

lanza sui settori bancario, mobiliare e assicurativo, che svolgono funzioni di consulenza nei confronti della Commissione per le proposte legislative, di promozione della cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali per la trasposizione uniforme e coerente della legislazione di primo e secondo livello e per la convergenza delle prassi di controllo. Il quarto livello corrisponde al potere di verifica da parte della Commissione della coerente applicazione delle norme da parte dei paesi membri.

I Comitati di terzo livello sono i seguenti:

- Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (Committee of European Banking Supervisors – CEBS): istituito con la Decisione della Commissione europea 2004/5/CE del 5 novembre 2003, è composto da rappresentanti di alto livello delle autorità di vigilanza e delle banche centrali dell'Unione europea.
- Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (Committee of European Securities Regulators – CESR): istituito con la Decisione della Commissione europea 2001/527/CE del 6 giugno 2001, è composto da rappresentanti di alto livello delle autorità di vigilanza dell'Unione europea competenti per il settore dei valori mobiliari.
- Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors – CEIOPS): istituito con la decisione della Commissione Europea 2004/6/CE del 5 novembre 2003, è composto dai rappresentanti di alto livello delle autorità di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali degli Stati membri dell'Unione europea.

Il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria ha assegnato priorità all'attuazione della riforma della disciplina sui requisiti prudenziali degli intermediari e alla definizione di prassi e procedure comuni per il controllo di banche con insediamenti in più paesi dell'Unione europea.

In relazione alla vigilanza sulle banche con insediamenti all'estero sono state precisate le modalità della collaborazione fra l'autorità del paese di origine e quelle dei paesi ospitanti (17).

(17) Il grado di coinvolgimento delle autorità del paese ospitante è determinato anche dalla rilevanza della succursale o della filiazione nel mercato locale. Nell'ambito dello scambio di informazioni è prevista la distinzione tra informazioni essenziali e informazioni rilevanti; le prime (quali quelle relative alle modifiche della struttura del gruppo, al calcolo dei requisiti di capitale e agli schemi segnaletici) devono essere comunicate d'iniziativa, le altre trasmesse su richiesta dell'autorità interessata.

Riguardo al calcolo dei requisiti patrimoniali minimi (primo pilastro) sono state assunte iniziative volte ad assicurare coerenza di comportamenti da parte delle autorità di vigilanza nazionali e attenuare gli oneri della regolamentazione per le banche con articolazioni in più paesi europei (18). Circa il processo di controllo prudenziale (secondo pilastro) le linee guida elaborate dal CEBS precisano le responsabilità degli organi aziendali nella definizione degli obiettivi gestionali e del patrimonio coerente con i rischi impliciti, i compiti delle autorità per la revisione delle valutazioni aziendali e gli strumenti di intervento a disposizione delle autorità stesse (19). Il CEBS, infine, ha predisposto uno schema uniforme con cui dare attuazione all'articolo 144 della direttiva sull'adeguatezza patrimoniale, che impone alle autorità di vigilanza la pubblicazione di informazioni riguardanti il recepimento della disciplina comunitaria, secondo modalità che rendano possibile la comparazione degli orientamenti seguiti nei diversi Stati membri.

Anche nel settore dell'intermediazione mobiliare sono proseguiti i lavori dei Comitati previsti dalla Procedura Lamfalussy per l'attuazione della direttiva CE 21 aprile 2004, n. 39 sui servizi di investimento e della direttiva CEE 20 dicembre 1985, n. 611 sui fondi comuni.

Il progetto di regolamentazione per l'attuazione della direttiva sui servizi di investimento definisce i requisiti organizzativi per le imprese di investimento e per le banche autorizzate alla prestazione di servizi di investimento. A tal fine enuncia gli obiettivi generali ai quali deve tendere l'organizzazione dell'intermediario e stabilisce il principio dell'adeguatezza delle soluzioni organizzative in relazione alla natura e alla complessità dell'attività svolta e alla dimensione dell'intermediario.

Il Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (20) ha elaborato provvedimenti attuativi della direttiva sui fondi comuni di investimento con riferimento agli strumenti finanziari nei quali possono essere investiti i patrimoni di organismi di investimento collettivo in

(18) In particolare: a) per l'utilizzo delle valutazioni del merito di credito delle imprese e degli Stati sovrani emesse dalle istituzioni di valutazione esterna del merito di credito (External Credit Assessment Institutions – ECAI) nell'ambito dell'approccio standardizzato al calcolo dei requisiti patrimoniali minimi è stato previsto un iter congiunto nel caso in cui la domanda di riconoscimento sia avanzata in più paesi; b) sono state definite comuni procedure di convalida dei modelli interni che mirano a semplificare gli adempimenti incentivando il ricorso ai metodi avanzati per la misurazione del rischio di credito e del rischio operativo; c) sono stati formulati schemi comuni per le segnalazioni prudenziali e quelle statistiche di bilancio, allo scopo di snellire gli adempimenti informativi nei confronti di una pluralità di organi di vigilanza.

(19) Le responsabilità degli organi aziendali riguardano la valutazione del patrimonio necessario per fronteggiare tutti i rischi dell'attività, inclusi quelli non considerati nel calcolo dei requisiti minimi obbligatori, e la definizione degli obiettivi strategici, della propensione a rischio, degli assetti organizzativi e dei sistemi di controllo. Alle autorità di vigilanza spettano la revisione dei processi e delle valutazioni effettuati dagli intermediari; esse possono ricorrere a strumenti di intervento per correggere le anomalie risultanti dal processo di verifica, fra i quali l'imposizione di limiti all'attività e di requisiti patrimoniali più elevati.

(20) Al Comitato per l'Italia partecipa la Consob; la Banca d'Italia presta collaborazione alla Consob stessa e partecipa ad alcuni gruppi di lavoro.

valori mobiliari (OICVM). Il Comitato sta inoltre procedendo a semplificare le procedure amministrative per la commercializzazione transfrontaliera di quote di OICVM.

Sempre nell'ambito dell'Unione europea, il 1° luglio del 2005 è entrato in vigore il Memorandum of Understanding sulla cooperazione tra le banche centrali, le autorità di vigilanza e i ministeri delle finanze, che ha lo scopo di coordinare lo scambio di informazioni e la consultazione in caso di crisi finanziarie di carattere sistemico e con effetti in più di uno Stato dell'Unione, per agevolare la soluzione e contenere i costi di simili eventi per il sistema (cfr., nel capitolo 2, il paragrafo: *L'attività di analisi dei rischi e di prevenzione delle crisi*).

**Il Memorandum
of Understanding
per la gestione delle crisi**

Tra le iniziative adottate dalla Banca d'Italia nel corso del 2005 particolare rilevanza hanno avuto il coordinamento della normativa in materia bancaria e finanziaria con il nuovo diritto societario, l'avvio della fase di consultazione sulla regolamentazione prudenziale internazionale e la riforma della disciplina della gestione collettiva del risparmio. Allo scopo di semplificare la normativa e nella prospettiva di una crescente convergenza regolamentare in Europa, sono stati eliminati vincoli sull'operatività degli intermediari non derivanti da norme comunitarie o da accordi internazionali.

**La normativa
di vigilanza in Italia**

Con un provvedimento della Banca d'Italia di aprile del 2005 è stata riformulata la disciplina della gestione collettiva del risparmio ed è stato completato il recepimento delle direttive CE 21 gennaio 2002, nn. 107 e 108 in materia di OICVM.

**Società di gestione
del risparmio
e fondi comuni di investimento**

Le disposizioni relative all'organizzazione amministrativa e contabile nonché al sistema dei controlli interni forniscono indicazioni circa i compiti degli organi aziendali e dell'alta direzione; delineano i presidi per assicurare il governo dei rischi della SGR e dei patrimoni gestiti; dettano le regole per l'esternalizzazione di funzioni aziendali.

Le competenze devono essere ripartite tra gli organi in modo da evitare sovrapposizioni che possano incidere negativamente sulla funzionalità aziendale. Gli organi devono assicurare una costante dialettica interna e il loro operato deve essere sempre documentato, per consentire il controllo sugli atti gestionali. Il sistema dei controlli interni deve, tra l'altro, prevedere riscontri sulla conformità dell'operatività aziendale con le disposizioni di legge, con i provvedimenti delle autorità di vigilanza e con le norme di autoregolamentazione (*compliance*).

Riguardo alla banca depositaria, nel caso in cui essa intenda assumere l'incarico di calcolare il valore della quota dei fondi, è richiesto che disponga di una struttura preposta a questa attività, di sistemi informativi adeguati, di idonee metodologie di valutazione delle attività del fondo.

La disciplina dei fondi comuni e delle Sicav (organismi di investimento collettivo del risparmio – OICR), resa coerente con le nuove disposizioni comunitarie, accorda maggiore flessibilità alle SGR nella gestione dei fondi.

Agli OICR disciplinati dalle direttive comunitarie (c.d. fondi armonizzati) viene consentito di utilizzare gli strumenti finanziari derivati anche a fini di investimento purché gli impegni assunti dal fondo non superino il patrimonio netto. Ai fondi comuni aperti non sottoposti ai vincoli comunitari (c.d. fondi non armonizzati) è data la possibilità di investire una parte del patrimonio in fondi chiusi quotati e in fondi speculativi, nel rispetto di condizioni volte a preservare la compatibilità dell'investimento con la struttura aperta del fondo e con le caratteristiche degli investitori.

Per quanto attiene ai fondi chiusi, sono state ammesse ulteriori forme di intervento in operazioni di *private equity* o di *venture capital*, fra le quali la concessione di prestiti funzionali o complementari all'acquisto di partecipazioni.

La nuova disciplina dei criteri di redazione e del contenuto minimo del regolamento di gestione dei fondi è differenziata a seconda che i fondi stessi siano destinati alla generalità degli investitori o rivolti a clientela qualificata. Per i primi viene richiesta una accurata descrizione delle politiche di investimento del fondo; la definizione di meccanismi di sottoscrizione e rimborso delle quote; l'indicazione dettagliata dei costi sostenuti dal fondo e di quelli a carico dei partecipanti. Nel caso di fondi aperti il compenso della SGR può comprendere una provvigione di incentivo, oltre alla provvigione di gestione calcolata come percentuale del patrimonio netto del fondo. Sono stati introdotti meccanismi volti ad assicurare che la commissione di incentivo sia corrisposta in ragione del valore effettivamente creato nel corso dell'attività di gestione (21).

Nel caso dei fondi riservati a investitori qualificati ampio spazio è stato lasciato all'autonomia delle parti per la definizione del contenuto del regolamento.

La nuova disciplina semplifica ulteriormente le procedure di approvazione dei regolamenti di gestione degli OICR, riducendo i tempi di accesso al mercato dei nuovi prodotti.

Con un provvedimento del febbraio 2005 sono state riorganizzate le segnalazioni statistiche e di vigilanza degli OICR di diritto estero, prevedendo un unico schema segnaletico per tutti i tipi di fondi e una periodicità informativa semestrale.

**Intermediari finanziari
iscritti nell'elenco speciale**

Con un provvedimento di maggio del 2005 sono state fornite indicazioni concernenti la disciplina sulla concentrazione dei rischi per gli intermediari finanziari che svolgono attività di factoring iscritti nell'elenco speciale.

(21) È richiesto che i parametri per il calcolo siano coerenti con la politica di investimento del fondo; la cadenza del prelievo non deve essere inferiore a un anno; nel regolamento del fondo deve essere fissato il limite massimo delle provvigioni complessive, di gestione e di incentivo.

Agli intermediari che acquistano crediti pro solvendo e non notificano la cessione al debitore ceduto è ora imposto, ai fini del rispetto dei limiti di concentrazione dei rischi, di imputare l'esposizione al debitore cedente (22). Per le società di factoring che acquistano esclusivamente crediti vantati da terzi nei confronti di propri soci è stata prevista l'applicazione dei limiti alla concentrazione dei rischi, dai quali erano esenti.

Sono stati adeguati alla riforma del diritto societario gli obblighi autorizzativi e informativi nei confronti della Banca d'Italia in materia di partecipazioni detenibili in intermediari bancari e non bancari (SIM, SGR, Istituti di moneta elettronica e intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del TUB).

**Adeguamenti
della normativa di vigilanza
alla riforma
del diritto societario**

Con la deliberazione del CICR del 19 luglio 2005 il riferimento alla percentuale di azioni posseduta nel capitale delle banche (superiore al 5 per cento) per individuare le fattispecie da assoggettare a obblighi di autorizzazione e comunicazione è stato integrato con la nozione di partecipazione rilevante, definita come: *i)* il possesso a qualsiasi titolo di azioni, anche prive del diritto di voto, per un ammontare non inferiore al 10 per cento del capitale sociale; *ii)* il possesso superiore al 5 per cento di azioni che danno diritto di voto, anche condizionato, su argomenti particolarmente rilevanti per la gestione sociale; *iii)* il possesso di strumenti finanziari partecipativi che consenta di nominare componenti degli organi aziendali della banca ovvero di condizionare scelte organizzative o gestionali strategiche. La Banca d'Italia ha disposto che gli obblighi informativi riguardanti l'assunzione di partecipazioni rilevanti in intermediari non bancari vigilati siano estesi ai nuovi strumenti partecipativi forniti di diritti amministrativi.

Anche la disciplina in materia di raccolta del risparmio dei soggetti non bancari è stata adeguata alla riforma del diritto societario, che amplia notevolmente le possibilità di raccolta mediante obbligazioni e altri strumenti finanziari delle società di capitali. Le disposizioni attuative dell'art. 11 del Testo unico bancario sono state riviste con la deliberazione del CICR del 19 luglio 2005, integrata il 22 febbraio 2006, in relazione alle innovazioni introdotte dalla L. 262/2005.

Circa la nozione di raccolta del risparmio contenuta nel Testo unico bancario — “acquisizione di fondi con obbligo di rimborso” — viene precisato che i tempi e l'entità del rimborso possono essere condizionati da clausole di postergazione o dipendere da parametri oggettivi, quali quelli riferiti all'andamento economico dell'impresa o dell'affare in relazione al quale i fondi sono stati acquisiti.

Gli strumenti di raccolta sono definiti come obbligazioni, titoli di debito e altri strumenti finanziari, comunque denominati, contenenti un obbligo di rimborso. L'importo complessivo delle emissioni non può eccedere il limite dell'art. 2412 del codice civile, con le deroghe da esso stabilite. Gli strumenti

(22) Con la precedente disciplina gli intermediari avevano la possibilità di scegliere se imputare l'esposizione al debitore cedente o a quello ceduto.

di raccolta diversi dalle obbligazioni devono avere un taglio minimo unitario di 50.000 euro.

Con riferimento alla raccolta dei soggetti non bancari che esercitano attività di concessione di finanziamenti tra il pubblico si è stabilito che: a tali soggetti la raccolta è consentita per ammontari complessivamente non eccedenti il patrimonio; alle società iscritte nell'elenco speciale dell'art. 107 del TUB si applica il più ampio limite del doppio del patrimonio, elevabile fino al quintuplo dalla Banca d'Italia qualora le predette società e i relativi strumenti finanziari siano quotati in mercati regolamentati; le società a responsabilità limitata (srl) e quelle costituite in forma di cooperativa a cui si applicano le norme sulle srl possono effettuare la raccolta secondo quanto previsto dalle corrispondenti disposizioni del codice civile.

Una seconda deliberazione del CICR del 22 febbraio 2006 ha sostituito le disposizioni contenute nella precedente deliberazione del 19 luglio 2005, al fine di tener conto delle novità introdotte dalla legge 28 dicembre 2005, n. 262; è stato assegnato alla Banca d'Italia il compito di fissare limiti alle attività di rischio delle banche nei confronti di soggetti che detengono una partecipazione rilevante nel loro capitale o altri soggetti collegati secondo la definizione dell'art. 53 del Testo unico bancario. La disciplina riguarda le esposizioni — a livello individuale e consolidato — nei confronti di ciascuna parte correlata e dell'insieme dei soggetti a essa connessi. La Banca d'Italia può individuare categorie di parti correlate e soggetti connessi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla legge nonché modulare, a seconda del tipo di relazione con la banca, le limitazioni quantitative alle esposizioni entro un tetto massimo del 20 per cento del patrimonio di vigilanza. Le istruzioni applicative, la cui preparazione è in corso, disciplineranno le procedure deliberative, i controlli interni, eventuali deroghe per le banche cooperative e per i rapporti infragruppo, il regime transitorio.

**La vigilanza supplementare
sui conglomerati finanziari**

Il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 142 ha introdotto una vigilanza supplementare, rispetto a quella prevista per ciascun settore, nei confronti delle banche, delle imprese di assicurazione e delle imprese di investimento appartenenti a un conglomerato finanziario. I conglomerati finanziari sono definiti come gruppi di imprese, significativamente attive nei settori assicurativo e bancario o dei servizi di investimento, che comprendano almeno un'impresa assicurativa e una operante nel settore bancario o dei servizi di investimento e che abbiano al vertice una società regolamentata ovvero svolgano attività principalmente nel settore finanziario.

In base alla nuova disciplina i conglomerati finanziari vengono assoggettati a specifiche regole di vigilanza prudenziale riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, la concentrazione dei rischi, le operazioni infragruppo, i controlli interni e le procedure di gestione del rischio.

Il decreto attribuisce il ruolo di coordinatore all'autorità di vigilanza individuata, nello Stato in cui ha sede la capogruppo, in relazione alla natura dell'impresa regolamentata posta al vertice del conglomerato o al settore finanziario più importante di operatività; le altre autorità devono essere consultate dal coordinatore per le principali scelte che incidono sulle imprese regolamentate appartenenti al conglomerato. A tali fini, le autorità di vigilanza interessate concludono accordi di coordinamento.

La Banca d'Italia e l'Isvap hanno stipulato un primo accordo in materia di identificazione e di adeguatezza patrimoniale dei conglomerati finanziari nel novembre del 2005, riservandosi di procedere a ulteriori accordi per gli altri istituti della vigilanza supplementare. Nel marzo del 2006 l'accordo è stato sottoscritto congiuntamente da Banca d'Italia, Isvap e Consob; quest'ultima ha in tal modo formalizzato la propria adesione, già espressa nel novembre del 2005.

Per quanto concerne la valutazione dell'adeguatezza patrimoniale, al fine di evitare il computo multiplo degli elementi ammessi per il calcolo dei fondi propri del conglomerato, si è convenuto, tra le opzioni consentite dalla normativa comunitaria, di indicare il consolidamento contabile quale metodo di riferimento; l'autorità coordinatrice, consultate le autorità competenti rilevanti, può apportare correttivi a tale metodo o adottarne uno alternativo.

I conglomerati finanziari da assoggettare a vigilanza supplementare sono stati individuati in base ai dati di bilancio dell'esercizio 2004, identificando due conglomerati finanziari a prevalenza assicurativa (Mediolanum e Unipol) e cinque a prevalenza bancaria (Banca Intesa, UniCredito Italiano, Sanpaolo IMI, Monte dei Paschi di Siena, Carige). Alla fine del 2004 a questi ultimi faceva capo il 45 per cento delle attività del sistema bancario; le componenti assicurative all'interno dei cinque conglomerati rappresentavano, in media, l'8,9 per cento dell'attivo di bilancio stimato degli stessi.

Il decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, relativo all'applicazione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS, ha previsto l'obbligo per le banche e gli altri intermediari vigilati di redigere il bilancio consolidato secondo tali principi a partire dall'esercizio 2005. Relativamente ai bilanci individuali, l'obbligo decorre dall'esercizio 2006; agli intermediari è stata lasciata la facoltà di anticiparne l'adozione dall'esercizio 2005.

**Applicazione
degli IAS/IFRS
nei bilanci bancari
e finanziari**

Il decreto ha stabilito che i poteri regolamentari della Banca d'Italia in materia di forme tecniche dei bilanci bancari e finanziari, già previsti dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, sono esercitati nel rispetto dei principi contabili internazionali; il decreto ha inoltre disciplinato la distribuzione degli utili e delle riserve direttamente alimentate in contropartita della valutazione al *fair value* di alcune categorie di attività secondo criteri volti a rafforzare i presidi a salvaguardia dell'integrità del capitale sociale e la tutela dei creditori.

I PRINCIPI CONTABILI INTERNAZIONALI IAS/IFRS

Il Regolamento Comunitario n. 1606/2002 ha introdotto in Europa l'obbligo per le società quotate di redigere il bilancio consolidato in base ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS), riconoscendo agli Stati membri la facoltà di estenderne l'applicazione anche alle società non quotate e al bilancio individuale.

Gli standard contabili internazionali con più forte impatto sui bilanci degli intermediari finanziari vigilati sono quelli che riguardano gli strumenti finanziari. Essi prevedono la classificazione di tali strumenti, sulla base delle scelte gestionali interne alle aziende, in cinque portafogli, cui sono associate specifiche regole di rappresentazione contabile e di valutazione.

Le cinque categorie di portafogli finanziari sono: (i) attività e passività finanziarie detenute a scopo di negoziazione; (ii) attività e passività finanziarie designate al “*fair value*” dall'impresa in sede di classificazione iniziale (cosiddetta “*fair value option*”); (iii) attività finanziarie disponibili per la vendita; (iv) attività finanziarie detenute sino alla scadenza; (v) crediti e passività finanziarie.

I primi due portafogli sono valutati al *fair value* (1) con le relative variazioni di valore che transitano per il conto economico; le attività finanziarie disponibili per la vendita sono anch'esse valutate al *fair value*, ma le relative variazioni di valore sono imputate direttamente a patrimonio netto; infine, gli ultimi due portafogli sono valutati al “costo ammortizzato”.

(1) Il *fair value* è definito come “il corrispettivo al quale una attività può essere scambiata o una passività può essere estinta, in una libera transazione fra parti consapevoli e disponibili”. Per gli strumenti finanziari quotati su mercati attivi, il *fair value* corrisponde al prezzo di quotazione (*mark to market*); per gli strumenti finanziari non quotati il *fair value* può essere determinato sulla base di modelli valutativi interni (*mark to model*).

La Banca d'Italia, con provvedimento del 22 dicembre 2005, ha emanato la nuova disciplina amministrativa in materia di bilanci bancari, che completa la normativa dettata dal regolamento CE 19 luglio 2002, n. 1606. Nell'elaborazione della nuova disciplina si è tenuto conto dei risultati della consultazione con gli intermediari e con tutti i soggetti interessati.

Il nuovo bilancio è composto da cinque documenti: lo stato patrimoniale, il conto economico, il prospetto delle variazioni del patrimonio netto, il rendiconto finanziario e la nota integrativa; a questi si aggiunge la relazione sulla gestione, che continua a essere disciplinata dalle direttive contabili europee (23).

(23) Per facilitare l'avvio della nuova disciplina si è consentito, per il solo bilancio consolidato relativo al 2005, di omettere alcuni dettagli informativi o di fornirli con schemi semplificati.