rischio di mercato

Le banche sono esposte al rischio di perdite sulle posizioni in bilancio e fuori bilancio in conseguenza di variazioni sfavorevoli dei prezzi di mercato. I principi contabili in uso fanno sì che questi rischi siano particolarmente evidenti nell'attività di negoziazione delle banche, sia essa in strumenti di debito o di capitale, in valute estere o in merci. Una fattispecie del rischio di mercato è il rischio di cambio. Le banche agiscono in qualità di "market-makers" per le valute, quotandone i corsi alla clientela e assumendo posizioni scoperte in cambi. I rischi connessi con le operazioni valutarie, e in particolare con la detenzione di posizioni non pareggiate, aumentano considerevolmente in periodi di instabilità sul mercato dei cambi.

Rischio di tasso d'interesse

Il rischio di tasso d'interesse è il rischio cui è esposta la situazione economico-patrimoniale di una banca per effetto di variazioni sfavorevoli dei tassi d'interesse di mercato. Il rischio concerne sia il risultato reddituale della banca, sia il valore economico delle sue attività, passività e posizioni fuori bilancio. Le forme principali di rischio di tasso d'interesse cui si espone tipicamente una banca sono: 1) il rischio di revisione del tasso, che deriva da sfasamenti temporali nella scadenza (per le posizioni a tasso fisso) e nella data di revisione del tasso (per le posizioni a tasso variabile) delle attività, passività e poste fuori bilancio; 2) il rischio di curva dei rendimenti, che deriva da mutamenti nell'inclinazione e conformazione della curva dei rendimenti; 3) il rischio di base, che risulta da una imperfetta correlazione nell'aggiustamento dei tassi attivi e passivi su strumenti diversi ma con caratteristiche di revisione del prezzo altrimenti analoghe; 4) il rischio di opzione, che deriva dall'opzionalità esplicita o implicita presente in molte attività, passività e posizioni fuori bilancio delle banche.

Sebbene il rischio di tasso d'interesse sia una componente normale dell'attività bancaria, una esposizione eccessiva può mettere seriamente in pericolo la redditività e il patrimonio di una banca. Il controllo di questo rischio assume una rilevanza crescente in mercati finanziari altamente

sviluppati, dove i clienti gestiscono attivamente le proprie esposizioni. Questa tipologia di rischio dovrebbe essere oggetto di particolare attenzione nei paesi in cui è in atto una deregolamentazione dei tassi d'interesse.

Rischio di liquidità

Il rischio di liquidità per una banca è il rischio che essa si trovi nell'impossibilità di far fronte a una diminuzione della provvista o di finanziare un aumento degli impieghi. In mancanza di adeguata liquidità una banca non è in grado di reperire fondi sufficienti, mediante un aumento delle passività o una pronta conversione di attività a costi ragionevoli, con effetti negativi sulla redditività. In casi estremi, un'insufficiente liquidità può condurre all'insolvenza dell'istituzione.

Rischio operativo

Il tipo più importante di rischio operativo è quello inerente a disfunzioni nei controlli interni e nella conduzione dell'azienda. Tali disfunzioni possono causare perdite finanziarie per errore, frode, mancato adempimento tempestivo di obblighi contrattuali o altri fatti pregiudizievoli per gli interessi della banca come, ad esempio, abusi di potere e operazioni eticamente scorrette o incaute da parte di taluni funzionari della banca. Fra gli altri tipi di rischio operativo figurano gravi anomalie nei sistemi informativi o eventi come grossi incendi e altri disastri.

Rischio giuridico

Le banche sono soggette a varie forme di rischio giuridico, fra cui il rischio che certe attività risultino di valore inferiore (o certe passività di valore superiore) a quello presunto, in conseguenza di pareri o documenti legali inadeguati o non corretti. Inoltre, vi è il rischio che le norme vigenti non consentano la risoluzione di questioni giuridiche in cui è coinvolta una banca, che una decisione giudiziale concernente una data istituzione abbia più vaste implicazioni per l'attività bancaria e si traduca in maggiori costi per altre istituzioni o l'intero settore, oppure che sia modificata la legislazione concernente gli enti creditizi o altre imprese commerciali. Le banche sono particolarmente esposte a rischi giuridici allorché attivano nuovi tipi di operazioni o quando non è sicuramente accertata la capacità giuridica della controparte di stipulare una determinata transazione.

Rischio di reputazione

Il rischio di reputazione deriva da disfunzioni operative, da inadempimenti legali e regolamentari o da altri fattori. Una perdita di reputazione è particolarmente pregiudizievole per le banche, poiché la natura della loro attività richiede che sia preservata la fiducia dei depositanti, dei creditori e del mercato in generale.

B. Definizione e applicazione di regole e requisiti prudenziali

I rischi insiti nell'attività bancaria devono essere individuati, sorvegliati e controllati. Le autorità di vigilanza hanno un ruolo cruciale nell'assicurare che la direzione della banca assolva tale compito. Un elemento importante del processo di vigilanza è il potere degli organi di vigilanza di definire e applicare regole e requisiti prudenziali per il controllo di tali rischi, comprese le prescrizioni concernenti l'adeguatezza patrimoniale, gli accantonamenti per perdite su crediti, le concentrazioni degli impieghi, la liquidità, la gestione del rischio e i controlli interni. I requisiti possono essere qualitativi e/o quantitativi. La loro finalità è quella di limitare una imprudente assunzione di rischio da parte delle banche. I requisiti non dovrebbero sostituirsi alle decisioni manageriali, ma piuttosto imporre criteri prudenziali minimi per assicurare che le aziende bancarie operino in maniera appropriata. La natura dinamica dell'attività bancaria richiede che le autorità di vigilanza riconsiderino periodicamente l'idoneità e la pertinenza dei requisiti prudenziali vigenti, adeguandoli opportunamente alle mutate circostanze.

1. Adeguatezza patrimoniale

Principio 6 **Le autorità di vigilanza bancaria devono stabilire per tutte le banche prudenti e appropriati requisiti minimi di adeguatezza patrimoniale. Tali requisiti devono essere commisurati ai rischi da esse assunti e definire le componenti del patrimonio, avendo presente la loro idoneità ad assorbire perdite. Almeno per le banche attive internazionalmente i requisiti non devono essere inferiori a quelli stabiliti dall'Accordo di Basilea sui coefficienti patrimoniali e dai relativi emendamenti.**

Il patrimonio serve a vari scopi: rappresenta una fonte permanente di reddito per gli azionisti e di finanziamento per la banca; consente di assumere rischi e di assorbire eventuali perdite; fornisce una base per la crescita ulteriore dell'azienda; dà modo agli azionisti di assicurare che la banca sia gestita in maniera sana e prudente. I requisiti di adeguatezza patrimoniale sono necessari per ridurre il rischio di perdite a danno dei depositanti, dei creditori e di altre controparti, e per consentire alle autorità di vigilanza di perseguire la stabilità complessiva del sistema bancario. Le autorità di vigilanza devono fissare prudenti e appropriati coefficienti patrimoniali minimi e incoraggiare le banche ad operare con risorse di capitale superiori al minimo prescritto. Esse dovrebbero considerare l'opportunità di prescrivere requisiti più elevati allorché ciò appare appropriato alla luce del particolare profilo di rischio della banca o se vi sono incertezze circa la qualità degli impieghi, la concentrazione del rischio o altri aspetti potenzialmente sfavorevoli per la sua situazione economico-patrimoniale. Qualora il coefficiente patrimoniale di una banca scenda al disotto del minimo, le autorità di vigilanza dovrebbero assicurarsi che essa abbia predisposto piani realistici per reintegrare il capitale al livello

prescritto in tempi brevi. In questi casi le autorità dovrebbero altresì vagliare l'opportunità di imporre restrizioni addizionali.

Nel 1988 i paesi membri del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria hanno concordato una metodologia per la definizione dei requisiti patrimoniali delle banche¹². Molti altri paesi hanno adottato questo Accordo o schemi molto simili. L'Accordo considera l'esposizione al rischio di credito insita sia nelle posizioni iscritte a bilancio, sia negli strumenti fuori bilancio, i quali possono infatti rappresentare una rilevante fonte di rischio.

L'Accordo definisce quali forme di patrimonio sono ammissibili ai fini della vigilanza e sottolinea l'esigenza di un adeguato livello di patrimonio primario (denominato patrimonio di classe 1), costituito dal capitale azionario permanente e dalle riserve palesi create o alimentate mediante l'accantonamento di utili o altre plusvalenze (sovrapprezzo di emissione di azioni, utili non distribuiti, riserve generali e riserve legali). Fra le riserve palesi figurano anche gli accantonamenti non a destinazione specifica che soddisfano i seguenti requisiti: 1) i fondi devono essere alimentati da profitti non distribuiti al netto delle imposte o corretti per tutti i potenziali debiti di imposta; 2) i fondi e i trasferimenti in aumento e in diminuzione dei medesimi devono essere indicati separatamente nei documenti contabili della banca; 3) i fondi devono essere disponibili per la copertura di perdite; 4) le perdite non possono essere imputate direttamente ai fondi, ma devono transitare attraverso il conto profitti e perdite. L'Accordo riconosce, ai fini della misurazione dell'adeguatezza patrimoniale, anche una seconda categoria di capitale proprio, detto patrimonio supplementare (o patrimonio di classe 2), comprendente altri tipi di riserve e strumenti ibridi di capitale.

L'Accordo prevede l'applicazione di coefficienti di ponderazione alle esposizioni in bilancio e fuori bilancio in base a categorie generali di rischiosità relativa. Il sistema di ponderazione è stato mantenuto quanto più semplice possibile, impiegando solo cinque coefficienti: 0, 10, 20, 50 e 100%.

L'Accordo fissa il requisito patrimoniale minimo per le banche operanti a livello internazionale nella misura del 4% di patrimonio primario e dell'8% di patrimonio totale (primario + supplementare) in rapporto al valore delle attività ponderato per il rischio¹³. I requisiti si applicano alle banche su base consolidata¹⁴. Va sottolineato che i suddetti rapporti percentuali rappresentano requisiti minimi, e in effetti molte autorità nazionali prescrivono coefficienti maggiori oppure applicano definizioni del patrimonio più restrittive o fattori di ponderazione più elevati rispetto a quanto stabilito nell'Accordo.

¹² Si veda "Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali minimi" - Volume I del Compendio.

¹³ Sebbene l'Accordo si riferisca alle banche attive a livello internazionale, in molti paesi esso è applicato anche alle istituzioni interne.

¹⁴ Le autorità di vigilanza dovrebbero ovviamente considerare anche il monitoraggio dell'adeguatezza patrimoniale delle banche su base non consolidata.

2. *Gestione del rischio di credito*

(i) *Criteri per la concessione di prestiti e il monitoraggio dei fidi*

Principio 7 **Componente essenziale di ogni sistema di vigilanza è una valutazione delle politiche, prassi e procedure seguite da una banca nella concessione di prestiti e nell'attività di investimento, nonché della gestione corrente dei portafogli dei prestiti e degli investimenti.**

Le autorità di vigilanza devono potersi assicurare che le funzioni preposte alla concessione dei prestiti e all'attività di investimento operano sulla base di criteri obiettivi e rigorosi. L'osservanza di prudenti politiche e procedure scritte per il vaglio, l'approvazione e l'amministrazione dei prestiti, nonché la tenuta di un'appropriata documentazione dei medesimi sono essenziali ai fini della gestione della funzione creditizia. L'attività di credito e di investimento dovrebbe fondarsi su prudenti criteri di firma approvati dal consiglio di amministrazione della banca e comunicati in modo chiaro ai quadri dell'istituzione addetti a tale area operativa. Per le autorità di vigilanza è parimenti essenziale accertare che le decisioni dell'istituzione in materia di credito non sono distorte da interessi confliggenti o da indebite pressioni di terzi.

Le banche devono inoltre disporre di un sistema ben sviluppato per il monitoraggio continuativo delle relazioni creditizie, inclusa la situazione finanziaria dei mutuatari. L'elemento chiave di ogni sistema informativo per la direzione dovrebbe essere una base di dati in grado di fornire informazioni essenziali sulla situazione del portafoglio prestiti, comprese le graduazioni e classificazioni interne dei crediti.

(ii) *Valutazione della qualità degli impieghi e dell'adeguatezza degli accantonamenti e delle riserve per perdite su crediti*

Principio 8 **Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche stabiliscono e seguono politiche, prassi e procedure appropriate nel valutare la qualità degli impieghi e l'adeguatezza degli accantonamenti e delle riserve per perdite su crediti.**

Le autorità di vigilanza devono valutare le politiche seguite dalle banche per quanto concerne il riesame periodico dei singoli crediti, la classificazione degli impieghi e gli accantonamenti. Esse devono poter accertare che tali politiche sono rivedute regolarmente e applicate in modo coerente. Le autorità di vigilanza devono inoltre assicurarsi che le banche dispongono di procedure per sorvegliare i crediti problematici e recuperare quelli in mora di pagamento. Qualora il livello delle sofferenze in una banca desti preoccupazioni, esse dovrebbero richiedere alla banca di adottare

pratiche e criteri più stringenti nella concessione dei fidi e di rafforzare la sua situazione finanziaria complessiva.

Allorché sono fornite garanzie personali e reali, la banca dovrebbe disporre di un meccanismo atto a valutarne in modo continuativo la solidità e il valore. Le autorità di vigilanza dovrebbero anche assicurarsi che le banche costituiscono e mantengono adeguate risorse patrimoniali a fronte delle esposizioni fuori bilancio che comportano impegni e rischi.

(iii) Concentrazioni di rischio e grandi fidi

Principio 9 **Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche dispongono di sistemi di gestione delle informazioni che consentano alla direzione di individuare il livello di concentrazione nel portafoglio e devono fissare limiti prudenziali per contenere le esposizioni delle banche verso singoli mutuatari o gruppi di mutuatari fra loro collegati.**

Le autorità di vigilanza devono fissare limiti prudenziali per contenere le esposizioni delle banche verso singoli mutuatari, gruppi di mutuatari collegati, nonché altre concentrazioni di rischio rilevanti¹⁵. Tali limiti sono solitamente espressi sotto forma di percentuale del patrimonio della banca. Anche se le percentuali variano a seconda dei paesi, il 25% del patrimonio rappresenta tipicamente il massimo che una banca o un gruppo bancario può concedere in prestito a un singolo mutuatario, o gruppo di mutuatari strettamente collegati, del settore privato non bancario senza approvazione specifica delle autorità di vigilanza. Nelle banche di nuova costituzione o di dimensioni molto piccole la capacità di diversificare le esposizioni può incontrare limitazioni di ordine pratico, rendendo pertanto necessaria una maggiore dotazione di patrimonio a copertura dei rischi connessi.

Le autorità di vigilanza dovrebbero sorvegliare il trattamento delle concentrazioni di rischio da parte delle banche e possono richiedere che siano segnalate le esposizioni che superano specifici limiti (ad esempio il 10% del patrimonio) o le esposizioni verso grandi mutuatari, così come definite dalle autorità. In alcuni paesi anche la somma aggregata dei grandi fidi è soggetta a massimali.

(iv) Crediti a soggetti collegati

Principio 10 **Al fine di impedire abusi connessi con l'erogazione di prestiti a soggetti aventi legami con la banca creditrice, le autorità di vigilanza bancaria devono potersi avvalere di norme che prescrivono alle banche di concedere i crediti a**

¹⁵ Nel 1991 il Comitato di Basilea ha pubblicato un documento sulle pratiche ottimali per la gestione dei grandi fidi che intende servire da guida per l'applicazione di controlli adeguati alle concentrazioni di rischio. Questo documento fornisce le definizioni di esposizione creditoria, di singolo mutuatario e di controparte collegata, e tratta inoltre i limiti appropriati ai grandi fidi, nonché i rischi connessi con le diverse forme di concentrazione degli impieghi. Si veda "*Misurazione e controllo delle grandi esposizioni creditorie*" - Volume I del Compendio.

soggetti collegati a condizioni di mercato, di sottoporre tali crediti a un'efficace sorveglianza e di adottare altri provvedimenti appropriati per controllare o limitare i rischi.

Le autorità di vigilanza devono essere in grado di impedire abusi derivanti dalla concessione di crediti a soggetti collegati. A tal fine esse devono assicurarsi che questi crediti sono erogati esclusivamente a condizioni di mercato e che il loro ammontare è oggetto di accurata sorveglianza. Il modo più efficace per esercitare tale controllo consiste nel prescrivere che le condizioni applicate ai prestiti a soggetti collegati non siano più favorevoli di quelle previste per gli altri prestiti in circostanze analoghe e nell'imporre limitazioni stringenti a tali impieghi. Le autorità di vigilanza dovrebbero avere il potere, ove le circostanze lo richiedano, di stabilire anche massimali assoluti per determinate categorie di questi prestiti, di dedurre l'importo dal capitale in sede di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale o di richiedere che essi siano assistiti da garanzie collaterali. Le operazioni con soggetti collegati che espongono l'istituzione a rischi particolari dovrebbero essere subordinate all'approvazione del consiglio di amministrazione, segnalate alle autorità di vigilanza, oppure proibite del tutto. La vigilanza bancaria condotta su base consolidata può in talune circostanze individuare e ridurre i problemi derivanti dalla concessione di credito a soggetti collegati.

Le autorità di vigilanza dovrebbero inoltre avere il potere di formulare un giudizio discrezionale circa l'esistenza di collegamenti fra la banca e altre parti. Questo potere è specialmente necessario nei casi in cui la banca e i soggetti collegati hanno adottato misure volte a dissimulare tali collegamenti.

(v) ***Rischio-paese e rischio di trasferimento valutario***

Principio 11 Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche applicano politiche e procedure adeguate per individuare, sorvegliare e controllare il rischio-paese e il rischio di trasferimento valutario nella loro attività internazionale di credito e di investimento, nonché per costituire congrue riserve a fronte di questi rischi¹⁶.

3. *Gestione del rischio di mercato*

Principio 12 Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche dispongono di sistemi in grado di misurare in modo accurato, di sorvegliare e di controllare adeguatamente i rischi di mercato. Esse dovrebbero avere il potere, ove necessario, di imporre limiti e/o requisiti patrimoniali specifici per le esposizioni ai rischi di mercato.

¹⁶ Tali questioni sono trattate nel documento del Comitato di Basilea del 1982 sulla "Gestione dei crediti bancari internazionali" - Volume I del Compendio.

Le autorità di vigilanza bancaria devono assicurarsi che le banche misurano in modo accurato e controllano adeguatamente il rischio di mercato. In caso di esposizione rilevante è opportuno che le banche abbiano un'esplicita copertura patrimoniale a fronte dei rischi di prezzo in cui incorrono, specie nel quadro della loro attività di negoziazione. La disciplina imposta dai requisiti patrimoniali può rappresentare un ulteriore passo significativo nel processo di rafforzamento della solidità e stabilità dei mercati finanziari. È altresì importante che la gestione del rischio di mercato sia assoggettata a ben congegnati criteri quantitativi e qualitativi¹⁷. Le autorità di vigilanza dovrebbero inoltre assicurarsi che la direzione della banca ha fissato limiti appropriati e predisposto adeguati controlli interni per le operazioni in cambi¹⁸.

4. Gestione delle altre tipologie di rischio

Principio 13 **Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche dispongono di un complessivo sistema di gestione del rischio (che preveda fra l'altro un'appropriata sorveglianza da parte del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione) per individuare, misurare, sorvegliare e controllare tutti gli altri rischi rilevanti e, ove opportuno, per mantenere una copertura di capitale a fronte di questi rischi.**

La fissazione di criteri per la gestione del rischio¹⁹ costituisce un elemento necessario della vigilanza bancaria la cui importanza è andata crescendo di riflesso alla maggiore complessità degli strumenti finanziari e delle tecniche di misurazione del rischio. Inoltre, in conseguenza delle nuove tecnologie del mercato finanziario, per molte banche è divenuto al tempo stesso possibile e necessario sorvegliare su base giornaliera i propri portafogli e aggiustare prontamente le esposizioni in funzione del mercato e dei bisogni della clientela. In tale contesto la direzione, gli investitori e le autorità di vigilanza necessitano di informazioni corrette, significative e tempestive sulle esposizioni della banca. Le autorità di vigilanza possono fornire un contributo in tal senso promuovendo e prescrivendo l'applicazione, da parte delle banche, di politiche rigorose e di procedure che assicurino la disponibilità delle informazioni necessarie.

¹⁷ Nel gennaio 1996 il Comitato di Basilea ha pubblicato un emendamento dell'Accordo sui requisiti patrimoniali con il quale venivano introdotti requisiti patrimoniali a fronte del rischio di mercato. Questi ultimi entreranno in vigore entro la fine del 1997. Nel calcolare il coefficiente patrimoniale le banche potranno discrezionalmente utilizzare il metodo standard oppure i propri modelli interni. Nel caso in cui le banche optino per la determinazione del coefficiente patrimoniale in base ai modelli interni di misurazione del rischio, le autorità di vigilanza dei paesi del G-10 impiegheranno "test retrospettivi" (ossia raffronti ex-post fra le cifre fornite dai modelli e i risultati effettivi). Si vedano "Presentazione dell'Emendamento dell'Accordo sui requisiti patrimoniali per incorporarvi i rischi di mercato", "Emendamento dell'Accordo sui requisiti patrimoniali per incorporarvi i rischi di mercato" e "Schema prudenziale per l'uso di test retrospettivi nel quadro dell'approccio basato sui modelli interni per determinare i requisiti patrimoniali a fronte del rischio di mercato" - Volume II del Compendio.

¹⁸ Si veda "Vigilanza sulle posizioni in cambi delle banche" - Volume I del Compendio.

¹⁹ Il Comitato di Basilea ha di recente costituito un sottogruppo per analizzare le questioni inerenti alla gestione del rischio e ai controlli interni, con l'obiettivo di elaborare linee guida destinate al settore bancario.

(i) Rischio di tasso d'interesse

Le autorità di vigilanza dovrebbero assicurarsi che nelle banche opera un appropriato sistema per il controllo del rischio di tasso d'interesse. Tale sistema deve contemplare un'efficace sorveglianza da parte del consiglio di amministrazione e dell'alta direzione, adeguate politiche e procedure di gestione del rischio, meccanismi per la misurazione e il monitoraggio delle esposizioni e un insieme compiuto di controlli²⁰. Inoltre, le autorità dovrebbero ricevere dalle banche informazioni esaurienti e aggiornate che consentano di valutare il livello di rischio di tasso d'interesse. Queste informazioni dovrebbero tenere dovutamente conto della gamma di scadenze e valute presente nel portafoglio della banca, nonché di altri aspetti rilevanti, come la distinzione fra attività di negoziazione e attività di altra natura.

(ii) Gestione della liquidità

Lo scopo della gestione della liquidità è di assicurare che la banca sia in grado di onorare appieno i suoi impegni contrattuali. Presupposti essenziali per un'efficace gestione della liquidità sono un buon sistema informativo per la direzione, il controllo accentrato della liquidità, l'analisi del fabbisogno netto di finanziamento in presenza di differenti scenari, la diversificazione delle fonti di provvista e l'apprestamento di piani di emergenza²¹. Le autorità di vigilanza dovrebbero pretendere dalle banche che esse gestiscano le proprie attività, passività e posizioni fuori bilancio in modo tale da garantire un'adeguata liquidità. Le banche dovrebbero disporre di una base di finanziamento diversificata in termini sia di origine che di scadenza. Dovrebbero inoltre mantenere un congruo livello di attività liquide.

(iii) Rischio operativo

Le autorità di vigilanza dovrebbero assicurarsi che l'alta direzione pone in atto efficaci procedure di controllo e di audit e si è dotata di politiche per gestire o attenuare il rischio operativo (mediante coperture assicurative e piani di emergenza). Le autorità di vigilanza dovrebbero accertare che le banche dispongono di adeguati e sperimentati piani di riattivazione di tutti i principali sistemi in caso di avaria funzionale, con installazioni ausiliarie remote, per proteggersi da tali eventi.

²⁰ Il Comitato di Basilea ha pubblicato di recente un documento in cui sono delineati vari principi cui dovrebbero fare riferimento le autorità di vigilanza nel valutare la gestione del rischio di tasso d'interesse presso le singole istituzioni. Si veda "*Principi per la gestione del rischio di tasso d'interesse*" - Volume I del Compendio.

²¹ Il Comitato di Basilea ha pubblicato un documento in cui sono esposti i principali elementi di un modello analitico per misurare e gestire la liquidità. Sebbene il documento sia incentrato sull'impiego del modello da parte di grandi banche a operatività internazionale, i criteri guida in esso contenuti dovrebbero essere di utilità per tutte le banche. Si veda "*Schema per la misurazione e la gestione della liquidità*" - Volume I del Compendio.

5. *Controlli interni*

Principio 14 Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche attuano controlli interni adeguati alla natura e alla portata della loro attività. I controlli interni devono prevedere: chiare regole per la delega di poteri e di responsabilità; la separazione delle funzioni che comportano l'assunzione di impegni, l'esborso di fondi e la contabilizzazione delle attività e passività; la verifica di conformità di questi processi; la salvaguardia delle attività; un'appropriata revisione interna o esterna indipendente; funzioni di controllo che accertino l'osservanza di queste regole e della normativa pertinente.

Principio 15 Le autorità di vigilanza bancaria devono poter accertare che le banche applicano politiche, prassi e procedure (compresi criteri rigorosi in merito alla conoscenza del cliente) tali da promuovere un elevato standard etico e professionale nel settore finanziario e da impedire che la banca si presti, con o senza intenzionalità, a essere utilizzata da elementi criminali.

Lo scopo dei controlli interni è di assicurare che le operazioni di una banca sono condotte in modo prudente e conforme alle politiche e strategie fissate dal consiglio di amministrazione, che le transazioni sono concluse soltanto se sussiste una corrispondente autorizzazione, che vengono salvaguardate le attività e controllate le passività, che le registrazioni contabili e di altra natura forniscono informazioni complete, accurate e attuali e che la direzione è in grado di individuare, valutare, gestire e controllare i rischi assunti dall'istituzione.

I controlli interni riguardano quattro aree principali:

- strutture organizzative (definizione di funzioni e responsabilità, margini di discrezionalità per l'approvazione dei fidi e procedure decisionali);
- procedure contabili (riscontro di conformità delle registrazioni contabili, liste di controllo, bilanci di verifica periodici, ecc.);
- principio dei "quattro occhi" (separatezza delle varie funzioni, controllo incrociato, controllo duplice delle attività, doppia firma, ecc.);
- controllo materiale delle attività e degli investimenti.

Questi controlli devono essere integrati da un'efficace funzione di revisione che valuti autonomamente l'adeguatezza, la funzionalità operativa e l'efficienza dei sistemi di controllo all'interno dell'organizzazione bancaria. Pertanto, il revisore interno deve avere uno status adeguato nella banca e un'appropriata collocazione gerarchica, affinché sia salvaguardata la sua indipendenza²². La revisione esterna può fornire un controllo incrociato dell'efficacia di questo processo. Le autorità di vigilanza

²² In alcuni paesi le autorità di vigilanza raccomandano alle banche di istituire un comitato di revisione in seno al consiglio di amministrazione. Tale comitato ha lo scopo di facilitare la funzione di sorveglianza espletata dal consiglio.

devono assicurarsi che sono seguite politiche e procedure appropriate e che la direzione adotta misure correttive idonee allorché dai revisori interni ed esterni sono individuate carenze nei sistemi di controllo.

Le banche sono soggette a molteplici leggi e regolamentazioni bancarie e non bancarie, e devono quindi disporre di adeguate politiche e procedure che ne assicurino l'osservanza. L'infrazione di leggi e regolamenti può recare danno alla reputazione della banca ed esporla a sanzioni; in casi estremi il danno può addirittura mettere in pericolo la solvibilità dell'azienda. Il mancato rispetto delle norme indica inoltre che essa non è gestita con l'integrità e la competenza che ci si attenderebbe da un'istituzione bancaria. In particolare, le grandi banche dovrebbero disporre di una funzione autonoma di controllo di legittimità, e le autorità di vigilanza dovrebbero accertare che tale funzione opera in modo efficace.

La fiducia del pubblico nei confronti delle banche e la reputazione delle stesse possono essere gravemente intaccate da una loro connessione (anche se non intenzionale) con trafficanti di droga e altri elementi criminali. Pertanto, sebbene alle autorità di vigilanza non competeva generalmente il perseguimento penale dei reati di riciclaggio di denaro di provenienza illecita o la lotta contro tali attività criminose nel proprio paese, esse possono validamente contribuire ad assicurare che le banche applicano procedure - ivi compresi criteri rigorosi in merito alla conoscenza del cliente - atte a evitare la connessione o complicità con trafficanti di droga e altri criminali e, più in generale, a promuovere un elevato standard etico e professionale nel settore finanziario²³. In particolare, le autorità di vigilanza dovrebbero incoraggiare l'adozione delle raccomandazioni del Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), che sono applicabili alle istituzioni finanziarie. Tali raccomandazioni concernono l'identificazione del cliente e la conservazione dei documenti, la maggiore diligenza richiesta alle istituzioni finanziarie nell'individuare e segnalare le transazioni sospette, nonché le misure da adottare per le operazioni con paesi in cui mancano o sono carenti le prescrizioni contro il riciclaggio di denaro illecito.

L'attività fraudolenta di una banca, o il suo coinvolgimento in tale attività, è ulteriore motivo di preoccupazione per le autorità di vigilanza per tre ragioni. Se di proporzioni ingenti, essa può mettere in pericolo la solvibilità dell'istituzione, nonché l'integrità e la solidità del sistema finanziario. In secondo luogo, la frode può essere sintomatica di una debolezza dei controlli interni che richiede attenzione da parte delle autorità di vigilanza. In terzo luogo, vi è il pericolo che gli effetti negativi in termini di reputazione e di fiducia si propaghino dalla banca in questione all'intero sistema. Per questi motivi, è necessario che le banche dispongano di linee di comunicazione ben definite, nel quadro sia della struttura gerarchica sia della funzione interna di sicurezza o di sorveglianza indipendente dalla direzione, per la segnalazione di problemi. Il personale dovrebbe essere tenuto a notificare comportamenti sospetti o inquietanti a un superiore o alla sicurezza interna. Inoltre, le banche dovrebbero avere l'obbligo di segnalare alle autorità di vigilanza le attività sospette e i casi

²³ Si veda "Prevenzione dell'utilizzo del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita" - Volume I del Compendio.

rilevanti di frode. Non è necessariamente compito delle autorità di vigilanza investigare sull'attività fraudolenta nelle banche, tanto più che ciò richiede competenze professionali specializzate. Tuttavia, le autorità di vigilanza devono assicurarsi che le istanze competenti sono state debitamente avvertite. È necessario che esse siano in grado di considerare e, all'occorrenza, di attuare provvedimenti atti a impedire conseguenze per le altre istituzioni e che abbiano chiara cognizione dei tipi di frode o tentata frode messi in atto, al fine di assicurarsi che le banche dispongano di controlli in grado di contrastarli.

C. Metodi per la vigilanza bancaria corrente

Principio 16 Un efficace sistema di vigilanza bancaria dovrebbe prevedere una qualche forma di controlli sia in loco che a distanza.

Principio 17 Le autorità di vigilanza bancaria devono mantenere regolari contatti con la direzione della banca e avere una chiara cognizione dell'operatività dell'istituzione.

Principio 18 Le autorità di vigilanza bancaria devono avere la possibilità di acquisire, esaminare e analizzare le segnalazioni prudenziali e statistiche delle banche su base sia individuale che consolidata.

Principio 19 Le autorità di vigilanza bancaria devono aver modo di compiere una verifica autonoma delle segnalazioni prudenziali o mediante ispezioni in loco o con l'ausilio di revisori esterni.

Principio 20 Un elemento essenziale della vigilanza bancaria consiste nella capacità delle autorità di esercitare la vigilanza su base consolidata.

La vigilanza richiede l'acquisizione e l'analisi di informazioni. Ciò può avvenire con accertamenti in loco oppure mediante procedure di segnalazione. Un efficace sistema di vigilanza si avvale di entrambi i canali. In alcuni paesi l'esame in loco è effettuato da ispettori, in altri da revisori esterni qualificati. In altri ancora esiste un sistema misto di accertamenti ispettivi e di collaborazione fra le autorità di vigilanza e i revisori esterni. La portata e la metodologia dei controlli in loco dipendono da vari fattori.

A prescindere dalla combinazione dei due canali informativi e dalla misura in cui è utilizzato il lavoro svolto dai revisori esterni, le autorità di vigilanza devono mantenere contatti regolari con gli organi direttivi della banca e avere piena cognizione delle operazioni da essa condotte. L'esame dei rapporti dei revisori interni ed esterni può essere parte integrante dei controlli in loco e a distanza. I vari aspetti considerati in sede di autorizzazione dovrebbero essere periodicamente riesaminati nel quadro della vigilanza corrente. Le banche dovrebbero essere tenute a trasmettere regolarmente informazioni alle autorità di vigilanza, le quali devono poter discutere regolarmente con

le banche tutte le questioni e gli aspetti rilevanti dell'attività di queste ultime. Allorché emergono problemi, le banche devono avere la sensazione di poter consultare l'autorità di vigilanza confidando che i problemi verranno dibattuti in modo costruttivo e trattati con riservatezza. Al tempo stesso, le banche devono essere consapevoli della responsabilità che incombe loro di informare tempestivamente le autorità di vigilanza su ogni questione rilevante.

1. Controlli a distanza

Le autorità di vigilanza devono essere in grado di acquisire, esaminare e analizzare le segnalazioni prudenziali e le informazioni statistiche delle banche a livello di singole unità e su base consolidata. La documentazione dovrebbe comprendere sia gli schemi di bilancio sia le note integrative in cui sono forniti maggiori dettagli sui vari profili di rischio e altri aspetti gestionali della banca, come gli accantonamenti e le operazioni fuori bilancio. Le autorità di vigilanza bancaria dovrebbero anche avere la possibilità di acquisire informazioni sulle affiliate non bancarie. Esse dovrebbero inoltre fare pienamente uso dei dati e delle analisi disponibili pubblicamente.

Le segnalazioni possono essere utilizzate per verificare l'osservanza dei requisiti prudenziali, come l'adeguatezza patrimoniale o i massimali sui fidi a singoli mutuatari. Il controllo cartolare consente spesso di individuare problemi potenziali, specie nel periodo di tempo intercorrente fra gli accertamenti ispettivi, permettendo una diagnosi precoce e l'attuazione di provvedimenti correttivi prima che i problemi diventino acuti. Le segnalazioni possono altresì essere impiegate per enucleare tendenze a livello non soltanto di una particolare istituzione, ma anche dell'intero sistema bancario. Esse forniscono inoltre la base per le discussioni con gli organi direttivi delle banche, sia con cadenza periodica sia allorché insorgono problemi. Infine, le segnalazioni dovrebbero essere un elemento essenziale nella programmazione delle ispezioni, così da poter sfruttare al meglio il tempo relativamente limitato disponibile durante tali controlli in loco.

2. Ispezioni in loco e/o utilizzo di revisori esterni²⁴

Le autorità di vigilanza devono essere in grado di verificare le segnalazioni prudenziali con ispezioni in loco oppure attraverso revisori esterni. Gli accertamenti, siano essi compiuti da personale ispettivo dell'autorità di vigilanza bancaria oppure da revisori esterni su mandato dell'autorità stessa, dovrebbero essere strutturati in modo da fornire una conferma indipendente che la banca è gestita in modo appropriato e che le informazioni da essa fornite sono corrette e veritiere.

Le ispezioni in loco forniscono alle autorità di vigilanza la possibilità di verificare o valutare vari aspetti, fra cui:

- l'accuratezza delle segnalazioni trasmesse dalla banca;
- l'operatività e la situazione complessiva della banca;

²⁴ In alcuni paesi operano speciali revisori esterni su mandato dell'organo di vigilanza.

- l'adeguatezza dei sistemi di gestione del rischio e delle procedure di controllo interne;
- la qualità del portafoglio prestiti e la congruità degli accantonamenti e delle riserve per perdite su crediti;
- la competenza degli organi direttivi;
- l'adeguatezza dei sistemi di contabilità e di informazione per la direzione;
- le questioni individuate in sede di controllo cartolare o durante precedenti ispezioni;
- l'osservanza delle leggi, dei regolamenti e delle condizioni prescritte per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.

L'autorità di vigilanza dovrebbe fissare chiare direttive interne in ordine alla frequenza e alla portata delle ispezioni, e definire principi e procedure atti ad assicurare che gli accertamenti ispettivi siano effettuati in modo rigoroso e coerente e con obiettivi chiari.

A seconda della disponibilità di proprio personale ispettivo, l'autorità di vigilanza può in varia misura fare ricorso a revisori esterni per espletare le predette funzioni. In alcuni casi queste possono far parte del normale processo di revisione contabile (come la valutazione della qualità del portafoglio prestiti e del livello dei relativi accantonamenti). In altre aree le autorità di vigilanza dovrebbero avere il potere di incaricare revisori esterni di compiere esami a fini specificatamente di vigilanza (ad esempio, sull'accuratezza delle segnalazioni trasmesse e sull'adeguatezza dei controlli interni). Tuttavia, il ricorso a revisori esterni per fini di vigilanza dovrebbe avvenire soltanto se in questo campo esiste una professione consolidata e indipendente, dotata delle competenze idonee a svolgere il lavoro richiesto. In siffatte circostanze l'organo di vigilanza deve riservarsi il diritto di opporsi alla nomina di una determinata società di revisione esterna qualora il lavoro svolto da quest'ultima sia utilizzato a fini prudenziali. Inoltre, le autorità di vigilanza dovrebbero sollecitare i gruppi bancari a utilizzare, per quanto possibile, gli stessi revisori e le stesse date di segnalazione per l'intero gruppo.

È altresì importante che le autorità di vigilanza e i revisori esterni abbiano una chiara cognizione dei rispettivi ruoli. Prima ancora che siano individuati eventuali problemi in una banca, i revisori esterni dovrebbero conoscere chiaramente quali sono i propri obblighi in ordine alle informazioni da comunicare all'autorità di vigilanza. Essi dovrebbero inoltre fruire di una protezione che li esima dalla responsabilità personale per la rivelazione, in buona fede, di tali informazioni. Dovrebbe essere predisposto un meccanismo per facilitare le discussioni fra le autorità di vigilanza e i revisori²⁵. In molti casi è opportuno che a tali discussioni partecipi anche la banca in questione.

In ogni caso l'autorità di vigilanza dovrebbe disporre di poteri legali e di strumenti per procedere a controlli indipendenti delle banche in cui siano stati individuati aspetti problematici.

²⁵ Il Comitato di Basilea ha esaminato la relazione fra autorità di vigilanza bancaria e revisori esterni, definendo le pratiche ottimali che le autorità dovrebbero seguire a tale riguardo. Si veda *"Relazione fra autorità di vigilanza bancaria e revisori esterni"* - Volume III del Compendio.

3. *Vigilanza su base consolidata*

È essenziale, ai fini di un'efficace vigilanza bancaria, che le autorità possano esercitare la supervisione delle organizzazioni bancarie su base consolidata. Tale supervisione dovrebbe comprendere l'attività bancaria e non bancaria svolta dalle organizzazioni direttamente o indirettamente (mediante filiazioni e consociate) sia sul territorio nazionale che all'estero. Le autorità di vigilanza devono tenere conto del fatto che l'attività non finanziaria di una banca o di un gruppo bancario può esporre la banca a rischi. Esse dovrebbero decidere quali requisiti prudenziali si debbano applicare rispettivamente alla sola banca, al gruppo consolidato oppure a entrambe le entità. In tutti i casi, nel definire la propria metodologia di vigilanza, le autorità dovrebbero conoscere la struttura complessiva in cui si colloca l'organizzazione bancaria o il gruppo²⁶. Le autorità di vigilanza dovrebbero inoltre avere la capacità di coordinare la propria azione con quella delle altre istanze competenti per la supervisione di specifiche entità all'interno della struttura dell'organizzazione.

D. **Requisiti informativi per le organizzazioni bancarie**

Principio 21 **Le autorità di vigilanza bancaria devono potere accertare che ciascuna banca tiene un'adeguata registrazione delle proprie operazioni, eseguita secondo principi e pratiche contabili coerenti e tali da fornire una rappresentazione veritiera e corretta della sua situazione economico-patrimoniale, e che la banca pubblica periodicamente schemi di bilancio che rispecchiano fedelmente questa situazione.**

Affinché le autorità di vigilanza possano esercitare un efficace controllo cartolare sulle banche e giudicare lo stato del mercato bancario locale, esse devono ricevere con regolarità informazioni finanziarie che dovranno essere verificate periodicamente mediante accertamenti in loco o revisioni esterne. Le autorità di vigilanza devono assicurarsi che ogni banca tiene un'appropriata registrazione dei fatti gestionali, eseguita secondo principi e pratiche contabili coerenti e atte a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della sua situazione economico-patrimoniale. A tale scopo è essenziale che le attività siano iscritte a valori realistici e coerenti, tenendo conto dei prezzi correnti di mercato, ove applicabile, e che l'utile rispecchi il prevedibile ricavo su base netta e consideri i prevedibili trasferimenti ai fondi rischi. È importante che le banche trasmettano le informazioni con modalità di presentazione tali da facilitare i raffronti fra le diverse istituzioni, anche se, per determinate finalità, possono parimenti essere utili per le autorità i dati tratti dai sistemi informativi interni. Come minimo, le segnalazioni periodiche dovrebbero includere la situazione patrimoniale, ivi compresi gli impegni e rischi, e il conto economico, unitamente ai dettagli esplicativi e all'indicazione delle maggiori esposizioni.

²⁶ Il Comitato di Basilea raccomanda la vigilanza su base consolidata nel documento "*Vigilanza consolidata sull'attività internazionale delle banche*" - Volume I del Compendio.

L'azione delle autorità di vigilanza può essere impedita o distorta allorché le banche forniscono, scientemente o per negligenza, false informazioni di rilevanza sostanziale ai fini della supervisione. Qualora una banca, scientemente o per negligenza, trasmette all'autorità di vigilanza informazioni sostanzialmente false o fuorvianti, dovrebbero essere intentate azioni amministrative e/o penali nei confronti sia delle persone responsabili sia dell'istituzione.

1. Criteri contabili

Affinché le informazioni trasmesse dalle banche siano comparabili e univoche, è necessario che le autorità di vigilanza impartiscano istruzioni in cui vengono precisati chiaramente i criteri contabili da applicare nella compilazione delle segnalazioni. Tali criteri dovrebbero basarsi su principi e regole contabili internazionalmente riconosciuti e concepiti specificatamente per le istituzioni bancarie.

2. Portata e frequenza delle segnalazioni

Le autorità di vigilanza devono avere il potere di determinare la portata e la frequenza delle segnalazioni, affinché queste rispecchino adeguatamente la variabilità delle operazioni e consentano di seguirne l'evoluzione a livello delle singole aziende (su base sia individuale che consolidata) e dell'intero sistema bancario. Le autorità di vigilanza dovrebbero predisporre una serie di schemi di segnalazione che le banche saranno tenute a redigere e trasmettere a intervalli regolari. Taluni di questi schemi potranno essere compilati su base mensile, altri con cadenza trimestrale o annuale. Inoltre, determinate segnalazioni potranno essere richieste solo al verificarsi di un dato evento (ad esempio, la partecipazione in una nuova affiliata). Le autorità di vigilanza dovrebbero essere consapevoli dell'onere che le segnalazioni comportano per le banche. Di conseguenza, esse possono stabilire che non tutte le istituzioni sono tenute a redigere la totalità degli schemi, differenziando gli adempimenti informativi in funzione della struttura, della dimensione e del tipo di operatività della banca.

3. Conferma dell'accuratezza delle informazioni trasmesse

È responsabilità della direzione della banca far sì che le informazioni prudenziali, le situazioni contabili e le altre segnalazioni sottoposte alle autorità di vigilanza siano accurate, complete e attuali. Pertanto, la direzione della banca deve assicurarsi che tutte le informazioni sono state verificate e che i revisori esterni hanno convalidato l'adeguatezza e l'affidabilità dei sistemi di segnalazione. I revisori esterni dovrebbero esprimere un parere sugli schemi di bilancio e sui rendiconti di gestione presentati agli azionisti e al pubblico. Qualora in un dato paese le procedure di revisione bancaria presentino punti di debolezza, può essere necessario che le autorità di vigilanza stabiliscano chiare linee direttrici circa la portata e il contenuto della revisione, nonché i criteri da

applicare. In casi estremi, ove le autorità di vigilanza non possano ritenersi soddisfatte della qualità dei documenti contabili o delle segnalazioni prudenziali, oppure dell'operato dei revisori esterni, esse dovrebbero avere la capacità di adottare provvedimenti affinché sia posto prontamente rimedio a tali carenze e possono riservarsi il diritto di approvare la pubblicazione dei bilanci.

Nel giudicare la natura, l'adeguatezza e il grado di affidabilità del lavoro compiuto dai revisori le autorità di vigilanza devono considerare in che misura sono state esaminate aree quali il portafoglio prestiti, le riserve per perdite su crediti, i prestiti in sofferenza (compreso il trattamento degli interessi sui medesimi), la valutazione delle attività, il portafoglio di negoziazione e le altre operazioni in titoli, le posizioni in strumenti derivati, la titolarizzazione dei crediti e l'adeguatezza dei controlli interni sulla redazione dei documenti contabili. Ove siano soddisfatti i requisiti di competenza professionale e di indipendenza rispetto alla direzione, la revisione interna può essere impiegata come una fonte di informazioni e fornire così un valido contributo alla conoscenza della banca da parte delle autorità di vigilanza.

4. *Riservatezza delle informazioni prudenziali*

Sebbene in linea di principio gli operatori del mercato debbano poter accedere a informazioni corrette e aggiornate, vi sono talune informazioni "critiche"²⁷ che dovrebbero essere trattate come confidenziali da parte delle autorità di vigilanza. Affinché possa instaurarsi un rapporto di reciproca fiducia, le banche debbono poter contare sul fatto che l'autorità di vigilanza bancaria e gli altri competenti organi di controllo nazionali ed esteri rispettano il carattere riservato di siffatte informazioni.

5. *Pubblicità delle informazioni*

Affinché le forze di mercato possano agire efficacemente e favorire così la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario è necessario che gli operatori abbiano accesso a informazioni corrette e aggiornate. La pubblicità delle informazioni è pertanto un necessario complemento della vigilanza. Per tale ragione, le banche dovrebbero essere tenute a comunicare al pubblico le informazioni concernenti la propria attività, fornendo un quadro veritiero e corretto della loro situazione economico-patrimoniale. Queste informazioni dovrebbero essere attuali e sufficienti a consentire agli operatori di mercato di valutare i rischi cui è esposta ogni singola organizzazione bancaria²⁸.

²⁷ Le informazioni considerate "critiche" differiscono da paese a paese, ma normalmente comprendono le informazioni concernenti i conti di singoli clienti, nonché i problemi della banca per la cui soluzione l'autorità di vigilanza si sta adoperando.

²⁸ Il Comitato di Basilea ha recentemente costituito un sottogruppo incaricato di studiare le questioni inerenti alla pubblicità delle informazioni e di elaborare linee guida per il settore bancario.

SEZIONE V POTERI ISTITUZIONALI DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA

Principio 22 Le autorità di vigilanza bancaria devono poter disporre di adeguati strumenti per adottare tempestive contromisure se una banca non ottempera ai requisiti prudenziali (come i coefficienti minimi patrimoniali), se vi è una violazione delle prescrizioni regolamentari o se sono in qualche modo messi in pericolo i diritti dei depositanti. In casi estremi esse dovrebbero avere la possibilità di revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria o di raccomandarne la revoca.

A. Provvedimenti correttivi

Nonostante gli sforzi delle autorità di vigilanza, può accadere che una banca non ottemperi ai requisiti patrimoniali oppure non dia più sufficienti garanzie di solvibilità. Al fine di tutelare i depositanti e i creditori, e di evitare il propagarsi per contagio dei problemi, le autorità di vigilanza devono poter intervenire adeguatamente. Esse devono disporre degli strumenti idonei per imporre tempestivamente misure correttive graduate in funzione della natura dei problemi individuati. Se questi sono di importanza relativamente modesta, può senz'altro essere sufficiente un'azione informale, come una semplice comunicazione orale o scritta alla direzione della banca. In altri casi può invece rendersi necessaria un'azione più ufficiale. I provvedimenti correttivi hanno maggiori probabilità di successo se sono integrati in un più vasto piano di risanamento elaborato dalla banca stessa, che preveda precisi tempi di attuazione. Tuttavia, il mancato raggiungimento di un'intesa con la direzione della banca non dovrebbe impedire alle autorità di vigilanza di pretendere le necessarie misure di aggiustamento.

Le autorità di vigilanza dovrebbero avere il potere non soltanto di porre restrizioni all'operatività corrente di una banca, ma anche di negare l'autorizzazione a nuove attività o acquisizioni. Esse dovrebbero inoltre poter limitare o sospendere l'erogazione di dividendi o altri benefici agli azionisti, nonché il trasferimento di attività patrimoniali e l'acquisto di azioni proprie. Le autorità di vigilanza dovrebbero disporre di mezzi efficaci per affrontare i problemi nella conduzione aziendale, fra cui la potestà di ottenere la sostituzione o la limitazione dei poteri degli azionisti di maggioranza, degli amministratori o dei dirigenti e, se del caso, di interdire a determinate persone l'esercizio dell'attività bancaria. In casi estremi le autorità di vigilanza dovrebbero avere la capacità di imporre l'amministrazione controllata a una banca che non ottempera ai requisiti prudenziali o di altra natura. È importante che tutte le misure correttive siano rivolte direttamente al consiglio di amministrazione della banca, in quanto organo cui compete la responsabilità ultima della gestione dell'azienda.

Dopo che sono stati adottati provvedimenti o imposte misure correttive, le autorità di vigilanza devono seguire con attenzione i problemi che ne erano all'origine, verificando periodicamente se la banca si attiene a quanto disposto. Dovrebbe essere attuato un progressivo

inasprimento dell'azione o dei provvedimenti correttivi nel caso in cui i problemi si acutizzino o la direzione della banca ignori sollecitazioni più informali delle autorità a prendere le necessarie contromisure.

B. Procedure di liquidazione

Nei casi più gravi, e nonostante gli sforzi delle autorità di vigilanza per il superamento dei problemi, la situazione finanziaria di una organizzazione bancaria può diventare insostenibile. In questi casi le autorità di vigilanza possono essere coinvolte in risoluzioni che comportano l'acquisizione da parte di un'istituzione più solida o la fusione con essa. Allorché tutti gli altri provvedimenti correttivi si dimostrano inefficaci, le autorità di vigilanza dovrebbero avere la capacità di disporre o di ottenere la liquidazione della banca dissestata al fine di proteggere la stabilità del sistema bancario nel suo insieme.

SEZIONE VI ATTIVITÀ BANCARIA INTERNAZIONALE

I principi enunciati in questa sezione sono coerenti con il cosiddetto Concordato di Basilea e i successivi complementi²⁹. Il Concordato stabilisce una serie di intese concernenti i contatti e la collaborazione fra le autorità del paese di origine e del paese ospitante ai fini della vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche. Il più recente dei documenti in materia, "*Vigilanza sull'attività bancaria all'estero*", è stato redatto dal Comitato di Basilea in collaborazione con il Gruppo offshore di autorità di vigilanza bancaria e successivamente avallato dai 130 paesi presenti alla Conferenza internazionale delle autorità di vigilanza bancaria del giugno scorso. Esso contiene ventinove raccomandazioni dirette a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un'efficace vigilanza consolidata.

A. Obblighi delle autorità di vigilanza del paese di origine

Principio 23 **Le autorità di vigilanza bancaria devono esercitare una vigilanza consolidata globale sulle organizzazioni bancarie di loro pertinenza attive internazionalmente, sorvegliando adeguatamente e assoggettando ad appropriate norme prudenziali tutti gli aspetti dell'attività svolta da tali organizzazioni bancarie nei vari paesi, soprattutto a livello delle loro succursali, joint ventures e filiazioni estere.**

Principio 24 **Un elemento fondamentale della vigilanza consolidata consiste nell'istituzione di contatti e scambi di informazioni con i vari altri organi di vigilanza interessati, e soprattutto con le autorità del paese ospitante.**

Nel quadro della vigilanza bancaria consolidata le autorità di vigilanza bancaria devono sorvegliare adeguatamente e assoggettare ad appropriate norme prudenziali tutti gli aspetti dell'attività svolta su scala mondiale dalle organizzazioni bancarie di propria pertinenza, comprese le loro succursali, filiazioni e consociate all'estero. L'autorità del paese di origine ha la responsabilità primaria di assicurarsi che la casa madre sorveglia adeguatamente non soltanto le sue succursali ma anche le sue filiazioni e consociate all'estero. La sorveglianza da parte della casa madre dovrebbe comprendere il monitoraggio dell'osservanza dei controlli interni, l'acquisizione di un flusso adeguato e regolare di informazioni e la verifica periodica delle stesse. In molti casi le dipendenze estere di una banca possono condurre attività fondamentalmente differenti da quelle svolte dalla banca medesima sul mercato nazionale. Di conseguenza, le autorità di vigilanza dovrebbero assicurarsi che l'istituzione possiede le competenze tecniche necessarie a gestire tali attività in modo sano e prudente.

²⁹ Si vedano "*Principi per la vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche*", "*Requisiti minimi per la vigilanza sui gruppi bancari internazionali ed i loro stabilimenti esteri*" e "*Vigilanza sull'attività bancaria all'estero*" - Volume III del Compendio.

Un elemento chiave della vigilanza consolidata consiste nell'istituire contatti e scambi di informazioni fra le varie altre autorità di vigilanza interessate, fra cui quelle del paese ospitante. I contatti dovrebbero iniziare nella fase di autorizzazione, in quanto l'autorità del paese ospitante dovrebbe richiedere l'approvazione dell'autorità del paese di origine prima di concedere la licenza bancaria. In molti casi esistono già intese bilaterali fra le autorità di vigilanza. Tali intese possono essere utili nel definire la portata e le modalità dello scambio di informazioni in circostanze normali. Salvo che sia possibile concordare procedure soddisfacenti per ottenere le informazioni desiderate, le autorità di vigilanza bancaria dovrebbero proibire alle banche di propria pertinenza di avviare attività nei paesi in cui la legislazione sul segreto bancario o altri vincoli normativi non consentono il flusso di informazioni giudicato necessario per esercitare una vigilanza adeguata.

L'autorità del paese di origine dovrebbe inoltre stabilire la natura e la portata della vigilanza esercitata dall'autorità del paese ospitante sulle operazioni ivi svolte dalle banche di propria pertinenza. Se la vigilanza nel paese ospitante è inadeguata, l'autorità del paese di origine può dover adottare misure speciali per compensare questa carenza, come accertamenti in loco o richieste di informazioni addizionali alla casa madre o ai suoi revisori esterni. Qualora tali misure non dessero sufficienti garanzie, in considerazione dei rischi insiti nell'attività della dipendenza estera in questione, l'autorità del paese di origine potrebbe non avere altra scelta che quella di richiedere la chiusura della dipendenza estera.

B. Obblighi delle autorità di vigilanza del paese ospitante

Principio 25 **Le autorità di vigilanza bancaria devono esigere che l'attività condotta nel proprio paese da una banca estera si conformi agli stessi rigorosi criteri prescritti per le istituzioni nazionali e devono avere il potere di mettere a disposizione delle autorità del paese di origine della banca estera le informazioni di cui queste necessitano ai fini di una vigilanza prudenziale consolidata.**

Le banche estere spesso contribuiscono ad accrescere lo spessore e la competitività dei mercati bancari locali, svolgendovi quindi un ruolo importante. Le autorità di vigilanza devono richiedere che l'attività svolta nel proprio paese da una banca estera si conformi agli stessi rigorosi criteri prescritti per le istituzioni nazionali e devono avere il potere di mettere a disposizione delle autorità del paese di origine della banca estera le informazioni di cui queste necessitano ai fini della vigilanza prudenziale. Pertanto, l'attività della banca estera dovrebbe sottostare allo stesso trattamento, in termini di requisiti prudenziali, controlli ispettivi e segnalazioni, applicato alle istituzioni nazionali (tenendo naturalmente conto di palesi differenze, come nel caso delle succursali che non dispongono di patrimonio distinto).

Poiché l'autorità del paese ospitante sorveglia solo una parte limitata dell'attività complessiva della banca estera, essa dovrebbe assicurarsi che l'autorità del paese di origine esercita

una vigilanza consolidata sulle operazioni condotte dalla casa madre sia sul mercato nazionale sia all'estero. Affinché l'autorità del paese di origine possa svolgere un'efficace vigilanza consolidata, l'autorità del paese ospitante deve fornirle informazioni sull'operatività locale delle dipendenze estere, a condizione che vi sia reciprocità e che venga preservata la riservatezza delle informazioni stesse. Inoltre, all'autorità del paese di origine dovrebbe essere consentito l'accesso in loco alle succursali e filiazioni estere per finalità di vigilanza. Allorché la legislazione del paese ospitante pone impedimenti allo scambio di informazioni o alla cooperazione con le autorità del paese di origine, le autorità del paese ospitante dovrebbero adoperarsi affinché tale legislazione venga modificata in modo da rendere possibile un'efficace vigilanza consolidata nel paese della casa madre.

Aspetti particolari riguardanti le banche di proprietà pubblica

In molti paesi operano alcune banche commerciali il cui capitale è posseduto interamente o in misura rilevante dallo Stato o da altri enti pubblici³⁰. In altri paesi le banche commerciali a capitale pubblico costituiscono la parte preponderante del sistema bancario, solitamente per ragioni storiche. In linea di principio, tutte le aziende bancarie dovrebbero sottostare agli stessi criteri operativi e prudenziali, a prescindere dal loro assetto proprietario. Tuttavia, la natura peculiare delle banche commerciali a capitale pubblico dovrebbe essere tenuta in considerazione.

Queste istituzioni beneficiano normalmente della garanzia costituita dall'insieme delle risorse dello Stato, il che conferisce loro sostegno e solidità addizionali. Sebbene tale sostegno possa essere vantaggioso, va nondimeno rilevato che in questo tipo di banche la correzione di problemi viene talvolta differita nel tempo e che non sempre lo Stato è in grado di apportare loro nuove risorse di capitale in caso di necessità. Al tempo stesso, il patrocinio pubblico può indurre i dirigenti della banca ad assumere rischi eccessivi. Infine, la disciplina di mercato può essere meno efficace allorché gli operatori sanno che una data banca beneficia del pieno sostegno dello Stato e può contare su fonti di finanziamento più abbondanti (e forse anche meno costose) rispetto a una banca comparabile a capitale privato.

Di conseguenza, è importante che le autorità di vigilanza cerchino di assicurarsi che le banche commerciali a capitale pubblico operano secondo gli stessi rigorosi criteri di professionalità e disciplina richiesti alle istituzioni di proprietà privata, al fine di preservare un elevato standard in materia di credito e di controlli nell'intero sistema bancario. Inoltre, le autorità di vigilanza dovrebbero applicare alle banche di proprietà pubblica gli stessi metodi di vigilanza impiegati per le altre banche commerciali.

³⁰ Tale categoria può comprendere anche le casse di risparmio e le banche cooperative. Queste banche si differenziano tuttavia dagli istituti di credito pubblici generalmente specializzati in determinati tipi di credito o settori dell'economia.

Tutela dei depositi

Nonostante gli sforzi delle autorità di vigilanza, è possibile che si verifichino fallimenti bancari. In queste circostanze vi è il rischio che la possibile perdita di parte o della totalità dei fondi pregiudichi la fiducia dei depositanti nei confronti delle altre banche. Di conseguenza, in molti paesi sono stati creati schemi di assicurazione dei depositi al fine di tutelare i piccoli depositanti. Tali schemi sono solitamente apprestati dallo Stato, dalla banca centrale o dalla corrispondente associazione bancaria e hanno per lo più carattere obbligatorio. L'assicurazione dei depositi fornisce una rete di sicurezza per molti creditori bancari, accrescendo così la fiducia del pubblico nelle banche e la stabilità del sistema finanziario. Una rete di sicurezza può altresì attenuare il potenziale impatto sulle altre istituzioni dei problemi presenti in una banca, riducendo le probabilità di contagio o di reazioni a catena nell'intero sistema bancario di un paese. Un vantaggio fondamentale dell'assicurazione dei depositi è che, se abbinato a razionali procedure di liquidazione, esso dà alle autorità di vigilanza maggiore libertà nel consentire il fallimento delle banche dissestate.

Tuttavia, l'assicurazione dei depositi può aumentare il rischio di comportamenti incauti da parte di singole banche. I piccoli depositanti saranno infatti meno inclini a ritirare i propri fondi anche se la banca persegue strategie ad alto rischio, indebolendo così un importante fattore di freno alla gestione imprudente. È necessario che gli organi pubblici e le autorità di vigilanza riconoscano questo effetto e prendano misure per impedire un'eccessiva assunzione di rischi da parte delle banche. Un possibile metodo consiste nell'adottare schemi che prevedano una "coassicurazione", ossia la copertura assicurativa parziale dei depositi, sotto forma di quota percentuale (ad esempio il 90%) e/o di ammontare assoluto, cosicché i depositanti sopportano un rischio di perdita almeno per una parte dei propri fondi. Altre possibilità sono l'applicazione di premi commisurati al rischio o l'esclusione dei grandi depositanti, come gli investitori istituzionali, dalla copertura assicurativa.

In pratica, la configurazione di un siffatto sistema dovrebbe essere adattata alle condizioni particolari del paese, nonché alle sue caratteristiche storiche e culturali³¹.

³¹ Una qualche forma di assicurazione dei depositi bancari esiste in tutti i paesi membri del Comitato di Basilea. Le esperienze maturate in questi paesi dovrebbero costituire un utile riferimento nella definizione di uno schema di assicurazione. Si veda *"Schemi di tutela dei depositi nei paesi membri del Comitato di Basilea"* - Volume III del Compendio.