



Principi per la vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche

(Maggio 1983)

I. Introduzione

Il presente documento¹ delinea alcuni principi ai quali il Comitato ritiene dovrebbe essere informata la vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche sia da parte delle autorità di vigilanza del paese della casa madre (in seguito, autorità della casa madre) sia da parte di quelle del paese ospitante. Esso sostituisce il "Concordato" del 1975 e ne riformula alcune disposizioni, in particolare alla luce della successiva accettazione da parte dei Governatori del principio che le autorità di vigilanza bancaria non possono essere pienamente certe della solidità delle singole banche se non sono in grado di esaminare l'insieme delle attività di ciascuna banca, su scala mondiale, per mezzo della tecnica del consolidamento.

Il documento tratta esclusivamente della competenza delle autorità di vigilanza bancaria nel controllare la condotta prudenziale e la solidità dell'attività degli stabilimenti esteri delle banche. Esso non si riferisce agli aspetti che riguardano il ruolo delle banche centrali come prestatrici di ultima istanza.

I principi esposti nel documento non sono necessariamente stabiliti nelle leggi dei paesi rappresentati nel Comitato. Sono piuttosto linee di indirizzo raccomandate per la migliore pratica in quest'area, per la cui attuazione tutti i membri si sono impegnati ad agire, compatibilmente con i mezzi a loro disposizione.

Un'adeguata vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche richiede non solo un'appropriata ripartizione di competenze fra le autorità di vigilanza della casa madre e quelle del paese ospitante, ma anche contatti e collaborazione fra le stesse. È stato, e rimane, uno dei principali obiettivi del Comitato promuovere tale collaborazione sia fra i paesi membri sia in un ambito più vasto. Il Comitato è stato incoraggiato dall'approccio similare di altri gruppi di rappresentanti degli organi di vigilanza e auspica di continuare a rafforzare le sue relazioni con questi altri gruppi e di svilupparne di nuove. Esso raccomanda vivamente i principi esposti nel documento considerandoli come aventi validità generale per tutti i responsabili della vigilanza sulle banche che operano a livello internazionale, e auspica che tali principi vengano progressivamente accettati e attuati dalle autorità di vigilanza di tutto il mondo. Nel caso in cui si presentino situazioni non contemplate dai principi esposti nel presente documento, le autorità della casa madre e quelle del paese ospitante dovrebbero esplorare insieme modi per assicurare che venga effettuata un'adeguata vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche.

II. Tipologia degli stabilimenti bancari esteri

Le banche attive a livello internazionale possono operare mediante i seguenti tipi di stabilimenti bancari all'estero:

1. ***filiali***, entità operative non aventi uno status legale autonomo, e che perciò sono parte integrante della banca estera;
2. ***filiazioni***, istituzioni giuridicamente indipendenti, possedute interamente o a maggioranza da una banca che ha la sede legale in un paese diverso da quello della filiazione;

¹ Questo documento è noto come "Concordato di Basilea".

3. ***banche consortili*** (“*joint ventures*”), istituzioni giuridicamente indipendenti, costituite nel paese dove conducono le loro principali operazioni e controllate da due o più case madri, la maggior parte delle quali di solito estere, e non tutte necessariamente banche. Mentre dalla composizione dell’azionariato può emergere un controllo effettivo da parte di una sola delle case madri, con le altre in minoranza, le banche consortili sono, più tipicamente, possedute da un insieme di azionisti di minoranza.

Inoltre, la struttura dei gruppi bancari internazionali può avere a capo una società finanziaria di partecipazione (“holding company”, nel seguito società “holding”) che non è una banca. Tale società può essere una società industriale o commerciale, o una società il cui attivo è costituito in prevalenza da partecipazioni bancarie. Questi gruppi possono anche includere, a livello intermedio, società “holding” non bancarie o altre società non bancarie.

Le banche possono anche detenere partecipazioni di minoranza in banche estere o in società estere non bancarie, diverse da quelle nelle banche consortili, che possono essere considerate come parte della loro complessiva attività all'estero. Il presente documento non si occupa dell'appropriato trattamento di vigilanza di queste partecipazioni, ma esse dovrebbero essere prese in considerazione dalle autorità di vigilanza interessate.

III. Principi generali che regolano la vigilanza sugli stabilimenti bancari esteri

Una collaborazione efficace tra le autorità di vigilanza del paese ospitante e quelle della casa madre è un presupposto essenziale per la vigilanza sulle operazioni internazionali delle banche. In relazione alla vigilanza sugli stabilimenti bancari esteri, esistono due principi di base che sono fondamentali per tale cooperazione e che richiedono consultazioni e contatti fra le autorità del paese ospitante e quelle della casa madre: primo, che nessuno stabilimento bancario estero sfugga alla vigilanza; secondo, che tale vigilanza sia adeguata. Nel dare attuazione a questi principi, le autorità del paese ospitante dovrebbero fare in modo che le autorità della casa madre siano informate immediatamente di qualsiasi serio problema che emerga in uno stabilimento estero di quest'ultima. Analogamente, le autorità della casa madre dovrebbero informare le autorità del paese ospitante nell'ipotesi di problemi della banca madre suscettibili di riflettersi sul suo stabilimento estero.

L'accettazione di tali principi, peraltro, non preclude di per sé che vi siano lacune e inadeguatezze nella vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche; e ciò per varie ragioni. In primo luogo, pur **dovendosi presumere che le autorità del paese ospitante siano in una posizione** che consenta di adempire ai loro obblighi di vigilanza su tutti gli stabilimenti bancari esteri operanti sul loro territorio, ciò può non essere sempre vero. Problemi, ad esempio, possono emergere nel caso in cui uno stabilimento estero sia considerato come banca dall'autorità di vigilanza bancaria della casa madre, ma non da quella del paese ospitante. In tal caso, l'autorità di vigilanza della casa madre dovrebbe verificare se l'autorità del paese ospitante è in grado di intraprendere un'adeguata vigilanza, e l'autorità del paese ospitante dovrebbe informare l'autorità della casa madre in caso negativo.

Nei casi in cui la vigilanza dell'autorità del paese ospitante sia inadeguata, l'autorità della casa madre dovrebbe estendere la sua vigilanza nei limiti del possibile, oppure essere pronta a dissuadere la casa madre dal continuare a mantenere lo stabilimento in questione.

In secondo luogo, possono sorgere problemi qualora l'autorità del paese ospitante ritenga che la vigilanza esercitata sulla casa madre degli stabilimenti bancari esteri che operano sul suo territorio sia inadeguata o inesistente. In tal caso l'autorità del paese ospitante dovrebbe scoraggiare o, se è nella condizione di farlo, vietare agli stabilimenti esteri in questione di operare sul proprio territorio. Alternativamente, l'autorità del paese ospitante potrebbe imporre specifiche condizioni all'attività di tali stabilimenti.

In terzo luogo, lacune nella vigilanza possono derivare dalle caratteristiche strutturali dei gruppi bancari internazionali. Ad esempio, l'esistenza di società “holding” a capo, o nel mezzo, di tali gruppi può costituire un impedimento a un'adeguata vigilanza. Inoltre, problemi particolari di vigilanza possono derivare dal fatto che tali società “holding”, pur non essendo banche, abbiano consistenti impegni nei confronti del sistema bancario internazionale. Nel caso in cui le società “holding” siano a capo di gruppi che comprendano banche giuridicamente autonome e operanti in diversi paesi, le autorità competenti per la vigilanza su tali banche dovrebbero tentare di coordinare la loro azione,

tenendo conto della struttura complessiva del gruppo in questione. Nel caso in cui una banca sia la casa madre di un gruppo che comprende società “holding” intermedie, l’autorità della casa madre dovrebbe assicurarsi che tali società “holding” e le loro filiazioni siano sottoposte ad un’adeguata vigilanza. Alternativamente, l’autorità di vigilanza della casa madre non dovrebbe consentire alla stessa di gestire tali società “holding” intermedie.

Nel caso in cui il gruppo comprenda banche e non banche, dovrebbe esservi, per quanto possibile, un collegamento fra le autorità di vigilanza bancaria e quelle competenti per la vigilanza su tali organismi non bancari, in particolare qualora le attività non bancarie siano di carattere finanziario. Le autorità di vigilanza bancaria, nella loro azione di vigilanza globale sui gruppi bancari, dovrebbero tener conto delle attività non bancarie di tali gruppi; e se queste attività non possono essere sottoposte a un’adeguata vigilanza, le autorità di vigilanza bancaria dovrebbero tendere a minimizzare i rischi per l’attività bancaria derivanti dalle attività non bancarie di questi gruppi.

L’attuazione del secondo principio basilare, cioè che la vigilanza su tutti gli stabilimenti bancari esteri sia adeguata, richiede la partecipazione concreta di entrambe le autorità di vigilanza: della casa madre e del paese ospitante. Le autorità del paese ospitante sono competenti per gli stabilimenti bancari esteri che operano sul loro territorio in quanto singole istituzioni, mentre le autorità di vigilanza della casa madre sono competenti per le stesse istituzioni in quanto parti di più vasti gruppi bancari, per i quali esiste una competenza generale di vigilanza con riguardo alla loro attività consolidata su scala mondiale. Tali competenze, dell’autorità del paese ospitante e di quella della casa madre, sono al tempo stesso complementari e si sovrappongono.

Il principio della vigilanza consolidata prevede che le case madri e le loro autorità di vigilanza seguano l’esposizione al rischio – inclusa una visione d’insieme della concentrazione dei rischi e della qualità degli attivi – delle banche e dei gruppi bancari per i quali esse sono competenti, così come l’adeguatezza del loro capitale, sulla base del complesso delle operazioni ovunque condotte. Questo principio non implica alcuna diminuzione dei compiti delle autorità del paese ospitante nella vigilanza sugli stabilimenti di banche estere operanti sul loro territorio, benché si riconosca che la piena attuazione del principio del consolidamento possa portare a una qualche estensione dei compiti delle autorità della casa madre. Il consolidamento è solo una delle tecniche, quantunque importante, a disposizione delle autorità di vigilanza e non dovrebbe essere applicato in modo da escludere la vigilanza su base non consolidata sui singoli stabilimenti bancari da parte sia delle autorità della casa madre sia di quelle del paese ospitante. Inoltre, l’attuazione del principio della vigilanza consolidata presuppone che le banche madri e le loro autorità abbiano accesso a tutte le informazioni rilevanti sull’attività dei loro stabilimenti esteri, sebbene le discipline relative al segreto bancario in alcuni paesi possano rappresentare un impedimento a una vigilanza consolidata globale.

IV. Aspetti della vigilanza sugli stabilimenti bancari esteri

La vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche è considerata, nel presente documento, da tre diversi punti di vista: solvibilità, liquidità, operazioni e posizioni in valuta. In una certa misura, questi tre aspetti si sovrappongono. Ad esempio, aspetti di liquidità e solvibilità possono sfumare gli uni negli altri; inoltre, dalla vigilanza sulle operazioni e posizioni in valuta delle banche possono emergere considerazioni sia di liquidità sia di solvibilità.

1. Solvibilità

La distribuzione delle competenze per la vigilanza sulla solvibilità degli stabilimenti bancari esteri tra autorità della casa madre e autorità del paese ospitante varia in relazione al tipo di stabilimento.

Per le filiali, la solvibilità è indistinguibile da quella della casa madre nel suo complesso. Cosicché, mentre vi è una competenza generale dell’autorità del paese ospitante a controllare la solidità finanziaria delle filiali estere, la vigilanza sulla solvibilità è principalmente materia dell’autorità di vigilanza della casa madre. I fondi di dotazione, richiesti da alcune autorità del paese ospitante alle filiali estere che operano sul loro territorio, non contraddicono tale principio. Essi sono imposti, innanzitutto, per obbligare le filiali estere che si insediano in quei paesi a fare e a mantenere in essi un minimo di investimenti e, in secondo luogo, per contribuire a rendere omogenee le condizioni concorrenziali fra le filiali estere e le banche nazionali.

Per le filiazioni, la vigilanza sulla solvibilità è una competenza congiunta delle autorità del paese ospitante e di quelle della casa madre. Le autorità del paese ospitante hanno la competenza a vigilare sulla solvibilità di tutte le filiazioni estere che operano sul loro territorio. Il loro approccio al compito di vigilare sulle filiazioni si basa sulla considerazione che tali stabilimenti sono entità separate, giuridicamente costituite nel paese ospitante. Nello stesso tempo le autorità della casa madre, nel contesto della vigilanza consolidata sulla medesima, hanno necessità di valutare se la solvibilità della banca madre venga influenzata dalle operazioni delle filiazioni estere. La vigilanza su base consolidata delle autorità della casa madre è necessaria per due ragioni: perché la solvibilità della banca madre non può essere adeguatamente valutata senza tenere conto del complesso di tutti i suoi stabilimenti esteri; e perché la banca madre non può restare indifferente alla situazione delle sue filiazioni estere.

Per quanto concerne le banche consortili, la vigilanza sulla solvibilità dovrebbe di norma essere – per ragioni pratiche – innanzitutto competenza delle autorità del paese in cui sono costituite. Comunque, le banche partecipanti delle banche consortili non possono rimanere indifferenti alla situazione delle stesse e possono avere impegni nei confronti di questi stabilimenti al di là di quelli che giuridicamente derivano dalla loro partecipazione, ad esempio per effetto di lettere di “patronage”. Le autorità di vigilanza delle banche partecipanti devono tenere conto di tutti questi impegni nell'esercizio della vigilanza sulla solvibilità delle stesse. In relazione alla distribuzione delle quote di partecipazione nelle banche consortili e, in particolare nel caso che una sola banca sia azionista dominante, possono anche verificarsi circostanze in cui la vigilanza sulla loro solvibilità dovrebbe essere competenza congiunta delle autorità del paese in cui la banca consortile è costituita e delle autorità di vigilanza delle banche partecipanti.

2. Liquidità

I riferimenti alla vigilanza sulla liquidità in questa sezione non attengono alle funzioni di prestatore di ultima istanza delle banche centrali, ma alla competenza delle autorità di vigilanza nel seguire i sistemi di controllo interni e le procedure che pongono le banche in grado di adempiere alle proprie obbligazioni alla scadenza, comprese – se necessario – quelle dei loro stabilimenti esteri.

La distribuzione delle competenze per la vigilanza sulla liquidità degli stabilimenti esteri delle banche tra le autorità della casa madre e quelle del paese ospitante dipenderà, come per la solvibilità, dal tipo di stabilimento. Le autorità del paese ospitante sono competenti per la vigilanza sulla liquidità degli stabilimenti di banche estere nel loro paese; le autorità della casa madre sono competenti per la vigilanza sulla liquidità del gruppo bancario nel suo insieme.

Per le filiali, si dovrebbe partire dalla presunzione che la competenza primaria per la vigilanza sulla liquidità ricada sulle autorità del paese ospitante. Queste ultime sono spesso meglio attrezzate per vigilare sulla liquidità, poiché ciò è collegato a pratiche e regolamentazioni locali e al funzionamento dei mercati monetari interni. Nello stesso tempo, la liquidità di tutte le filiali estere sarà sempre oggetto di attenzione da parte delle autorità della casa madre, dato che la liquidità delle filiali è spesso controllata direttamente dalla casa madre e non può essere distinta da quella complessiva della banca di cui è parte. Le autorità della casa madre hanno bisogno di conoscere i sistemi di controllo di quest'ultima e di tener conto dell'utilizzo delle risorse della casa madre che può essere fatto dalle sue filiali estere. Le autorità di vigilanza del paese ospitante e quelle della casa madre dovrebbero sempre consultarsi se vi sono dubbi in casi particolari circa l'attribuzione delle competenze di vigilanza sulla liquidità delle filiali estere.

Nel caso delle filiazioni, la competenza primaria per la vigilanza sulla liquidità dovrebbe essere delle autorità del paese ospitante. Le autorità della casa madre dovrebbero tenere conto delle aperture di credito (“standby”) e delle altre facilitazioni concesse dalla casa madre, così come di ogni altro impegno (ad esempio, per mezzo di lettere di “patronage”) nei confronti di tali stabilimenti. Le autorità del paese ospitante dovrebbero informare le autorità della casa madre dell'importanza da esse attribuita a tali facilitazioni e impegni, al fine di assicurare che nell'esercizio della vigilanza sulla casa madre si tenga pienamente conto dei medesimi. Nel caso in cui le autorità del paese ospitante incontrino difficoltà nell'esercitare la vigilanza sulla liquidità, specialmente in valuta estera, delle filiazioni di banche estere, si presume che essa informi le autorità della casa madre e dovranno essere presi appropriati accordi per assicurare un'adeguata vigilanza.

Per le banche consortili, la competenza primaria per la vigilanza sulla liquidità spetta alle autorità del paese nel quale esse sono costituite. Le autorità di vigilanza delle partecipanti alla banca consortile

dovrebbero tener conto delle aperture di credito e delle altre facilitazioni concesse, così come di ogni altro impegno, ad esempio per mezzo di lettere di “patronage”, delle stesse banche partecipanti nei confronti della banca consortile. Le autorità del paese nel quale la banca consortile è costituita dovrebbero informare le autorità delle banche partecipanti dell’importanza che esse attribuiscono a tali facilitazioni e impegni, in modo da assicurare che se ne tenga pienamente conto nella vigilanza sulla banca partecipante.

Nel quadro della vigilanza su base consolidata, le autorità della casa madre hanno una competenza di carattere generale per la supervisione sui sistemi di controllo della liquidità utilizzati dai gruppi bancari sottoposti alla loro vigilanza e per assicurarsi che tali sistemi, e la posizione complessiva di liquidità di tali gruppi, siano adeguati. Si riconosce tuttavia che il consolidamento integrale non è sempre praticabile come tecnica per la vigilanza sulla liquidità a causa delle differenze nelle regolamentazioni locali e nelle situazioni di mercato, e delle complicazioni dovute al fatto che le banche operano in differenti zone orarie e in diverse valute. Le autorità della casa madre dovrebbero consultarsi con le autorità del paese ospitante per assicurarsi che queste ultime siano consapevoli dei sistemi complessivi entro cui operano gli stabilimenti esteri. Le autorità del paese ospitante hanno il compito di assicurare che le autorità della casa madre siano immediatamente informate di qualsiasi seria carenza di liquidità in un suo stabilimento estero.

3. Operazioni e posizioni in valuta

Per quanto riguarda la vigilanza sulle operazioni e le posizioni in valuta delle banche, dovrebbe esserci una competenza congiunta delle autorità della casa madre e di quelle del paese ospitante. È particolarmente importante che la banca madre disponga di sistemi di monitoraggio dell’esposizione complessiva in valuta del gruppo e che le autorità di vigilanza competenti controllino tali sistemi. Le autorità del paese ospitante dovrebbero essere in grado di seguire l’esposizione in valuta degli stabilimenti esteri operanti sul loro territorio, e dovrebbero acquisire informazioni sulla natura e l’ampiezza della vigilanza che su questi stabilimenti viene effettuata dalle autorità della casa madre.

