

16. L'AZIONE DI VIGILANZA

La crescente integrazione dei sistemi bancari, la formazione di intermediari cross-border di rilievo sistemico, l'emergere di nuovi rischi per la stabilità finanziaria richiedono maggiore cooperazione tra le autorità per preservare la stabilità, garantire condizioni di parità competitiva, favorire il contenimento degli oneri per gli intermediari.

Completata la nuova regolamentazione prudenziale delle banche e delle imprese di investimento, in Europa si sta rafforzando la cooperazione tra le Autorità di vigilanza sui gruppi cross-border, al fine di identificare soluzioni operative comuni nei procedimenti di convalida dei modelli interni e nell'applicazione del processo di controllo prudenziale (secondo pilastro di Basilea II). Si tende inoltre a rafforzare i dispositivi di governo delle situazioni di crisi con possibili effetti sistemici. Anche per effetto dell'azione del Financial Stability Forum, è maggiore l'attenzione per l'operatività di intermediari e lo sviluppo di strumenti finanziari caratterizzati da profili di rischio complessi.

Le principali modifiche della normativa bancaria e finanziaria nel nostro paese attingono alla nuova disciplina prudenziale delle banche e delle imprese di investimento (Basilea II), al coordinamento dei testi unici bancario (TUB) e della finanza (TUF) con la legge sulla tutela del risparmio, alle misure di iniziativa governativa sui rapporti tra intermediari e clientela. In prospettiva assume rilievo il recepimento della direttiva CE 21 aprile 2004, n. 39 (MiFID - Markets in Financial Instruments Directive). Nel complesso tali misure mirano a migliorare la capacità di gestione e controllo dei rischi dei soggetti vigilati, rafforzare la governance degli intermediari e degli emittenti, accrescere la tutela dei risparmiatori e degli utenti dei servizi bancari, elevare il grado di trasparenza nel mercato.

Nel nuovo contesto prudenziale l'attività di vigilanza tende a superare controlli strutturali e vincoli operativi per concentrare l'attenzione sull'idoneità degli assetti organizzativi, sulla gestione e sul controllo dei rischi, sulla determinazione del capitale adeguato a fronteggiare le perdite, sul temperare l'autonomia degli intermediari con gli obiettivi prudenziali.

Nella prospettiva di ridurre gli oneri per i soggetti vigilati e accrescere la competitività del sistema, la Banca d'Italia ha avviato un processo di revisione delle disposizioni di vigilanza al fine di semplificare e razionalizzare l'attività di regolamentazione e supervisione e ampliare le modalità operative degli intermediari. Coerentemente, per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione, l'attività di vigilanza si orienta verso uno schema unitario per banche e intermediari finanziari, privilegiando un'impostazione di tipo consolidato; si rafforza l'utilizzo integrato degli strumenti di controllo, segnatamente delle verifiche a distanza e di quelle in loco. In applicazione del principio di proporzionalità, la frequenza, l'intensità e i contenuti delle verifiche potranno essere differenziati in relazione alla rischiosità, alla complessità e alla dimensione degli in-

termediari. Si preserva, in ogni caso, l'univocità di principi, metodi di analisi e criteri valutativi.

IL QUADRO NORMATIVO

Il contesto internazionale

La cooperazione internazionale. – Il Financial Stability Forum nelle riunioni di settembre 2006 e marzo 2007 ha posto l'attenzione su alcuni fattori di rischio per la stabilità finanziaria globale: l'operatività degli hedge fund, la rapida crescita delle attività di leveraged buy-out finanziate dai fondi di private equity, l'efficacia degli strumenti di trasferimento del rischio di credito soprattutto in condizioni di stress. Il Forum ha altresì considerato le recenti difficoltà emerse nel mercato americano dei mutui ipotecari verso clientela ad alto rischio (*subprime*) (cfr. il capitolo 1: *Le economie e le politiche economiche dei principali paesi e aree*).

In considerazione della forte espansione dell'attività degli hedge fund, il Forum, su richiesta dei Ministri e dei Governatori del G7, ha aggiornato il documento pubblicato nel 2000 nel quale si fornivano raccomandazioni agli enti creditizi e finanziari per rafforzare le procedure di gestione del rischio nei confronti di istituzioni con elevata leva finanziaria. Le nuove raccomandazioni invitano le Autorità di vigilanza: a operare affinché le principali banche (*core intermediaries*) continuino a rafforzare i sistemi di gestione dei rischi di controparte; a cooperare con tali intermediari per migliorarne la capacità di fronteggiare una potenziale erosione della liquidità di mercato; a valutare lo sviluppo di dati più sistematici sull'esposizione aggregata dei principali intermediari nei confronti degli hedge fund sarebbe un complemento efficace alle misure di vigilanza già esistenti. Le controparti degli hedge fund e gli investitori dovrebbero agire in modo da rafforzare la disciplina del mercato, in particolare ottenendo tempestive e accurate valutazioni sui valori di portafoglio e sul profilo dei rischi. L'industria globale degli hedge fund dovrebbe riesaminare e rafforzare le proprie prassi operative in linea con le aspettative di un loro miglioramento espresse dalle autorità e dal settore privato.

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha approvato, lo scorso ottobre, la nuova versione dei *Core Principles for Effective Banking Supervision* (cfr. il capitolo della sezione E: *Il quadro normativo* nella Relazione sull'anno 2005). I principi sono stati adeguati agli sviluppi nell'attività bancaria e finanziaria e alle migliori prassi della supervisione.

Nell'ambito dei lavori relativi a Basilea II, il Comitato, dopo aver esaminato i risultati del quinto studio d'impatto quantitativo, ha confermato la calibrazione dei requisiti patrimoniali definita nel documento reso noto nel 2004 e ha intensificato i lavori per favorire l'efficace attuazione delle nuove regole, soprattutto con riferimento agli intermediari con rilevante attività cross-border.

La cooperazione in ambito europeo per la stabilità finanziaria. – In ambito europeo sono proseguiti i lavori per il potenziamento del quadro di riferimento per la stabilità finanziaria e la gestione delle crisi.

Nell'aprile del 2006 si è svolto presso la Banca centrale europea, sotto l'egida del Comitato economico e finanziario della UE, un esercizio di simulazione di una crisi finanziaria internazionale con l'obiettivo di verificare l'efficacia delle procedure contenute nell'apposito Memorandum of Understanding sulla cooperazione tra le Banche centrali, le Autorità di vigilanza e i Ministeri delle finanze entrato in vigore nel luglio del 2005. Sulla base dei risultati dell'esercizio, il Consiglio Ecofin ha invitato a rafforzare la cooperazione tra le autorità interessate e assicurare la coerenza tra i meccanismi a presidio della stabilità finanziaria e gli sviluppi avvenuti nei mercati. Il Consiglio ha anche riaffermato l'importanza delle iniziative in corso da parte della Commissione europea per il rafforzamento del quadro europeo per la stabilità finanziaria e invitato il Comitato economico e finanziario a sviluppare procedure e, ove appropriato, principi generali per la risoluzione di crisi finanziarie cross-border.

Il Comitato per la vigilanza bancaria del Sistema europeo delle banche centrali (Banking Supervision Committee – BSC) e il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (Committee of European Banking Supervisors – CEBS) hanno congiuntamente formulato raccomandazioni finalizzate a rafforzare i meccanismi della cooperazione e dello scambio di informazioni in caso di crisi di natura sistemica con potenziali implicazioni cross-border, che interessino intermediari, mercati finanziari e infrastrutture.

La Commissione europea sta proseguendo gli approfondimenti sulle attività di normazione e di vigilanza prudenziale in Europa, in attuazione di quanto annunciato nel Libro bianco sulla politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010.

Lo scorso gennaio il gruppo per l'esame del funzionamento della procedura Lamfalussy (Inter-institutional Monitoring Group – IIMG) – composto da esperti designati dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio – ha pubblicato per la consultazione un rapporto in cui si propone, tra l'altro, di condurre approfondimenti sul funzionamento dei comitati di terzo livello e sull'attività di trasposizione delle norme comunitarie (cfr. nell'Appendice la voce del *Glossario*: Procedura Lamfalussy). Sotto il primo aspetto, il rapporto considera necessari maggiori progressi nella realizzazione di un metodo di vigilanza più omogeneo tra le autorità; sotto il secondo profilo, viene posto l'accento sulla rilevanza della pubblicità dei provvedimenti di recepimento nazionale delle norme comunitarie al fine di incentivare gli Stati membri a una coerente trasposizione di queste ultime e agevolare il confronto da parte del mercato delle norme nazionali. I risultati della consultazione forniranno elementi per l'elaborazione del rapporto finale che sarà presentato nell'autunno del 2007 nel contesto della revisione complessiva della procedura Lamfalussy.

Il BSC ha inoltre effettuato due approfondimenti sul coinvolgimento delle grandi banche europee nel mercato del private equity attraverso operazioni di leveraged buy-out e sugli effetti dei nuovi standard contabili sulla stabilità finanziaria.

L'indagine sul private equity, condotta su un campione di 30 banche europee e 11 succursali di banche internazionali insediate sulla piazza di Londra, mostra che – sebbene nel complesso l'esposizione delle banche non sia di entità tale da creare rischi sistemici – sussistono aspetti di vulnerabilità. Tra di essi, rilevano la crescente leva finanziaria e la complessità dei meccanismi di trasferimento del rischio di credito che richiedono alle banche di valutare attentamente i rischi di controparte e di mantenere adeguati processi di valutazione delle posizioni connesse con tali operazioni.

Il rapporto sulla valutazione degli standard contabili riconosce gli aspetti positivi degli IAS/IFRS ma individua anche alcune aree di preoccupazione. Sono richiamati l'accresciuta comparabilità e trasparenza dei bilanci e la disponibilità di segnali di early warning sulle esposizioni e sui rischi. Al

contempo sono segnalate, tra l'altro, la necessità di metodologie robuste per il calcolo del fair value e l'opportunità di prevedere un regime di accantonamenti che rifletta in modo adeguato le perdite attese relative a un dato portafoglio di crediti.

La normativa dell'Unione europea. – Nel 2006 si è concluso il processo di trasposizione in ambito comunitario della nuova regolamentazione prudenziale (Basilea II) con l'adozione delle direttive CE 14 giugno 2006, n. 48 e n. 49 relative rispettivamente all'accesso e all'attività degli enti creditizi e all'adeguatezza patrimoniale delle banche e delle imprese di investimento. In tali testi sono confluite, con modificazioni, le direttive 20 marzo 2000, n. 12 e 15 marzo 1993, n. 6, relative alle medesime materie, entrambe abrogate.

Nel settore dell'intermediazione mobiliare sono stati adottati nel corso dell'anno due provvedimenti relativi all'attuazione della direttiva MiFID: la direttiva CE 10 agosto 2006, n. 73, che disciplina l'organizzazione e le regole di comportamento degli intermediari; il regolamento CE 10 agosto 2006, n. 1287, relativo a taluni obblighi procedurali e informativi per gli intermediari che eseguono ordini per conto della clientela e alla trasparenza dei mercati. È stata altresì emanata la direttiva CE 19 marzo 2007, n. 16 di attuazione della direttiva CEE 20 dicembre 1985, n. 611, in materia di Organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), relativa agli attivi in cui possono essere investiti i patrimoni dei fondi comuni rientranti nel campo di applicazione della direttiva.

Nella prospettiva di migliorare la qualità e l'attendibilità dell'informazione finanziaria è stata approvata la direttiva CE 17 maggio 2006, n. 43 che detta una disciplina armonizzata della revisione legale dei conti annuali e consolidati delle società; disposizioni specifiche interessano le società quotate, le banche e gli altri intermediari.

La direttiva CE 2006/43 disciplina l'attività di revisione contabile, i criteri per il suo esercizio e le forme di controllo pubblico sulla stessa, anche al fine di elevarne gli standard di professionalità, onorabilità e indipendenza. Per società quotate, banche e intermediari è tra l'altro previsto l'obbligo, salvo deroghe, di istituire un apposito comitato per il controllo interno e la revisione contabile. Il termine di attuazione di tale direttiva negli Stati membri è il 29 giugno 2008.

Assume, inoltre, rilievo ai fini prudenziali la proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel settembre del 2006 sulla valutazione dell'acquisizione di partecipazioni rilevanti nel settore finanziario, la cui adozione formale è prevista per l'estate del 2007. L'obiettivo della disciplina è quello di stabilire regole chiare e uniformi per la valutazione dei progetti di acquisizione nei settori bancario, mobiliare e assicurativo.

L'aspetto più rilevante della proposta, che modifica le principali direttive settoriali, riguarda l'applicazione del principio dell'armonizzazione massima, che esclude la possibilità per gli Stati membri di imporre regole più stringenti. In particolare, l'emananda disciplina indica tassativamente, oltre alla procedura, ai termini del procedimento e alle soglie per la notifica alle autorità, i criteri di valutazione della qualità e della solidità finanziaria dell'acquirente.

Nell'aprile del 2007 il Parlamento europeo ha approvato la proposta di direttiva in materia di servizi di pagamento al dettaglio (Payment Services Directive – PSD). La direttiva, che si collega alla realizzazione di un'area unica per i pagamenti in euro (Single euro payments area – SEPA), mira a garantire una cornice giuridica unitaria per i servizi di pagamento retail in ambito comunitario, al fine di accrescere i livelli di trasparenza e di concorrenza per una più efficace tutela degli utenti finali. A tal fine la

direttiva consente anche a soggetti non finanziari (imprese commerciali o industriali quali, ad esempio, società telefoniche e della grande distribuzione) di offrire, in qualità di Payment Institution (PI) e in concorrenza con banche e Istituti di moneta elettronica (Imel) e intermediari finanziari, servizi di pagamento all'interno dell'Unione europea beneficiando del passaporto europeo.

Le PI potranno: svolgere tutte le tipologie di servizi di pagamento previste dalla direttiva (ad esempio trasmissione di fondi, esecuzione di bonifici, emissione di carte di credito e di debito); detenere, esclusivamente ai fini dell'esecuzione di transazioni di pagamento, disponibilità liquide della clientela e, utilizzando fondi diversi da quelli detenuti per conto della clientela, concedere prestiti connessi con la prestazione di servizi di pagamento, di durata non superiore ai 12 mesi. La direttiva prevede un regime di vigilanza prudenziale proporzionato alla complessità e rischiosità dell'attività svolta e basato su un capitale minimo iniziale, su misure di tipo organizzativo e su requisiti di adeguatezza patrimoniale.

Il Libro bianco in materia di fondi comuni di investimento, adottato nel novembre del 2006 dalla Commissione europea seguendo le linee tracciate nel Libro verde del 2005, individua le azioni necessarie per rafforzare il mercato interno nel settore della gestione collettiva del risparmio e stimolare la razionalizzazione e il recupero di margini di efficienza dell'industria.

Per il settore dei fondi comuni destinati al pubblico indistinto, è prevista la revisione di alcuni aspetti della direttiva CEE 1985/611 in materia di OICVM, con l'obiettivo di: i) agevolare la crescita dimensionale dei fondi comuni in Europa; ii) riconoscere alle società di gestione nuove opportunità operative su base transfrontaliera (ad esempio prevedendo la possibilità di istituire e gestire fondi comuni in Stati membri diversi dal proprio paese di origine). In merito ai fondi comuni non disciplinati dalla direttiva OICVM, la Commissione europea si è impegnata a condurre approfondimenti sui costi e i benefici connessi con l'eventuale armonizzazione delle discipline nazionali di talune tipologie di fondi comuni del settore retail (ad esempio fondi immobiliari) e sull'esigenza di eliminare gli ostacoli sull'offerta transfrontaliera solo per investitori qualificati dei fondi comuni alternativi (ad esempio i fondi di private equity e gli hedge fund).

L'attività dei Comitati di vigilanza. – L'azione del CEBS è stata volta a conseguire la convergenza delle prassi di vigilanza e a favorire l'applicazione coerente del nuovo regime di adeguatezza patrimoniale da parte degli Stati membri. Il Comitato è impegnato anche nell'attuazione delle raccomandazioni formulate dal Comitato per i servizi finanziari della UE (Financial Services Committee – FSC), che riguardano tra l'altro l'introduzione di procedure di conciliazione delle controversie tra autorità (*mediation*) e la previsione di meccanismi per la delega di compiti (*delegation*).

Nel marzo del 2007 è stato pubblicato per la consultazione il documento riguardante l'introduzione di meccanismi di soluzione non giudiziale delle controversie tra autorità, con riferimento all'applicazione della direttiva sull'adeguatezza patrimoniale e delle linee guida emesse dal CEBS. Le procedure previste, che si ispirano a quelle già introdotte nel settore mobiliare, sono di tipo conciliativo e hanno carattere volontario. Le decisioni finali non sono giuridicamente vincolanti.

Nel 2006 elevato impulso è stato dato alle attività volte a favorire la cooperazione tra le autorità impegnate nella vigilanza sui gruppi cross-border. Al fine di ridurre gli oneri derivanti dall'applicazione delle regole sull'adeguatezza patrimoniale alle componenti dei gruppi presenti nei diversi paesi sono stati avviati i lavori di confronto e scambio di esperienze tra i supervisor dei paesi europei, che stanno organizzando la propria attività attraverso appositi collegi nei quali si realizza la cooperazione tra autorità nazionali di vigilanza. Al gruppo del CEBS impegnato in tale attività (Subgroup on Operational Networks – SON) partecipano rappresentanti delle autorità competenti per la vigilanza consolidata

(home) e di quelle responsabili del controllo delle principali filiazioni insediate in altri paesi della UE (host) di un campione di dieci principali gruppi europei, tra i quali UniCredit.

L'attività del gruppo mira a identificare problemi e soluzioni comuni approfondendo le modalità concrete di cooperazione tra autorità, aspetti connessi con la convalida dei sistemi avanzati di misurazione dei rischi e con l'applicazione del processo di controllo prudenziale (secondo pilastro). Con riferimento al primo aspetto, il gruppo di lavoro ha condotto una prima ricognizione sul funzionamento dei collegi dei supervisori e, più in generale, sulla cooperazione tra Autorità di vigilanza home e host. L'analisi effettuata ha mostrato che alcuni collegi operano da diversi anni, in quanto istituiti in occasione della costituzione dei gruppi cross-border; gli altri sono stati formati più di recente, in relazione alle esigenze di un maggiore coordinamento tra autorità derivanti dall'attuazione della nuova disciplina sul capitale. È emersa inoltre un'ampia varietà di impostazioni, con riferimento, ad esempio, alla composizione dei collegi, alle modalità dello scambio di informazioni, alla frequenza degli incontri. Le differenze sono in parte riconducibili alle diverse strutture organizzative e operative dei gruppi bancari vigilati e ai metodi di vigilanza seguiti dalle varie autorità; lo scambio di esperienze dovrebbe gradualmente fare emergere una maggiore omogeneità delle prassi di vigilanza.

Il SON ha inoltre avviato riflessioni su alcune delle principali tematiche connesse con la convalida dei modelli avanzati previsti da Basilea II, ponendo a confronto i criteri adottati dalle singole Autorità di vigilanza. Tra i temi trattati rilevano l'allocazione dei compiti tra autorità home e autorità host nell'ambito dei collegi; la stima e la convalida dei parametri di rischio per i portafogli caratterizzati da un contenuto numero di default, la stima del tasso di perdita in condizioni di recessione economica.

Il Comitato è stato anche impegnato nella predisposizione di pareri alla Commissione. In materia di fondi propri sono state condotte due indagini. La prima è stata volta a verificare sia le modalità di attuazione delle norme sulla definizione di patrimonio di vigilanza sia le prassi seguite dagli operatori nell'emissione di strumenti di capitale innovativi; a fronte di uno sviluppo molto intenso di tali strumenti negli ultimi anni, sono emerse divergenze nel loro trattamento prudenziale. La seconda ricognizione ha riguardato gli strumenti ibridi di capitale; i risultati hanno confermato che, pur in presenza di una sostanziale omogeneità nelle caratteristiche economiche degli strumenti, permangono divergenze nel loro trattamento regolamentare, con particolare riguardo al limite di computabilità nel patrimonio.

In materia di grandi fidi gli approfondimenti del CEBS hanno riguardato: l'analisi della regolamentazione nazionale e delle prassi di vigilanza; le metodologie utilizzate dalle banche per la gestione e il controllo dei grandi fidi; l'analisi degli strumenti di attenuazione del rischio. I risultati degli approfondimenti mostrano un soddisfacente grado di omogeneità tra paesi, pur in presenza in taluni casi di diverse modalità di esercizio delle discrezionalità nazionali previste dalla legislazione europea.

Presso il Committee of European Securities Regulators (CESR) sono in corso approfondimenti in merito alla possibilità per gli OICVM di investire in derivati su indici di hedge fund. A tal fine, nel febbraio scorso, il CESR ha pubblicato per la consultazione un documento che delinea le caratteristiche che tali indici devono soddisfare in termini di diversificazione della loro composizione, di rappresentatività del settore di riferimento, di trasparenza e affidabilità.

La cooperazione bilaterale. – Nel 2006 e nei primi mesi del 2007 si è intensificata l'attività di cooperazione bilaterale tra la Banca d'Italia e le Autorità di vigilanza di altri paesi, anche alla luce del crescente grado di internazionalizzazione del sistema bancario italiano.

Sono stati siglati Memorandum of Understanding con le Autorità di Polonia e Serbia, paesi in cui le banche italiane detengono una quota di mercato pari a circa il 20 per cento. Si sono inoltre tenuti incontri, tra gli altri, con i rappresentanti delle Auto-

rità di vigilanza di Germania, Austria, Polonia, Francia e Paesi Bassi volti a rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni.

La normativa nazionale

Attuazione della legge sulla tutela del risparmio. – In attuazione della delega contenuta nell'art. 43 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (legge sulla tutela del risparmio; cfr. il capitolo della sezione E: *Il quadro normativo* nella Relazione sull'anno 2005), il decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 303, ha realizzato il coordinamento con la stessa del TUB e del TUF. Le disposizioni del decreto hanno consentito di razionalizzare il quadro normativo e risolvere alcuni profili critici, interpretativi e applicativi, posti dalla legge 262/2005.

Alcune misure incidono sulle competenze delle Autorità rafforzandone il criterio di riparto per finalità, secondo il quale sono attribuiti alla Banca d'Italia la cura della stabilità del sistema e i controlli sulla sana e prudente gestione degli intermediari; alla Consob i controlli sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti a tutela degli investitori; all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le competenze in materia di antitrust.

Il decreto, superando la previsione della legge sulla tutela del risparmio relativa all'adozione di un "atto unico", dispone che la Banca d'Italia e l'Autorità antitrust rilascino, entro il medesimo termine di sessanta giorni, distinti provvedimenti autorizzativi delle acquisizioni bancarie, ciascuna per i profili di propria competenza. Esso prevede inoltre che l'Autorità antitrust possa autorizzare, su richiesta della Banca d'Italia, intese per esigenze di funzionalità del sistema dei pagamenti e concentrazioni restrittive della concorrenza per ragioni di stabilità delle banche. Lo scorso 2 aprile è stato stipulato un protocollo di intesa tra le due Autorità a fini di coordinamento e di collaborazione, anche mediante scambio di informazioni.

Vengono espressamente esclusi dall'applicazione della disciplina di trasparenza prevista dal TUB e dai relativi controlli della Banca d'Italia la sottoscrizione e il collocamento di prodotti finanziari, anche se emessi da banche, nonché le operazioni e i servizi, anche bancari, che siano "componenti" di prodotti finanziari; tali fattispecie sono ora soggette alla disciplina di trasparenza del TUF e ai relativi controlli della Consob.

Anche il sistema di controllo sulle emissioni di valori mobiliari, di cui all'art. 129 del TUB, viene profondamente rivisto in un'ottica di semplificazione, liberalizzazione e maggiore coerenza con le finalità dell'azione della vigilanza, eliminando ogni ipotesi autorizzativa e preservando le esigenze di tipo informativo della Banca d'Italia con l'attribuzione a essa della facoltà di richiedere segnalazioni periodiche, dati e informazioni a carattere consuntivo.

Viene prevista la possibilità per il Presidente del CICR (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio) di invitare alle riunioni del Comitato, a fini consultivi, i Presidenti di altre Autorità per trattare argomenti connessi a profili di stabilità complessiva, trasparenza ed efficienza del sistema finanziario.

Altre significative misure introdotte dal decreto di coordinamento, anche per le ricadute sulla governance delle banche quotate, attengono alla disciplina degli emittenti contenuta nel TUF e sono volte a rafforzare l'efficacia dei controlli e a elevare il grado di tutela delle minoranze nelle società quotate.

Assumono rilievo, al riguardo: l'abolizione del voto a scrutinio segreto per l'elezione delle cariche sociali; il rafforzamento della presenza di amministratori indipendenti nei consigli di amministrazione; l'attribuzione alla Consob di poteri regolamentari in materia di elezione con voto di lista degli esponenti aziendali; l'eliminazione del requisito dell'iscrizione nel libro dei soci da almeno 6 mesi per il committente, al fine di agevolare la sollecitazione delle deleghe di voto.

Il decreto ritorna, infine, sulla materia dei conflitti di interesse nel settore bancario, già oggetto di intervento da parte della legge sulla tutela del risparmio, con modifiche migliorative del quadro normativo.

Il decreto restituisce maggiore flessibilità alla disciplina delle operazioni con parti correlate (art. 53 del TUB) e accresce al contempo l'efficacia della regolamentazione attraverso un più ampio rinvio alle fonti normative secondarie, in linea con l'impostazione delegificante del TUB, e l'attribuzione alla Banca d'Italia del potere di adottare provvedimenti specifici ove rilevi in concreto situazioni di conflitto di interessi. Quanto alla disciplina delle obbligazioni degli esponenti bancari (art. 136 del TUB), il decreto risolve alcune questioni applicative derivanti dall'ampliamento delle fattispecie rilevanti operato dalla legge 262/2005 escludendo dall'ambito di applicazione della norma alcune ipotesi (obbligazioni contratte tra società appartenenti al medesimo gruppo bancario e per operazioni sul mercato interbancario).

Con l'adozione del decreto legislativo 28 marzo 2007, n. 51, è stata data attuazione alla delega contenuta nella legge sulla tutela del risparmio per il recepimento della direttiva CE 4 novembre 2003, n. 71, relativa ai prospetti di offerta o di quotazione. La nuova disciplina, contenuta nel TUF, prevede, tra l'altro, l'attribuzione del passaporto europeo ai prospetti informativi che rispettano le condizioni minime armonizzate e che sono approvati dalle autorità competenti di uno Stato membro.

Recepimento della direttiva MiFID. – È in corso l'adeguamento della disciplina nazionale alla direttiva MiFID. Le nuove disposizioni, che troveranno applicazione dal 1° novembre 2007, mirano a promuovere l'integrazione dei mercati finanziari europei, estendendo il proprio ambito applicativo a nuovi servizi e strumenti finanziari e favorendo la concorrenza tra i diversi ambiti in cui vengono negoziati i titoli (mercati regolamentati, sistemi multilaterali di negoziazione, internalizzazione sistematica degli ordini).

La MiFID ha incluso la consulenza tra i servizi di investimento riservati a banche e imprese di investimento. Pertanto, mentre fino a oggi il servizio poteva essere prestato incidentalmente nell'ambito della prestazione di altri servizi di investimento (ad esempio, collocamento, gestione, negoziazione, esecuzione ordini), con le nuove regole la consulenza andrà dichiarata come tale al cliente e potrà essere remunerata separatamente.

Tale circostanza richiederà agli intermediari di distinguere la consulenza vera e propria (da prestare nel rispetto di tutte le disposizioni tipiche dei servizi di investimento) dalla fornitura al cliente di raccomandazioni generiche (attività che non configura servizio di investimento), ovvero dalla comunicazione di specifiche informazioni (per illustrare, ad esempio, i prodotti offerti).

La definizione di obblighi informativi e di regole di comportamento dell'intermediario, calibrati in ragione della natura del servizio prestato (consulenza e gestione di portafogli individuali da un lato, negoziazione e raccolta ordini dall'altro), della complessità degli strumenti finanziari e della categoria di appartenenza del cliente (clientela al dettaglio, clienti professionali, controparti qualificate), delinea una normativa flessi-

bile, aumenta la trasparenza nei rapporti con gli investitori e promuove una maggiore consapevolezza delle scelte di investimento.

La tutela della clientela, per quanto attiene alla gestione dei conflitti di interesse e al principio della best execution degli ordini, è affidata principalmente alla ricerca di idonee soluzioni organizzative da parte dell'intermediario, valorizzandone l'autonomia imprenditoriale.

Ai fini del recepimento della direttiva MiFID, il Ministero dell'Economia e delle finanze, nel marzo scorso, ha sottoposto a consultazione una bozza di decreto legislativo che reca una serie di modifiche alla disciplina degli intermediari e dei mercati contenuta nel TUF.

Per quanto attiene ai profili di vigilanza, il documento conferma il modello di ripartizione dei compiti di supervisione per finalità. Al fine di ridurre gli oneri per gli intermediari e razionalizzare la normativa secondaria, viene prevista la definizione di un protocollo di intesa tra la Banca d'Italia e la Consob e prospettata una competenza regolamentare congiunta delle due Autorità per la definizione dei requisiti organizzativi degli intermediari.

La nuova disciplina prudenziale (Basilea II). – Con il recepimento della nuova disciplina prudenziale si definisce un sistema organico di regolamentazione e supervisione incentrato sull'effettivo grado di esposizione al rischio degli intermediari e sulla capacità degli stessi di sviluppare idonee tecniche di gestione e controllo dei rischi nonché di adottare soluzioni organizzative coerenti con le caratteristiche e le strategie aziendali. Il recepimento ha richiesto l'adozione di una serie di atti normativi entro il termine, previsto dalle disposizioni comunitarie, del 31 dicembre 2006.

Modifiche ai testi unici bancario e della finanza sono state apportate dal decreto legge 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15.

Tra le principali novità vi è l'estensione del potere di vigilanza regolamentare, individuale e consolidato, della Banca d'Italia ai nuovi ambiti prudenziali. In particolare, la Banca d'Italia detta disposizioni riguardanti l'utilizzo da parte degli intermediari delle valutazioni del rischio di credito elaborate dalle agenzie di rating, a tal fine riconosciute idonee dalle Autorità di vigilanza, e dei sistemi interni di misurazione dei rischi per la determinazione dei requisiti patrimoniali, previa autorizzazione dell'Autorità di vigilanza competente (la Banca d'Italia ovvero l'Autorità estera nel caso di banche italiane sottoposte alla vigilanza consolidata di un altro Stato membro). Poteri regolamentari sono altresì previsti per l'informativa al pubblico da parte degli intermediari.

Anche gli strumenti correttivi per il perseguimento delle finalità prudenziali risultano ampliati in conformità con quanto previsto a livello comunitario: la Banca d'Italia può adottare provvedimenti specifici nei confronti di singole banche, riguardanti anche la restrizione delle attività o della struttura territoriale, nonché il divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria, e di distribuire utili o altri elementi del patrimonio.

La nozione di gruppo bancario viene allineata a quella comunitaria: la presenza di una banca in un gruppo, al cui vertice vi sia una società finanziaria, diviene elemento sufficiente per l'applicazione della vigilanza consolidata, sempre che nel gruppo abbia rilevanza determinante la componente finanziaria. Nel TUF viene introdotta la previsione di una vigilanza consolidata sul gruppo di imprese di investimento analoga a quella bancaria.

Vengono rafforzati gli obblighi di collaborazione delle Autorità di vigilanza degli Stati comunitari, già stabiliti dal TUB per l'esercizio della vigilanza nei confronti di

gruppi cross-border e previsti obblighi di informazione, in caso di situazioni potenzialmente lesive della stabilità del sistema finanziario, al Ministero dell'Economia e delle finanze e alle competenti autorità monetarie degli altri Stati.

I poteri regolamentari e di intervento relativi agli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB vengono allineati a quelli previsti per le banche nella prospettiva di realizzare l'equivalenza tra i relativi sistemi di vigilanza, posta dalle norme comunitarie come condizione per l'equiparazione del trattamento prudenziale.

Al decreto legge 297/2006 hanno fatto seguito, il 27 dicembre del 2006, il provvedimento assunto, su proposta della Banca d'Italia, in via d'urgenza, dal Ministro dell'Economia e delle finanze, Presidente del CICR, e le disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia.

Il provvedimento del Ministro individua i criteri generali della nuova disciplina prudenziale, demanda alla Banca d'Italia l'emanazione delle disposizioni attuative e di carattere tecnico, esercita alcune facoltà rimesse dalle norme comunitarie alla discrezionalità degli Stati membri.

Riguardo a queste ultime il decreto ministeriale, in particolare, prevede: i) l'attenuazione delle regole prudenziali a livello individuale per le banche che appartengono a gruppi che rispettano i requisiti su base consolidata; ii) il riconoscimento a fini prudenziali di "sistemi di protezione istituzionale", basati su accordi contrattuali mediante i quali le banche aderenti si proteggono reciprocamente dal rischio di default; iii) la possibilità di sottoporre gli intermediari finanziari di cui all'art. 107 del TUB a un regime di vigilanza equivalente a quello delle banche per poterle equiparare anche il trattamento prudenziale; iv) l'introduzione di soglie dimensionali o di specializzazione operativa delle banche per l'accesso a metodologie di calcolo del requisito patrimoniale a fronte del rischio operativo diverse da quella "base". Il decreto rimette inoltre alla Banca d'Italia il compito di definire le caratteristiche delle partecipazioni assunte da una holding finanziaria ai fini della individuazione della capogruppo e della definizione del perimetro del gruppo bancario in modo da evitare sovrapposizioni con la vigilanza di altri settori (ad esempio assicurazioni, conglomerati finanziari).

Le "Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche" (circolare della Banca d'Italia 27 dicembre 2006, n. 263) contengono il nuovo quadro organico delle disposizioni prudenziali. Esse sono state predisposte a seguito di un'approfondita fase di consultazione pubblica, dei cui esiti si è tenuto conto anche al fine di contenere gli oneri per i destinatari della disciplina.

In considerazione della facoltà degli intermediari, prevista a livello comunitario, di continuare ad applicare per il 2007 il regime prudenziale precedente, le relative disposizioni contenute nella circolare della Banca d'Italia 21 aprile 1999, n. 229, restano in vigore sino alla fine del 2007; fa eccezione la nuova disciplina del patrimonio di vigilanza, che trova immediata applicazione.

Tra le principali novità della disciplina del patrimonio di vigilanza si sottolinea l'aumento del limite di computabilità degli strumenti innovativi di capitale dal 15 al 20 per cento del patrimonio di base; sulla base delle maggiori opportunità offerte dalla riforma del diritto societario, tali strumenti possono essere ora emessi direttamente dalle banche italiane, senza necessità di ricorso a un veicolo di diritto estero.

I nuovi requisiti patrimoniali (primo pilastro) fronteggiano i rischi tipici dell'attività bancaria e finanziaria: di credito, di controparte, di mercato e operativi. Sono previste metodologie alternative di calcolo caratterizzate da livelli crescenti di complessità nella gestione e nella misurazione dei rischi, nonché da requisiti più stringenti in termini organizzativi e di controllo. Le nuove regole rafforzano il legame tra profili patrimoniali e organizzativi e assegnano agli organi di governo societario un ruolo fondamentale nella gestione e nel controllo dei rischi.

Nel caso di gruppi bancari con filiazioni in più Stati membri, per l'autorizzazione all'utilizzo dei sistemi interni relativi a tutte le metodologie avanzate è prevista una decisione congiunta da parte delle Autorità di vigilanza interessate; in caso di mancato accordo, la decisione assunta dall'Autorità di vigilanza competente a livello consolidato è vincolante per tutto il gruppo.

Il requisito patrimoniale complessivo è la somma dei requisiti relativi alle singole tipologie di rischio. A condizione che il requisito complessivo sia rispettato a livello consolidato, le banche appartenenti a gruppi bancari possono beneficiare di una riduzione del 25 per cento del requisito patrimoniale complessivo, applicabile su base individuale.

Per quanto riguarda il secondo pilastro, in attuazione del principio di proporzionalità, gli intermediari sono distinti in tre classi che identificano, in linea generale, operatori di diversa dimensione e complessità operativa. Le disposizioni individuano le fasi del processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale da parte delle banche, la periodicità, i principali rischi da sottoporre a valutazione, fornendo per alcuni di essi indicazioni su metodologie semplificate di calcolo. All'Autorità di vigilanza spetta il compito di riesaminare il processo di autovalutazione, verificarne la coerenza dei risultati, formulare un giudizio complessivo sulla banca e attivare, ove necessario, le opportune misure correttive.

Per gli obblighi di informativa al pubblico (terzo pilastro) sono stati previsti appositi quadri sinottici in cui sono classificate le informazioni di carattere quantitativo e qualitativo che gli intermediari devono pubblicare. La disciplina individua le modalità e la frequenza della pubblicazione, le relative deroghe, nonché i controlli da effettuare sulle informazioni da rendere al pubblico.

Le innovazioni riguardanti la disciplina sulla concentrazione dei rischi, fermi restando i limiti fissati dalla normativa sui grandi fidi, attengono soprattutto alla quantificazione delle posizioni di rischio – da effettuare per tutte le banche secondo la metodologia standardizzata per il rischio di credito – e alle modalità di riconoscimento delle tecniche di mitigazione del rischio.

Per le imprese di investimento (SIM), le direttive comunitarie prevedono, nell'ottica di assicurare parità di trattamento tra intermediari che svolgono medesime attività, la stessa disciplina prudenziale applicabile alle banche, con talune deroghe. Nel gennaio del 2007 è stato sottoposto a consultazione un documento contenente alcuni aspetti specifici del trattamento prudenziale delle SIM a integrazione delle indicazioni già fornite in via generale con i documenti di consultazione del 2006 relativi alle banche, alle SIM e agli altri intermediari finanziari; la Banca d'Italia intende avvalersi della possibilità prevista dalla direttiva CE 2006/48 di adottare un regime prudenziale differenziato per le SIM. In particolare, sono stabiliti differenti requisiti patrimoniali in relazione alla natura e complessità delle attività svolte e quindi ai rischi a cui le SIM risultano essere esposte.

Nell'aprile scorso la Banca d'Italia ha sottoposto a consultazione una bozza di istruzioni di vigilanza prudenziale per gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB. Anche per tali intermediari le nuove istruzioni mirano a realizzare un regime di vigilanza basato su tre pilastri, equivalente a quello previsto per le banche e modulato in funzione delle caratteristiche operative degli intermediari finanziari.

Le relazioni intermediari-clientela. – Anche il settore bancario è stato interessato dalle misure per il rilancio economico e sociale promosse dal Governo (cosiddette liberalizzazioni) nella prospettiva di accrescere la concorrenza tra intermediari e assicurare una maggiore tutela della clientela.

Il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è intervenuto sulla disciplina delle variazioni unilaterali delle condizioni nei contratti bancari (*jus variandi*), riformulando l'articolo 118 del TUB e introducendo un generale diritto del cliente di recedere, senza penalità né spese di chiusura, dai contratti di durata. La nuova norma, escludendo la possibilità di comunicazioni generalizzate, stabilisce che qualsiasi variazione unilaterale sia comunicata al cliente secondo particolari modalità e con preavviso minimo di trenta giorni.

In relazione ai problemi applicativi posti dalla disposizione in commento, il Ministero dello Sviluppo economico ha fornito alcuni chiarimenti con lettera del 21 febbraio 2007 indirizzata all'ABI e al Consiglio nazionale consumatori e utenti. Il Ministero ha, tra l'altro, chiarito che: non comportano una modifica ai sensi dell'art. 118 del TUB le variazioni di tasso conseguenti all'andamento di parametri di riferimento indicati nel contratto la cui determinazione è sottratta alla volontà delle parti (ad esempio Euribor); la disposizione contenuta nel comma 4 dell'art. 118 del TUB non è da intendersi come un obbligo per l'intermediario di effettuare variazioni dei tassi in conseguenza di decisioni di politica monetaria bensì indica le modalità che l'intermediario deve seguire se decide di effettuare variazioni della struttura dei tassi in tale circostanza; il generale diritto di recesso, senza penalità e spese, è applicabile ai contratti di durata per i quali non vi sia incompatibilità, sul piano causale, con la possibilità per una delle due parti di porre liberamente fine al rapporto (ad esempio conto corrente, deposito titoli, apertura di credito, bancomat, carta di credito).

Un secondo intervento, il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, incide sulla disciplina delle penali di estinzione anticipata o parziale dei mutui e sulla cosiddetta portabilità di mutui, aperture di credito o altri contratti di finanziamento; è prevista, inoltre, l'automatica cancellazione dell'ipoteca iscritta a garanzia di obbligazioni derivanti da contratti di mutuo alla data di avvenuta estinzione dell'obbligazione garantita.

In particolare, viene disposta la nullità del patto con cui si conviene che il mutuatario che richiede l'estinzione anticipata o parziale di mutui per l'acquisto o la ristrutturazione di immobili sia tenuto a una determinata prestazione nei confronti del mutuante; per i contratti di mutuo stipulati prima dell'entrata in vigore del decreto, è rimessa a un accordo tra l'ABI e le associazioni dei consumatori la definizione dell'importo massimo di tali penali. L'accordo è intervenuto in data 2 maggio 2007. Quanto al diritto di surrogazione da parte del debitore, ossia alla facoltà del mutuatario di sostituire il creditore con un altro che subentra nelle garanzie del primo (cosiddetta portabilità del mutuo), viene stabilito che esso non può essere precluso dalla non esigibilità del credito o dalla previsione di un termine a favore del creditore ed è sancita la nullità di ogni patto con il quale si impedisca o si renda oneroso per il debitore l'esercizio di tale facoltà.

La compliance. – Sulla base di riflessioni condotte a livello nazionale e internazionale si è rilevata l'esigenza di rafforzare i presidi per assicurare la piena osservanza da parte degli intermediari del complesso delle disposizioni riguardanti l'attività svolta e, in particolare, le relazioni con la clientela. In tale contesto la Banca d'Italia ha diffuso un documento per la consultazione relativo alle modalità di gestione e controllo del rischio di incorrere in sanzioni, perdite finanziarie o danni di reputazione in conseguenza di violazioni di norme legislative, regolamentari o di autoregolamentazione (rischio di *compliance*).

La disciplina proposta, destinata a integrare il sistema dei controlli interni delle banche, rimette in ampia misura all'autonomia organizzativa degli intermediari l'individuazione delle soluzioni più

idonee per fronteggiare tale tipologia di rischio. Si richiedono, in ogni caso, l'istituzione di una apposita funzione, indipendente e dotata di adeguate risorse, incaricata della gestione di tale rischio, l'individuazione di un responsabile aziendale, una chiara e formalizzata definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti coinvolti. Agli organi amministrativi e di controllo sono attribuiti compiti generali di indirizzo e supervisione.

La funzione di compliance è chiamata a svolgere un ruolo complementare rispetto al sistema di gestione dei rischi previsto dalla nuova regolamentazione prudenziale essendo rivolta, soprattutto in un'ottica preventiva, a presidiare rischi non prettamente finanziari, soprattutto legali e reputazionali. La disciplina è stata sottoposta anche alla Consob, per i profili relativi ai servizi di investimento, nella prospettiva del coordinamento con le disposizioni di recepimento della MiFID.

Semplificazione normativa. – Coerentemente con gli indirizzi consolidati anche in ambito internazionale in tema di *better regulation*, la Banca d'Italia è impegnata in un processo di revisione delle disposizioni di vigilanza al fine di eliminare vincoli e oneri per gli intermediari derivanti da istituti non armonizzati e, più in generale, per semplificare e razionalizzare la regolamentazione e l'attività di supervisione.

Si inscrivono in tale contesto l'abolizione dell'obbligo di informativa preventiva in caso di acquisizione di una partecipazione di controllo al capitale delle banche e la semplificazione delle procedure di accertamento delle modifiche statutarie e di apertura di succursali da parte delle banche.

Per quanto concerne gli statuti, il provvedimento di accertamento viene rilasciato sulla base di un progetto approvato dall'organo amministrativo e comunicato alla Banca d'Italia; l'efficacia del provvedimento, ove non siano riscontrati motivi di contrasto con la sana e prudente gestione, è condizionata alla conformità della deliberazione assembleare al progetto autorizzato. In materia di insediamento di nuove succursali, il sistema di tipo autorizzativo viene sostituito, in un'ottica di liberalizzazione delle scelte aziendali di sviluppo territoriale, dalla previsione di obblighi di mera informativa preventiva, con possibilità per la Banca d'Italia di avviare d'ufficio un procedimento amministrativo diretto a vietare l'apertura ove siano rilevati profili di problematicità.

In materia di raccolta in titoli delle banche è stata rimossa la previsione di una durata minima dei certificati di deposito e dei buoni fruttiferi bancari, al fine di favorire lo sviluppo dei mercati degli strumenti di debito di breve termine, avuto riguardo in particolare all'avvio di un mercato europeo all'ingrosso di tali strumenti (cosiddetto Short Term European Paper – STEP).

La Banca d'Italia ha inoltre avviato una generale riconsiderazione delle disposizioni di vigilanza che condurrà a una semplificazione e riduzione dei procedimenti amministrativi, in particolare di quelli di tipo autorizzativo.

Riforma dei confidi. – Il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha introdotto una riforma organica della disciplina dei confidi prevedendo, tra l'altro, che essi possano assumere, oltre alla veste tradizionale di soggetti iscritti nell'elenco di cui all'art. 106 del TUB, anche quella di intermediari finanziari vigilati ex art. 107 del TUB o di banche cooperative confidi. Disposizioni attuative in materia saranno emanate dal Ministro dell'Economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia, che ha sottoposto a consultazione un documento concernente la normativa secondaria applicabile a entrambe le tipologie di confidi. Lo schema di disciplina fa ampio riferimento alle vigenti disposizioni in materia di intermediari finanziari vigilati e di banche di credito cooperativo, con opportuni adattamenti per tener conto delle specificità operative e strutturali che caratterizzano i confidi.

Al fine di computare nel patrimonio di vigilanza alcune poste patrimoniali tipiche dei confidi (contributi pubblici) verrebbe precisato che esse devono essere pienamente disponibili e stabili; per le banche confidi sarebbe previsto un ambito di competenza territoriale provinciale; allo scopo di assicurare il più favorevole trattamento prudenziale previsto per le banche ai crediti verso i confidi che assumeranno la veste di intermediari vigilati ex art. 107 del TUB e alle garanzie da questi rilasciate, verrebbe loro richiesto (come agli altri intermediari iscritti nell'elenco speciale) il rispetto di requisiti patrimoniali minimi che, pur ispirandosi al modello bancario, tengano conto delle più ridotte possibilità operative degli stessi (cosiddetta vigilanza prudenziale equivalente).

Partecipazioni detenibili dalle banche. – La Banca d'Italia ha formulato una proposta al CICR per una revisione delle vigenti Istruzioni di vigilanza in materia di partecipazioni detenibili dalle banche.

La nuova disciplina tenderebbe ad adeguare la normativa nazionale agli standard comunitari, semplificando le procedure di acquisizione di partecipazioni in imprese finanziarie e assicurative ed estendendo notevolmente, allineandoli alle soglie comunitarie, i limiti all'investimento in capitale di rischio di imprese non finanziarie. A fronteggiare i rischi connessi con le più ampie opportunità di acquisizione di partecipazioni industriali e i pericoli di commistione e di conflitti di interesse concorreranno le più sofisticate tecniche di misurazione e gestione del rischio sviluppate dagli intermediari e fatte proprie dalla regolamentazione prudenziale, l'introduzione di specifici presidi in termini di governance e di trasparenza, una nuova disciplina dei fidi ai soggetti collegati attuativa del riformulato art. 53 del TUB.

Le obbligazioni bancarie garantite. – La disciplina delle obbligazioni bancarie garantite (covered bond), contenuta nella legge 30 aprile 1999, n. 130, sulla cartolarizzazione dei crediti, rinvia, per la sua attuazione, a un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze e alle disposizioni delle Autorità creditizie.

Le obbligazioni bancarie garantite sono titoli, già diffusi nel panorama internazionale, che consentono, grazie all'elevata qualità della garanzia che li assiste, di ridurre i costi di raccolta degli intermediari e di conseguire alcuni vantaggi riconosciuti dalla normativa comunitaria: ponderazione ridotta ai fini prudenziali; ampliamento dei limiti all'investimento degli OICR; stanziabilità nelle operazioni con l'Eurosistema.

Lo schema operativo prescelto dal legislatore nazionale prevede la cessione, da parte di una banca a una società veicolo, di attivi di elevata qualità creditizia (crediti ipotecari e verso pubbliche amministrazioni) e l'emissione da parte di una banca, anche diversa dalla cedente, di obbligazioni garantite dalla società veicolo a valere sugli attivi acquistati e costituiti in un patrimonio separato.

Il regolamento ministeriale, adottato con decreto 14 dicembre 2006, n. 310, disciplina la tipologia delle attività cedibili e di quelle utilizzabili per la successiva integrazione, il rapporto massimo tra le obbligazioni bancarie garantite e le attività cedute, le caratteristiche della garanzia rilasciata dalla società cessionaria. Nell'aprile scorso il Ministro dell'Economia e delle finanze, Presidente del CICR, su proposta della Banca d'Italia, ha emanato un decreto d'urgenza recante ulteriori criteri di carattere generale sull'emissione dei covered bond. In data 15 maggio 2007 la Banca d'Italia ha emanato le relative Istruzioni di vigilanza.

La disciplina è volta ad assicurare la sana e prudente gestione delle banche, tenuto conto della complessità tecnica delle operazioni e dell'ammontare elevato delle emissioni; a proteggere i creditori diversi dai portatori delle obbligazioni bancarie garantite; a favorire la fiducia del mercato nella sua fase di avvio. A tali fini si prevede che le banche emittenti i titoli o cedenti gli attivi a garanzia possiedano requisiti dimensionali, riferiti all'entità dei

mezzi patrimoniali, e capacità di assorbimento dei rischi. Ulteriori disposizioni riguardano: i limiti prudenziali alla cessione di attivi bancari; l'organizzazione e i controlli interni sulle operazioni; i flussi informativi relativi alle operazioni per lo svolgimento dei controlli sulle stesse e per la conoscenza della situazione di rischio degli intermediari e del sistema.

Raccolta del risparmio dei soggetti non bancari. – Nello scorso mese di marzo sono state aggiornate le Istruzioni di vigilanza in materia di raccolta del risparmio dei soggetti non bancari, attuative dell'art. 11 del TUB. Le istruzioni, che integrano per limitati aspetti le deliberazioni CICR del 19 luglio 2005 e del 22 febbraio 2006 (cfr. *Relazione al Parlamento e al Governo*, I, 2006), recano, tra l'altro, indicazioni circa la nozione di raccolta del risparmio e fissano limiti specifici alla raccolta mediante strumenti finanziari per gli intermediari che svolgono attività di concessione di finanziamenti tra il pubblico (il patrimonio per gli intermediari iscritti nell'elenco ex art. 106 del TUB; il doppio o, se quotati, il quintuplo del patrimonio per gli intermediari di cui all'art. 107 del TUB).

I CONTROLLI

Linee di sviluppo

Le innovazioni del quadro normativo e regolamentare e il crescente grado di convergenza internazionale delle prassi di vigilanza hanno dato avvio a un processo di adeguamento degli indirizzi dell'attività di supervisione e dei metodi e delle procedure di svolgimento dei controlli. La nuova regolamentazione prudenziale consente la scelta tra una pluralità di metodi di calcolo dei requisiti, di diversa complessità, richiedendo agli intermediari di sviluppare validi sistemi di gestione e di controllo dei rischi e di dotarsi di affidabili assetti organizzativi e di governo societario.

La quasi totalità delle banche e dei gruppi bancari nazionali si è avvalsa della facoltà, prevista dalla direttiva comunitaria sull'adeguatezza patrimoniale, di continuare ad applicare fino all'inizio del 2008 il previgente regime prudenziale, per potersi adeguare gradualmente ai più elevati standard previsti dalla nuova disciplina. La stessa facoltà è stata esercitata dalle SIM, alle quali si applica un analogo regime prudenziale. Per alcuni operatori, l'adeguamento al nuovo quadro prudenziale è reso più complesso dalla realizzazione di importanti processi di aggregazione.

Il criterio di proporzionalità dei mezzi rispetto all'obiettivo, che informa ampie parti del nuovo quadro regolamentare, richiede un più stretto legame tra l'azione di supervisione e l'effettiva rischiosità degli intermediari, anche al fine di minimizzare gli oneri per i soggetti vigilati. L'azione di vigilanza lascia ampia autonomia alle scelte imprenditoriali, verificando che gli intermediari mantengano mezzi patrimoniali adeguati a fronteggiare i rischi e stimolando la ricerca di più elevati livelli di efficienza, con benefici per l'intero sistema economico.

In base alla nuova regolamentazione sul processo di controllo prudenziale, dal prossimo anno la Vigilanza sarà chiamata a svolgere un'articolata attività di revisione e valutazione della situazione aziendale degli intermediari (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP). Questa attività, che si baserà sul confronto con i soggetti vigilati, comprende il riesame del processo con cui gli intermediari effettueranno l'autovalutazione della pro-

pria adeguatezza patrimoniale attuale e prospettica (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP). Nell’ambito dello SREP, la Vigilanza analizzerà il profilo di rischio della banca e del gruppo, tenuto conto dei meccanismi di controllo e di mitigazione dei rischi adottati, e verificherà l’osservanza del complesso delle regole prudenziali, al fine di formulare un giudizio complessivo sull’intermediario e di adottare, se necessario, adeguate misure correttive. In applicazione del principio di proporzionalità, le modalità di esercizio dello SREP saranno correlate alla rilevanza e alle caratteristiche degli intermediari.

Nel quadro delle nuove norme prudenziali e delle linee guida comunitarie, si intensificano gli scambi di informazioni e le iniziative di coordinamento tra la Banca d’Italia e le altre Autorità di vigilanza estere competenti su gruppi con rilevante operatività cross-border. Si assiste a un progressivo consolidamento del ruolo e dell’organizzazione dei “collegi di supervisor” che, coordinati dall’Autorità responsabile della vigilanza consolidata (home supervisor), definiscono in concreto compiti e ruoli delle diverse Autorità nazionali interessate (host supervisor). In questo contesto, si vanno sviluppando forme di collaborazione e coordinamento flessibili e informali.

Per migliorare efficacia ed efficienza dei controlli e dare concreta applicazione al principio di proporzionalità, è stata avviata la revisione dei sistemi utilizzati dalla Banca d’Italia per la valutazione degli intermediari. I modelli per l’analisi dei singoli intermediari saranno adeguati alle innovazioni introdotte dalla regolamentazione e dalle linee guida formulate in ambito comunitario, riguardanti sia la più ampia gamma di rischi da considerare sia i criteri di valutazione dell’esposizione e dei relativi fattori di mitigazione.

Nel corso del 2006, la Banca d’Italia ha sviluppato una metodologia di analisi del rischio di tasso di interesse sul portafoglio bancario coerente con le indicazioni del Comitato di Basilea e della nuova disciplina prudenziale. È in corso la revisione dei processi di analisi dei bilanci bancari, anche alla luce delle novità introdotte dagli IAS/IFRS.

La revisione dei modelli di analisi perseguirà un collegamento più strutturato e sistematico tra l’analisi dei rischi dei singoli intermediari, specie degli operatori aventi rilievo sistemico (analisi microprudenziale), e l’analisi dei rischi del sistema finanziario nel suo complesso (analisi macroprudenziale), con l’obiettivo di affinare le valutazioni della Banca d’Italia sul grado di stabilità e di vulnerabilità del sistema finanziario nazionale e accrescere l’efficacia della complessiva azione di supervisione.

Le esigenze informative connesse con i nuovi approcci di analisi sono parte del progetto di revisione organica della matrice dei conti bancari, coerente con gli schemi comuni definiti a livello europeo per le segnalazioni statistiche di bilancio e prudenziali. Il progetto è orientato alla semplificazione e al contenimento degli oneri per gli intermediari. Adeguamenti riguarderanno anche le ispezioni presso gli intermediari; in linea con i principi delineati, saranno meglio demarcati perimetro e oggetto delle stesse e ampliate le tipologie di accertamento, proseguendo nella differenziazione in funzione della complessità e della dimensione degli intermediari.

Nei confronti degli intermediari medio-piccoli o caratterizzati da un alto grado di specializzazione, l’ispezione sarà in prevalenza volta ad analizzare la complessiva situazione aziendale; per i gruppi medio-grandi l’esame sarà invece mirato a talune aree di rischio o a specifici profili gestionali, nell’ambito di un piano pluriennale di verifiche. Si svolgeranno, inoltre, accertamenti brevi di follow-up, per appurare l’efficacia degli interventi correttivi assunti dagli intermediari su sollecitazione della Vigilanza e visite tese a corrispondere a specifiche esigenze conoscitive (accessi connessi con le diverse

fasi del processo di validazione dei sistemi avanzati di gestione dei rischi) o per approfondire temi di interesse per l'attività di vigilanza nei confronti di più intermediari.

Saranno inoltre ridefiniti i percorsi di indagine ispettiva, che verranno centrati sull'analisi dei rischi e dei presidi organizzativi adottati, nel rispetto del principio di proporzionalità e ricercando una stretta integrazione tra attività ispettiva e a distanza.

Alcuni interventi tesi a rendere più chiara e organica la rappresentazione agli intermediari delle risultanze ispettive sono stati realizzati di recente con l'intento di favorire l'instaurarsi di una costruttiva dialettica con i soggetti ispezionati.

In particolare, sono stati separati i rilievi di natura gestionale, volti a fornire una sintesi dei principali profili esaminati e delle valutazioni a cui si è pervenuti, da quelli di mancato rispetto del dettato normativo regolamentare, per favorire un'illustrazione più oggettiva e documentata delle contestazioni eventualmente mosse.

Nelle valutazioni di stabilità e di efficienza dei soggetti vigilati, hanno assunto crescente rilievo le scelte in materia di governo societario, che devono assicurare trasparenza dei processi decisionali e adeguati livelli di dialettica interna, tenendo anche conto delle più ampie opportunità offerte dall'ordinamento riguardo ai modelli di amministrazione e di controllo. La loro efficacia sarà oggetto di verifica nel tempo, sulla base dei concreti risultati conseguiti.

La tutela degli utenti dei servizi bancari e finanziari, anche per i riflessi dei profili reputazionali sulla stabilità degli intermediari, assume particolare rilevanza tra gli obiettivi della vigilanza. Alle verifiche condotte per esaminare il rispetto delle regole vigenti in materia, si affiancano le frequenti sollecitazioni alla correttezza dei rapporti tra intermediari e alla trasparenza delle condizioni praticate. In tale ambito, è stata avviata una nuova indagine sui costi dei servizi bancari dopo quella effettuata nel 2005 (cfr. il capitolo della sezione F: *Promozione e tutela della concorrenza nel settore del credito* nella Relazione sull'anno 2005).

I controlli sull'adeguamento delle banche ai requisiti previsti dalla nuova disciplina prudenziale

Le scelte dei metodi di calcolo dei requisiti di capitale devono essere coerenti con il grado di complessità operativa dei singoli intermediari. Mentre gli operatori di medie e piccole dimensioni sono prevalentemente orientati verso l'adozione di metodologie standardizzate, alcuni gruppi creditizi di maggiori dimensioni – rappresentativi di una quota significativa del mercato bancario nazionale – hanno effettuato investimenti per l'adozione di sistemi avanzati di misurazione dei rischi.

L'utilizzo da parte delle banche dei propri sistemi interni di misurazione dei rischi per la determinazione dei requisiti patrimoniali minimi a fronte dei rischi di credito, di mercato e operativi richiede la preventiva autorizzazione della Vigilanza, il cui rilascio è subordinato alla verifica del rispetto di requisiti organizzativi e quantitativi.

Il processo di riconoscimento dei sistemi interni da parte della Banca d'Italia si articola in diverse fasi. In considerazione dell'elevata complessità e del rilevante impatto organizzativo di tali sistemi, le banche possono presentare i progetti relativi all'adozione dei metodi interni anche prima dell'inoltro formale della richiesta di autorizzazione,

dando vita a una fase di confronto con la Vigilanza. Dopo il rilascio dell'autorizzazione, la Banca d'Italia verifica il mantenimento nel tempo dei requisiti richiesti.

Nel corso dell'ultimo biennio, si è intensificato il confronto con gli intermediari che hanno avviato da tempo progetti di sviluppo di sistemi interni di calcolo dei requisiti nella prospettiva dell'entrata in vigore delle nuove norme. Nella seconda metà del 2006 e nei primi mesi del 2007, la complessità dei processi di aggregazione che hanno coinvolto alcuni gruppi bancari ha comportato la necessità di rivedere i tempi di realizzazione dei progetti iniziali.

Con riferimento all'area dell'intermediazione finanziaria, la regolamentazione prevede da tempo la possibilità per le banche di utilizzare modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali per il rischio di mercato, in alternativa al metodo standardizzato. Tre sono i gruppi italiani autorizzati a utilizzare a fini prudenziali i sistemi interni di misurazione dei rischi di mercato.

L'estensione ai rischi di credito e operativo del procedimento di autorizzazione all'utilizzo dei sistemi interni di misurazione dei rischi, già previsto dalla regolamentazione con riferimento ai rischi di mercato, ha richiesto all'Organo di vigilanza adeguamenti metodologici, organizzativi e informativi. L'attività istruttoria per l'assunzione di provvedimenti di riconoscimento dei modelli interni richiede la valutazione di un'ampia gamma di informazioni e la formulazione di giudizi relativi ad aree a contenuto fortemente tecnico.

Riguardo al metodo standardizzato per il calcolo del requisito a fronte del rischio di credito è previsto il riconoscimento dei rating rilasciati da agenzie di valutazione del merito di credito (External Credit Assessment Institution - ECAI) ai fini della determinazione delle ponderazioni delle attività di rischio detenute dalle banche. Il riconoscimento viene effettuato in base a una rigorosa verifica di requisiti che riguardano la metodologia utilizzata per la definizione dei giudizi (oggettività, indipendenza, revisione periodica, trasparenza) e le valutazioni che ne conseguono (credibilità e trasparenza). Alcune istanze sono già state presentate.

Nell'ambito delle attività di supervisione connesse con l'applicazione della nuova disciplina prudenziale ha preso avvio un confronto con la Federazione italiana delle banche di credito cooperativo riguardo ai requisiti necessari per il riconoscimento di un "sistema di tutela istituzionale" tra le banche della categoria volto a prevenire o evitare la crisi delle aderenti mediante la protezione reciproca contro i rischi di illiquidità e di insolvenza. Le previsioni regolamentari relative a tali sistemi, di derivazione comunitaria, si basano sull'esperienza di sistemi di garanzia istituiti in altri paesi da network di banche cooperative e consentono, a determinate condizioni, di estendere alle esposizioni fra le banche aderenti il trattamento prudenziale riconosciuto alle esposizioni tra banche appartenenti a un medesimo gruppo bancario.

I rapporti con altre Autorità di vigilanza e organismi istituzionali

A seguito delle procedure di consultazione e collaborazione avviate nel 2005 e degli accordi formalizzati con le altre Autorità di vigilanza estere si sono sviluppati i rapporti riguardanti i gruppi bancari nazionali con significativi insediamenti all'estero per i quali la Banca d'Italia è responsabile della vigilanza consolidata (UniCredit e Intesa Sanpaolo). In questa fase, i lavori dei collegi dei supervisori si sono sviluppati su due livelli riguardanti, rispettivamente, lo svolgimento delle ordinarie attività di controllo sui rischi e sulla complessiva situazione aziendale e i processi di riconoscimento dei sistemi interni di calcolo dei requisiti patrimoniali.

Riguardo al primo aspetto, la Banca d'Italia ha perseguito lo sviluppo di un'adeguata circolarità informativa tra le autorità interessate, provvedendo a trasmettere riferimenti sulle valutazioni formulate a livello consolidato sui gruppi vigilati e attivandosi per acquisire analoghe informazioni sulle controllate estere da parte delle autorità locali. La qualità dei flussi informativi scambiati assume particolare rilevanza anche per lo svolgimento del processo di controllo prudenziale previsto dal secondo pilastro. Per quanto concerne il riconoscimento dei sistemi interni di misurazione dei rischi, la Banca d'Italia, in qualità di responsabile del coordinamento, ha promosso una ripartizione dei compiti ispirata a criteri di sussidiarietà, coinvolgendo le Autorità di vigilanza locali con l'obiettivo di valorizzare la migliore conoscenza dei soggetti vigilati derivante dalla prossimità.

Prosegue, in un contesto di accresciuto scambio informativo, il coinvolgimento della Banca d'Italia in procedure di collaborazione e coordinamento in qualità di Autorità competente per banche, anche di rilievo sistemico, appartenenti a gruppi soggetti alla vigilanza consolidata di Organismi di vigilanza esteri.

In particolare, riunioni e contatti periodici sono stati tenuti con l'Autorità di vigilanza francese (relativamente alla Banca Nazionale del Lavoro, appartenente al gruppo BNP Paribas) e quella olandese (riguardo alla Banca Antonveneta, componente del gruppo ABN AMRO).

Il carattere intersettoriale delle attività svolte dagli intermediari e di alcune problematiche di interesse per l'attività di supervisione comporta contatti sempre più frequenti della Banca d'Italia con altre Autorità e Organismi tecnici rilevanti a livello nazionale, spesso regolati da specifici accordi. In particolare si è intensificato il confronto con la Consob, l'Isvap e la Covip al fine di agevolare lo svolgimento delle rispettive funzioni, anche mediante la definizione di forme di coordinamento e di collaborazione e l'approfondimento di temi di comune interesse.

Le aree in cui tale cooperazione è cresciuta sono la vigilanza sui conglomerati finanziari e sulle banche con significativa operatività nel comparto assicurativo e la materia contabile, soprattutto in relazione alle numerose problematiche interpretative connesse con l'applicazione degli IAS/IFRS ai bilanci degli intermediari. Sempre nell'area contabile si iscrive la collaborazione prestata dalla Banca d'Italia ai lavori sviluppati dall'Organismo italiano di contabilità (OIC), nel quadro dell'attività consultiva svolta nei confronti di organismi contabili internazionali e del legislatore italiano e dell'attività interpretativa di specifici provvedimenti legislativi.

