

Vigilanza bancaria e finanziaria

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AL SECONDO TESTO DI CONSULTAZIONE SU ATTIVITA' DI RISCHIO VERSO SOGGETTI COLLEGATI

Si sottopone a nuova consultazione lo schema delle disposizioni di vigilanza in materia di attività di rischio e conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati, in attuazione dell'articolo 53, commi 4 e ss., del TUB e in conformità della delibera del CICR del 29 luglio 2008, n. 277.

Per rendere più proficua questa ulteriore fase di confronto con l'industria e con gli altri soggetti interessati, è opportuno che i commenti al nuovo documento di consultazione si concentrino sulle modifiche introdotte rispetto al primo schema regolamentare (cfr. Documento di consultazione di maggio 2010); a questi commenti verrà data risposta in fase di emanazione definitiva delle disposizioni.

Nella sostanza si conferma l'impianto della prima bozza di regolamentazione per quanto concerne le finalità perseguite, il contesto di riferimento e l'articolazione dei presidi (limiti, procedure, controlli) volti ad assicurare il contenimento dei rischi e l'integrità delle decisioni relative alle transazioni con soggetti collegati. La presente Relazione dà conto delle principali modifiche apportate al primo testo di consultazione che riguardano sostanzialmente: una diversa calibrazione dei limiti verso alcune tipologie di parti correlate; un'attenuazione di alcuni oneri procedurali e un maggiore allineamento alle regole previste dalla Consob; la previsione del regime transitorio. Per tutto quanto qui non specificato si fa rinvio - oltre che all'ampia relazione di accompagnamento al primo documento di consultazione - allo schema di articolato in cui sono evidenziate le parti oggetto di modifica e alla tabella di resoconto alla prima consultazione.

La presente Relazione si suddivide in 3 parti:

- nella prima si evidenziano le principali modifiche apportate alla disciplina dei limiti;
- la seconda riguarda le modifiche introdotte alle regole procedurali e ai controlli; si dà anche conto delle differenze che si ritiene opportuno confermare rispetto alla disciplina Consob, attuativa dell'art. 2391-bis c.c.;
- nella terza si forniscono indicazioni sulla disciplina dei controlli nonché sul regime transitorio relativo sia ai limiti prudenziali sia alle procedure deliberative.

A) LIMITI PRUDENZIALI

Alcuni rispondenti hanno formulato osservazioni circa gli effetti potenzialmente restrittivi delle **soglie quantitative** relative ai limiti alle attività di rischio verso alcune tipologie di parti correlate. In particolare, il limite del 2% del patrimonio di vigilanza per le attività nei confronti di esponenti aziendali è stato ritenuto eccessivamente penalizzante soprattutto per le banche piccole e minori, per le quali tale soglia corrisponde a un importo esiguo (il valore mediano sarebbe di 5,2 milioni di euro). Anche il limite del 5%, riferito alle esposizioni verso azionisti di controllo o in grado di esercitare influenza notevole viene ritenuto eccessivamente restrittivo.

Tali osservazioni appaiono meritevoli di considerazione nell'ottica di una normativa di vigilanza ispirata a proporzionalità. In relazione a ciò, i limiti più restrittivi proposti nel documento di consultazione (quelli compresi tra il 2 e il 5 per cento) vengono ritoccati verso l'alto (rispettivamente al 5 e al 7,5 per cento), mantenendo comunque l'impianto prudenziale incentrato sulla gradazione dei limiti in funzione dell'intensità della relazione con la parte correlata e sulla distinzione tra parti correlate finanziarie e non finanziarie.

B) PROCEDURE DELIBERATIVE

Le modifiche apportate alle regole "procedurali" rispetto al testo oggetto della prima consultazione rispondono a due principali obiettivi:

I) allineare il più possibile la disciplina a quella adottata dalla Consob per le società quotate e con titoli diffusi, in modo da assicurare non solo la convergenza sostanziale ma anche l'omogeneità sul piano formale delle due regolamentazioni e agevolare così l'applicazione delle regole per le banche tenute a rispettare entrambe le discipline;

II) accogliere alcune richieste di modifica o di chiarimento formulate dall'industria in risposta alla prima consultazione sostanzialmente volte ad **attenuare gli oneri e accrescere il grado di flessibilità della disciplina.**

I. Allineamento alla disciplina Consob

Sin dal primo documento di consultazione è stata tenuta presente l'esigenza di assicurare l'allineamento tra le regole procedurali previste dalla regolamentazione bancaria e quelle definite dalla Consob in attuazione dell'art. 2391-bis c.c..

Tale obiettivo si ritiene soddisfatto in primo luogo per la convergente e coerente impostazione delle due normative, tanto in termini di finalità, quanto di strumenti previsti a presidio dell'integrità delle operazioni con parti correlate. Entrambe, infatti: fanno affidamento sul ruolo degli amministratori indipendenti ai fini dell'elaborazione e dell'approvazione delle operazioni; graduano le procedure in funzione della rilevanza delle operazioni; riconoscono spazi di autonomia alle società e prevedono alcuni meccanismi di flessibilità. Le banche quotate e diffuse possono così individuare un'unica procedura valida per le operazioni (in particolare quelle di maggiore rilevanza) che ricadono nell'ambito di applicazione di entrambe le normative.

Sulla base dei commenti ricevuti in consultazione sono state comunque apportate alcune modifiche al testo per assicurare, ove possibile, un maggior allineamento e una coincidenza anche di tenore letterale tra le due normative

In particolare, il testo è stato rivisto in un'ottica di allineamento alla disciplina Consob per quanto riguarda:

- i) le modalità di coinvolgimento degli indipendenti. Si precisa, in particolare, che il coinvolgimento degli indipendenti nelle trattative e nell'istruttoria deve consistere almeno nella ricezione di un flusso informativo completo e tempestivo e nella facoltà di richiedere informazioni e formulare osservazioni; la norma non impone – ma non esclude che le banche possano prevedere - la partecipazione personale degli indipendenti alle trattative e all'istruttoria.
- ii) l'oggetto del parere degli indipendenti, ossia l'interesse della società al compimento dell'operazione nonché la convenienza e la correttezza sostanziale delle relative condizioni;
- iii) i criteri di cumulo delle operazioni frazionate;
- iv) la composizione del comitato di amministratori indipendenti;
- v) l'articolazione delle competenze nell'ambito dei gruppi. E' stato in particolare chiarito - che ove le procedure prevedano un esame o un'approvazione da parte della capogruppo delle operazioni compiute da altre società del gruppo, è necessario che la capogruppo adotti presidi idonei ad assicurare la correttezza sostanziale e procedurale di queste operazioni. Il flusso informativo che la capogruppo riceve per poter verificare il rispetto del limite consolidato non costituisce di per sé una forma di esame o approvazione dell'operazione;
- vi) le operazioni urgenti, per le quali viene specificato che l'obbligo di informativa agli organi di amministrazione e controllo aziendali è precedente al compimento dell'operazione.

Tra le due discipline permangono alcune differenze che si ritiene opportuno confermare per le seguenti ragioni.

1) Perimetro dei soggetti collegati

Si conferma la scelta di una perimetrazione "consolidata" dei soggetti collegati, ossia la definizione di un perimetro di soggetti collegati unico per la capogruppo e per le singole banche appartenenti a un gruppo.

La scelta è coerente con l'impostazione della normativa prudenziale e di quella sul gruppo bancario, fondate sull'aggregazione dei rischi a livello consolidato e sul principio dell'unità dei sistemi di gestione e controllo dei rischi a livello di gruppo. Essa risponde, inoltre, alla necessità di prevenire facili elusioni normative che potrebbero altrimenti essere realizzate mediante "triangolazioni" all'interno di un gruppo bancario (es. una banca del gruppo finanzia l'esponente di altra banca dello stesso gruppo).

2) Presidi alternativi agli amministratori indipendenti

La presenza di una disciplina specifica di *governance* per le banche - che tra l'altro richiede la presenza nell'organo di supervisione strategia di un numero adeguato di amministratori indipendenti - induce a far affidamento sempre sul ruolo di tali amministratori, senza ammettere il ricorso a presidi alternativi (es. esperti indipendenti).

3) Definizione di operazione "ordinaria"

Poiché conflitti di interesse nelle banche possono emergere proprio dall'attività più tipica ed ordinaria (es. concessione del credito) e poiché tale attività ha un valore idiosincratico che rende più difficile identificare in modo oggettivo "condizioni equivalenti a quelle di mercato o standard", si ritiene opportuno confermare la definizione più ristretta di "operazioni ordinaria" escludendo da questo insieme tutte quelle considerate di maggiore rilevanza. Va tenuto presente che le operazioni ordinarie beneficiano di una deroga molto ampia dagli obblighi procedurali e la riconduzione tra esse anche delle operazioni di maggiore rilevanza determinerebbe il tangibile rischio di far venir meno nel settore bancario i principali presidi della regolamentazione.

Si fa presente che la normativa contempla anche ulteriori meccanismi di attenuazione degli oneri procedurali: le operazioni di maggiore rilevanza possono essere trattate nell'ambito delle delibere-quadro e sono esentate se compiute tra società del gruppo interamente controllate.

Si sottolinea infine che le procedure relative alle operazioni ordinarie sono state comunque oggetto di semplificazione (cfr. II.2).

4) Definizione delle operazioni di importo esiguo

A differenza della disciplina Consob che copre ambiti di attività molto variegati, quella bancaria interessa un unico settore e ciò agevola la possibilità di fissare direttamente nella regolamentazione le soglie per le operazioni di importo esiguo, in modo da assicurare un'applicazione omogenea nel settore bancario (cfr. II.3).

5) Effetti del parere negativo degli amministratori indipendenti per le operazioni di maggiore rilevanza (ruolo dell'assemblea e dell'organo di controllo).

Mentre nella disciplina Consob il parere degli indipendenti può essere determinante ai fini del compimento dell'operazione (l'eventuale parere negativo può essere superato con l'approvazione dell'assemblea che delibera secondo un meccanismo cd. di *whitewash* in cui il voto del socio di controllo è di fatto sterilizzato), la disciplina bancaria prevede che l'eventuale voto negativo degli indipendenti inneschi altri presidi (parere dell'organo di controllo; comunicazione all'assemblea). Va tenuto presente che la disciplina bancaria si applica a banche di diversa dimensione e complessità, anche non quotate e con ristretta compagine sociale, per le quali sarebbe stato difficile prevedere un meccanismo di *whitewash* (di converso, l'approvazione dell'assemblea senza sterilizzazione del voto del socio di controllo sarebbe in molti casi inefficace dato il sostanziale allineamento di interessi con il management). Laddove non esiste un mercato del controllo societario si ritiene appropriato prevedere come meccanismo di monitoraggio dei soci l'informativa che ad essi deve essere resa per le operazioni sulle quali gli indipendenti abbiano espresso parere negativo.

La disciplina proposta tende inoltre a valorizzare il contributo dell'organo di controllo nel presidio delle operazioni con soggetti collegati, in coerenza con le disposizioni del settore bancario che conferiscono a tale organo importanti compiti e funzioni, con l'obbligo anche di riferire alla Banca d'Italia tutte le irregolarità gestionali o le violazioni normative accertate.

Si ribadisce, in ogni caso, che le operazioni rientranti anche nell'ambito di applicazione della disciplina Consob dovranno soddisfare le regole procedurali previste da entrambe le fonti normative. Ne consegue quindi che se la banca, ai sensi della disciplina Consob, ha attribuito al parere negativo degli indipendenti un carattere inderogabile, l'operazione (di maggiore rilevanza) sulla quale gli indipendenti hanno espresso parere negativo non potrà essere compiuta. Se invece la banca ha optato per la soluzione che consente di "superare" il voto negativo degli amministratori indipendenti sottoponendo l'operazione all'assemblea, la banca dovrà seguire le regole al riguardo dettate dalla Consob e può eventualmente avvalersi della possibilità prevista dalla disciplina bancaria di escludere il parere preventivo anche dell'organo di controllo.

6) Procedure nel modello dualistico

Nel caso del modello dualistico, le disposizioni della Banca d'Italia richiedono che il comitato chiamato a rilasciare il parere sia istituito nel Consiglio di sorveglianza (se ha funzioni di supervisione strategica) e non consentono invece l'alternativa, prevista dalla disciplina Consob, del ricorso a comitati costituiti nel consiglio di gestione (o a singoli consiglieri di gestione indipendenti). Anche questa differenza si giustifica per la presenza di una disciplina di governance specifica per il settore bancario. Si richiama in particolare la previsione secondo cui è coerente con l'attribuzione al CdS della funzione di supervisione strategica, un CdG caratterizzato da un numero contenuto di componenti e dalla prevalenza di esecutivi. La scelta operata nelle disposizioni in commento appare in linea con l'impostazione delle disposizioni sulla governance.

7) Operazioni intra-gruppo

Mentre la disciplina Consob, in attuazione dell'art. 2391-bis c.c., si indirizza alle società quotate e diffuse, la regolamentazione bancaria, riguarda tutte le banche e i gruppi bancari. Con riferimento ai gruppi bancari è possibile quindi stabilire procedure poste a tutela degli interessi degli stakeholders di ciascuna componente del gruppo nonché, più in generale, della corretta allocazione delle risorse. Si ritiene opportuno quindi confermare l'applicazione delle procedure alle operazioni intra-gruppo, salvo il caso di operazioni compiute tra società controllate totalitariamente. Per esigenze di stabilità, in linea con gli orientamenti internazionali e con la disciplina di vigilanza nazionale, è stata peraltro introdotta un'esenzione limitata alle operazioni che riguardano la gestione della liquidità in modo che ne sia assicurata la completa e tempestiva allocazione nell'ambito del gruppo.

8) Limiti di spesa per i servizi resi dagli esperti indipendenti

La disciplina bancaria ammette la possibilità di introdurre, anche per le operazioni di maggiore rilevanza, limiti di spesa per i servizi resi dagli esperti indipendenti, e consente di definirli in termini complessivi e non per singola operazione. E' comunque previsto un meccanismo di coordinamento per effetto del quale, nel caso di operazioni soggette ad entrambe le discipline, si disapplica la previsione di vigilanza sul punto e si applica quanto previsto dal regolamento Consob (limiti solo per le operazioni di minore rilevanza e solo per singola operazione).

II. Modifiche volte ad attenuare gli oneri applicativi

1) Relazione uffici competenti

Nella fase pre-deliberativa, viene eliminato il riferimento alle relazioni degli uffici competenti, che può considerarsi ricompreso nella previsione generale secondo cui agli amministratori deve essere fornita completa e adeguata informativa sulle operazioni con soggetti collegati.

2) Operazioni ordinarie

Il testo viene rivisto delineando una disciplina più flessibile e meno onerosa. In particolare, il carattere ordinario dell'operazione non deve essere comprovato in ogni delibera, ma può essere attestato sulla base di criteri preventivamente definiti e formalizzati. Anche le regole sulla periodicità e sulla tipologia di flussi informativi sono riviste nell'ottica di alleggerire gli oneri e concedere maggiore autonomia alle banche.

3) Operazioni di importo esiguo

Sono state riviste le soglie per l'identificazione delle operazioni di importo esiguo ampliando i margini di esenzione sia per le banche piccole sia per quelle di maggiori dimensioni; in particolare si propongono nuove soglie in valore assoluto e un dispositivo che tiene conto delle differenze dimensionali tra le banche. Si è preferito invece non accrescere la complessità del sistema normativo attraverso differenziazioni nel sistema delle soglie - pur teoricamente condivisibili - basate su altri criteri (es. tipo di operazione o di parte correlata).

Per contenere gli oneri applicativi e per un maggiore allineamento alla disciplina Consob si elimina anche l'obbligo di tracciabilità delle operazioni di importo esiguo ai fini del rispetto delle regole procedurali (restano salvi gli obblighi previsti da altre discipline, quali le regole IAS per la trasparenza di bilancio).

4) Evidenza in statuto delle procedure

Si propone una soluzione meno onerosa che salvaguardi tuttavia l'esigenza di trasparenza sulle procedure adottate dalla banca. Mentre infatti non si impone di dare evidenza in statuto delle procedure, si richiede che esse siano pubblicate sul sito web della banca (o, in mancanza, attraverso il sito della rispettiva associazione di categoria o a mezzo stampa).

5) Gruppi bancari

Mentre si conferma l'obbligo di prevedere adeguati flussi informativi verso la capogruppo, affinché questa possa assicurare il costante rispetto dei limiti consolidati, si ammette una maggiore flessibilità circa i modi con cui all'interno del gruppo questi flussi informativi possono essere organizzati. In particolare non si impone più che la comunicazione debba essere preventiva per ogni singola operazione che una componente del gruppo intende compiere (la comunicazione, ad esempio, potrebbe essere successiva qualora la capogruppo abbia fissato e comunicato preventivamente ad ogni componente del gruppo i limiti massimi entro cui queste possono assumere esposizioni verso soggetti collegati).

C) CONTROLLI E REGIME TRANSITORIO

1. Controlli

Anche in tema di presidi organizzativi e di controllo sono state apportate alcune modifiche che attenuano l'onerosità della disciplina: viene richiesta una revisione triennale, e non più annuale, delle politiche interne di gestione dei conflitti di interesse; viene eliminato l'obbligo di reporting all'assemblea dell'elenco completo delle operazioni con parti correlate di valore superiore all'1% del patrimonio di vigilanza.

E' stata invece introdotta ex-novo una previsione con cui si rimette all'autonomia di ciascuna banca l'introduzione di idonei presidi per le ipotesi di operazioni in cui il personale più rilevante della banca abbia un interesse (es. dirigenti che siano, direttamente o indirettamente, azionisti di società affidate dalla banca).

2) Regime Transitorio

2.1) Limiti

Alcuni rispondenti hanno richiesto l'introduzione di un regime transitorio riferito ai limiti prudenziali in considerazione dell'ammontare e, in qualche caso, delle caratteristiche delle esposizioni eccedenti detti limiti.

Al riguardo, si rammenta che la disciplina proposta già prevede meccanismi di gestione dei casi di superamento dei limiti che ne consentono il rientro in un ragionevole periodo. In particolare è previsto che in caso di involontario superamento dei limiti le banche devono predisporre e trasmettere alla Banca d'Italia un piano di rientro; fino al completo rientro dell'esposizione, un ammontare corrispondente all'eccedenza costituisce requisito patrimoniale aggiuntivo; i diritti amministrativi connessi alla partecipazione eventualmente detenuta dalla parte correlata sono sospesi.

Peraltro, in considerazione del carattere di novità della disciplina e dei suoi possibili effetti restrittivi, si introdurrà, in fase di definitiva emanazione della normativa, un regime transitorio di esenzione per le esposizioni pregresse che dovessero eccedere i nuovi limiti. Il regime transitorio sarebbe limitato alle esposizioni in essere al 31 dicembre 2010 e avrebbe una durata di 5 anni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Al termine del periodo transitorio tutte le esposizioni eccedenti dovranno risultare estinte ovvero ricondotte nei limiti prudenziali.

2.2) Procedure deliberative

Per le regole procedurali, si intenderebbe fissare un termine di **6 mesi** per l'entrata a regime della nuova disciplina. Entro questo termine ciascuna banca/gruppo bancario dovrà quindi adottare ed applicare le procedure per le (nuove) operazioni che intende compiere con soggetti collegati.