

BANCA D'ITALIA

Vigilanza Creditizia e Finanziaria

RECEPIMENTO DELLA NUOVA REGOLAMENTAZIONE PRUDENZIALE INTERNAZIONALE (NUOVO ACCORDO SUL CAPITALE DI BASILEA E NUOVA DIRETTIVA C.E. SUI REQUISITI DI CAPITALE DELLE BANCHE E DELLE IMPRESE DI INVESTIMENTO)

AMBITO DI APPLICAZIONE DEI REQUISITI PRUDENZIALI

Il presente documento fornisce un primo schema di Istruzioni di vigilanza inerenti all'applicazione del nuovo Accordo sul Capitale ("Accordo") e della Direttiva CRD ("Direttiva") con riferimento all'ambito di applicazione dei requisiti prudenziali. Eventuali osservazioni, commenti e proposte possono essere trasmessi, entro il 30 aprile 2006, a:

Banca d'Italia, Servizio Concorrenza, Normativa e Affari Generali, Divisione Normativa, via Milano, 53, 00184 ROMA (una copia in formato elettronico dovrà essere contestualmente inviata all'indirizzo: cna.normativa@bancaditalia.it).

Documento per la consultazione

Marzo 2006

AMBITO DI APPLICAZIONE DEI REQUISITI PRUDENZIALI

Premessa

La legislazione comunitaria ⁽¹⁾ stabilisce gli strumenti prudenziali cui vanno sottoposte le banche e le imprese d'investimento ⁽²⁾ quando siano soggetti individuali e quando siano invece comprese in gruppi di varia complessità ed articolazione.

Coerentemente con una tendenza in corso da tempo nell'impostazione delle regole internazionali in materia di vigilanza prudenziale, il sistema regolamentare è orientato verso l'applicazione consolidata dei requisiti prudenziali ai soggetti appartenenti ai gruppi, riducendo la numerosità degli istituti che questi devono contemporaneamente rispettare a livello individuale e consentendo alle autorità nazionali opzioni che permettono ulteriori attenuazioni.

1. Applicazione ai gruppi italiani ⁽³⁾

L'applicazione dei requisiti prudenziali ai gruppi italiani ⁽⁴⁾ sarà differenziata a seconda che la capogruppo italiana sia al vertice della struttura partecipativa a carattere internazionale, svolgendo perciò, secondo la terminologia utilizzata nella legislazione comunitaria, la funzione di "impresa madre" nell'UE (cfr. par. 1.1), oppure sia la *sub-holding* di un più vasto gruppo europeo con a capo un'"impresa madre" situata in un altro Stato UE (cfr. par. 1.2), ovvero sia a capo di un gruppo esclusivamente italiano (cfr. par. 1.3).

1.1 Requisiti prudenziali su base consolidata per gruppi italiani a carattere internazionale

I gruppi italiani a carattere internazionale, in cui la capogruppo italiana si configura come "impresa madre nell'UE", saranno sottoposti, su base consolidata, agli obblighi prudenziali riguardanti:

- l'organizzazione ed i controlli interni, da rispettare con modalità che assicurino la coerenza e la corretta integrazione dei dispositivi, dei processi e dei meccanismi adottati nel gruppo, talché i dati e le informazioni pertinenti ai fini dello svolgimento dell'attività di vigilanza siano correttamente prodotti;

¹ Le norme relative all'applicazione alle banche ed alle imprese d'investimento della nuova regolamentazione comunitaria in materia prudenziale sono contenute negli articoli dal 68 al 73 della direttiva "CRD" ("*Capital Requirements Directive*", che sostituirà la direttiva 2000/12/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio) e nell'articolo 2 della direttiva "CAD" ("*Capital Adequacy Directive*", che sostituirà la direttiva 93/6/CEE relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi); sono altresì rilevanti alcune definizioni contenute nell'articolo 4 della direttiva CRD e nell'articolo 3 della direttiva CAD. I testi delle due direttive approvati, nell'autunno scorso, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea sono liberamente disponibili, in italiano, nel sito internet del Consiglio; si possono reperire richiedendo il documento n. 12890/05 attraverso il sistema di ricerca accessibile all'indirizzo <http://register.consilium.eu.int/servlet/driver?page=Advanced&typ=&lang=IT&fc=REGAISIT&srm=25&md=100&cm sid=639>. Il testo definitivo non è stato ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

² Le imprese d'investimento saranno di seguito abbreviate con "SIM"; le banche e le SIM saranno collettivamente indicate come "intermediari".

³ Cfr. par. 7 per le questioni inerenti il raccordo fra la nuova regolamentazione europea e la nozione di gruppo bancario dettata dal TUB.

⁴ Nel prosieguo, con il termine "gruppi" si indicheranno collettivamente sia i gruppi bancari che quelli di SIM.

- i requisiti patrimoniali minimi;
- i limiti alla concentrazione dei rischi;
- i limiti alle partecipazioni qualificate in soggetti non finanziari;
- la valutazione del capitale interno (II Pilastro);
- l’informativa al pubblico (III Pilastro).

1.2 Requisiti prudenziali su base consolidata per sotto-gruppi italiani con impresa madre nell’UE

I gruppi italiani inseriti in più ampi gruppi europei, controllati da una “impresa madre” in un altro Stato UE, saranno sottoposti, su base consolidata, agli obblighi prudenziali ⁽⁵⁾ riguardanti:

- l’organizzazione ed i controlli interni;
- i requisiti patrimoniali minimi;
- i limiti alla concentrazione dei rischi;
- i limiti alle partecipazioni qualificate in soggetti non finanziari;
- la valutazione del capitale interno (II Pilastro);
- un’informativa al pubblico (III Pilastro) ridotta, che dovrà essere fornita soltanto dai gruppi italiani che soddisfano determinati criteri di rilevanza fissati dalla Banca d'Italia coerentemente con le linee-guida indicate dal *Committee of European Banking Supervisors* (“CEBS”)
Questo Istituto intende definire un valore-soglia riferito alla quota del mercato nazionale dei depositi.

1.3 Requisiti prudenziali su base consolidata per gruppi esclusivamente italiani

I gruppi composti da soggetti insediati esclusivamente in Italia saranno sottoposti, su base consolidata, agli obblighi prudenziali indicati nel paragrafo 1.1.

1.4 Requisiti prudenziali su base individuale per banche e SIM appartenenti a gruppi

Le banche e le SIM italiane appartenenti a gruppi di cui ai parr. 1.1, 1.2 e 1.3 saranno sottoposte ad obblighi prudenziali su base individuale ⁽⁶⁾ concernenti:

- l’organizzazione ed i controlli interni;
- i requisiti patrimoniali minimi;
- i limiti alla concentrazione dei rischi;
- un’informativa al pubblico ridotta, che dovrà essere fornita soltanto dai soggetti che soddisfano i criteri di rilevanza fissati dalla Banca d'Italia (cfr. par. 1.2).

⁵ Ai medesimi obblighi prudenziali saranno sottoposte, su base individuale, banche e SIM italiane prive di controllate e facenti parte di un più ampio gruppo europeo “a monte”.

⁶ Cfr. la clausola di salvaguardia dell’articolo 68 CRD posta all’inizio dell’articolo 71 CRD.

1.5 Deroche ai requisiti prudenziali su base individuale

La disciplina comunitaria ⁽⁷⁾ consente agli stati membri di esonerare dai requisiti individuali illustrati al par. 1.4 le banche e le SIM appartenenti a gruppi purché siano rispettate alcune condizioni, tra le quali assume particolare rilievo la garanzia della capogruppo nei confronti delle controllate. La Banca d'Italia, coerentemente con l'impostazione seguita nelle vigenti istruzioni di vigilanza, intende avvalersi di tale facoltà riducendo i requisiti patrimoniali minimi individuali applicati a banche e SIM italiane appartenenti a gruppi di un quarto rispetto ai requisiti consolidati (ad eccezione del requisito sui rischi operativi calcolato con il metodo base).

Rispetto alla vigente normativa di Vigilanza, verrebbe quindi ridotto dal 7% al 6% il requisito individuale per il rischio di credito ⁽⁸⁾ ed aumentato il requisito patrimoniale per il rischio generico sui titoli di debito, che nelle attuali istruzioni sui rischi di mercato, qualora venga usato il metodo basato sulla scadenza, è sottoposto ad una riduzione di circa un terzo ⁽⁹⁾.

Il vigente limite alla concentrazione dei rischi per i soggetti facenti parte di gruppi bancari, pari al 40%, rispetto al 25% a livello consolidato, resterebbe invariato ⁽¹⁰⁾.

La Banca d'Italia intende configurare la garanzia della capogruppo, prescritta dalla normativa comunitaria, in termini di impegno a ripristinare la patrimonializzazione minima della controllata, come se la riduzione non fosse stata accordata. Tale garanzia, pertanto, non comporterebbe una solidarietà illimitata della capogruppo nei confronti della controllata.

1.6 Requisiti prudenziali su base sotto-consolidata per banche e SIM del gruppo con partecipate extracomunitarie

Banche e SIM italiane appartenenti a gruppi, escluse la “impresa madre nell'UE” e la “impresa madre in uno Stato membro”, che detengano partecipazioni anche non di controllo in banche, società finanziarie o società di gestione patrimoniale costituite in Stati extracomunitari saranno sottoposte ad obblighi prudenziali su base sotto-consolidata concernenti:

- i requisiti patrimoniali minimi;
- i limiti alla concentrazione dei rischi;
- i limiti alle partecipazioni qualificate in soggetti non finanziari;
- la valutazione del capitale interno (II° Pilastro).

2 Applicazione ad intermediari italiani individuali

Banca e SIM italiane non appartenenti a gruppi saranno sottoposte, su base individuale, agli obblighi prudenziali concernenti:

- l'organizzazione ed i controlli interni;
- i requisiti patrimoniali minimi;

⁷ Cfr. articolo 69 CRD, richiamato dall'articolo 2, paragrafo 1, primo comma CAD.

⁸ Banca d'Italia, *Istruzioni di Vigilanza per le banche*, Titolo IV, Capitolo 2, Sezione II, paragrafo 1, pagina 4.

⁹ Banca d'Italia, *Istruzioni di Vigilanza per le banche*, Titolo IV, Capitolo 3, Parte Prima, Sezione III, paragrafo 2.1.1, pagina 11.

¹⁰ Banca d'Italia, *Istruzioni di Vigilanza per le banche*, Titolo IV, Capitolo 5, Sezione II, paragrafo 1, pagina 5.

- i limiti alla concentrazione dei rischi;
- i limiti alle partecipazioni qualificate in soggetti non finanziari;
- la valutazione del capitale interno (II Pilastro);
- l'informativa al pubblico (III Pilastro).

Lo stesso trattamento si applicherà anche alle banche e SIM italiane controllate da un capogruppo extracomunitario e prive di controllate.

3 Disposizioni particolari per le imprese d'investimento

La CAD prevede disposizioni particolari per talune categorie di SIM e per determinati gruppi di SIM che non includono nel loro perimetro banche. In particolare, alcune categorie di imprese d'investimento potranno essere esentate dall'applicazione del requisito per il rischio operativo ⁽¹¹⁾.

3.2 Gruppi di SIM

L'Italia si è avvalsa della possibilità, offerta dalla disciplina comunitaria tuttora vigente, di esentare dall'obbligo di vigilanza su base consolidata i gruppi di imprese di investimento che non includono nel loro perimetro banche ⁽¹²⁾. Con l'applicazione della nuova CAD, a partire dal 1° gennaio 2007, tale possibilità verrà meno; pertanto diventerà obbligatorio sottoporre i gruppi di SIM alla medesima disciplina in materia di vigilanza consolidata prevista per le banche.

La Banca d'Italia intende avvalersi della possibilità, riconosciuta alle autorità nazionali, di esentare, caso per caso, dalla vigilanza su base consolidata i gruppi di SIM, qualora all'interno del gruppo vi siano solo imprese di investimento rientranti nelle seguenti due categorie:

- a) "*limited licensed firms*": si tratta di imprese di investimento non autorizzate a prestare attività che comportano l'assunzione di rischi in proprio (negoiazione in conto proprio e collocamento con assunzione di garanzie) ⁽¹³⁾;
- b) "*firms undertaking limited activities*": sono imprese di investimento che svolgono attività di negoziazione per conto proprio con particolari modalità operative ⁽¹⁴⁾.

¹¹ Cfr. Banca d'Italia, *Recepimento della nuova regolamentazione prudenziale internazionale (nuovo Accordo sul Capitale di Basilea e nuova Direttiva UE sui requisiti di capitale delle banche e delle imprese di investimento) – Rischi operativi*, par. 5.2; il documento è disponibile all'indirizzo internet http://www.bancaditalia.it/vigilanza_tutela/vig_ban/docb2/

¹² Cfr. articolo 7, paragrafo 4, direttiva 93/6/CEE.

¹³ Cfr. articolo 20, paragrafo 2 CAD.

¹⁴ Secondo quanto previsto dall'art. 20, paragrafo 3 della CAD, sono "*firms undertaking limited activities*" le imprese di investimento che, alternativamente: a) negoziano per conto proprio al solo scopo di eseguire ordini dei clienti o allo scopo di essere ammesse a un sistema di compensazione e regolamento o a una borsa valori riconosciuta quando operano in qualità di agenti o eseguono ordini di clienti; b) non detengono denaro o valori mobiliari della clientela, effettuano solo negoziazioni per conto proprio, non hanno clienti esterni, l'esecuzione e il regolamento delle operazioni sono effettuati sotto la responsabilità di un organismo di compensazione e sono garantiti dal medesimo organismo.

Le SIM appartenenti a gruppi che beneficeranno dell'esenzione dalla vigilanza su base consolidata:

- a) saranno comunque tenute a rispettare su base individuale i requisiti patrimoniali ⁽¹⁵⁾ nonché le disposizioni in materia di processo di valutazione del capitale interno (II Pilastro) e di informativa al pubblico (III Pilastro);
- b) dovranno disporre di sistemi di verifica e controllo delle fonti di capitale e di finanziamento di tutte le imprese del gruppo.

Inoltre, per l'insieme delle SIM ricomprese nel gruppo, dovranno essere adottate misure di controllo dei grandi rischi a livello consolidato ⁽¹⁶⁾.

3.3 Calcolo dei requisiti patrimoniali consolidati delle SIM esentate dall'applicazione del requisito per i rischi operativi

La Banca d'Italia intende avvalersi della facoltà, riconosciuta dalla CAD agli Stati membri, di prevedere – oltre alla possibilità indicata nel precedente punto 5.1 - le seguenti modalità di calcolo dei requisiti patrimoniali a livello consolidato per i gruppi di imprese di investimento che includono nel loro perimetro solo "limited licensed firms" ovvero "firms undertaking limited activities" ⁽¹⁷⁾:

- a) se tutte le imprese del gruppo rientrano nella categoria delle "limited licensed firms", la possibilità di detenere fondi propri a livello consolidato di ammontare pari al maggiore tra il requisito "altri rischi" e la somma dei requisiti per i rischi di credito e di mercato di tutte le imprese del gruppo. Ai fini della determinazione di tali posizioni di rischio, è riconosciuta la possibilità di compensare posizioni di segno opposto detenute dalle imprese ricomprese nel consolidamento;
- b) se tutte le imprese del gruppo rientrano nelle categorie delle "limited licensed firms" e/o "firms undertaking limited activities", la possibilità di detenere fondi propri a livello consolidato di ammontare pari o superiore alla somma dei requisiti "altri rischi" e dei requisiti per i rischi di credito e di mercato di tutte le imprese del gruppo. Anche in questo caso, è riconosciuta la possibilità di compensare posizioni di segno opposto detenute da imprese diverse ricomprese nel consolidamento.

3.4 Deroghe ai limiti alla concentrazione dei rischi

La Banca d'Italia intende avvalersi della possibilità, riconosciuta dalla CAD alle autorità nazionali ⁽¹⁸⁾, di consentire, fino al 2010, il superamento dei limiti comunitari alla concentrazione dei rischi ⁽¹⁹⁾ alle SIM che prestano esclusivamente servizi di investimento in strumenti derivati a clientela istituzionale ⁽²⁰⁾.

¹⁵ Cfr. articolo 22, paragrafo 1 CAD.

¹⁶ Cfr. art. 23 CAD.

¹⁷ Cfr. artt. 24 e 25 CAD.

¹⁸ Questa discrezionalità nazionale è stata immessa nel testo comunitario durante la procedura di codecisione del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, per cui non è presente nel documento della Banca d'Italia sull'esercizio delle discrezionalità nazionali.

¹⁹ Tali limiti sono posti dall'articolo 111 CRD.

²⁰ Cfr. Art. 45-bis CAD.

Tale facoltà sarà riconosciuta a condizione che la SIM:

- a) disponga di una documentata strategia di gestione e, in particolare, di controllo e limitazione dei rischi derivanti dalla concentrazione delle esposizioni;
- b) adotti adeguate soluzioni per assicurare il monitoraggio continuo del merito creditizio dei creditori.

4 Equiparazione alle banche degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'articolo 107 TUB

La direttiva CRD riconosce ai crediti verso imprese finanziarie e alle garanzie rilasciate dalle stesse il medesimo trattamento prudenziale previsto per le banche, al ricorrere di determinate condizioni ⁽²¹⁾: (i) le imprese finanziarie sono autorizzate e controllate dalla stessa autorità competente per la vigilanza sulle banche; (ii) le imprese finanziarie sono sottoposte a requisiti prudenziali "equivalenti" a quelli previsti per le banche stesse.

La questione assume rilievo sia perché determinerebbe una riduzione della ponderazione sui finanziamenti concessi dalle banche alle società finanziarie sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia (ex art. 107 TUB), sia perché consentirebbe di riconoscere come idonee ai fini della migliore ponderazione le garanzie personali concesse dai medesimi intermediari finanziari vigilati, in particolare, dai Consorzi di garanzia collettiva dei fidi (CONFIDI ex d.l. 269/2003) iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 TUB.

Per conseguire il carattere della "equivalenza", la Banca d'Italia ritiene di introdurre per tutti gli intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB (compresi i Confidi) regole di vigilanza che, pur ispirandosi al modello bancario, tengano conto delle più ridotte possibilità operative degli stessi.

A tal fine verrebbe richiesto agli intermediari di disporre di una dotazione patrimoniale minima obbligatoria in funzione dei rischi assunti.

In particolare per tutti gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale, con la sola eccezione delle società di cartolarizzazione, si intenderebbe prevedere i seguenti requisiti patrimoniali, da computare con il consueto approccio di tipo *building block*:

- un requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito. L'ammontare del patrimonio richiesto verrebbe differenziato in funzione della circostanza che l'intermediario raccolga o meno risparmio tra il pubblico (sotto forma di strumenti finanziari). Il requisito patrimoniale verrebbe fissato ad un livello analogo a quello delle banche per gli intermediari che intendono avvalersi delle maggiori possibilità di raccolta del risparmio (verrebbe richiesto un patrimonio di vigilanza pari all'8% dell'attivo a rischio). Sarebbe invece previsto un requisito inferiore (un coefficiente pari al 6% dell'attivo a rischio) per tutti gli altri intermediari.

Per gli intermediari appartenenti a gruppi bancari, in quanto sottoposti a vigilanza consolidata, verrebbe previsto un coefficiente individuale ridotto. Circa le metodologie di misurazione dei rischi verrebbe previsto, in generale, l'utilizzo del metodo standardizzato. Gli intermediari appartenenti a gruppi bancari il cui modello IRB di gruppo sia stato convalidato potrebbero utilizzare tale modello anche a livello individuale.

- un requisito per il rischio operativo. Il requisito sarebbe calcolato secondo la metodologia Base prevista dalla Direttiva CRD/CAD (cfr. documento di consultazione sui rischi operativi, par. 6);

²¹ Cfr. Allegato 8, Parte 1, punto 28 CRD.

- un requisito a fronte del rischio di cambio sull'intero bilancio, analogo a quello previsto per le banche (8% della posizione netta aperta in cambi) in luogo dell'attuale limite all'operatività in cambi (posizione netta aperta in cambi minore o uguale a due volte il Patrimonio di vigilanza).
- un requisito a fronte dei rischi di mercato sul "portafoglio di trading", ove la rilevanza dello stesso risulti significativa (valore del portafoglio superiore al 5% del totale dell'attivo e comunque superiore a € 15 milioni). Verrebbe contestualmente abolito il vigente limite all'operatività in derivati non di copertura (pari a due volte il Patrimonio di vigilanza).

I vigenti limiti alla concentrazione dei rischi verrebbero ricondotti gradualmente a quelli previsti dalla analoga disciplina prevista per le banche (limite individuale pari al 25% del Patrimonio di vigilanza e limite globale pari a 8 volte il Patrimonio di vigilanza);

5 Cenni sulle modifiche alla legislazione bancaria e finanziaria italiana

La nuova regolamentazione prudenziale comunitaria introduce innovazioni che rafforzano l'approccio consolidato con riferimento alla gestione e alla vigilanza dei gruppi creditizi e finanziari internazionali, attraverso l'attribuzione di ruoli e responsabilità esclusivi alle società capogruppo su scala comunitaria e alle autorità responsabili della vigilanza consolidata su di esse.

Nella nuova impostazione acquisisce, pertanto, particolare rilievo la definizione del perimetro del consolidamento, che costituisce elemento condizionante delle modalità di applicazione degli istituti di vigilanza prudenziale .

In tale quadro, la Banca d'Italia – anche attraverso l'analisi comparata degli altri ordinamenti comunitari – sta valutando se le disposizioni in materia di vigilanza consolidata presenti nel TUB e nel Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – "TUF" ⁽²²⁾ richiedano modifiche per coordinarle con le norme delle direttive CRD e CAD, oltre che con le previsioni del d.lgs. 142/2005 sui conglomerati finanziari. Le riflessioni riguardano diversi profili della disciplina: le definizioni, la composizione del gruppo bancario, le caratteristiche della capogruppo, il perimetro della vigilanza consolidata.

Ulteriori interventi su TUB e TUF potrebbero essere necessari per rafforzare la disciplina sui rapporti della Banca d'Italia con le autorità di vigilanza estere al fine di introdurre obblighi di coordinamento e di scambio d'informazioni, previsti dalle direttive CRD e CAD, relativamente ai gruppi bancari e finanziari internazionali nonché per disciplinare l'applicazione dei requisiti di informativa al pubblico.

6 Mantenimento nel 2007 della normativa vigente fino al 2006

Le norme comunitarie offrono a banche e SIM la facoltà di applicare, nel corso del 2007, un metodo standardizzato per il calcolo dei requisiti patrimoniali per il rischio di credito o di controparte identico a quello in vigore fino al 31 dicembre 2006 ⁽²³⁾; le banche che si avvarranno di questa deroga saranno anche sottoposte ad un requisito patrimoniale ridotto per il rischio operativo

²² D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58.

²³ Cfr. articoli 152, paragrafi 7-12 bis CRD e 47, paragrafo 1 CAD.

(²⁴) ed esentate dagli obblighi sulla valutazione del capitale interno e da quelli sull'informativa al pubblico (²⁵).

Alle banche che hanno ottenuto, anteriormente al 1° gennaio 2007, il riconoscimento di un modello per il calcolo dei requisiti patrimoniali per il rischio specifico associato alle posizioni in strumenti di debito o di capitale (²⁶), la direttiva CAD permette di continuare ad applicare, al più tardi fino alla fine del 2009, le regole oggi dettate dalla direttiva 93/6/CEE (²⁷).

²⁴ Cfr. articolo 152, paragrafo 10 CRD.

²⁵ Tali esenzioni non valgono per le SIM in quanto il paragrafo 12 bis dell'articolo 152 CRD non è richiamato all'articolo 47, paragrafo 1 CAD.

²⁶ Mediante la procedura di riconoscimento prevista all'Allegato V, paragrafo 1 CAD, corrispondente all'Allegato VIII, paragrafo 1 della direttiva 93/6/CEE.

²⁷ Cfr. articolo 45 quater CAD.