

e del leasing ove detengono, per il tramite delle finanziarie, quote di mercato pari, rispettivamente, al 19 e al 15 per cento.

Ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, la Banca d'Italia vigilava sui fondi pensione operanti presso le banche e i gruppi bancari; con il decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 l'attività di vigilanza è stata trasferita alla Covip. A quella data i fondi pensione interni erano 117, con 115 sezioni a prestazione definita e 40 sezioni a contribuzione definita; essi facevano capo a 82 banche e a cinque società appartenenti a gruppi bancari.

**I fondi pensione
bancari interni**

3.3 L'attività normativa

La crescente integrazione internazionale dell'attività finanziaria ha indotto le autorità di vigilanza dei diversi paesi a formulare regole di condotta (*best practices*) e discipline prudenziali comuni, in modo da assicurare parità di trattamento per gli intermediari operanti su scala internazionale e prevenire fenomeni di arbitraggio regolamentare. La cooperazione fra autorità mira inoltre a rafforzare i controlli sulle banche con articolazione internazionale e, al tempo stesso, ad agevolare lo svolgimento dell'attività di intermediazione in una pluralità di paesi.

La Banca d'Italia partecipa attivamente ai comitati internazionali che realizzano la cooperazione nel campo della vigilanza finanziaria e alle sedi tecniche che contribuiscono alla predisposizione della normativa comunitaria e alla convergenza delle prassi di vigilanza (15). Crescente è il ricorso alla stipula di protocolli di intesa bilaterali o multilaterali con le autorità degli altri paesi responsabili della vigilanza dei gruppi bancari con insediamenti all'estero.

I COMITATI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN MATERIA DI VIGILANZA

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee for Banking Supervision)

Comitato costituito nel 1974 su iniziativa dei Governatori delle banche centrali del G10; ha sede presso la Banca dei Regolamenti Internazionali; è composto dai rappresentanti delle banche centrali e delle autorità di vigilanza dei paesi del G10, del Lussemburgo e della Spagna e ha come principale obiettivo il rafforzamento dell'efficacia della vigilanza sulle banche con attività internazionale. Il Comitato persegue questo obiettivo attraverso lo scambio di informazioni e l'elaborazione di standard prudenziali a uso delle banche e delle autorità di vigilanza.

(15) Nel 2005 elementi della Vigilanza hanno preso parte a 277 riunioni presso organismi internazionali.

Comitato per la vigilanza bancaria (Banking Supervision Committee)

Istituito presso il Sistema europeo di banche centrali (SEBC), è composto da rappresentanti di alto livello della BCE, delle banche centrali e delle autorità di vigilanza dei paesi dell'UE. Il Comitato assiste il SEBC nel favorire la cooperazione tra autorità di vigilanza e banche centrali sui temi di comune interesse nonché nell'analizzare gli assetti strutturali e l'evoluzione congiunturale del sistema bancario europeo.

Joint Forum

Istituito nel 1996 sotto l'egida del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, dell'Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari e dell'Associazione internazionale delle autorità di vigilanza assicurativa, si occupa delle questioni di interesse comune ai tre settori finanziari e di quelle concernenti i conglomerati finanziari. Nel Joint Forum sono rappresentate le autorità di vigilanza bancaria, assicurativa e del settore mobiliare dei paesi del G10 e di alcuni altri principali paesi.

Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari (International Organisation of Securities Commissions - IOSCO)

Istituita nel 1983, è la principale sede di cooperazione internazionale tra le autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza sui mercati mobiliari. Vi partecipano più di 160 membri provenienti da 90 paesi. Obiettivo principale dello IOSCO è la promozione di standard elevati per il controllo dei mercati e degli intermediari finanziari. Si riunisce una volta all'anno.

Associazione internazionale delle autorità di vigilanza assicurativa (International Association of Insurance Supervisors - IAIS)

Fondata nel 1994, riunisce le autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza assicurativa di oltre 100 paesi. L'associazione elabora le norme internazionali in materia di controllo sul settore assicurativo, fornisce assistenza ai propri membri per l'attuazione di tali standard e coordina i lavori con le autorità di vigilanza dei settori bancario e mobiliare.

**L'attività
del Comitato
di Basilea**

Nel corso del 2005 il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha integrato lo schema di regolamentazione del patrimonio delle banche pubblicato a giugno del 2004, stabilendo: criteri più precisi di classificazione delle attività tra quelle del portafoglio di negoziazione e quelle destinate a stabile investimento (cosiddetto portafoglio immobilizzato); una nuova disciplina del rischio di controparte per le attività del portafoglio di negoziazione; una minore copertura patrimoniale per alcune attività garantite in presenza di un basso rischio di inadempienza congiunta da parte del debitore principale e del garante. Sono stati forniti chiarimenti sul metodo da applicare per stimare la perdita in caso di insolvenza del debitore che si determinerebbe nelle fasi negative del ciclo economico.

Il Comitato ha dedicato particolare impegno ai problemi di applicazione della disciplina negli ordinamenti nazionali, soprattutto riguardo alla cooperazione tra autorità nella vigilanza sui gruppi che operano in più paesi. In questo ambito va inquadrato, fra le altre iniziative, l'adeguamento dei principi di base per una efficace vigilanza bancaria (*Core Principles for Effective Banking Supervision*) ai quali tutti i paesi sono invitati a conformarsi, reso necessario dagli sviluppi intervenuti nell'attività bancaria e finanziaria e nelle prassi di vigilanza. Nell'aprile del 2006 il Comitato ha diffuso un documento di consultazione sull'aggiornamento dei "Core Principles" che contiene rilevanti innovazioni, fra le quali l'introduzione di un principio di carattere generale sulla valutazione delle politiche e dei processi di gestione dei rischi da parte delle banche e l'attribuzione di un rilievo autonomo al rischio di liquidità e al rischio operativo. Sono stati inoltre aggiornati i principi riguardanti i rapporti tra le autorità responsabili della vigilanza su gruppi internazionali, al fine di migliorare lo scambio di informazioni tenendo conto delle esigenze delle autorità del paese d'origine e del paese ospite. Importanti modifiche hanno riguardato il principio volto a evitare l'utilizzo del sistema finanziario per scopi illeciti, in conformità con gli orientamenti in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

LA DISCIPLINA SULL'ADEGUATEZZA PATRIMONIALE: DA BASILEA I A BASILEA II

In materia di valutazione del patrimonio e di requisiti patrimoniali minimi delle banche la disciplina vigente si basa sugli standard emanati dal Comitato di Basilea (Accordo sul capitale; Basilea I), che hanno rappresentato il punto di riferimento per la normativa prudenziale in oltre 100 paesi (1). Nel 1996 la disciplina è stata integrata con l'"Emendamento all'Accordo sul Capitale per incorporarvi i rischi di mercato".

Le norme emanate dalla Banca d'Italia stabiliscono l'ammontare minimo del patrimonio di vigilanza che le banche e i gruppi bancari devono possedere in rapporto ai rischi di credito e ai rischi di mercato (2). Per i gruppi bancari e per le banche non appartenenti a gruppi il patrimonio deve commisurarsi ad almeno l'8 per cento delle attività ponderate per il rischio; per le banche appartenenti a gruppi bancari l'ammontare minimo di patrimonio a livello individuale è pari al 7 per cento. Il denominatore del rapporto include le attività di rischio ponderate per il rischio di credito, a seconda della natura delle controparti debentrici, del rischio paese

(1) Per i paesi dell'Unione Europea la regolamentazione sul patrimonio e sui requisiti patrimoniali minimi delle banche e delle imprese di investimento è contenuta nelle direttive 2000/12/CE e 93/6/CE.

(2) La disciplina integrale è contenuta nelle "Istruzioni di vigilanza per le banche" e nelle "Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni sul patrimonio di vigilanza e sui coefficienti patrimoniali".

e delle garanzie ricevute, nonché il requisito patrimoniale per i rischi di mercato moltiplicato per 12,5 (3).

La disciplina per le società di intermediazione mobiliare è invece differenziata in funzione delle attività da esse svolte (4).

Nel 1998 il Comitato di Basilea ha avviato una intensa opera di revisione dell'Accordo con l'obiettivo di rafforzare la correlazione tra dotazioni patrimoniali e rischi assunti dalle banche, intensificare la disciplina del mercato sulle politiche gestionali degli intermediari, rendere più incisiva l'azione della vigilanza. Lo sviluppo del nuovo quadro normativo ha beneficiato del dialogo intenso con banche di molti paesi e dei risultati di verifiche empiriche.

Nel giugno del 2004 il Comitato ha pubblicato il documento *"International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework"* (Basilea II), integrato nel corso del 2005 con la nuova disciplina sul portafoglio di negoziazione, sul rischio di controparte e sul trattamento delle attività garantite in presenza di un basso rischio di inadempienza congiunta da parte del debitore principale e del garante.

Nei paesi dell'Unione europea la nuova disciplina sull'adeguatezza patrimoniale delle banche e delle imprese di investimento, coerente con le linee del nuovo Accordo di Basilea, è contenuta nelle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE. L'entrata in vigore è fissata al 1° gennaio del 2007; per gli intermediari che sceglieranno i metodi più avanzati di calcolo dei requisiti patrimoniali essa è stabilita al 1° gennaio 2008 (5).

(3) Alle poste dell'attivo si applicano specifiche ponderazioni a fronte del rischio di credito: si va dallo 0 per cento per le esposizioni verso governi, banche centrali e l'Unione europea al 20 per cento per quelle verso enti del settore pubblico, banche e imprese di investimento; ai crediti ipotecari su immobili e alle esposizioni verso il settore privato connesse con contratti derivati si applica la ponderazione del 50 per cento; la ponderazione del 100 per cento è attribuita alle altre attività di rischio verso il settore privato nonché alle partecipazioni, agli strumenti innovativi di capitale, alle attività subordinate e agli strumenti ibridi di patrimonializzazione non dedotti dal patrimonio di vigilanza. I requisiti patrimoniali a fronte dei rischi di mercato riguardano il rischio di oscillazione dei prezzi del portafoglio di negoziazione, il rischio di concentrazione per lo stesso portafoglio, nonché il rischio di cambio e il rischio di posizione su merci riferiti all'intero bilancio bancario. Per il calcolo le banche utilizzano una metodologia standardizzata, ovvero propri modelli interni previa autorizzazione da parte dell'organo di Vigilanza.

(4) Le SIM autorizzate all'esercizio, anche disgiunto, dei servizi di negoziazione per conto proprio e di collocamento con preventiva sottoscrizione o assunzione di garanzia, devono disporre di un patrimonio di vigilanza uguale o superiore al maggiore importo tra i) la somma delle coperture patrimoniali richieste per il rispetto dei requisiti di mercato, di credito, di cambio e di concentrazione e ii) la copertura richiesta per il rispetto del coefficiente "altri rischi". Per le SIM che non assumono rischi in proprio, l'importo di cui al precedente punto i) è costituito dalla somma delle coperture patrimoniali per il rispetto dei requisiti di credito, di cambio e concentrazione.

(5) Le norme comunitarie consentono alle banche e alle società di intermediazione mobiliare (SIM) di continuare ad applicare, nel corso del 2007, il metodo di calcolo dei requisiti patrimoniali attualmente in vigore. Gli intermediari che si avvarranno di tale facoltà dovranno detenere a fronte del rischio operativo un requisito patrimoniale ridotto di una percentuale pari alla quota dell'attivo sulla quale verrà esercitata l'opzione; essi saranno, inoltre, esentati dagli obblighi di valutazione del capitale interno e da quelli sull'informativa al pubblico.

La disciplina di Basilea II si basa su tre pilastri: il rispetto di nuovi requisiti patrimoniali minimi (primo pilastro); il controllo prudenziale da parte degli intermediari e delle autorità di vigilanza dell'adeguatezza patrimoniale complessiva (secondo pilastro); il rafforzamento della disciplina da parte del mercato (terzo pilastro).

I nuovi requisiti patrimoniali (primo pilastro) si riferiscono, oltre che al rischio di credito e al rischio di mercato, anche al rischio operativo. Agli intermediari è consentita la scelta, se in possesso di adeguate strutture organizzative e di dati sufficienti, tra una pluralità di metodi di calcolo dei requisiti, con incentivi volti a promuovere tecniche avanzate di misurazione e gestione dei rischi.

Per il rischio di credito, le banche potranno scegliere se valutare la rischiosità delle controparti sulla base di ponderazioni stabilite dalla normativa (metodo standardizzato), oppure, con l'approvazione dell'autorità di vigilanza, sulla base di sistemi elaborati al proprio interno (metodo dei rating interni, a sua volta ripartito nei tipi "di base" e "avanzato"). Uno degli aspetti principali per il calcolo del nuovo requisito è la stima, da parte delle banche, della probabilità di inadempienza delle controparti; viene inoltre ampliato il riconoscimento degli strumenti che consentono di diminuire la rischiosità delle esposizioni (garanzie, derivati creditizi, cartolarizzazioni).

Le SIM che assumono rischi in proprio dovranno dotarsi di un patrimonio di vigilanza uguale o superiore alla somma delle coperture patrimoniali richieste per il rispetto dei requisiti a fronte dei rischi di credito, calcolati secondo le nuove procedure di Basilea II, di mercato, di cambio, di concentrazione e di quello operativo. Per il calcolo del requisito relativo al rischio operativo anche alle SIM, come per le banche, sarà consentita la scelta tra una pluralità di metodi.

Lo scorso giugno il Comitato di Basilea ha pubblicato i risultati del suo ultimo studio sull'effetto della nuova disciplina; l'indagine ha riguardato 383 banche, oltre 200 delle quali appartenenti ai paesi del G10. Per le grandi banche internazionali i requisiti minimi di capitale diminuirebbero in media del 6,8 per cento rispetto a quelli calcolati con la normativa vigente. Per gli altri intermediari la riduzione sarebbe maggiore se il requisito per il rischio di credito fosse calcolato con i metodi basati sui rating interni rispetto al metodo standardizzato, per la maggiore incidenza delle esposizioni al dettaglio sul portafoglio complessivo. I risultati delle banche europee non si discostano sostanzialmente da quelli delle banche appartenenti ai paesi del G10.

I dati relativi ai 10 gruppi bancari italiani partecipanti all'indagine mostrano che i risultati, analoghi a quelli medi dei principali paesi, sono in linea con gli obiettivi: i requisiti minimi di capitale derivanti dalla nuova disciplina sono in media sostanzialmente pari a quelli risultanti dalle regole attuali per le banche che sceglieranno il nuovo metodo standardizzato, mentre risultano inferiori per quelle che adotteranno i metodi avanzati.

Per i maggiori gruppi italiani il livello di patrimonio minimo calcolato con il metodo dei rating interni di base si riduce del 4 per cento rispetto al metodo vigente; la diminuzione è più marcata se calcolata con il metodo dei rating interni avanzato (8 per cento). Il livello di patrimonio minimo calcolato con il nuovo metodo standardizzato risulta invariato. Per gli altri gruppi coinvolti nell'indagine i risultati ottenuti con il nuovo metodo standardizzato mostrano un aumento del patrimonio minimo del 7 per cento rispetto al metodo vigente, sostanzialmente a causa dei requisiti a fronte dei rischi operativi, calcolati con le metodologie meno sofisticate (metodi base e standardizzato). Se calcolati con il metodo dei rating interni di base, i requisiti si ridurrebbero nel complesso del 16 per cento, principalmente per effetto dell'elevata quota di crediti al dettaglio sul portafoglio complessivo e di una soddisfacente qualità media dei prestiti.

**Basilea II: variazione percentuale dei requisiti minimi
rispetto alla disciplina vigente per le grandi banche internazionali,
a seconda del metodo adottato per il requisito sul rischio di credito (1)**

Voci	Metodo standardizzato	Metodo dei rating interni di base	Metodo dei rating interni avanzato
G10	1,7	-1,3	-7,1
Unione europea (2)	-0,9	-3,2	-8,3
Italia	0,2	-4,2	-7,7

Fonte: Basel Committee on Banking Supervision: Results of the fifth quantitative impact study (QIS5), 16 giugno 2006, e dati del QIS5 relativi alle banche italiane.

(1) Variazioni relative alle sole banche con patrimonio di vigilanza di base superiore a 3 miliardi di euro, portafoglio diversificato e operatività internazionale ("Group 1"). - (2) Banche appartenenti a 20 paesi dell'Unione europea, membri o osservatori del Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS).

Con riferimento alle imprese di investimento, sulla base di uno studio di impatto effettuato in occasione della definizione delle proposte delle citate direttive è stata messa a punto una disciplina differenziata in funzione dell'attività svolta dalle SIM. L'applicazione delle nuove regole appare suscettibile di incrementare i requisiti minimi di capitale dei soli intermediari che assumono rischi in proprio, per effetto dell'introduzione del requisito a fronte del rischio operativo. Peraltro, per gli intermediari di minori dimensioni non appartenenti a gruppi bancari, è previsto un periodo transitorio (fino al 2011) durante il quale, previa autorizzazione dell'organo di Vigilanza, possono essere applicati requisiti patrimoniali in misura ridotta.

Il secondo pilastro richiede agli intermediari di dotarsi di metodi per valutare la propria adeguatezza patrimoniale attuale e prospettica, tenendo conto anche dei rischi non inclusi nei requisiti minimi e di situazioni congiunturali avverse nonché dell'idoneità del sistema organizzativo e dei controlli interni per la gestione dei rischi rilevanti. Le autorità di vigilanza dovranno verificare ed esprimere un giudizio circa l'affidabilità degli strumenti di misurazione e di controllo dei rischi, il livello di capitale adeguato

a fronteggiarli, l'adeguatezza degli assetti organizzativi e dei sistemi di controllo. Qualora vengano rilevate inadeguatezze, le autorità di vigilanza dovranno invitare gli intermediari a intraprendere azioni correttive e potranno imporre livelli patrimoniali superiori al minimo.

La Banca d'Italia renderà noti i criteri e le metodologie che saranno da essa utilizzati nell'attività di verifica, anche in applicazione del principio di proporzionalità sancito dalla direttiva sull'adeguatezza patrimoniale, secondo il quale la profondità, la frequenza e l'intensità dei controlli devono essere commisurate alla natura, alla dimensione e alla complessità delle attività degli intermediari vigilati.

Il rafforzamento della disciplina di mercato (terzo pilastro) viene perseguito attraverso una maggiore trasparenza da parte degli intermediari, per il tramite della pubblicazione di dati in materia di quantificazione dei rischi e di procedure gestionali. Gli obblighi di trasparenza sono più stringenti per gli intermediari che adottano procedure di calcolo dei requisiti basate sulla stima di dati aziendali.

Nel corso del 2005, oltre alle modifiche che riformulano le direttive sull'adeguatezza patrimoniale delle banche e delle imprese di investimento, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 26 ottobre 2005, n. 60 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di sostegno al terrorismo (16). La direttiva vieta la tenuta di conti e di libretti di deposito anonimi; rafforza gli obblighi di identificazione della clientela; introduce il principio in base al quale è possibile calibrare gli obblighi di verifica dell'identità del cliente in funzione del rischio associato al tipo di cliente, al rapporto d'affari, al prodotto o servizio reso; prevede l'istituzione, presso gli operatori destinatari degli obblighi, di una funzione volta a garantire la costante osservanza delle disposizioni; conferma l'importanza della formazione del personale. La direttiva, inoltre, chiede agli Stati membri di elaborare norme sanzionatorie "effettive, proporzionate e dissuasive".

Nel 2005 la Commissione europea ha pubblicato il Libro bianco sulla strategia nel campo dei servizi finanziari per il quinquennio 2005-2010, indicando tra gli obiettivi prioritari: il consolidamento e la piena attuazione della legislazione comunitaria; una ulteriore convergenza delle prassi di vigilanza; la crescita della concorrenza, soprattutto nell'offerta di prodotti e di servizi finanziari al dettaglio.

Nell'anno la Commissione ha presentato due Libri verdi, rispettivamente sul credito ipotecario e sulla gestione collettiva del risparmio: anche per questi

La normativa finanziaria nell'Unione europea: l'attività del Parlamento e della Commissione

(16) La direttiva recepisce la nuova formulazione delle raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), costituito dai paesi del G7 nel 1989, ed estende le norme di prevenzione al finanziamento del terrorismo internazionale.

mercati si indica la prospettiva della crescente integrazione in ambito europeo, funzionale all'aumento delle economie di scala, alla diversificazione dei rischi, all'intensificarsi della consorrenza.

La Commissione ha anche avviato la revisione della disciplina dell'acquisto di partecipazioni rilevanti nel capitale delle banche (articolo 19 della direttiva CE 14 giugno 2006, n. 48). Allo scopo di snellire le procedure e armonizzare i criteri per il rilascio dell'autorizzazione, viene prevista una stretta collaborazione fra le autorità di vigilanza coinvolte per giungere a una scelta condivisa, in assenza della quale la decisione resterebbe di competenza dell'autorità del paese della banca oggetto dell'operazione.

È stata infine elaborata una proposta di direttiva sul credito ai consumatori volta ad aggiornare e a rafforzare gli strumenti di tutela della clientela. Sono previste disposizioni relative alle informazioni e alla consulenza nella fase precontrattuale, all'obbligo per il finanziatore di verificare il merito creditizio della controparte, alla forma e al contenuto del contratto, al diritto di recesso, al rimborso anticipato, alla responsabilità sussidiaria del finanziatore in caso di inadempimento del fornitore di beni o servizi.

**La normativa finanziaria
nell'Unione europea:
i Comitati di terzo livello**

Per la formulazione della normativa europea relativa ai settori mobiliare, bancario e assicurativo viene seguita la cosiddetta Procedura Lamfalussy, che mira a razionalizzare l'adozione della legislazione finanziaria nell'Unione europea, assicurando l'uniforme trasposizione delle regole comunitarie negli ordinamenti nazionali e la convergenza delle prassi di vigilanza.

LA PROCEDURA LAMFALUSSY

La procedura Lamfalussy è stata introdotta nel 2001 sulla base delle raccomandazioni di un Comitato di Saggi presieduto da Alexandre Lamfalussy che era stato costituito l'anno precedente su iniziativa della Presidenza del Consiglio europeo. La procedura, relativa inizialmente al settore mobiliare, è stata successivamente estesa a quelli bancario e assicurativo.

La procedura si articola in quattro livelli. Il primo riguarda l'elaborazione della legislazione primaria nella quale sono stabiliti i principi generali della regolamentazione. Come previsto dal Trattato CE, la Commissione elabora le proposte di regolamento e di direttiva che devono essere approvate dal Consiglio e dal Parlamento attraverso la procedura di co-decisione. Al secondo livello è demandata la predisposizione della normativa secondaria per l'attuazione delle disposizioni di primo livello. Al riguardo, è previsto un ampio ricorso alla "procedura di comitologia" in base alla quale la Commissione elabora disposizioni di dettaglio con l'assistenza di comitati distinti per i settori bancario, mobiliare e assicurativo, ai quali partecipano i rappresentanti dei Ministeri dell'economia e delle finanze. Al terzo livello operano comitati tecnici, composti da rappresentanti delle autorità di vigi-