



Requisiti minimi per la vigilanza sui gruppi bancari internazionali e i loro stabilimenti esteri

(Luglio 1992)

I. Introduzione

Nel 1975 il Comitato di Basilea ottenne il benestare dei Governatori dei paesi del Gruppo dei Dieci su un documento che formulava i principi per la vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche. Tali principi, riveduti nel 1983 e noti per lo più come "Concordato di Basilea", erano intesi quali criteri guida raccomandati per una pratica ottimale, e i membri del Comitato si impegnarono ad adoperarsi per la loro attuazione nella misura dei mezzi a loro disposizione. Successivamente, nell'aprile 1990, taluni aspetti pratici di detti principi furono oggetto di un Supplemento del Concordato.

A seguito di recenti sviluppi il Comitato ha riesaminato gli accordi concernenti il coordinamento della vigilanza dell'attività bancaria internazionale. I principi contenuti nel Concordato e nel suo supplemento sono considerati come tuttora validi; nondimeno, i membri del Comitato hanno riconosciuto la necessità che si compia un maggiore sforzo per assicurare che i principi medesimi siano applicati nella pratica. Di conseguenza, alcuni dei principi sono stati riformulati qui di seguito sotto forma di requisiti minimi che le autorità di vigilanza del Gruppo dei Dieci si impegnano reciprocamente a rispettare.

Le autorità di vigilanza rappresentate nel Comitato di Basilea adotteranno le misure eventualmente necessarie a fare in modo che i propri sistemi di vigilanza prudenziale soddisfino al più presto i requisiti. Inoltre, nel quadro della sua regolare attività volta a rafforzare la cooperazione nella vigilanza delle banche internazionali, il Comitato seguirà le esperienze maturate dai singoli membri nell'applicazione dei requisiti, allo scopo di individuare gli ulteriori miglioramenti eventualmente necessari. Il Comitato ha deciso di trasmettere il presente documento alle autorità di vigilanza bancaria di tutto il mondo, sollecitandole ad associarsi alle autorità rappresentate in seno al Comitato nell'adesione ai requisiti minimi.

Il Comitato ha altresì riesaminato il Supplemento del Concordato dell'aprile 1990 sui *Flussi di informazioni fra le autorità di vigilanza bancaria*, che fornisce indicazioni pratiche relativamente ai contatti e alla collaborazione fra le autorità di vigilanza. Il Comitato è giunto alla conclusione che la natura e la portata dello scambio di informazioni possibile fra le autorità di vigilanza debbano continuare ad essere determinate per lo più su una base "caso per caso" e che nelle attuali circostanze non sarebbe utile esprimere le stesse in termini di requisiti minimi. Nondimeno, in conformità con il Supplemento, il Comitato ritiene che le autorità di vigilanza debbano assumersi l'impegno attivo a cooperare, su una base di massima diligenza, con i loro omologhi degli altri paesi per tutti gli aspetti prudenziali attinenti alle banche internazionali, in particolare nel quadro di indagini connesse ad accuse documentate di frode, di attività criminosa e di violazione delle legislazioni bancarie. Il Comitato e i membri che lo compongono proseguiranno inoltre gli sforzi volti a rimuovere gli ostacoli allo scambio di informazioni fra le autorità di vigilanza.

II. Requisiti minimi di vigilanza

I gruppi bancari sono organizzazioni sempre più complesse aventi talvolta un assetto proprietario strutturato a più livelli. In alcuni casi l'autorità del paese di origine del gruppo bancario che esercita una vigilanza su base consolidata sarà parimenti l'autorità direttamente responsabile per la supervisione della banca capogruppo e delle banche affiliate. In altri casi, per contro, vi può essere un'autorità responsabile della vigilanza consolidata del gruppo nel suo insieme (l'autorità del paese di origine del *gruppo bancario*) e diverse autorità responsabili per la vigilanza consolidata delle singole banche (e delle loro affiliate) possedute o controllate dal gruppo (autorità del paese di origine della

banca). Ciò può accadere, ad esempio, laddove un'affiliata bancaria insediata nel paese A che intenda creare una dipendenza nel paese B, sia a sua volta posseduta da un gruppo bancario soggetto alla vigilanza consolidata nel paese di origine C. L'autorità del paese ospitante deve avere cognizione di tali distinzioni fra autorità del paese di origine a livello immediato e a livello superiore. Se non diversamente specificato, il termine autorità del paese di origine comprende le autorità di entrambi i livelli.

I seguenti quattro requisiti minimi dovranno essere applicati dalle singole autorità di vigilanza nella propria valutazione delle loro relazioni con le autorità di vigilanza degli altri paesi. In particolare, spetta all'autorità del paese ospitante, nella cui giurisdizione una banca o un gruppo bancario intende espandersi, determinare se l'autorità di vigilanza del paese di origine della banca o del gruppo bancario¹ possiede le capacità richieste per soddisfare i requisiti minimi. Nel compiere tale valutazione l'autorità del paese ospitante dovrà esaminare i poteri istituzionali dell'autorità del paese di origine, la passata esperienza nelle relazioni con quest'ultima e la portata delle procedure di controllo applicate dalla medesima. È possibile che le autorità di certi paesi debbano dapprima modificare gli ordinamenti istituzionali e procedurali per ottemperare ai nuovi requisiti; pertanto, nel caso in cui un'autorità non soddisfi uno o più requisiti, si dovrà dare atto della misura in cui l'autorità in questione si sta adoperando fattivamente per dotarsi dei poteri che le consentono di soddisfare sotto tutti gli aspetti i requisiti minimi.

1. Tutti i gruppi bancari internazionali e tutte le banche internazionali dovranno sottostare alla vigilanza di un'autorità del paese di origine in grado di esercitare un'efficace sorveglianza su base consolidata

Quale presupposto per consentire la creazione o la continuazione dell'attività di uno stabilimento bancario estero, l'autorità del paese ospitante dovrà assicurarsi che la banca ovvero il gruppo bancario di appartenenza sottostà al controllo di un'autorità avente la capacità effettiva di esercitare una vigilanza consolidata. Affinché questo requisito minimo sia soddisfatto l'autorità di vigilanza del paese di origine dovrà: a) ricevere informazioni finanziarie e prudenziali consolidate sull'attività globale della banca o del gruppo bancario, avere conferma nella misura ritenuta soddisfacente dell'affidabilità di tali informazioni mediante ispezioni in loco o altri mezzi, e valutare le informazioni con riferimento alla sicurezza e solidità della banca o gruppo bancario; b) avere la capacità di impedire la creazione di affiliazioni o strutture societarie che pregiudichino gli sforzi volti al mantenimento delle informazioni finanziarie consolidate o che comunque ostacolino un'efficace vigilanza sulla banca o sul gruppo bancario; c) avere la potestà di impedire alla banca o gruppo bancario di creare stabilimenti bancari esteri in particolari giurisdizioni.

2. La creazione di uno stabilimento bancario estero dovrà essere subordinata al consenso preventivo sia dell'autorità di vigilanza del paese ospitante sia dell'autorità di vigilanza del paese di origine della banca o del gruppo bancario

Il consenso da parte dell'autorità del paese ospitante alla creazione nel proprio territorio di uno stabilimento bancario estero dovrà essere subordinato al fatto che le competenti autorità del paese di origine abbiano espresso il proprio consenso all'espansione all'estero della banca o del gruppo bancario. Il consenso a tale espansione all'estero da parte dell'autorità del paese di origine dovrà sempre essere condizionato al successivo consenso da parte dell'autorità del paese ospitante. Pertanto, in assenza del consenso sia dell'autorità del paese ospitante sia dell'autorità del paese di origine della banca o del gruppo bancario, l'espansione all'estero non sarà permessa. In termini di procedura, l'autorità del paese ospitante dovrà assicurarsi che è stato dato il consenso dall'autorità di vigilanza direttamente responsabile per l'ente creditizio che intende creare uno stabilimento; questa autorità dovrà a sua volta assicurarsi, se del caso, che è stato dato il consenso dall'autorità di vigilanza al livello immediatamente superiore la quale possa esercitare una supervisione consolidata nei confronti dell'ente creditizio in quanto parte di un gruppo bancario.

¹ In alcuni paesi la responsabilità di vigilanza è ripartita fra due o più autorità. Il termine "autorità" è usato con riferimento a tutti gli organi cui compete la vigilanza nel paese di cui si tratta.

Sebbene la sicurezza e la solidità di una banca vadano giudicate in base alla sua situazione complessiva, nell'esaminare le richieste di insediamento e di espansione all'estero le autorità del paese ospitante e del paese di origine dovranno, quanto meno, prendere in considerazione: a) la consistenza del patrimonio della banca o del gruppo bancario e b) l'adeguatezza della struttura organizzativa e delle procedure operative della banca o del gruppo bancario ai fini di un'efficace gestione dei rischi, rispettivamente su base locale e consolidata. Nel valutare questi due elementi l'autorità del paese ospitante dovrà in particolare appurare il grado di sostegno che la casa madre è in grado di fornire al costituendo stabilimento.

In misura crescente l'attività dei grandi gruppi bancari internazionali attraversa le tradizionali compartimentazioni della funzione di vigilanza. Specifiche operazioni o prodotti possono essere gestiti su base sia accentrata che decentrata, indipendentemente dalla struttura societaria o dal luogo in cui ha sede la banca o il gruppo bancario. Per tale ragione, prima di accordare il proprio consenso alla creazione di uno stabilimento estero, l'autorità del paese ospitante e le autorità del paese di origine della banca o del gruppo bancario dovranno ciascuna esaminare la ripartizione delle responsabilità di vigilanza raccomandata nel Concordato, al fine di accertare la sua appropriatezza nel caso del costituendo stabilimento.

Qualora, avuto riguardo alle operazioni che lo stabilimento si propone di effettuare o all'ubicazione e struttura della direzione della banca o del gruppo bancario, una delle due autorità giudichi che la ripartizione delle responsabilità di vigilanza raccomandata nel Concordato non è appropriata, tale autorità è tenuta ad avviare consultazioni con l'altra autorità al fine di pervenire ad un'intesa esplicita su quale di esse è maggiormente in grado di assumere la responsabilità primaria sia a livello generale sia a riguardo di specifiche operazioni. Un analogo esame dovrà essere intrapreso da tutte le autorità nel caso in cui intervenga un cambiamento significativo nell'attività o nella struttura della banca o del gruppo bancario.

L'inazione da parte di una delle autorità interessate verrà interpretata come accettazione della suddivisione delle responsabilità stabilita dal Concordato. Pertanto ciascuna autorità è chiamata a scegliere deliberatamente fra l'accettazione delle proprie responsabilità così come definite nel Concordato oppure l'avvio di consultazioni per una diversa ripartizione delle responsabilità di vigilanza nel caso in questione.

3. Le autorità di vigilanza del paese di origine dovranno avere il diritto di raccogliere informazioni dagli stabilimenti bancari esteri delle banche o dei gruppi bancari sotto la loro giurisdizione

Quale presupposto per accordare il consenso alla creazione all'interno o all'estero di stabilimenti bancari l'autorità di vigilanza di un paese dovrà stabilire un'intesa con l'autorità dell'altro paese in base alla quale ciascuna di esse, al fine di assicurare un'efficace vigilanza a titolo di paese di origine sugli stabilimenti esteri ubicati nella giurisdizione dell'altra ed emananti da banche o gruppi bancari con sede nella propria giurisdizione, possa raccogliere informazioni mediante ispezioni in loco o altro mezzo da essa giudicato soddisfacente. Pertanto, il consenso all'insediamento da parte dell'autorità del paese ospitante dovrà di norma essere condizionato all'esistenza di un'intesa con l'autorità del paese di origine della banca o gruppo bancario, in base alla quale ciascuna autorità può raccogliere tali informazioni dagli stabilimenti esteri delle banche o gruppi bancari di propria competenza. Analogamente, il consenso all'espansione all'estero dal lato dell'autorità del paese di origine dovrà essere per principio condizionato all'esistenza di una siffatta intesa con l'autorità del paese ospitante. Attraverso tali accordi bilaterali tutte le autorità del paese di origine dovranno essere poste in grado di migliorare la loro capacità di vagliare la situazione finanziaria degli stabilimenti esteri delle banche o dei gruppi bancari di propria pertinenza.

4. Qualora l'autorità del paese ospitante giudichi che uno dei requisiti minimi predetti non è rispettato in modo soddisfacente, essa potrà imporre le restrizioni che ritiene necessarie affinché siano rispettati i propri criteri prudenziali in conformità con i requisiti minimi, compreso il divieto alla creazione di stabilimenti bancari

Nel valutare l'opportunità di accordare il proprio consenso alla creazione di uno stabilimento bancario da parte di una banca o gruppo bancario estero, oppure nell'esaminare qualsiasi altra proposta avanzata da una banca o gruppo bancario estero per la quale si richieda il suo consenso, l'autorità del paese ospitante dovrà accertare se la banca o gruppo bancario sottostà alla vigilanza consolidata di

un'autorità che possiede le capacità necessarie per soddisfare i requisiti minimi o che quanto meno sta attivamente adoperandosi in tal senso. In primo luogo, l'autorità del paese ospitante dovrà accertare se la banca o gruppo bancario ha sede legale in una giurisdizione con cui essa ha stabilito un'intesa reciproca per la raccolta di informazioni dagli stabilimenti esteri. In secondo luogo, l'autorità del paese ospitante dovrà accertare se l'autorità del paese di origine ha dato il suo consenso all'espansione all'estero. In terzo luogo, l'autorità del paese ospitante dovrà accertare se la banca ovvero il gruppo bancario sottostà alla supervisione di un'autorità del paese di origine che possiede la capacità pratica di esercitare la vigilanza su base consolidata.

Se i predetti requisiti minimi non sono soddisfatti in relazione a una banca o gruppo bancario particolare e se le competenti autorità del paese di origine non intendono o non possono impegnarsi ad adottare le misure richieste per ottemperare ai requisiti medesimi, l'autorità del paese ospitante dovrà impedire la creazione nella propria giurisdizione di stabilimenti esteri emananti dalla banca o gruppo bancario in questione. Tuttavia, a sua discrezione, l'autorità del paese ospitante può alternativamente scegliere di autorizzare la creazione di stabilimenti da parte della banca o gruppo bancario in questione, riservandosi di applicare le restrizioni in termini di ampiezza e tipologia dell'attività che essa giudica necessarie e opportune ai fini prudenziali, sempre che la stessa autorità del paese ospitante si assuma in pari tempo la responsabilità di esercitare un'adeguata vigilanza sugli stabilimenti locali della banca o gruppo bancario su base consolidata "a sé stante".

Pertanto, se una banca o gruppo bancario non soggiace al livello di vigilanza e di coordinamento prudenziale richiesto dai predetti requisiti minimi, e se la competente autorità di vigilanza non si sta adoperando fattivamente per darsi gli strumenti necessari a tal fine, la banca o gruppo bancario in questione saranno autorizzati a espandere le proprie operazioni nelle giurisdizioni le cui autorità aderiscono ai presenti requisiti minimi soltanto alla condizione che l'autorità del paese ospitante si assuma la responsabilità della vigilanza sugli stabilimenti locali della banca o gruppo bancario in conformità con tali requisiti minimi.