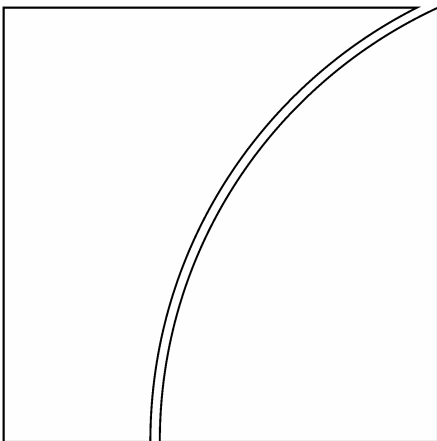


Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria



Strutture bancarie a controllo parallelo

Gennaio 2003



BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI

Membri del Gruppo di lavoro sull'attività bancaria transfrontaliera

Copresidenti:

Charles Freeland, Vice Segretario generale, Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

**Colin Powell, Presidente, Gruppo offshore di autorità di vigilanza bancaria
e Presidente, Jersey Financial Services Commission**

Bermuda Monetary Authority	D. Munro Sutherland
Cayman Islands Monetary Authority	Anna McLean
Banque de France/Commission Bancaire	Laurent Etori
BAFin (Autorità tedesca per la vigilanza finanziaria)	Peter Kruschel (fino al marzo 2002) Thomas Schmitz-Lippert (dal marzo 2002)
Guernsey Financial Services Commission	Philip Marr
Banca d'Italia	Giuseppe Godano
Financial Services Agency, Giappone	Hisashi Ono
Commission de Surveillance du Secteur Financier, Lussemburgo	Romain Strock
Monetary Authority of Singapore	Foo-Yap Siew Hong Chua Kim Leng
Commissione federale delle banche, Svizzera	Eva Hüpkes
Financial Services Authority, Regno Unito	Richard Chalmers
Board of Governors of the Federal Reserve System	William Ryback
Federal Reserve Bank of New York	Nancy Bercovici
Office of the Comptroller of the Currency	Jose Tuya Tanya Smith
Segretariato	Andrew Khoo

Strutture bancarie a controllo parallelo¹

1. Introduzione

Si definiscono “banche parallele” quelle istituzioni bancarie insediate in giurisdizioni differenti che, pur non appartenendo a un medesimo gruppo finanziario ai fini della vigilanza su base consolidata, fanno capo allo stesso o agli stessi proprietari effettivi e di conseguenza hanno sovente un *management* comune e svolgono attività interconnesse. I proprietari possono essere singoli individui, una famiglia, un gruppo di azionisti privati, una società holding o un'altra entità non soggetta a vigilanza bancaria². Le strutture bancarie parallele possono esistere all'insaputa delle autorità preposte alla vigilanza delle istituzioni che ne fanno parte.

Tali strutture sono costituite per varie ragioni, ad esempio allo scopo di trarre vantaggio da differenti regimi fiscali, eludere restrizioni legali imposte alle banche in alcuni paesi in ordine alla detenzione di filiali estere e diversificare il rischio al di fuori di paesi considerati economicamente o politicamente instabili. In taluni casi la finalità può essere quella di sottrarsi ai requisiti prudenziali o alla vigilanza consolidata del paese di origine.

Pur potendo agire in stretta interconnessione, le banche parallele non fanno parte di un gruppo bancario determinato soggetto a vigilanza su base consolidata. Pertanto, esse presentano un rischio maggiore per le autorità di vigilanza, le quali possono non essere a conoscenza della natura e portata delle relazioni e delle transazioni fra le banche in questione che potrebbero incidere sulla sicurezza e solidità dell'istituzione vigilata. Questa opacità può inoltre indurre i proprietari a usare le banche parallele per apprestare meccanismi di sostegno non palesi o per dissimulare rischi all'interno del gruppo. Infine, le difficoltà incontrate da una banca possono causare una perdita di fiducia nell'istituzione parallela, anche in assenza di legami operativi.

Dati i problemi di vigilanza che possono sorgere in relazione alle strutture bancarie a controllo parallelo, vi è la presunzione che in linea di principio tali strutture non debbano essere permesse, e tale è il punto di vista sostenuto dal Comitato negli anni recenti, dopo il fallimento di BCCI³. Il presente documento espone i criteri guida cui dovrebbero ispirarsi le autorità di vigilanza nel trattare le banche parallele.

2. Identificazione delle strutture bancarie a controllo parallelo

Le caratteristiche sottoelencate sono indicative della possibilità che una banca interna sia controllata in modo diretto o indiretto da una persona o da un gruppo di persone che controlla parimenti una banca estera attraverso una struttura parallela. Se una banca presenta una o più caratteristiche siffatte, le autorità di vigilanza dovrebbero compiere ulteriori indagini per accertare se si tratti in effetti di una struttura bancaria a controllo parallelo:

- un individuo o un gruppo di individui operanti di concerto che controlla una banca estera detiene al tempo stesso una quota di azioni con diritto di voto in una banca interna; oppure

¹ Questo documento è stato redatto dal Gruppo di lavoro sull'attività bancaria transfrontaliera, composto da membri del Comitato di Basilea e del Gruppo offshore di autorità di vigilanza bancaria.

² Tale definizione non intende coprire la categoria dei grandi gruppi societari che comprendono filiazioni bancarie situate in diversi paesi, ma la cui attività principale non è di natura finanziaria, gruppi per i quali una vigilanza consolidata non sarebbe appropriata. In questo caso dovrebbero essere definiti adeguati meccanismi di vigilanza e il quadro legale che disciplina il flusso di informazioni, allo scopo di coordinare la vigilanza sulle differenti entità finanziarie del gruppo.

³ Il primo dei *Requisiti minimi* statuisce: “Tutti i gruppi bancari internazionali e tutte le banche internazionali dovranno sottostare alla vigilanza del paese di origine in grado di esercitare un'efficace sorveglianza su base consolidata”. Per soddisfare questo requisito l'autorità di vigilanza dovrebbe, fra l'altro, “avere la capacità di impedire la creazione di affiliazioni o strutture societarie che pregiudichino gli sforzi volti al mantenimento di informazioni finanziarie consolidate o che comunque ostacolano un'efficace vigilanza sulla banca o sul gruppo bancario” (*Requisiti minimi per la vigilanza sui gruppi bancari internazionali e i loro stabilimenti esteri*, 1992, pagina 2).

una banca estera eroga o appresta finanziamenti a favore delle persone che possiedono o controllano le azioni, specie se queste sono vincolate a garanzia del credito;

- una banca interna ha adottato strategie o politiche particolari o esclusive analoghe a quelle di una banca estera, come una strategia di marketing comune o congiunta, la condivisione di informazioni su clienti, la vendita incrociata di prodotti, o siti web collegati;
- un dirigente o un amministratore di una banca interna funge anche da dirigente o amministratore⁴ di una banca estera, controlla una banca estera, oppure fa parte di un gruppo di persone operanti di concerto o in stretto collegamento che controlla una banca estera;
- fra una banca interna e una banca estera è presente un livello eccezionalmente elevato di relazioni bancarie di corrispondenza o di altre linee creditizie;
- una banca interna ha una denominazione uguale o simile a quella di una banca estera.

3. Problematiche di vigilanza

L'importanza di una efficace vigilanza globale su base consolidata viene sottolineata in vari documenti del Comitato di Basilea: *Concordato* (1983), *Requisiti minimi per la vigilanza sui gruppi bancari internazionali e i loro stabilimenti esteri* (1992), *Vigilanza sull'attività bancaria all'estero* (1996) e *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria* (1997). Ognuno di questi documenti pone l'accento sulla necessità di un adeguato flusso di informazioni che consenta all'autorità del paese di origine di monitorare il gruppo su base globale.

Nel caso di una struttura bancaria a controllo parallelo vi sono due o più autorità del paese di "origine", ma nessuna di esse esercita una vigilanza consolidata sull'intero gruppo. Non è concretamente possibile richiedere a una delle autorità interessate di raccogliere da sola le necessarie informazioni prudenziali su tutte le banche parallele estere del gruppo, specie se talune componenti della struttura situate all'estero sono opache. Di conseguenza, per ciascuna autorità risulta difficile applicare requisiti prudenziali alla banca di propria pertinenza, non sapendo in che modo questa è influenzata dalla situazione finanziaria e dal profilo di rischio dell'intero gruppo bancario.

I rischi particolari connessi con le strutture bancarie a controllo parallelo derivano soprattutto dalla possibilità che i dirigenti o gli amministratori di una delle banche parallele espongano, con o senza intenzionalità, la banca stessa a rischi eccessivi mediante transazioni con le istituzioni collegate. Vi è infatti il pericolo che tali transazioni non siano concluse alle normali condizioni di mercato, oppure che la relazione venga utilizzata per falsare la situazione finanziaria di una o più istituzioni del gruppo. Ad esempio:

- una banca parallela può cercare di eludere i limiti legali o regolamentari all'erogazione di credito effettuando operazioni per il tramite di una istituzione collegata, accrescendo così il rischio di concentrazione;
- cespiti patrimoniali, utili e perdite possono essere allocati in modo artificioso fra le banche parallele. Ad esempio, impieghi di bassa qualità e crediti in sofferenza possono essere spostati da una banca all'altra al fine di manipolare i risultati economici e di sottrarre tali esposizioni allo scrutinio delle autorità;
- può essere generato capitale fittizio mediante finanziamenti per l'acquisto di azioni fra banche parallele. In questo caso il patrimonio di una delle banche risulta accresciuto anche se di fatto non vi è stato alcun apporto esterno di fondi;

⁴ Il fatto che la banca interna e la banca estera abbiano un amministratore in comune generalmente non è di per sé indicativo di un controllo congiunto.

- una delle banche parallele può agire in veste di intermediario o di contraente in una transazione che viola la legislazione locale o di un paese straniero, oppure che mira ad avvantaggiare un'istituzione a detrimento di un'altra;
- una banca in difficoltà finanziarie può sollecitare la banca parallela a fornire liquidità o altre forme di sostegno eccedenti i limiti legali o i requisiti prudenziali;
- il problema del riciclaggio di denaro di provenienza illecita può aggravarsi, specie se la banca parallela estera è situata in un paese in cui non vigono requisiti rigorosi in materia.

4. Creazione di nuove strutture bancarie a controllo parallelo

Per la loro stessa natura, sulle strutture bancarie a controllo parallelo è molto difficile, se non impossibile, esercitare un'efficace vigilanza consolidata. Sebbene la legislazione di alcuni paesi non consenta all'autorità di vigilanza di respingere una domanda di licenza bancaria solo per il fatto che viene creata una banca parallela, dovrebbe valere la presunzione che, nei casi in cui non è possibile colmare le connesse lacune di vigilanza, le domande di costituzione di nuove banche parallele vadano respinte.

Alcune giurisdizioni hanno istituito norme che permettono alle autorità di rifiutare o revocare l'autorizzazione alle banche che presentano una struttura societaria "non vigilabile". I paesi che ancora non hanno adottato siffatte norme sono incoraggiati a farlo.

Fra gli aspetti che possono indurre l'autorità a ritenere che una data struttura societaria impedisca un'efficace vigilanza consolidata figurano:

- una complessità tale da precludere la chiara visione dell'attività complessiva del gruppo;
- l'impossibilità di identificare chiaramente i proprietari finali;
- la presenza nel gruppo di entità operanti in giurisdizioni in cui le norme sul segreto bancario limitano l'accesso alle informazioni;
- il fatto che il gruppo svolga una parte rilevante della propria attività in giurisdizioni in cui la vigilanza e la regolamentazione sono permissive;
- l'assenza di una base qualificabile naturalmente come paese di "origine".

Laddove l'autorità di vigilanza non abbia il potere *de iure* o *de facto* di impedire la costituzione di una banca parallela, essa dovrebbe cercare di limitare il rischio riducendo al minimo le lacune di vigilanza allorché viene creata una tale struttura.

In sede di valutazione di una domanda di licenza bancaria, l'autorità dovrebbe esigere che il richiedente fornisca informazioni sulla struttura proprietaria in modo da poter accertare se i proprietari effettivi controllino già una o più banche in altre giurisdizioni. Può essere opportuno richiedere che i proprietari stessi rilascino una dichiarazione a tale riguardo⁵. L'autorità dovrebbe cercare di comprendere come si situa la banca nella struttura del gruppo e ottenere informazioni sulle altre attività bancarie.

L'autorità potrebbe discutere la domanda di licenza con le autorità competenti per le banche parallele estere collegate, sollecitandone il parere. Possibilmente, nel corso di tale discussione si dovrebbe considerare in che modo verrà esercitata la vigilanza sull'intera struttura (cfr. sezione 5). L'autorità potrebbe subordinare la concessione della licenza a una o più condizioni fra quelle sottoindicate, al fine di avere sufficienti garanzie che la struttura possa essere vigilata su base consolidata:

- una modifica della struttura del gruppo, secondo quanto indicato nei *Requisiti minimi*, che faciliti una più efficace supervisione;

⁵ In pratica, non sempre l'autorità di vigilanza conosce l'insieme dei fatti concernenti i proprietari effettivi, a meno che sia istituito un *database* centralizzato al quale tutte le autorità abbiano l'opportunità di rivolgersi allorché desiderano richiedere informazioni sui proprietari effettivi.

- l'adesione della banca a una convenzione per il coordinamento della vigilanza, così come descritto nella sezione 5;
- una limitazione della potestà di effettuare transazioni con istituzioni parallele estere;
- una limitazione della potestà di istituire processi di *management* in comune con istituzioni parallele estere;
- l'impegno scritto da parte dei proprietari effettivi a fornire, su richiesta, tutte le informazioni necessarie per comprendere l'operatività e il profilo di rischio dell'intera struttura;
- il divieto per la banca di agire come raccoglitrice di depositi destinati a istituzioni parallele.

In sede di approvazione, la banca dovrebbe essere tenuta a sottoporre all'esame delle autorità le seguenti informazioni:

- la politica di interazione con le banche parallele estere;
- l'entità dell'esposizione verso le banche parallele estere e delle transazioni concluse con le medesime.

5. Vigilanza sulle strutture bancarie a controllo parallelo

Dato il grande numero di banche parallele esistenti, sarebbe irragionevole proporre la loro chiusura. Nondimeno, è necessario adottare misure per limitare i rischi posti da tali strutture e assicurare che esse siano sottoposte a una vigilanza adeguata. A tale scopo possono essere considerati vari approcci. In primo luogo, l'autorità di vigilanza nazionale dovrebbe sforzarsi di operare in stretto contatto con le competenti autorità estere al fine di realizzare un elevato livello di cooperazione e di coordinamento. Ove possibile, dovrebbe essere designata un'autorità referente (*lead supervisor*) cui compete di vigilare la struttura su base consolidata. In secondo luogo, l'autorità nazionale potrebbe esigere una ristrutturazione del gruppo oppure imporre restrizioni operative (*ring-fencing*) per circoscrivere l'attività della banca di propria pertinenza. In ultimo, tuttavia, qualora non risulti possibile attuare un regime di vigilanza soddisfacente, può essere necessario disporre la chiusura della banca in questione⁶.

Stretta collaborazione fra le autorità di vigilanza

Nella vigilanza sulle strutture bancarie a controllo parallelo è essenziale che le autorità delle diverse giurisdizioni operino di concerto affinché sia possibile conoscere e monitorare in modo adeguato l'attività dell'intero gruppo. Ciascuna autorità dovrebbe essere pronta a cooperare con le autorità degli altri paesi e a condividere le informazioni sulla situazione della banca di propria pertinenza e sulla conformità di quest'ultima alla normativa bancaria.

Le autorità di vigilanza necessitano di certe informazioni per valutare il rischio derivante da una struttura bancaria a controllo parallelo. È assai probabile che tali informazioni possano essere ottenute soltanto operando in stretta collaborazione con i propri omologhi esteri. Fra le informazioni necessarie figurano:

- strategia, *management*, organizzazione e operatività della struttura;
- operazioni fra le entità collegate e simili;
- adeguatezza della vigilanza esercitata dall'autorità estera;
- eventi politici, giuridici o economici nel paese straniero.

⁶ Il potere delle autorità di vigilanza di disporre la chiusura di una banca è previsto nella legislazione UE.

L'ispezione in loco della banca parallela interna dovrebbe occupare un posto importante nel programma di vigilanza. Prima di una tale ispezione può essere opportuno che l'autorità nazionale interpelli l'autorità competente per la banca parallela estera al fine di accertare se vi siano aspetti problematici concernenti l'attività della banca in questione che potrebbero influire sulla banca interna. In ogni caso, il programma di controllo ispettivo e cartolare dovrebbe prevedere un esame specifico delle operazioni intragrupo, ivi comprese quelle contemplate dalla regolamentazione applicabile.

Autorità referente

Un approccio alternativo nella vigilanza delle strutture bancarie a controllo parallelo consiste nel designare un'autorità (in linea di principio quella cui compete la vigilanza sull'entità più importante del gruppo) che operi in qualità di referente (*lead supervisor*), esercitando la vigilanza sulla struttura su una base consolidata. Tale approccio ha trovato applicazione in un numero limitato di casi. Laddove è attuato, esso implica il consenso delle altre autorità interessate e delle rispettive istituzioni, stante che l'autorità referente non ha di per sé competenza sulle banche parallele esterne alla propria giurisdizione.

In molti paesi l'approccio suddetto non è praticabile poiché:

- impedimenti legali e vincoli di riservatezza non consentirebbero all'autorità referente di acquisire tutte le informazioni prudenziali necessarie sulle banche parallele estere;
- talune normali procedure di vigilanza (specie le ispezioni in loco transfrontaliere) potrebbero, per legge o di fatto, risultare impossibili;
- i depositanti e i creditori delle banche parallele estere potrebbero considerare l'autorità referente (e la banca centrale, se le due non coincidono) come liquidatore o prestatore di ultima istanza, con i connessi problemi di *moral hazard* e di rischio di reputazione;
- l'impiego di risorse per monitorare e ispezionare banche parallele estere potrebbe comportare per l'autorità referente problemi di bilancio dovuti ai costi sostenuti;
- potrebbe non essere possibile concedere alle autorità estere il diritto reciproco di ispezionare le banche situate nel paese dell'autorità referente;
- potrebbe non essere possibile conferire all'autorità referente adeguati poteri coercitivi nei riguardi di tutte le banche del gruppo.

Ristrutturazione

Per mitigare il rischio derivante alla banca interna dall'appartenenza a una struttura bancaria a controllo parallelo l'autorità di vigilanza potrebbe imporre una modifica nella struttura del gruppo che consenta una più efficace vigilanza consolidata, limitare la potestà della banca interna di stipulare transazioni con le banche parallele estere, o limitarne la gestione congiunta. Essa dovrebbe cercare di imporre tali restrizioni il più presto possibile. L'occasione migliore si ha quando la banca necessita dell'approvazione dell'autorità per compiere dati atti, come ad esempio un cambiamento nell'assetto proprietario.

Restrizioni operative

Qualora l'autorità di vigilanza di una banca parallela giudichi inadeguato l'accesso alle informazioni su attività importanti della struttura bancaria a controllo parallelo e la collaborazione con l'autorità estera non riduca a sufficienza il rischio posto dalla struttura stessa, essa dovrebbe cercare di circoscrivere l'operatività della banca interna, imponendo ad esempio dei limiti all'esposizione di quest'ultima verso le banche parallele e altre componenti del gruppo.

6. Conclusioni

In linea di principio le strutture bancarie a controllo parallelo non dovrebbero essere consentite, poiché esse sono in contrasto con i Principi fondamentali. Tuttavia, l'autorità di vigilanza potrebbe non avere il potere *de iure* o *de facto* di impedire la creazione di una banca parallela. In tal caso, essa dovrebbe cercare di limitare il rischio imponendo condizioni o restrizioni che permettano una supervisione più efficace. Nei confronti delle strutture bancarie a controllo parallelo già esistenti la vigilanza può essere esercitata in modo appropriato solo se le autorità rispettive operano in stretto coordinamento e condividono le informazioni sulle banche parallele, avendo particolare riguardo alle caratteristiche peculiari di tali istituzioni, così da evitare lacune nella vigilanza. Un approccio alternativo consiste nella designazione di un'autorità referente disposta a esercitare la vigilanza consolidata sull'intero gruppo. Tuttavia, nella maggior parte dei casi potrebbe non esservi la volontà o la capacità di assumere tale responsabilità, anche a causa dell'assenza di poteri giuridici in tal senso. L'autorità può inoltre considerare l'imposizione di modifiche nella struttura del gruppo oppure di restrizioni all'operatività intragruppo della banca interna. In ultimo, ove non sia possibile realizzare un regime di vigilanza soddisfacente, può essere necessario disporre la chiusura della banca in questione. Le modalità di attuazione di queste e altre misure prudenziali dovrebbero essere chiaramente indicate nella regolamentazione emanata dall'autorità in materia di concessione della licenza bancaria e di esercizio della vigilanza.