

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 17 febbraio 2005

su richiesta del Consiglio dell'Unione europea in relazione a una proposta di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio contenente la rifusione della Direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e della Direttiva 93/6/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi

(CON/2005/4)

(2005/C 52/10)

1. Il 15 settembre 2004 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in relazione a una proposta di due direttive del Parlamento europeo e del Consiglio⁽¹⁾: la prima direttiva (di seguito «direttiva bancaria proposta») contenente la rifusione della Direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio⁽²⁾ e la seconda direttiva (di seguito «direttiva sull'adeguatezza patrimoniale proposta») contenente la rifusione della Direttiva del Consiglio 93/6/CEE del 15 marzo 1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi⁽³⁾ (di seguito congiuntamente «direttive proposte»).

2. La BCE è competente a formulare un parere in virtù del primo trattino dell'articolo 105, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, secondo il quale la BCE è consultata in merito a qualsiasi proposta d'atto comunitario che rientri nelle sue competenze. Le direttive proposte contengono disposizioni essenziali per la solidità e stabilità del sistema finanziario. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

3. Le direttive proposte sono elementi essenziali del Piano d'azione per i servizi finanziari. Il loro obiettivo è di modernizzare l'attuale assetto sull'adeguatezza patrimoniale per gli enti creditizi e le imprese di investimento. Esse

garantiscono un'applicazione coerente in tutta l'UE del nuovo schema concernente la convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali per le banche attive a livello internazionale⁽⁴⁾ (di seguito «Basilea 2») messo a punto nel giugno 2004 dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB) e approvato dai governatori delle banche centrali e dai responsabili della vigilanza bancaria dei paesi del Gruppo dei Dieci. In particolare, le direttive proposte propongono un approccio più completo e commisurato ai rischi, che incoraggia una gestione rafforzata dei rischi da parte delle istituzioni finanziarie, contribuisce alla stabilità finanziaria, ispira fiducia nelle istituzioni finanziarie e rafforza la tutela dei consumatori.

4. Nei propri precedenti contributi⁽⁵⁾, la BCE è stata negli ultimi anni di supporto al CBVB e alla Commissione europea al fine di costruire un nuovo insieme di regole riguardanti l'adeguatezza patrimoniale per gli enti creditizi e le imprese di investimento. La BCE accoglie con favore il fatto che il CBVB abbia raggiunto un accordo definitivo su Basilea 2 e che la Commissione abbia poco dopo adottato delle proposte che assicurano un recepimento coerente e tempestivo di Basilea 2 da parte delle banche e delle imprese di investimento della UE attive a livello internazionale e che estendono Basilea 2 anche ad altre istituzioni finanziarie della UE, tenendo conto delle loro caratteristiche specifiche.

⁽¹⁾ COM(2004) 486 definitivo, volumi I e II e allegati tecnici.

⁽²⁾ GU L 126 del 26.5.2000, pag. 1 (di seguito «direttiva bancaria consolidata»). Direttiva come da ultimo modificata dalla Direttiva della Commissione 2004/69/CE (GU L 125 del 28.4.2004, pag. 44).

⁽³⁾ GU L 141 dell'11.6.1993, pag. 1 (di seguito «direttiva sull'adeguatezza patrimoniale»). Direttiva come da ultimo modificata dalla Direttiva BCE/2004/39/CE (GU L 145 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽⁴⁾ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, «Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali: Nuovo schema di regolamentazione», Banca dei regolamenti internazionali (BRI), giugno 2004, disponibile sul sito Internet della BRI.

⁽⁵⁾ Si vedano in particolare i commenti della BCE sul secondo documento di consultazione del CBVB del 31 maggio 2001, la risposta della BCE alla terza proposta di consultazione del CBVB (CP3) dell'agosto 2003 e i commenti della BCE sul terzo documento di consultazione della Commissione europea relativo alla regolamentazione della revisione patrimoniale (di seguito «terzo documento di consultazione») del novembre 2003; documenti tutti disponibili sul sito Internet della BCE.

5. La BCE è convinta che le direttive proposte, una volta adeguatamente recepite dagli Stati membri, rafforzeranno considerevolmente la solidità e la stabilità del sistema bancario della UE mediante l'applicazione di coefficienti patrimoniali più sofisticati e commisurati ai rischi. La BCE mette quindi in rilievo il proprio generale favore nei confronti delle direttive proposte. Tuttavia, fermo restando tale generale parere positivo, la BCE ha alcuni commenti di natura generica e specifica in relazione alle direttive proposte e alla loro futura applicazione ⁽¹⁾.

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Strumenti giuridici per un recepimento coerente in seno alla UE

6. La BCE, in diverse occasioni, in particolare con il parere CON/2004/7 sulla proposta di direttiva riguardante una nuova struttura dei comitati ⁽²⁾ (tesa ad introdurre in alcune direttive comunitarie in vigore le modifiche necessarie al fine di estendere la «procedura Lamfalussy» per la regolamentazione finanziaria dal settore dei valori mobiliari a tutti gli altri settori finanziari), ha appoggiato le raccomandazioni del gruppo interistituzionale di vigilanza che invitano a limitare gli atti legali comunitari di livello 1 a principi quadro e utilizzare regolamenti laddove possibile a livello 2. Come affermato nel paragrafo 6 del parere della BCE CON/2004/7, la BCE ritiene che l'applicazione di tali raccomandazioni potrebbe portare in modo graduale all'emergere degli atti di livello 2 come corpo principale di regole tecniche applicabili alle istituzioni finanziarie della UE.
7. Allo stesso modo, nei suoi commenti sul terzo documento di consultazione, la BCE ha suggerito che, al fine di attuare Basilea 2, gli allegati tecnici delle direttive proposte dovrebbero essere adottati direttamente come misure di livello 2 e, laddove compatibile con la flessibilità necessaria in termini di recepimento nazionale, per mezzo di regolamenti comunitari.
8. La BCE è del parere che l'attuazione di Basilea 2 offra l'opportunità unica, finora non colta, di sottoporre a revisione i requisiti patrimoniali della UE su questa base. La BCE prende atto del fatto che sulla base dell'articolo 150, paragrafo 1, della direttiva bancaria proposta, la Commissione avrà il potere di adottare, conformemente alla procedura «di comitato» di cui all'articolo 151 della proposta di direttiva bancaria, modifiche riguardanti «l'adeguamento delle disposizioni degli allegati da V a XII, al fine di tenere conto

dell'evoluzione dei mercati finanziari, con particolare riferimento ai nuovi prodotti finanziari, o dei principi contabili o d'altri requisiti stabiliti dalla legislazione comunitaria».

9. Tuttavia, in linea con l'accordo di estendere la procedura Lamfalussy dal settore dei valori mobiliari a tutti gli altri settori finanziari ⁽³⁾, sarebbe stato preferibile limitare il campo di applicazione delle direttive proposte ai principi quadro che riflettono le scelte politiche fondamentali e le questioni sostanziali nel campo dell'adeguatezza patrimoniale per gli enti creditizi e le imprese di investimento e aver riunito in un regolamento di livello 2 direttamente applicabile le disposizioni di natura tecnica sull'adeguatezza patrimoniale. Tale approccio rafforzerebbe un'applicazione concorde di Basilea 2 in tutta l'UE, ne faciliterebbe il rispetto da parte dei gruppi finanziari operanti nei diversi paesi dell'UE e ridurrebbe i costi, così come promuoverebbe la parità di condizioni e una maggiore integrazione finanziaria.
10. Se si considera che le direttive proposte al momento non possono essere modificate in linea con quest'approccio, la BCE ritiene che la struttura giuridica prevista non dovrebbe essere vista come il risultato finale desiderato, quanto piuttosto come una fase del processo di lungo periodo volto a stabilire, se possibile, un insieme di norme tecniche di livello 2 per le istituzioni finanziarie direttamente applicabili all'interno dell'UE.

Riduzione delle opzioni nazionali e della discrezionalità nazionale

11. La riduzione del numero delle opzioni nazionali è della massima importanza, in quanto essa semplifica il quadro regolamentare, assiste la convergenza delle pratiche di vigilanza e contribuisce a realizzare la parità di condizioni. La BCE riconosce i progressi compiuti dal comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) volti a ridurre il numero delle opzioni e delle rinunce. Essa supporta pienamente i tentativi del CEBS e incoraggia con forza il compimento di ulteriori attività in questo campo in quanto, nonostante i progressi fatti, rimane ancora un numero significativo di opzioni che potrebbero impedire la realizzazione di condizioni paritarie. Gli articoli da 68 a 73 della direttiva bancaria proposta contengono le opzioni che permettono di derogare ai requisiti patrimoniali a diversi livelli all'interno dei gruppi. Dal punto di vista della BCE, se si considera che tali opzioni siano troppo importanti

⁽¹⁾ Si noti che il Consiglio Ecofin, in occasione della sua riunione del 7 dicembre 2004 ha concordato un approccio generale relativamente alle direttive proposte (di seguito «approccio generale del Consiglio»). Esso ha richiesto alla Presidenza del Consiglio di continuare a mantenere contatti con i rappresentanti del Parlamento europeo al fine di valutare la possibilità di adottare le direttive proposte alla prima lettura. L'approccio generale del Consiglio affronta inoltre alcune delle questioni sollevate dalla BCE nel presente parere. Laddove appropriato, si fa dunque riferimento a tale approccio generale del Consiglio.

⁽²⁾ Parere della BCE CON/2004/7 del 20 febbraio 2004 su richiesta del Consiglio dell'Unione europea relativo a una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE del Consiglio e le Direttive 2000/12/CE, 2002/83/CE e 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio al fine di istituire una nuova struttura organizzativa per i comitati del settore dei servizi finanziari (GU C 58 del 6.3.2004, pag. 23).

⁽³⁾ Si veda la pagina 12 del comunicato stampa della riunione n° 2 580 del Consiglio ECOFIN, tenutasi a Bruxelles l'11 maggio 2004; disponibile sul sito Internet del Consiglio.

perché sia possibile non tenerne conto in alcune giurisdizioni, dovrebbe quanto meno esistere convergenza e trasparenza tra le situazioni in cui esse sono esercitate, per assicurare condizioni paritarie all'interno della UE. Vista la necessità di ridurre ulteriormente il numero delle opzioni nazionali, la BCE è favorevole all'introduzione di una disposizione specifica che preveda che la Commissione monitori il progresso fatto in tale direzione e, entro un ragionevole periodo di tempo (ad esempio tre anni), riferisca alle istituzioni comunitarie sull'uso della discrezionalità nazionale residua, valutandone la necessità e se ci sia bisogno di ricorrere ad ulteriori iniziative di natura regolamentare.

12. La formulazione generale di alcune disposizioni delle direttive proposte si presta a diverse interpretazioni da parte delle autorità nazionali, rischiando così che venga meno la parità di condizioni all'interno della UE. Un esempio specifico in tal senso, ma non unico, è rappresentato dall'articolo 84, paragrafo 2, della direttiva bancaria proposta, secondo il quale le autorità competenti possono consentire a un ente creditizio l'uso del metodo basato sui rating interni (di seguito «metodo IRB») se i propri sistemi di gestione e valutazione delle esposizioni soggette al rischio di credito soddisfano un certo numero di condizioni (quali l'essere «solidi», «applicati correttamente» e che forniscano una «valutazione corretta»). Tale articolo fa riferimento a condizioni aggiuntive stabilite nella parte 4 dell'allegato VII della direttiva bancaria proposta, che lascia un ampio raggio di discrezionalità al recepimento nazionale. Mentre la BCE prende atto del fatto che qualche volta è necessario utilizzare termini che lascino un ampio margine di discrezionalità alle autorità nazionali (per esempio al fine di non ostacolare lo sviluppo delle pratiche di gestione del rischio negli enti creditizi o di facilitare un recepimento e un'applicazione flessibili tenendo conto delle diverse strutture dei sistemi bancari nazionali o dei regimi nazionali di regolamentazione), man mano che le pratiche migliori emergono nel mercato, sarebbe utile incoraggiare un'interpretazione coerente di tali termini da parte delle autorità competenti. A tal fine, la Commissione potrebbe decidere di emettere raccomandazioni basate sul parere del CEBS.

13. La BCE raccomanda inoltre l'uso di una terminologia coerente che presenti la maniera in cui le autorità competenti possono intervenire prima dell'uso di certe tecniche di ponderazione e misurazione del rischio. Una chiara distinzione potrebbe essere fatta tra i casi in cui le autorità competenti sono tenute a comunicare una decisione amministrativa formale, su richiesta dell'ente creditizio e quelli in cui le autorità competenti possono semplicemente riesaminare la tecnica proposta senza dover prendere una decisione formale.

Ruolo dell'autorità preposta all'esercizio della vigilanza su base consolidata

14. La BCE ritiene che l'accrescimento del ruolo dell'autorità competente preposta all'esercizio della vigilanza su base consolidata (di seguito «autorità di vigilanza su base consolidata»), come previsto negli articoli da 129 a 132 della

direttiva bancaria proposta, costituisca un passo avanti che tuttavia potrebbe sollevare questioni complesse al momento del recepimento e dell'applicazione. La funzione di coordinamento di cui all'articolo 129, paragrafo 1, insieme alle disposizioni relative alla comunicazione di informazioni di cui all'articolo 130, paragrafo 2, e all'articolo 132, snellerà le relazioni tra le autorità di vigilanza e le banche, aumentando così l'efficienza in quanto il processo decisionale verrà facilitato e il costo complessivo della vigilanza ridotto. Ciò costituisce una risposta appropriata alla crescente domanda da parte dei gruppi bancari aventi attività sostanzialmente transfrontaliere⁽¹⁾ di ridurre i costi incorsi per rispettare i requisiti di vigilanza e regolamentari imposti dalle diverse autorità nazionali di vigilanza e regolamentazione, in alcuni casi in sovrapposizione fra loro e non pienamente armonizzati.

15. Ancora, la BCE si aspetta che il ruolo di coordinatore giocato dall'autorità di vigilanza su base consolidata, insieme all'esplicita richiesta di scambiare informazioni, contribuirà alla stabilità del settore bancario sia a livello di UE che a livello di Stati membri. Dal punto di vista dell'autorità di vigilanza su base consolidata, l'iniziativa rafforzata delle autorità di vigilanza nazionali sulle attività locali e i rischi delle filiazioni UE di un gruppo dovrebbero essere combinati al fine di fornire un riesame e una valutazione profondi del gruppo nella sua interezza, come richiesto dall'articolo 124 in combinato disposto con gli articoli da 71 a 73 della direttiva bancaria proposta. Dal punto di vista delle autorità di vigilanza nazionali, le informazioni raccolte dall'autorità di vigilanza su base consolidata potrebbero rendere più facile la valutazione di potenziali problemi finanziari di altri elementi del gruppo, che possono incidere sulle filiazioni nazionali. Inoltre, le informazioni ulteriori a disposizione delle autorità di vigilanza nazionali dovrebbero anche facilitare l'esercizio delle funzioni di banca centrale nell'area della stabilità finanziaria, dei sistemi di pagamento e della politica monetaria.

16. L'articolo 129, paragrafo 2, della direttiva bancaria proposta (in combinato disposto con l'articolo 37, paragrafo 2, della direttiva sull'adeguatezza patrimoniale proposta) offre l'opportunità di incoraggiare l'integrazione finanziaria. Esso fornisce la base giuridica per un uso a livello di gruppo del metodo IRB, dei metodi avanzati di misurazione (AMA) e del metodo modelli interni per i rischi di mercato, che viene completato da una procedura di snellimento del processo di approvazione a livello di gruppo. Ciò dovrebbe rendere possibile l'allineamento delle pratiche di gestione a livello di gruppo in relazione al rispetto dei requisiti patrimoniali di regolamentazione, che dovrebbero migliorare l'integrazione delle strutture del gruppo e, di conseguenza, del settore bancario nella sua interezza.

⁽¹⁾ Un indicatore della sempre maggiore rilevanza delle attività transfrontaliere è costituito dalla crescente quota di filiali e filiazioni non nazionali nelle attività complessive del settore bancario, che nel 2003 era superiore al 20 %. Si veda il *Report on EU Banking Structure* (Rapporto sulla struttura bancaria nella UE) della BCE, del novembre 2004, disponibile sul sito Internet della BCE.

17. Nonostante i benefici potenziali dell'articolo 129, paragrafo 2, potrebbero sorgere questioni complesse al momento della sua applicazione, che è necessario anticipare e risolvere al fine di massimizzarne gli effetti. Ad esempio, potrebbero sorgere problemi in caso di disaccordo tra le autorità di vigilanza nazionali e ospitanti delle filiazioni di un gruppo, da considerarsi di rilievo ⁽¹⁾, sull'interpretazione dei requisiti contenuti nella direttiva bancaria proposta. Anche se il terzo sottoparagrafo dell'articolo 129, paragrafo 2, richiede che l'autorità su base consolidata decida in assenza di un accordo tra le autorità di vigilanza entro sei mesi, il disaccordo tra le autorità di vigilanza nazionali e ospitanti deve essere affrontato per non pregiudicare i poteri delle autorità di vigilanza nazionali competenti che devono fare affidamento sul risultato del gruppo a livello locale e garantire parità di condizioni ⁽²⁾.

18. I benefici potenziali dell'articolo 129, paragrafo 2, dipendono anche dalla maniera in cui i poteri delle autorità di vigilanza nazionali competenti di imporre misure di natura prudenziale in capo a filiazioni nazionali sulla base del secondo pilastro di Basilea 2 (procedure di controllo prudenziale) interagiscono con le decisioni di approvazione a livello di gruppo. Gli enti creditizi che presentano domande in virtù dell'articolo 129, paragrafo 2, hanno bisogno di certezza del diritto. A tale riguardo meritano attenzione le procedure applicabili e il controllo da parte dei tribunali sulle decisioni a livello di gruppo, così come l'attuale controllo sull'uso del metodo IRB e AMA a livello di gruppo. I rispettivi poteri delle autorità di vigilanza di rettificare i difetti del metodo a livello di gruppo, derivanti dalla concessione di un'approvazione, e di ritirare un'approvazione, dovrebbero quindi essere affrontati nella direttiva bancaria proposta.

19. Vista l'importanza delle questioni sopra sollevate per un'efficace applicazione dell'articolo 129, paragrafo 2, della direttiva bancaria proposta, la BCE appoggia con forza il lavoro che il CEBS deve portare avanti quanto all'applicazione dell'intero articolo 129 ed è fiduciosa che ciò risulterà in una coerente applicazione. Tuttavia, essa raccomanda di inserire una disposizione nella direttiva bancaria proposta che richieda una valutazione e, se necessario, una revisione dell'articolo 129, trascorsi tre anni dal recepimento della direttiva, al fine di tenere conto di come l'articolo stesso sia applicato nella pratica e se esso stia raggiungendo i propri obiettivi.

20. La BCE sostiene anche il lavoro del CEBS in relazione all'articolo 131 della direttiva bancaria proposta, secondo il quale l'autorità di vigilanza su base consolidata e le altre autorità di vigilanza competenti «concludono accordi scritti di coordinamento e cooperazione». La BCE appoggia pertanto l'impegno del CEBS a sviluppare un accordo modello per la coordinazione e la cooperazione ad uso di tutte le autorità di vigilanza coinvolte.

⁽¹⁾ La «rilevanza» può essere riferita all'importanza relativa delle filiazioni del gruppo considerato nella sua interezza o al sistema bancario nella giurisdizione ospitante.

⁽²⁾ La parità di condizioni potrebbe essere pregiudicata se i metodi IRB di alcune banche fossero convalidati dall'autorità su base consolidata, mentre per altre banche la convalida venisse effettuata dall'autorità di vigilanza nazionale.

Calendario e disposizioni transitorie

21. La BCE è a favore delle disposizioni relative ai tempi previsti per l'introduzione dei nuovi requisiti patrimoniali contenute nel capo 1 del titolo VII della direttiva bancaria proposta. Tali disposizioni rispecchiano i tempi previsti da Basilea 2 e dovrebbero assicurare che gli enti creditizi europei non siano posti in una situazione di svantaggio nei confronti dei propri concorrenti dei paesi terzi. Inoltre, un'applicazione posticipata, entro un certo limite, pregiudicherebbe le attività preparatorie che gli enti creditizi della UE hanno intrapreso per rispettare i tempi inizialmente stabiliti. Per tali ragioni la BCE incoraggia le istituzioni comunitarie ad attenersi ai tempi indicati dalla Commissione.

22. Ancora, la BCE considera che la natura ambiziosa della riforma e la residua incertezza sulla sua influenza a livello patrimoniale nell'intero sistema finanziario della UE (anche se tale incertezza è stata ridotta il più possibile da studi d'impatto quantitativo) meriti attenzione. Per questa ragione, la BCE sostiene pienamente l'introduzione di disposizioni transitorie nell'articolo 152 della direttiva bancaria proposta che limitino l'impatto sui requisiti patrimoniali minimi degli enti creditizi durante i primi tre anni successivi al recepimento della direttiva.

23. Nonostante la necessità di basare le stime dei fattori di rischio su dati storici sufficientemente lunghi a coprire condizioni economiche oscillanti, le disposizioni transitorie dovrebbero sostenere gli enti creditizi nella loro transizione verso il metodo IRB più sofisticato allentando temporaneamente alcuni requisiti che si riducono gradualmente man mano che la possibilità di raccogliere dati di un'istituzione migliora. Ciò si riferisce all'obbligo di impiegare dati relativi ad un periodo storico di osservazione della probabilità di difetto di almeno cinque anni (paragrafo 66 della parte 4 dell'allegato VII della direttiva bancaria proposta). A questo riguardo, l'articolo 154, paragrafo 5, della direttiva proposta consentirà agli Stati membri di applicare una riduzione a due anni dell'obbligo di impiego dei dati per gli enti creditizi che hanno deciso di attuare il metodo IRB prima del 31 dicembre 2007. Tuttavia, gli enti che adottano il metodo IRB dopo il 31 dicembre 2007 devono impiegare dati di tre anni entro la fine del 2008, di quattro anni entro la fine del 2009 e di cinque anni entro la fine del 2010. Sarà impossibile, in pratica, impiegare dati di tre anni entro la fine del 2008 a meno che essi non abbiano raccolto dati di due anni entro la fine del 2007. La BCE ritiene quindi desiderabile modificare questa disposizione in maniera da consentire realisticamente un riconoscimento del metodo IRB anche durante il periodo transitorio. A tale riguardo, la BCE accoglie favorevolmente le modifiche all'articolo 154, paragrafi 5 e 6, previste nell'approccio generale del Consiglio, che rappresentano una soluzione pragmatica.

Controllo sull'impatto strutturale e sulle possibili caratteristiche procicliche del nuovo schema

24. L'impatto strutturale complessivo delle direttive proposte ha costituito una ragione di preoccupazione derivante, fra le altre cose, dallo stimolante compito di combinare la neutralità patrimoniale e metodi sempre più sofisticati. La BCE sostiene pienamente l'adattamento complessivo dei requisiti patrimoniali regolamentari stabiliti nelle direttive proposte e nota che i risultati di uno studio d'impatto quantitativo (QIS3) ⁽¹⁾ avente ad oggetto gli Stati membri, ha fornito una valutazione complessiva positiva riguardo all'effetto sugli enti creditizi più piccoli della UE, sulle imprese di investimento della UE e sui prestiti a piccole e medie imprese (che, sembra, non saranno svantaggiate dalle direttive proposte), così come riguardo alla tutela delle condizioni paritarie all'interno della UE nei confronti dei concorrenti dei paesi terzi. La BCE osserva altresì la valutazione complessiva positiva data da una relazione preparata sotto gli auspici della Commissione europea sulle conseguenze finanziarie e macroeconomiche dei nuovi requisiti patrimoniali ⁽²⁾. Tuttavia, una valutazione *ex ante* dell'impatto quantitativo delle direttive proposte non può coprire i relativi effetti dinamici, visto che il comportamento degli enti finanziari può cambiare a causa degli incentivi dovuti a diverse ponderazioni del rischio sulla base dei nuovi requisiti, messi a confronto con quelli attuali. Di conseguenza, la BCE sarebbe a favore di un regolare controllo *ex-post*, che dovrebbe anche coprire le implicazioni strutturali e la distribuzione dei rischi.
25. In aggiunta al monitoraggio dell'impatto generale delle direttive proposte, alcune caratteristiche specifiche posso anche richiedere un monitoraggio nel futuro. A titolo di esempio, la BCE osserva che il trattamento preferenziale a disposizione dei finanziamenti immobiliari commerciali sulla base del metodo standardizzato e del metodo IRB di base ⁽³⁾ offre una flessibilità più ampia rispetto a Basilea 2. La BCE rileva che l'interazione tra la disponibilità di un finanziamento immobiliare commerciale e i prezzi delle proprietà dovrebbero, a parte una prudente valutazione delle garanzie da parte delle banche, anche essere soggette a uno stretto monitoraggio da un punto di vista macroprudenziale. La BCE intende contribuire a tale processo di monitoraggio.
26. Relativamente all'impatto potenzialmente prociclico delle direttive proposte (vale a dire la possibilità che i requisiti patrimoniali potrebbero restringersi durante una recessione e allentarsi durante una ripresa economica, aggravando così le oscillazioni cicliche), la BCE prende atto dell'importanza di affrontare questa questione e dei significativi

progressi fatti nel ridurre tali preoccupazioni attraverso l'adattamento delle direttive proposte in modo da limitare gli effetti prociclici. Le autorità di vigilanza della UE hanno infatti un interesse comune nel considerare la maniera appropriata di ridurre il rischio di aumento della prociclicità, visto che le condizioni macroeconomiche stanno gradualmente diventando più strettamente intrecciate, in particolare nell'area dell'euro. Un approccio comune per affrontare la prociclicità sarebbe di supporto anche al fine di realizzare parità di condizioni e trasparenza nel mercato unico. Tuttavia, la BCE considera ancora necessario il monitoraggio da parte della Commissione e delle autorità competenti nazionali.

27. Di conseguenza, la BCE sostiene la proposta per la quale la Commissione dovrebbe periodicamente controllare che la direttiva bancaria proposta produca degli effetti significativi sul ciclo economico, come stabilito nell'articolo 156 della proposta stessa. Inoltre, la BCE osserva che è prerogativa della Commissione adottare proposte per ogni modifica alla rifusione della direttiva bancaria consolidata, e che ciò si applica anche alle possibili «misure correttive» di natura legislativa menzionate nell'articolo 156. Tuttavia, dal punto di vista macroprudenziale è cruciale che le possibili «misure correttive» di natura legislativa siano simmetriche e che i coefficienti patrimoniali siano solo modificati quando la modifica sia sostenibile dal punto di vista prudenziale nell'intero ciclo. La BCE suggerisce di giustificare tale necessità nel considerando 59 della direttiva bancaria proposta.

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE SPECIFICO

Definizione di banche centrali

28. La BCE ritiene necessario chiarire la propria posizione riguardo all'esenzione delle banche centrali dall'ambito di applicazione della direttiva bancaria proposta. Il primo trattino dell'articolo 2 esenta «le banche centrali degli Stati membri» dal campo di applicazione della direttiva bancaria proposta, mentre l'articolo 4, paragrafo 23, definisce il termine «banche centrali» (rispetto a «banche centrali degli Stati membri») in modo da includere la BCE, a meno che non diversamente indicato. La BCE propone di modificare l'articolo 2 a indicare espressamente che l'esenzione si applica anche alla BCE.

Consolidazione su base individuale

29. L'articolo 70 della direttiva bancaria proposta dà alle autorità competenti la possibilità di autorizzare, caso per caso e a certe condizioni, gli enti creditizi imprese madri in un particolare Stato membro ad includere le filiazioni aventi sede nella UE nei calcoli richiesti dall'articolo 68, paragrafo 1, della direttiva bancaria proposta. Questo processo costituisce la «consolidazione su base individuale».

⁽¹⁾ Commissione europea, *Review of the Capital Requirements for Credit Institutions and Investment Firms, Third Quantitative Impact Study: EU results* (Rivista della dei requisiti patrimoniali per gli enti creditizi e imprese d'investimento, terzo studio d'impatto quantitativo: risultati relativi alla UE), 1° luglio 2003; disponibile sul sito Internet della Commissione.

⁽²⁾ PricewaterhouseCoopers, MARKT/2003/02/F, *Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed new capital requirements for banks and investment firms in the EU* (Studio sulle conseguenze finanziarie e macroeconomiche del progetto di proposta dei nuovi requisiti patrimoniali per le banche e le imprese d'investimento nell'UE), 8 aprile 2004; disponibile sul sito Internet della Commissione.

⁽³⁾ Il metodo standardizzato è descritto negli articoli da 78 a 83 della direttiva bancaria proposta. Il metodo IRB di base è uno dei metodi IRB descritti negli articoli da 84 a 89 della direttiva bancaria proposta, ma per il caso in cui un ente creditizio non faccia uso di proprie stime delle perdite in caso di insolvenza (LGD), e/o di fattori di conversione ex articolo 84, paragrafo 4.

30. La BCE raccomanda di considerare le condizioni alle quali la consolidazione su base individuale⁽¹⁾ può essere applicata. Una delle condizioni è contenuta nell'articolo 69, paragrafo 1, lettera a) della direttiva bancaria proposta, che prevede che non vi siano ostacoli al trasferimento dei fondi propri tra la impresa madre e le filiazioni. Dal punto di vista della BCE non è appropriato imporre questa condizione in capo all'impresa madre nel contesto dei requisiti della consolidazione su base individuale. A questo riguardo, la BCE è certamente a favore del fatto che le modifiche all'articolo 70 della direttiva bancaria proposta stabilite nell'approccio generale del Consiglio impongano requisiti sul trasferimento di fondi propri tra le filiazioni e l'impresa madre e eliminino il requisito per il quale non vi debbano essere impedimenti al trasferimento di fondi propri dall'impresa madre alla filiazione. La BCE nota che la consolidazione su base individuale si estenderebbe alle filiazioni aventi sede negli Stati membri diversi da quello dell'impresa madre. Ciò implica in termini pratici che la situazione finanziaria di una filiazione sarà trattata, ai fini dell'adeguatezza patrimoniale, come se essa facesse parte della situazione finanziaria propria dell'impresa madre. L'autorità di vigilanza dell'impresa madre deve di conseguenza avere pieno accesso alle informazioni relative la qualità delle attività, delle passività e del patrimonio della filiazione. La BCE suggerisce di aggiungere un ulteriore criterio per assicurare che l'autorità di vigilanza dell'impresa madre possa effettivamente verificare le informazioni riguardanti la situazione finanziaria di filiazioni aventi sede in un altro Stato membro. In linea di principio, la BCE supporta fortemente anche la trasparenza nell'uso dell'articolo 70 della direttiva e si pone a favore delle disposizioni stabilite a tal fine nell'approccio generale del Consiglio.

31. La BCE nota che l'articolo 70 della direttiva bancaria proposta non mette in dubbio l'applicazione di singoli requisiti patrimoniali alle filiazioni della UE incorporate nei singoli requisiti patrimoniali dell'ente creditizio impresa madre. Sarebbe utile dichiarare che l'articolo 70 fa salvi i requisiti imposti dall'articolo 68 in capo alle filiazioni interessate.

Requisiti patrimoniali per il prestito interbancario intra-gruppo

32. L'articolo 80, paragrafo 7, della direttiva bancaria proposta prevede che le autorità competenti, a certe condizioni,

⁽¹⁾ La consolidazione su base individuale è un elemento della direttiva bancaria proposta non preso in considerazione da Basilea 2. Il paragrafo 23 di Basilea 2 richiede alle autorità di vigilanza di verificare che le «singole banche siano adeguatamente capitalizzate su base individuale».

possano esentare dai requisiti patrimoniali per il rischio di credito le esposizioni di di un ente creditizio verso la propria impresa madre, la propria filiazione o verso altre filiazioni della sua impresa madre⁽²⁾. La BCE mette in rilievo che tutte le esposizioni al rischio di credito dovrebbero essere soggette a requisiti patrimoniali adeguati. Le condizioni alle quali si applica l'esenzione di cui all'articolo 80, paragrafo 7, non eliminano il rischio di credito nelle operazioni di prestito interessate poichè, per esempio, un ente creditizio può mancare di rispettare i propri obblighi nei confronti di un altro ente creditizio filiazione della stessa impresa madre. Inoltre, la BCE nota che l'articolo 80, paragrafo 7, si applicherà principalmente al prestito interbancario nel cui ambito i requisiti patrimoniali sono essenziali a limitare il rischio sistemico. La BCE osserva inoltre che una tale esenzione non è rinvenibile in Basilea 2⁽³⁾ e potrebbe, in alcuni sistemi bancari, incidere sulla parità di condizioni a livello nazionale. Pertanto, la BCE raccomanda che tale forma di prestito rimanga soggetta ai requisiti patrimoniali.

Agenzie per la valutazione esterna del merito di credito

33. Per quanto riguarda il riconoscimento delle agenzie per la valutazione esterna del merito di credito (ECAI), la BCE desidera sollevare tre questioni.

34. In primo luogo, la BCE vede spazio per un'ulteriore specificazione del requisito della «indipendenza» nella sezione 1.2 della parte 2 dell'allegato VI della direttiva bancaria proposta. Nel processo di valutazione, le autorità competenti dovrebbero prendere in considerazione fattori quali la titolarità e la struttura organizzativa delle ECAI, le sue risorse finanziarie, il personale e le competenze, così come il suo governo societario. Dal punto di vista della BCE, le autorità competenti dovrebbero altresì verificare che le ECAI siano dotate di procedure interne efficaci al fine di identificare, evitare e gestire i potenziali conflitti di interesse, assicurando così che le informazioni riservate non siano inavvertitamente diffuse, rivelate o utilizzate in maniera impropria. Tali questioni sono ampiamente riconosciute come questioni chiave di natura politica e sono riconosciute nella dichiarazione di principi riguardanti le attività delle agenzie di rating, del 25 settembre 2003, dell'Organizzazione mondiale delle autorità di vigilanza (IOSCO)⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Tale esenzione si applica solo al metodo standardizzato; tuttavia può essere anche applicato agli enti creditizi per il tramite di uno specifico tipo di uso permanente parziale (articolo 89, paragrafo 1, lettera e) della direttiva bancaria proposta).

⁽³⁾ Basilea 2 si applica alle banche attive a livello internazionale a tutti i livelli del gruppo bancario considerato su base consolidata. Ciò significa che una filiazione che sia una banca attiva a livello internazionale dovrà detenere capitale per coprire le esposizioni verso altre entità del gruppo che non siano proprie filiazioni. Basilea 2 non consente di rinunciare a tali requisiti patrimoniali.

⁽⁴⁾ Disponibile sul sito Internet di IOSCO.

35. In secondo luogo, la BCE vorrebbe mettere in luce la necessità di un prudente ed equo approccio alla valutazione della credibilità e dell'accettazione del mercato delle ECAI effettuata dalle autorità di vigilanza. In particolare, è importante che le autorità competenti, nel valutare potenziali ECAI, non creino barriere all'entrata di nuovi operatori del mercato mediante l'imposizione di un irragionevole onere nell'intento di rispettare i criteri stabiliti nella sezione 2.1 della parte 2 dell'allegato VI della direttiva bancaria proposta (quote di mercato, ricavi e risorse finanziarie, impatto sulla determinazione del prezzo). Al contrario, le autorità competenti sono invitate a focalizzare adeguatamente la propria valutazione sulla robustezza e solidità della metodologia della valutazione. Le disposizioni pertinenti dovrebbero pertanto essere ulteriormente sviluppate in maniera tale da consentire un processo di valutazione sufficientemente differenziato. In questo contesto la BCE sarebbe a favore di una riformulazione di tale sezione conformemente a Basilea 2 al fine di assicurare che derivi credibilità dall'accettazione del mercato e da una solida metodologia.

36. In terzo luogo, la BCE evidenzia la necessità che vi sia adeguata convergenza e cooperazione in materia di vigilanza relativamente al riconoscimento delle ECAI. Un elevato grado di coerenza tra le pratiche degli Stati membri sarà indispensabile per assicurare la comparabilità di valutazioni esterne di rating e condizioni paritarie per gli enti creditizi che fanno uso di tali valutazioni sulla base dell'applicazione del metodo standardizzato al rischio di credito, e sarà anche d'aiuto a ridurre il rischio di arbitraggio regolamentare. In più, la cooperazione in materia di vigilanza sarà cruciale nella riduzione dei costi per la regolamentazione per quelle IEVP che cercano riconoscimento in più di uno Stato membro. Al momento, gli articoli 81, paragrafo 3, 82, paragrafo 2 e 97, paragrafo 3, della direttiva bancaria proposta includono solo una opzione discrezionale per il riconoscimento reciproco. In linea con la giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle Comunità europee per quanto attiene alla libera prestazione di servizi, la BCE ritiene che il reciproco riconoscimento dovrebbe essere il principio generale per le ECAI all'interno dell'UE. Ciò non precluderebbe che un'autorità di vigilanza decida di imporre ulteriori requisiti di idoneità al fine di prendere in considerazione le specificità del mercato nazionale, sempre che tali requisiti non riproducano condizioni equivalenti già soddisfatte nello Stato membro d'origine. La BCE accoglie favorevolmente il documento di consultazione del CESR relativo agli approcci potenziali di regolamentazione per le agenzie di rating⁽¹⁾. Essa supporta fortemente anche il lavoro attualmente intrapreso dal CEBS per armonizzare i criteri per il riconoscimento delle ECAI. La BCE ritiene che il processo di *mapping* (stabilito nell'allegato 2 da Basilea 2) per il quale, fra le altre cose, le autorità nazionali attribuiscono le valutazioni del rischio di credito alla ponderazione del rischio disponibile, sia molto impor-

tante e che il CEBS debba quindi incoraggiare la convergenza in questo campo.

Uso permanente parziale per talune esposizioni

37. La BCE nota che, in contrasto con Basilea 2, la direttiva bancaria proposta permette un uso permanente parziale del metodo IRB per le esposizioni sostanziali e in unità operative significative, a certe circostanze elencate nell'articolo 89, paragrafo 1, lettera a) b) e dalla lettera d) alla g) della direttiva bancaria proposta. La BCE nota inoltre che la ragione sottostante alla contrazione dell'uso permanente parziale è di evitare che le banche trattino permanentemente le esposizioni ad alto rischio secondo il metodo standardizzato mentre usino le proprie stime per i parametri di rischio per portafogli a rischiosità contenuta, selezionando così l'approccio più vantaggioso in ciascun caso.

38. La BCE è favorevole a mettere l'uso permanente parziale a disposizione dei piccoli enti creditizi, per le loro esposizioni nei confronti delle amministrazioni centrali, degli enti creditizi e delle imprese d'investimento, poiché in tali casi l'applicazione di proprie stime sarebbe oltremodo onerosa, impedendo così potenzialmente ai piccoli enti creditizi di adottare il metodo IRB. La posizione degli enti creditizi di piccole dimensioni è correttamente esaminata nel nuovo considerando 35A, proposto nell'approccio generale del Consiglio. La BCE raccomanda che la Commissione valuti se l'applicazione dell'articolo 89 della direttiva bancaria proposta sia stata efficace nel raggiungimento del proprio obiettivo, trascorsi tre anni dal recepimento della direttiva.

Trattamento coerente degli impegni nel metodo IRB e nel metodo standardizzato

39. E' emersa un'incongruenza tra il trattamento patrimoniale degli impegni presi sulla base del metodo standardizzato e del metodo IRB di base. La BCE ritiene che tale divergenza non sia intenzionale. Tuttavia, se questa questione non è affrontata, potrebbe produrre l'effetto di creare, sulla base del metodo IRB di base, un requisito patrimoniale per alcune garanzie che potrebbero ridurre i rischi e proteggere la stabilità del sistema finanziario assicurando il completamento del regolamento in alcuni sistemi di pagamento. Si raccomanda quindi che la formulazione del paragrafo 1.11, lettera a), della parte 3 dell'allegato VII della direttiva bancaria proposta venga modificata in maniera tale da corrispondere alla clausola equivalente applicata al metodo standardizzato, vale a dire affermare che alle linee di credito senza impegno a fermo, revocabili incondizionatamente in qualunque momento a discrezione dell'ente e senza preavviso o provviste di clausola di revoca automatica a causa del deterioramento del merito di credito del debitore, si applichi un fattore di conversione dello 0 %.

⁽¹⁾ CESR's technical advice to the European Commission on possible measures concerning credit rating agencies – Consultation Paper (Consulenza tecnica del CESR alla Commissione europea su possibili provvedimenti riguardanti le agenzie di rating - Documento di consultazione), 30 novembre 2004; disponibile sul sito Internet del CESR.

Procedura di controllo prudenziale

40. La BCE mette in luce l'importanza che al secondo pilastro venga riconosciuto il medesimo rilievo riconosciuto agli altri pilastri di Basilea 2, vale a dire i requisiti patrimoniali minimi e la disciplina di mercato. La BCE ritiene che la formulazione molto generale degli articoli 123 e 124 della direttiva bancaria proposta, che riflettono il secondo pilastro, potrebbero erroneamente implicare che i tre pilastri non siano considerati ugualmente importanti.
41. Dal punto di vista della BCE, poichè nella direttiva bancaria proposta non vi è alcuna definizione del concetto di «capitale interno» (utilizzato nell'articolo 123 della direttiva), è necessario che la comprensione di tale concetto da parte delle autorità di vigilanza e degli enti creditizi sia convergente, al passo con l'evoluzione della pratica industriale. La BCE ritiene desiderabile sviluppare linee guida su ciò che gli enti creditizi dovrebbero fare per soddisfare i requisiti previsti dall'articolo 123. La BCE è consapevole del fatto che tali linee guida possano essere sviluppate solo col tempo e conformemente allo sviluppo delle pratiche industriali e alle esperienze delle autorità di vigilanza nazionali e non insiste su una definizione più dettagliata di capitale interno in questa fase.
42. Per quanto riguarda il margine patrimoniale aggiuntivo, si dovrebbe prestare attenzione alla dichiarazione del CBVB del luglio 2002 che riconosce esplicitamente l'importanza dei margini patrimoniali aggiuntivi a proposito di potenziali problemi legati alla prociclicità⁽¹⁾. La direttiva bancaria proposta al momento non fa riferimento a questa questione e la BCE suggerisce di farlo in un considerando della direttiva bancaria proposta, indicando che le autorità di vigilanza dovrebbero aspettarsi dalle banche che esse operino con il margine patrimoniale aggiuntivo in modo da riuscire a rispettare i livelli patrimoniali minimi, anche in condizioni di stress.
43. Infine, la BCE nota che attualmente un numero di Stati membri fissa, a determinate circostanze, la quota minima di capitale al di sopra della soglia dell'8 % stabilita nell'articolo 75 della direttiva bancaria proposta. Un'applicazione automatica a certe categorie di istituzioni di requisiti più elevati non è desiderabile in quanto quote minime di capitale divergenti mettono in pericolo la parità di condizioni all'interno della UE e forniscono incentivi per ristrutturare i gruppi in vista di effettuare un arbitraggio regolamentare tra regimi patrimoniali.

⁽¹⁾ To help address potential concerns about the cyclicity of the IRB approaches, the Committee agreed that meaningfully conservative credit risk stress testing by banks should be a requirement under the IRB approaches as a means of ensuring that banks hold a sufficient capital buffer under Pillar Two of the new Accord (Al fine di contribuire ad affrontare potenziali problemi riguardanti la natura ciclica del metodo IRB, il comitato ha deciso che, in conformità a tale metodo IRB, debba essere obbligatorio che le banche eseguano dei test significativamente conservativi sul rischio di credito, quale mezzo per assicurare che le banche detengano margini patrimoniali aggiuntivi sufficienti ai fini del secondo pilastro del nuovo Accordo), comunicato stampa della CBVB del 10 luglio 2002; disponibile sul sito Internet della BRI.

Cooperazione in situazioni d'emergenza

44. La BCE è a favore dell'articolo 130, paragrafo 1, della direttiva bancaria proposta, che è particolarmente importante poiché stabilisce l'obbligo delle autorità di vigilanza su base consolidata di notificare alle autorità indicate nell'articolo 49, lettera a) e nell'articolo 50 della direttiva proposta le situazioni di emergenza che possano mettere in pericolo la stabilità del sistema finanziario.
45. La BCE prende atto del fatto che l'articolo 130, paragrafo 1, si applica sia alla dimensione nazionale e sia a quella dell'UE del sistema finanziario. Pertanto la BCE ritiene che le informazioni siano da trasmettersi alle autorità menzionate nell'articolo 49, lettera a) a livello nazionale o transfrontaliero. Ciò rileva in quanto i progressi compiuti nell'integrazione dei mercati finanziari e delle infrastrutture di mercato nella UE, mentre aumentano la liquidità e l'efficienza di tali mercati, possono anche aumentare la possibilità di turbamenti sistemici che riguardino più di uno Stato membro ed eventualmente aumentare il rischio di contagio transfrontaliero nel settore bancario della UE. In tale contesto, la BCE accoglie con favore il fatto che l'articolo 130, paragrafo 1, segua una raccomandazione contenuta nella relazione del Comitato economico e finanziario sulla gestione delle crisi finanziarie⁽²⁾, imponendo l'obbligo di informare tali autorità tempestivamente in una situazione di crisi. Al fine di chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 130, paragrafo 1, la BCE raccomanda di affermare che l'obbligo di avvertire le autorità di cui all'articolo 49, lettera a), si applica alle autorità della UE.
46. La BCE prende atto altresì del fatto che il riferimento di cui all'articolo 130, paragrafo 1, alle autorità menzionate nell'articolo 50⁽³⁾ è teso ad assicurare che i membri dei governi degli Stati membri responsabili dei servizi finanziari siano avvertiti dell'esistenza di una situazione di emergenza quanto prima. La BCE suggerisce di rendere ciò più esplicito mediante la sostituzione del riferimento alle autorità menzionate nell'articolo 50 con un riferimento espresso ai «membri competenti del governo», assicurando in tal modo che non vi sia impedimento alla trasmissione delle informazioni riservate necessarie a gestire la situazione di crisi, fatte salve le condizioni stabilite nella legislazione nazionale e comunitaria (vale a dire qualora le loro funzioni di natura politica si trovino in situazioni d'emergenza).

⁽²⁾ Report on financial crisis management (Relazione sulla gestione delle crisi finanziarie del Comitato economico e finanziario), 17 aprile 2001, *Economic Paper* n. 156, luglio 2001; disponibile sul sito Internet della Commissione.

⁽³⁾ L'articolo 50 della direttiva bancaria proposta, contenente rifusione di parte dell'articolo 30, paragrafo 9, della direttiva bancaria consolidata, permette agli Stati membri di autorizzare la comunicazione di informazioni riservate in materia di vigilanza a «altri servizi delle loro amministrazioni centrali responsabili per la legislazione di vigilanza sugli enti creditizi, sugli enti finanziari, sui servizi di investimento e sulle compagnie di assicurazioni, nonché agli ispettori incaricati da detti servizi».

47. La BCE appoggia con forza anche la formulazione dell'articolo 130, paragrafo 1, della direttiva bancaria proposta, giacché lascia alle autorità interessate, sia a livello nazionale sia della UE, uno spazio adeguato per definire gli strumenti flessibili necessari nel contesto della gestione delle crisi. A tale proposito, la BCE vorrebbe rivolgere l'attenzione agli strumenti esistenti tra le banche centrali e le autorità di vigilanza, che specificano i principi e le procedure per la comunicazione e la cooperazione nelle situazioni di gestione di crisi finanziarie. In particolare, il *Memorandum of Understanding on high-level principles of co-operation between the banking supervisors and central banks of the European Union in crisis management situations* (protocollo d'intesa sui principi superiori di cooperazione tra le autorità bancarie di vigilanza e le banche centrali dell'Unione europea in situazioni di gestione delle crisi, di seguito il «protocollo d'intesa») stabilisce i principi e le procedure che regolano specificamente l'identificazione delle autorità responsabili per la gestione delle crisi, il flusso necessario d'informazioni tra tutte le autorità coinvolte e le condizioni pratiche per la condivisione delle informazioni a livello transfrontaliero. Il protocollo d'intesa prevede inoltre che siano realizzate delle strutture logistiche a supporto di una cooperazione transfrontaliera rafforzata tra le autorità ⁽¹⁾.
48. Ancora, la BCE nota che alcune iniziative sono già state lanciate per sviluppare ulteriormente gli strumenti di gestione delle crisi di cui all'articolo 130 della direttiva bancaria proposta. In particolare, il Comitato per la vigilanza bancaria del Sistema europeo di banche centrali e il CEBS hanno istituito una *task force* congiunta per la gestione delle crisi che sarà di supporto allo sviluppo di nuovi strumenti pratici per gestire le crisi. In tale contesto la BCE incoraggia il compimento di ulteriori attività tese a sviluppare accordi di cooperazione efficienti. La BCE ritiene che una regolare interazione tra le funzioni di vigilanza e di banca centrale faciliterà una valutazione anticipata dell'impatto sistemico di una crisi e contribuirà a gestire efficacemente le crisi a livello nazionale e della UE.
51. In secondo luogo, il calcolo proposto dei requisiti patrimoniali secondo il metodo standardizzato pone gli enti creditizi dell'UE in una posizione di svantaggio secondo Basilea 2, nei confronti degli enti creditizi dei paesi terzi. Inoltre, quest'approccio può ostacolare l'obiettivo di incoraggiare le banche a spostarsi dal metodo base dell'indicatore a quello standardizzato. Basilea 2 permette un reddito lordo negativo in alcune aree di attività da utilizzarsi per compensare parzialmente un reddito lordo positivo in altre aree di attività, raggiungendo così coerenza col metodo dell'indicatore di base secondo il quale la compensazione tra aree di attività avviene per ciascun anno automaticamente. La BCE nota che l'approccio adottato nella direttiva bancaria proposta è infatti più prudente. La BCE tuttavia sarebbe a favore di un allineamento della direttiva bancaria proposta a Basilea 2.
52. In terzo luogo gli obblighi previsti nella parte 4 dell'allegato X della direttiva bancaria proposta divergono da Basilea 2 in quanto per principio essi consentono un uso permanente parziale illimitato di AMA. La BCE nota che le restrizioni all'ambito di applicazione e alla durata dell'uso parziale di AMA erano considerate cruciali in Basilea 2 al fine di evitare un possibile arbitraggio regolamentare e effetti avversi potenziali sul piano della parità di condizioni. La BCE condivide il punto di vista del BCBS e raccomanda che limiti all'uso parziale di AMA vengano stabiliti come regola generale e non solo caso per caso.
53. Infine, le disposizioni transitorie incorporate nell'articolo 155 della direttiva bancaria proposta consentono che un indicatore rilevante del 15 % si applichi all'area di attività «negoziante e vendite» fino al 31 dicembre 2012, nei casi in cui tale area di attività costituisce almeno il 50 % degli indicatori rilevanti totali. Ciò rappresenta una divergenza da Basilea 2 non ben accolta, visto che in Basilea 2 una tale disposizione transitoria non è presente.

Coerenza con Basilea 2 nel contesto del rischio operativo

49. La BCE nota che le disposizioni della direttiva bancaria proposta che riguardano il rischio operativo divergono da Basilea 2 tanto da poter mettere in pericolo la parità di condizioni. La BCE di conseguenza raccomanda di sottoporre a revisione i seguenti elementi della direttiva proposta.
50. In primo luogo, l'indicatore rilevante nelle parti 1 e 2 dell'allegato X della direttiva bancaria proposta, calcolato sulla base delle «sei ultime osservazioni su base annuale effettuate a metà e alla fine dell'esercizio» e l'accettazione dei dati stimati quando non sono disponibili dati già verificati, non è coerente con Basilea 2 che stabilisce l'utilizzo di osservazioni annuali. La BCE è a favore del fatto che le modifiche al paragrafo 3 della parte 1 e al paragrafo 5 della parte 2 dell'allegato X delle direttive previste nell'approccio generale del Consiglio allineino, per quanto riguarda questa questione, la direttiva a Basilea 2.

⁽¹⁾ Si veda il comunicato stampa della BCE del 10 marzo 2003; disponibile sul sito Internet della BCE.

Rischio giuridico come parte del rischio operativo

54. La BCE nota che l'articolo 4, paragrafo 22, della direttiva bancaria proposta introduce il concetto di «rischio giuridico» quale elemento della più ampia nozione di «rischio operativo». La BCE riconosce che il rischio giuridico costituisce una categoria di rischio importante che deve essere tenuta in considerazione per la misurazione del capitale, ma nota anche che il concetto di rischio giuridico non è ulteriormente definito nella direttiva proposta e potrebbe di conseguenza costituire un'area di incertezza e di recepimento e applicazione discordi. A tale riguardo, la BCE ritiene che potrebbe essere utile introdurre nell'assetto comunitario la formulazione più precisa offerta da Basilea 2 che in particolare afferma che il rischio operativo include «il rischio legale ma non quelli strategico e di reputazione» (paragrafo 644 di Basilea 2). La nota a piè di pagina di tale paragrafo di Basilea 2 afferma che il «il rischio legale comprende, fra l'altro, l'esposizione ad ammende, sanzioni pecuniarie o penalizzazioni derivanti da provvedimenti assunti dall'organo di vigilanza, ovvero da regolamenti privati»; ciò potrebbe essere utilmente riprodotto in un considerando della direttiva bancaria proposta.

55. Una definizione generale di rischio giuridico faciliterebbe una valutazione e una gestione del rischio adeguate, così come assicurerebbe un approccio coerente tra i diversi enti creditizi della UE. Varrebbe anche la pena esaminare fino a che punto si dovrebbe prendere in considerazione il fatto che i rischi giuridici sono per natura non prevedibili e non si conformano generalmente ad alcun modello. Inoltre, la gestione del rischio giuridico dovrebbe essere coerente con la gestione del rischio operativo nella sua interezza. Per tali ragioni, la BCE suggerisce che il CEBS si impegni ulteriormente a chiarire la definizione di rischio giuridico.
56. La BCE nota che gli obblighi di certezza del diritto per le tecniche di attenuazione del rischio di credito, elencate negli allegati da VII a IX della direttiva bancaria proposta, possono essere considerate mitigare i rischi giuridici coinvolti nell'uso di tali tecniche. La ragione di ciò è data dal fatto che tali obblighi non riguardano direttamente il calcolo di attività ponderate per il rischio, quanto piuttosto la questione se le tecniche di attenuazione del rischio di credito abbiano un fondamento giuridico solido. Tuttavia, alla luce del paragrafo 14 della sezione 1.2 della parte 3 dell'allegato X della direttiva bancaria proposta, la BCE prende atto del fatto che le perdite dovute a un difetto giuridico nelle tecniche di attenuazione del rischio di credito non saranno soggette al requisito previsto per il rischio operativo fintantoché continuano ad essere trattate come rischio di credito ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali minimi.

Requisiti patrimoniali per talune imprese di investimento

57. L'articolo 20 della direttiva sull'adeguatezza patrimoniale proposta attribuisce alle autorità competenti il potere discrezionale di esentare alcune imprese d'investimento dai requisiti patrimoniali per il rischio operativo. Tuttavia, il

considerando 22 della direttiva proposta evidenzia che «il rischio operativo rappresenta un rischio notevole per gli enti creditizi e pertanto deve essere coperto con fondi propri». La Commissione ha incluso tale potere discrezionale in conformità di uno studio pubblicato nel luglio 2004 ⁽¹⁾ nel quale la discrezionalità era tesa ad alleviare l'impatto dei requisiti previsti per il rischio operativo sugli obblighi complessivi gravanti sulle imprese di investimento. La BCE nota che gli autori di tale studio hanno adottato una posizione relativamente cauta sulla questione se un aumento dei requisiti patrimoniali in capo alle imprese d'investimento dovuto all'introduzione di un requisito patrimoniale rispetto al rischio operativo sia da considerarsi sproporzionato. Inoltre, lo studio ha menzionato che i dati utilizzati sembrano non essere completi. La BCE avverte che la natura discrezionale e specifica per le imprese delle esenzioni consentite dalla direttiva sull'adeguatezza patrimoniale proposta potrebbe intaccare la parità di condizioni da tre punti di vista: tra diversi tipi di imprese di investimento; tra imprese di investimento dello stesso tipo concorrenti a livello transfrontaliero e tra imprese di investimento e enti creditizi. La BCE suggerisce di conseguenza che la Commissione riveda a tempo debito gli effetti di tali esenzioni e il modo in cui esse sono applicate dalle autorità competenti, e che nella direttiva sull'adeguatezza patrimoniale proposta si includa una disposizione a tal fine.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 17 febbraio 2005.

Il Presidente della BCE
Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ Commissione europea, *Review of the Capital Requirements for EU Investment Firms – 2004 Quantitative Impact Study – Main Conclusions* (Rivista dei requisiti patrimoniali per le imprese d'investimento dell'UE - studio d'impatto quantitativo - 2004: Principali conclusioni), senza data; disponibile sul sito Internet della Commissione.