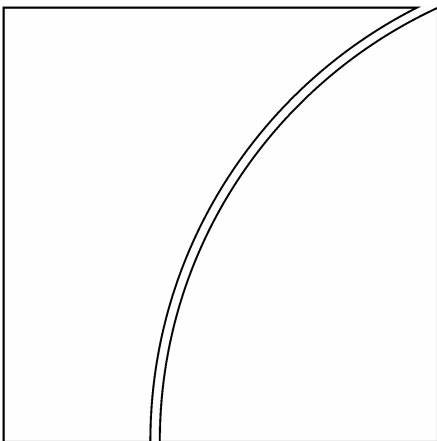


Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria



Società bancarie di comodo ed entità puramente contabili

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

Società bancarie di comodo ed entità puramente contabili¹

1. Società bancarie di comodo

Ai fini del presente documento le società bancarie di comodo (*shell bank*) sono banche che non hanno una presenza fisica (ossia, una struttura organica e gestionale significativa)² nel paese in cui sono legalmente costituite e autorizzate all'esercizio dell'attività³, **né sono affiliate a un gruppo finanziario soggetto a un'efficace vigilanza su base consolidata**. La loro struttura organica e gestionale è situata in un'altra giurisdizione, spesso presso gli uffici di un'entità collegata o talora in una residenza privata. Di regola, nel paese in cui ha sede legale, una banca di comodo dispone unicamente di un agente autorizzato, che per lo più non è a conoscenza dell'operatività giornaliera della banca e si limita a fornire un indirizzo per i servizi legali nella giurisdizione. Simili strutture sono una caratteristica peculiare di alcuni centri offshore.

Poiché una banca di comodo non è affiliata a un gruppo finanziario regolamentato⁴, l'autorità concedente l'autorizzazione è la sola responsabile della sua vigilanza. Tuttavia, dato che la struttura organica e gestionale si trova in un'altra giurisdizione, tale autorità non è in grado di vigilare sulla banca (ossia di effettuare ispezioni in loco o di intrattenere regolari contatti con la direzione) in conformità dei Principi fondamentali. Per parte sua, l'autorità di vigilanza del paese cui fa capo la gestione della banca di comodo generalmente ignora che la banca esista e sia amministrata all'interno della propria giurisdizione. Le banche di comodo rispondenti a questa descrizione sono state spesso coinvolte in attività finanziarie illegali o sospette. Il rapporto del Comitato sul *Dovere di diligenza delle banche nell'identificazione della clientela* (2001) raccomanda alle banche di non iniziare o continuare un rapporto di corrispondenza con banche di comodo situate in giurisdizioni estere⁵.

Il Gruppo di lavoro riconosce che le questioni poste dalle banche di comodo vengono attualmente dibattute in altri consessi nazionali o internazionali. Alcune giurisdizioni offshore, prendendo atto dei problemi che possono derivarne, hanno cessato di concedere licenze a tali entità e richiedono a quelle già esistenti di trasferire la loro sede principale nel paese di origine o di porre definitivamente termine alla loro attività⁶.

Le banche di comodo creano seri ostacoli all'esercizio di un'efficace vigilanza; né esistono speciali procedure da porre in atto per conseguire un'esauriente supervisione prudenziale. Per ottemperare ai Principi fondamentali, le autorità di vigilanza non dovrebbero più autorizzare l'istituzione di banche di comodo o acconsentire al proseguimento della loro operatività.

Ove tali entità già esistono, le autorità di vigilanza dovrebbero fissare un termine ravvicinato (inferiore a un anno) entro cui le banche di questo tipo siano tenute a istituire una struttura organica e gestionale significativa all'interno della loro giurisdizione, e oltre il quale, in caso di mancato rispetto dell'obbligo, le loro licenze siano revocate. L'istituzione di una tale struttura dovrebbe essere effettiva e non solo apparente, e permettere all'autorità di applicare l'intera gamma di strumenti di vigilanza, ai sensi dei Principi fondamentali.

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

² In questo documento il termine "presenza fisica" è inteso come "struttura organica e gestionale significativa" (*meaningful mind and management*) situata in una determinata giurisdizione. L'esistenza di un solo agente locale o di personale di rango inferiore non soddisfa i requisiti della presenza fisica. Nella fattispecie, la struttura gestionale comprende l'amministrazione, ossia i registri e i documenti contabili.

³ La mancanza di un ufficio in cui ricevere la clientela non è di per sé un connotato intrinsecamente negativo. Ad esempio, esistono diverse banche presenti solo su Internet che non dispongono di locali in cui accogliere i clienti. Queste banche possono essere soggette a vigilanza alla stessa stregua di quelle che operano con la clientela attraverso propri sportelli, a condizione che la struttura organica e gestionale sia collocata nella giurisdizione in cui hanno sede legale.

⁴ Le succursali e le filiazioni di banche estere sono trattate nelle altre sezioni di questo documento.

⁵ Paragrafo 51, *Dovere di diligenza delle banche nell'identificazione della clientela*.

⁶ Il PATRIOT Act degli Stati Uniti ha cercato di bloccare l'accesso sia diretto che indiretto delle banche di comodo a corrispondenti bancarie negli Stati Uniti.

2. Succursali contabili

Con questo termine (*booking branch*) si intende una succursale di un istituto bancario estero che sia priva di una struttura organica e gestionale significativa nella giurisdizione in cui è stata costituita. In molti casi, tali entità non sono altro che “targhe di ottone” attraverso le quali vengono effettuati solo servizi amministrativi di base, offerti da un agente locale anche a più banche. La struttura gestionale della succursale contabile può essere ubicata nella giurisdizione di origine della casa madre oppure in uffici, soggetti o meno a vigilanza, in una giurisdizione terza. La distinzione fondamentale tra una succursale contabile e una banca di comodo sta nel fatto che la prima fa parte di una banca esistente e soggetta a regolamentazione prudenziale da parte dell'autorità di vigilanza del paese di origine.

L'istituzione di una succursale contabile offre il vantaggio di consentire a una banca di effettuare taluni tipi di operazioni sull'estero in una giurisdizione straniera senza dover sostenere l'onere finanziario di creare una filiale estera a tutti gli effetti. Tali entità sono state impiegate per evitare determinate restrizioni nazionali in altre giurisdizioni⁷ o per disporre di un canale di emergenza nel caso in cui in un'altra giurisdizione vi sia un aggravio degli adempimenti di vigilanza che possa essere mitigato mediante simili strutture. Di norma, presso una succursale contabile **non vengono poste in essere operazioni locali**.

Se una succursale contabile è gestita o controllata direttamente⁸ dalla giurisdizione di origine, l'autorità di vigilanza di quest'ultima sarebbe in condizione di richiedere che i libri e i documenti contabili della succursale siano resi disponibili, ed essa potrebbe quindi accedere alle informazioni di cui necessita per svolgere un'efficace attività di vigilanza su base consolidata⁸.

Tuttavia, il problema sorge con le succursali contabili gestite o controllate all'interno di giurisdizioni terze, diverse sia da quella di origine sia da quella in cui tali entità sono insediate. La struttura organica e gestionale può trovarsi presso una succursale regolamentata, una filiazione della casa madre, un'istituzione “sorella” o un ente non bancario non soggetto a vigilanza nella giurisdizione terza. Quest'ultima tende di norma a coincidere con gli Stati Uniti, dove la stragrande maggioranza delle succursali contabili di banche europee e di altri paesi è gestita per il tramite di rappresentanze a New York. Il documento del 1996 in materia di *Vigilanza sull'attività bancaria all'estero* manifestava il timore che tali entità contabili potessero sfuggire alla vigilanza sia della giurisdizione concedente l'autorizzazione sia del supervisore nella giurisdizione terza.

Le autorità di vigilanza del paese di origine e del paese ospitante devono poter accertare che i principi per un'efficace vigilanza bancaria si estendano a tutte le singole parti di tali strutture bancarie. Uno strumento per minimizzare possibili lacune prudenziali nella supervisione corrente di gruppi bancari con succursali contabili è un'intesa formale tra le autorità di vigilanza a) del paese di origine, b) del paese ospitante c) della giurisdizione terza in cui è localizzata la struttura organica e gestionale della succursale contabile. Tale intesa dovrebbe stabilire chiaramente la responsabilità primaria dell'autorità del paese di origine per quanto attiene alla supervisione consolidata e le responsabilità di ciascuna delle altre autorità di vigilanza, in modo da assicurare che l'intera istituzione bancaria sia vigilata efficacemente su base consolidata. L'accordo dovrebbe contemplare anche lo scambio di informazioni prudenziali tra gli organi di vigilanza, eliminando ogni impedimento che ostacoli il flusso di informazioni alla sede centrale e alle autorità di vigilanza del paese di origine e del paese ospitante ai fini di un'efficace supervisione.

⁷ Molte banche statunitensi (e banche estere con operatività negli Stati Uniti) dispongono di succursali contabili, specie nelle Bahamas e nelle Isole Cayman, situate nella stessa zona oraria. Lo scopo è evidentemente quello di offrire cosiddetti *sweep accounts* alla clientela societaria. Questi conti di transito sono utilizzati in quanto la legislazione USA non consente alle banche di corrispondere interessi su depositi commerciali in conto corrente di origine statunitense. Per ovviare a ciò, i fondi disponibili della clientela vengono trasferiti alla fine di ciascun giorno lavorativo dal conto corrente statunitense del cliente a un conto presso una succursale contabile, sul quale i fondi restano depositati dalla sera al giorno seguente, quando vengono riaccreditati sul conto USA. Non vi sono restrizioni al pagamento di interessi su depositi esteri *overnight* da parte delle banche statunitensi. Tali depositi potrebbero essere contabilizzati presso una qualsiasi filiale estera, ma considerazioni legate al fuso orario rendono problematica una loro contabilizzazione in località remote.

⁸ Talvolta una succursale contabile è rappresentata da un agente locale non regolamentato che ne amministra l'attività solo sulla base delle istruzioni impartite dalla direzione della casa madre. Per essere in grado di esercitare un'efficace vigilanza consolidata, l'autorità del paese d'origine deve avere accesso ai documenti contabili dell'agente locale. La garanzia di tale accesso dovrebbe essere fornita per iscritto dall'agente alla casa madre.

Qui di seguito si riportano i principi proposti dal Gruppo di lavoro cui uniformare la vigilanza sulle succursali contabili.

- Il processo di autorizzazione dovrebbe essere pienamente conforme ai Principi fondamentali. Andrebbe richiesto il consenso preventivo dell'autorità di vigilanza del paese di origine affinché quest'ultima sia informata dell'esistenza della succursale, possa manifestare eventuali riserve e sia in grado di confermare che tale entità sarà inclusa nella vigilanza corrente su base consolidata. Qualora alla licenza siano annesse particolari condizioni, queste dovrebbero essere portate a conoscenza dell'autorità di vigilanza del paese di origine.
- L'autorità concedente l'autorizzazione dovrebbe richiedere alla casa madre una dichiarazione formale con cui questa specifichi le modalità di gestione, controllo e revisione della sua filiale e confermi al tempo stesso che tali procedure sono in linea con quelle previste per la normale supervisione di succursali estere. Vi dovrebbero essere altresì contenute informazioni sul luogo in cui saranno conservati i documenti contabili e sui nominativi di quanti sono direttamente collegati alla direzione. Tali informazioni dovrebbero essere condivise con l'autorità di vigilanza del paese di origine. Anche l'autorità della giurisdizione terza dovrebbe essere informata della presenza fisica della succursale contabile nel territorio di sua competenza.
- La sede centrale dovrebbe assumersi la responsabilità della gestione del rischio su base globale, ivi comprese le attività svolte attraverso la succursale contabile, anche se la gestione del rischio a questa pertinente viene effettuata nella giurisdizione terza.
- La giurisdizione che concede il nullaosta all'esercizio della succursale contabile dovrebbe adempiere le proprie obbligazioni ai sensi del Concordato in veste di autorità di vigilanza del paese ospitante. Essa dovrebbe esercitare un controllo cartolare delle operazioni attraverso colloqui annuali con la direzione ed esaurienti segnalazioni di vigilanza e altre informazioni rilevanti ottenute a intervalli regolari (ad esempio, trimestrali). La giurisdizione autorizzante dovrebbe anche condurre, direttamente o per il tramite di un agente delegato, ispezioni in loco nella giurisdizione terza in cui è ubicata la struttura organica e gestionale della succursale contabile; tali ispezioni dovrebbero quantomeno verificare, la qualità della gestione e dei controlli, nonché (ove opportuno) la gestione della liquidità in valuta locale. A tal fine, non dovrebbero esservi restrizioni all'accesso dell'autorità di vigilanza del paese ospitante alle informazioni prudenziali nella giurisdizione terza.
- All'autorità di vigilanza del paese di origine dovrebbe competere la responsabilità primaria della vigilanza consolidata sul gruppo bancario, comprese le attività della succursale contabile. L'autorità della giurisdizione terza potrà esercitare una supervisione limitata su tali attività, ad esempio verifiche di conformità con le politiche, i controlli e le procedure, nonché compilare statistiche aggregate che forniscano un quadro sintetico della loro sicurezza e solidità.

Le succursali contabili la cui struttura organica e gestionale faccia capo a un'entità non regolamentata in un paese terzo non possono essere vigilate efficacemente in linea con questi principi e dovrebbero essere vietate.

3. Filiazioni contabili

In un numero più ristretto di casi le banche hanno anche istituito filiazioni contabili (*booking subsidiary*), impiegate principalmente per l'attività di *private banking* o per rapporti fiduciari. Lo scopo perseguito con la loro istituzione è quello di separare il rischio della filiazione contabile costituita localmente da quello della casa madre. Come regola generale, l'operatività della filiazione contabile è gestita nella giurisdizione ospitante. Poiché la filiazione contabile è una società giuridicamente indipendente, non vi è motivo di consentire che la sua attività sia gestita all'interno di una giurisdizione diversa da quelle di origine od ospitante, in quanto ciò accresce i rischi operativi e legali. Tutte le filiazioni contabili dovrebbero rientrare pienamente nelle competenze e nei rapporti relazionali delle autorità del paese di origine e del paese ospitante, in stretta aderenza ai Principi fondamentali.

Le autorità di vigilanza non dovrebbero più approvare l'istituzione di filiazioni contabili la cui struttura organica e gestionale sia situata esclusivamente in una giurisdizione terza. Per quelle già esistenti, esse dovrebbero fissare un termine ravvicinato (inferiore a un anno) entro il quale tali società siano tenute a trasferire la propria struttura organica e gestionale presso la casa madre, e oltre il quale, in caso di mancato rispetto dell'obbligo, le loro licenze siano revocate.

Una soluzione concordata che preveda la dislocazione della struttura organica e decisionale presso la casa madre dovrebbe essere consentita solo se l'autorità di vigilanza del paese di origine ha pieno e illimitato accesso a tutte le scritture contabili della filiazione, così come avviene nel caso della banca madre. Tale soluzione non dovrebbe essere adottata nei casi in cui la banca sostenga che la legislazione sul segreto bancario del paese ospitante vieti un simile accesso.