

# Scambio di informazioni fra le autorità di vigilanza bancaria e mobiliare

(Aprile 1990)

## I. Introduzione

Nel corso di due riunioni tenute a Basilea nel 1988 e nel 1989 le autorità di vigilanza bancaria e mobiliare dei paesi del Gruppo dei Dieci hanno esaminato i vincoli che limitano la libertà degli organi di regolamentazione dei mercati finanziari di trasmettere informazioni prudenziali<sup>1</sup> ai loro omologhi nazionali ed esteri. Si è constatato che in alcuni paesi la legislazione (o la regolamentazione amministrativa) contempla disposizioni che ostacolano la trasmissione di informazioni prudenziali ad altre autorità, pregiudicando così l'esercizio di un'efficace vigilanza su istituzioni e gruppi finanziari che svolgono attività sia bancaria che mobiliare. Come prevedibile, la situazione varia notevolmente a seconda dei paesi, ma gli ostacoli al flusso internazionale di informazioni tra le autorità di vigilanza bancaria, grazie anche al lavoro svolto nel corso degli anni dal Comitato di Basilea, sono ormai relativamente pochi. Ovviamente i vincoli non valgono nella stessa misura per quei mercati nazionali in cui vige un sistema di banca universale e dove la medesima autorità di vigilanza controlla tutti gli aspetti dell'operatività di un gruppo bancario.

A giudizio dei partecipanti alle riunioni di Basilea, nell'attuale contesto finanziario è necessario che le autorità di vigilanza non solo siano libere di scambiare le informazioni finanziarie utili ai fini della supervisione prudenziale delle istituzioni finanziarie, ma in talune circostanze abbiano anche la possibilità di:

- consultare i propri colleghi all'estero allorché hanno dubbi a riguardo di un gruppo o istituzione finanziaria operante a livello internazionale o ritengono che siano utili informazioni alle autorità omologhe;
- fare affidamento sulla capacità delle autorità di vigilanza estere di segnalare loro informazioni prudenziali rilevanti, di cui potrebbero non essere a conoscenza.

L'obiettivo di questo documento è di esaminare, alla luce dell'esperienza degli organi di vigilanza dei paesi del G-10, i modi atti a facilitare il flusso di informazioni prudenziali tra le autorità di vigilanza bancaria e mobiliare. Stante l'ambito di competenza degli estensori, il documento si limita a questi flussi particolari, ma le questioni che esso tratta hanno rilevanza anche per gli scambi con organi di regolamentazione di altre discipline (in particolare nel settore assicurativo). A tale riguardo, va notato che la Seconda Direttiva sul coordinamento bancario della CE estende le disposizioni sullo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza bancaria, contenute nella Prima Direttiva, allo scambio di informazioni fra tutte le autorità di vigilanza effettivamente operanti nel settore finanziario. Va altresì notato che, sotto l'egida dell'International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), nonché a livello bilaterale tra i membri di questo organismo, continuano a essere compiuti progressi nel promuovere lo scambio di informazioni tra gli organi di vigilanza mobiliare.

---

<sup>1</sup> Le informazioni prudenziali, nell'accezione impiegata in questo documento, si limitano di norma ai dati statistici sulla solidità finanziaria delle istituzioni (patrimonio, liquidità, esposizione a diversi tipi di rischio). Esse possono tuttavia comprendere anche materiale non statistico, come pareri sulla reputazione e competenza della direzione, oppure sull'efficienza delle procedure interne di segnalazione e controllo. Sebbene vi possano essere valide ragioni per trasmettere alle autorità di vigilanza altri tipi di informazioni, ad esempio sulle operazioni finanziarie della clientela, queste esulano dall'ambito di indagine del presente documento.

## **II. Criteri generali per lo scambio internazionale di informazioni tra le autorità di vigilanza bancaria e mobiliare**

### **a) Utilizzo a fini prudenziali delle informazioni ricevute**

Poiché lo scambio di informazioni contemplato in questo documento ha lo scopo di rafforzare l'efficacia della vigilanza prudenziale, s'intende che le informazioni acquisite nel quadro di tale scambio devono essere impiegate esclusivamente per finalità connesse con il controllo prudenziale delle istituzioni finanziarie. In particolare, non deve sussistere la possibilità che uffici o funzionari pubblici cui non competono responsabilità o funzioni in materia di vigilanza prudenziale abbiano accesso a tali informazioni. Ciò può implicare, se del caso, l'istituzione di una qualche forma di barriera interna tra differenti dipartimenti o divisioni di un'istituzione destinataria dell'informazione, laddove una parte di essa assolva funzioni di vigilanza e un'altra abbia competenze diverse.

Nello stesso spirito, resta inteso che le informazioni fornite nel quadro di questi scambi devono avere solo carattere prudenziale, limitandosi a questioni riguardanti la solidità finanziaria delle istituzioni, così come specificato nella nota 1. In base al regime normativo in cui operano alcune autorità di vigilanza, possono essere fornite informazioni generali o consolidate, ma non dati statistici specifici riguardanti la solvibilità o la liquidità di singole istituzioni. La trasmissione di informazioni non pubblicate di carattere specifico da parte di tali autorità richiede particolare cautela, a meno che il destinatario non possa garantirne la riservatezza. Informazioni specifiche possono essere fornite da tali autorità solo allorché esistono sostanziali motivi di preoccupazione o è stato ottenuto il consenso dell'istituzione in causa. In alternativa, se l'autorità di vigilanza impossibilitata a fornire informazioni specifiche è in grado di assicurare che l'attività in questione è corretta, ovvero di verificare che non sussistono motivi di preoccupazione, è possibile un certo grado di tolleranza, anche se questa è lungi dall'essere una soluzione soddisfacente.

Per ragioni sia pratiche che legali, l'autorità che fornisce le informazioni dovrebbe potersi assicurare che esse sono necessarie al destinatario. Alcune autorità sono tenute a valutare caso per caso la necessità e l'opportunità di trasmettere informazioni riservate. I destinatari dell'informazione possono assistere i loro omologhi di vigilanza indicando il tipo di informazioni che desiderano ricevere e le ragioni di tale richiesta. Occasionalmente può accadere che a un'autorità di vigilanza siano richieste informazioni di cui essa non dispone nel normale svolgimento della propria attività. In tali casi, sarebbe opportuno che le due autorità discutessero la questione al fine di ricercare una soluzione pratica. Tuttavia, la facoltà di fornire informazioni deve comunque restare discrezionale. Infatti, un'autorità di vigilanza può avere buone ragioni per rifiutarsi di fornire informazioni, ad esempio se con ciò dovesse contravvenire all'interesse pubblico o interferire con un'indagine in corso.

### **b) Riservatezza delle informazioni ricevute**

Un presupposto per lo scambio di informazioni prudenziali, valido in tutte le giurisdizioni, è che il loro carattere confidenziale deve essere preservato dal destinatario nella più ampia misura possibile. In alcuni casi, viene specificato un determinato livello di riservatezza, ad esempio non inferiore a quello applicabile all'istituzione che fornisce l'informazione. È altamente auspicabile che il beneficiario sia esente da qualsiasi obbligo legale di divulgare le informazioni ricevute da altre autorità di vigilanza nel corso della sua attività di controllo prudenziale. Ad esempio, la legge non dovrebbe imporre la produzione in giudizio di informazioni senza il consenso dell'autorità di vigilanza estera che le ha fornite. Nella maggior parte dei paesi vi saranno eccezioni a tale principio, ma queste dovrebbero essere ben circoscritte, limitandosi ad esempio ai procedimenti penali. Nei paesi in cui esiste una legge sulla libertà di informazione, l'autorità destinataria dovrebbe assicurarsi che chi fornisce l'informazione sia consapevole delle implicazioni della legge, in modo da poter prendere anticipatamente le precauzioni ritenute appropriate.

Per alcune autorità di vigilanza la trasmissione di informazioni prudenziali a organi di autoregolamentazione pone difficoltà, in parte a causa dello status giuridico del destinatario. Tuttavia, un ostacolo più importante pare essere l'incertezza circa il rispetto della confidenzialità delle informazioni, potendo sorgere conflitti di interesse qualora un membro di un organo di autoregolamentazione che operi sul mercato riceva informazioni riservate su uno dei suoi concorrenti. In pratica, tuttavia, i quadri di un organo di autoregolamentazione sono funzionari permanenti soggetti a regole che salvaguardano la confidenzialità delle informazioni loro trasmesse. Il rispetto della riservatezza è una preoccupazione condivisa dagli organi di autoregolamentazione.

### **c) Reciprocità**

Una condizione stabilita dalla legge o dai regolamenti amministrativi di diversi paesi è che lo scambio di informazioni può avvenire solo su una base di reciprocità. Fintantoché il concetto di "informazione" resta definito in termini alquanto vaghi, potrebbe non essere frequente il caso in cui un'autorità di vigilanza non possa trasmettere informazioni prudenziali perché il destinatario non è in grado di fornire a sua volta alcuna informazione. Se invece la tipologia o la qualità delle informazioni deve essere analoga, è facile immaginare che sorgano incertezze. Ad esempio, un'autorità di vigilanza bancaria potrebbe essere in grado di trasmettere informazioni su un'*istituzione* ma non sui suoi *clienti*, mentre un'autorità di vigilanza mobiliare potrebbe essere in grado di fornire sia le une che le altre. Un rigido regime di reciprocità da entrambe le parti impedirebbe qualsiasi scambio di informazioni.

Per consentire un flusso di informazioni relativamente libero, il principio di reciprocità dovrebbe essere interpretato in modo non restrittivo. Si raccomanda di accettare la possibilità di un flusso di informazioni nei due sensi senza esigere una rigorosa reciprocità relativamente al tipo di informazioni scambiabili. Inoltre, l'assenza di accordi di reciprocità non dovrebbe impedire per principio che un'autorità di vigilanza fornisca informazioni nel caso in cui, ad esempio, venga a conoscenza del fatto che un'istituzione operante sotto un'altra giurisdizione sta svolgendo attività indesiderabili.

### **d) Azione in risposta alle informazioni ricevute**

Alcune autorità di vigilanza sono tendenzialmente riluttanti a rilasciare informazioni che potrebbero indurre l'autorità destinataria ad adottare unilateralmente provvedimenti correttivi. Questi possono sostanziarsi nella richiesta alla casa madre di garanzie speciali o di una dotazione supplementare di capitale, di cambiamenti nella direzione, di trasformazione di una filiale in filiazione e, in casi estremi, di chiusura dello stabilimento. Poiché lo scambio di informazioni deve basarsi su un rapporto di fiducia reciproca, è essenziale che il destinatario non intraprenda alcuna azione decisiva senza aver consultato l'autorità che ha fornito le informazioni (a meno che quest'ultima non abbia segnalato che tale consultazione non è necessaria). Ciò avrebbe il vantaggio di assicurare che qualsiasi azione verrebbe coordinata con quella progettata dall'altra autorità di vigilanza.

## **III. Flusso di informazioni prudenziali da un'autorità di vigilanza bancaria a un'autorità di vigilanza mobiliare estera**

Un flusso di informazioni di questo tipo è auspicabile soprattutto quando una banca compie operazioni in titoli in un paese estero, con o senza presenza fisica, e l'organo di regolamentazione mobiliare del paese ospitante desidera avere garanzie sulla solidità finanziaria globale della banca. Tuttavia vi è esigenza di uno scambio di informazioni anche nel caso in cui una società di intermediazione mobiliare effettui operazioni bancarie in un paese estero e l'autorità di vigilanza mobiliare desideri sorvegliare l'attività complessiva del gruppo.

Mentre in molti casi le autorità di vigilanza bancaria non hanno difficoltà a trasmettere informazioni alle omologhe estere, vi sono spesso impedimenti alla trasmissione di informazioni ad autorità di vigilanza mobiliare estere, specie se si tratta di un organo di autoregolamentazione. Questa situazione può ostacolare l'esercizio di un'efficace supervisione. Come espediente temporaneo, si potrebbe fare ricorso all'intermediazione di un'autorità di vigilanza bancaria, nella misura in cui quest'ultima può ottenere la garanzia che le informazioni resteranno confidenziali e saranno usate solo a scopi prudenziali. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, allorché un'autorità di vigilanza bancaria notifica alla propria omologa un cambiamento sostanziale nella situazione dell'istituto bancario principale, lasciando ad essa la facoltà di giudicare se sia auspicabile avvertire il competente organo di vigilanza mobiliare.

Un'altra possibilità consiste nell'ottenere il consenso della banca all'inoltro di informazioni prudenziali a un'autorità di vigilanza mobiliare estera. Se non espressamente vietato dalla legge, le banche in genere non si oppongono a tale richiesta, in quanto spesso si evita in tal modo una duplice segnalazione. In ogni caso, è auspicabile che siano ricercati tutti i mezzi possibili per assicurare la trasmissione delle informazioni necessarie. Si riconosce che le prescrizioni legali in materia di riservatezza possono impedire il ricorso all'intermediazione di un'autorità di vigilanza bancaria. La legislazione può inoltre rendere necessarie soluzioni specifiche per gli organi di autoregolamenta-

zione, ma anche in questo caso dovrebbero essere disponibili mezzi pragmatici per trasmettere le informazioni, specie quando sussistono seri motivi di preoccupazione.

#### **IV. Flusso di informazioni prudenziali da un'autorità di vigilanza mobiliare a un'autorità di vigilanza bancaria estera**

Vi sono diverse circostanze in cui si rende necessario un flusso di informazioni di questo tipo, e in particolare quando un'autorità di vigilanza bancaria desidera sorvegliare l'attività consolidata di un gruppo bancario che effettua operazioni in titoli all'estero (con o senza presenza fisica) o quando una società di intermediazione mobiliare possiede una dipendenza all'estero abilitata a operare quale banca e l'autorità di vigilanza bancaria desidera verificare la solidità della casa madre.

I vincoli posti agli organi di vigilanza mobiliare in materia di trasmissione di informazioni appaiono almeno altrettanto gravosi quanto quelli cui soggiacciono le autorità di vigilanza bancaria. Alcuni paesi hanno creato le basi per uno scambio bilaterale di informazioni tra la propria autorità di vigilanza mobiliare e le omologhe estere sottoscrivendo un memorandum d'intesa intergovernativo. Tali accordi possono svolgere un utile ruolo per le parti interessate, ma la loro trasformazione in intese multilaterali potrebbe risultare alquanto complessa. Come indicato alla precedente Sezione III, una soluzione transitoria potrebbe consistere nel fare ricorso all'intermediazione di un'autorità omologa alle condizioni dianzi indicate o, alternativamente, nell'ottenere il consenso dell'istituzione interessata per la trasmissione di informazioni riguardanti la sua attività.

#### **V. Conclusione**

Questo documento ha esaminato una serie di vincoli che limitano lo scambio di informazioni prudenziali tra le varie autorità di vigilanza. Sono state proposte soluzioni pratiche per superare parte di questi impedimenti, ma in alcuni paesi permangono forti limitazioni.

L'opinione ampiamente condivisa nelle riunioni del 1988 e 1989 a Basilea è che allo stadio attuale è necessario uno schema di base per una collaborazione multilaterale in materia prudenziale che consenta alle autorità di vigilanza di discutere fra loro la particolare situazione di singole istituzioni e di concordare lo scambio di informazioni prudenziali riservate. Ciò potrebbe eventualmente implicare una modifica di norme e procedure nazionali per consentire alle autorità di vigilanza, subordinatamente alle condizioni indicate nella Sezione II di questo documento, di trasmettere alle istituzioni omologhe informazioni rilevanti ai fini della supervisione prudenziale delle istituzioni finanziarie.