

Position paper Federcasse

**Documento di consultazione della Banca d'Italia
“Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e
governo societario delle banche”**

Premessa.

Con il documento in consultazione (di seguito anche Disposizioni o Provvedimento) vengono poste in consultazione pubblica alcune modifiche al provvedimento della Banca d'Italia del 4 marzo 2008 in materia di organizzazione e governo societario delle banche.

In via preliminare, la scrivente Federcasse - Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali ed Artigiane, nel manifestare il proprio apprezzamento per l'opportunità di esprimere osservazioni e commenti sul tema, rappresenta la propria adesione, in linea generale, alle posizioni in corso di elaborazione sul tema da parte dell'Associazione Bancaria Italiana, con le specificazioni in appresso precisate.

In merito, nel condividere le finalità della revisione proposta, si richiama la convinzione che l'adozione di regole che realizzino gli obiettivi perseguiti dalla disciplina con il minor sacrificio per i destinatari rappresenti un'esigenza imprescindibile - a maggior ragione nell'attuale sfavorevole contesto congiunturale, che richiede un'ancora più attenta valutazione in ottica costi/benefici di tutte le proposte regolamentari - in particolare per gli intermediari di minori dimensioni.

Tra questi ultimi, inoltre, si segnala che numerose sono le banche di dimensione realmente contenuta - la cui permanenza sul mercato è legata alle sinergie associative e industriali della Categoria - sulle quali gli adempimenti formali previsti comporterebbero un impatto molto rilevante. In tale presupposto, andrebbero valutate norme semplificate o un'esenzione dagli adempimenti per le realtà più piccole, ad esempio quelle con attivi inferiori pari o inferiore a 1,5 mld. di euro.

Tutto ciò anche nel convincimento che una razionalizzazione ed una semplificazione degli adempimenti rappresenti un vantaggio - anche in termini di costi diretti - per l'industria bancaria e finanziaria e, di conseguenza per la clientela. Questo è a maggior ragione vero per le banche di piccole dimensioni nelle quali, come accennato, l'incidenza dei costi sostenuti per gli adempimenti risulta proporzionalmente maggiore. Il modello BCC-CR rappresenta peraltro, rispetto alle altre tipologie giuridiche di banche, la forma di accesso all'impresa bancaria nella quale il capitale iniziale necessario è minore, rendendo così effettiva la possibilità di ingresso nel mercato anche a nuovi operatori. Ciò realizza il presupposto per l'esplicitarsi di un'effettiva concorrenza tra gli operatori.

Inoltre, le proposte Disposizioni sembrano comprimere senza un'apprezzabile ragione l'autonomia degli intermediari nella loro ricerca delle migliori soluzioni - nel rispetto della proporzionalità - per il più adeguato modello di governo, in coerenza con la propria storia, natura ed esperienza.

Sempre su un piano generale, si osserva altresì che il Provvedimento in consultazione introduce di fatto una serie di rigidità organizzative che precludono agli intermediari la possibilità di disegnare la *governance* aziendale, così come consentito dai principi generali del codice civile.

In queste prospettive, il Provvedimento in oggetto deve rappresentare un'opportunità da non perdere e non un ostacolo alla libertà d'impresa.

1) Principio di proporzionalità (box n. 2, p. 4).

Come accennato, l'adozione di assetti regolamentari che realizzino le finalità e gli obiettivi perseguiti dalle normative di vigilanza con il "*minor sacrificio degli interessi dei destinatari*" (art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262), rappresenta un principio di assoluto rilievo per le Banche di Credito Cooperativo - Casse Rurali (in appresso, anche BCC-CR).

È infatti chiaro come discipline complesse e dai rilevanti impatti organizzativi, economici e in termini di adempimenti incidano in misura sensibilmente superiore sulle banche di minori dimensioni.

Precedenti atti regolamentari emanati dalle Autorità di vigilanza hanno quindi valorizzato l'applicazione da parte degli intermediari delle disposizioni "*in maniera proporzionata alla natura, alla dimensione e alla complessità dell'attività svolta nonché alla tipologia e alla gamma dei servizi prestati*" (ad es: art. 4, 2° comma, Regolamento della Banca d'Italia e della CONSOB, ai sensi dell'articolo 6, comma 2-bis, del Testo Unico della finanza).

In tale considerazione, fermo il carattere doverosamente generale della produzione normativa delle Autorità, è comunque necessario un riferimento ad un criterio di massima cui fare riferimento per collegare la "declinazione proporzionale" della norma.

In merito, il documento in consultazione contiene (vedi box n. 2, p. 4 ed Allegato 1) una elencazione di criteri in ragione dei quali sia la Banca d'Italia che le stesse banche destinatarie delle disposizioni applicano il principio di proporzionalità; in particolare l'Allegato 1 specifica che "*le banche con attivo pari o inferiore a 3,5 miliardi di euro sono da considerarsi intermediari di minori dimensioni e complessità operativa ed organizzativa*". Il box specifica inoltre, che "*queste banche sono da ritenersi di minore dimensione e complessità operativa se non vi sono altri elementi di rilievo – individuati in base ai criteri previsti nell'Allegato – che ne giustificano l'attribuzione ad una diversa categoria*".

Ne consegue che, indipendentemente dalla natura giuridica degli stessi, gli intermediari che hanno attivi superiori sarebbero sempre da considerarsi intermediari di maggiori dimensioni e complessità operativa.

In altri termini, allo scopo di "*rendere più agevole la declinazione del principio di proporzionalità e a garantire maggiore certezza e uniformità nella sua applicazione*", viene ora introdotta una presunzione assoluta basata su di un criterio oggettivo (dimensione degli attivi) a scapito di una valorizzazione dei criteri "soggettivi" ovvero le caratteristiche dell'intermediario delineate negli altri criteri qualificanti riportati nella Nota di chiarimenti di Codesta Banca d'Italia del febbraio 2009 quali: il tipo di attività svolta; la struttura proprietaria; la non quotazione degli strumenti emessi su mercati regolamentati; l'appartenenza ad un *network* operativo.

Si ritiene di dover dissentire dal proposto orientamento.

Il dato economico è, infatti, in sé inidoneo a cogliere la proporzionalità in tutte le sue prospettive, omologando su base dimensionale banche profondamente differenti nella struttura proprietaria, banche lucrative e mutualistiche, banche dalla natura pienamente cooperativa e non, banche radicate nei e di proprietà dei territori e non, banche inserite in un "*network*" orizzontale o no.

Si ritiene, quindi, di dover rappresentare che il dato degli attivi può costituire solo uno degli elementi sulla base dei quali la banca definisce l'attuazione proporzionale della disciplina – analogamente a quanto previsto dalle Disposizioni del 2008 – nei termini indicati dal Provvedimento: *“rimettendo all'autonomia degli intermediari la concreta individuazione delle soluzioni più idonee a realizzarli, secondo criteri di proporzionalità che tengono conto della dimensione o della complessità della banca”*, così valorizzando gli altri criteri “soggettivi” previsti nell'Allegato 1 delle Disposizioni.

Si chiede, quindi, di mantenere i criteri in base ai quali gli intermediari possono valutare il proprio grado di complessità dimensionale, operativa e organizzativa, in termini analoghi a quelli della disciplina del 2008-2009, senza introdurre presunzioni assolute.

2) Compiti e poteri degli organi sociali (par. 2, pag. 9)

Nel documento in consultazione è previsto che *“il sistema delle deleghe deve essere idoneo ad assicurare che l'organo con funzione di supervisione strategica non sia investito di questioni che – per il loro contenuto o rilevanza non strategica – possono più efficacemente essere approvate dall'organo con funzioni di gestione o dalle strutture aziendali”*.

Si premette che, nell'esperienza delle BCC-CR, laddove è istituito il Comitato Esecutivo, allo stesso sono attribuite deleghe in materia di erogazione del credito entro limiti determinati (legati al rilievo dell'operazione per la singola BCC-CR), riservando all'organo delegante quelle di importo superiore.

Una lettura stringente della menzionata funzione sembrerebbe implicare l'impossibilità per il Consiglio di amministrazione di occuparsi di materie quali l'erogazione del credito indipendentemente dal relativo importo. Circostanza, questa, che sembra confliggere con il dettato dell'art. 35 dello statuto tipo delle BCC e soprattutto con l'art. 2381 del codice civile, che riserva al Consiglio di amministrazione oltre che il potere di definire le deleghe, anche quello di revocare quelle concesse ed *“avocare a sé operazioni rientranti nelle deleghe”*, lasciando, quindi, sempre al Consiglio il potere di effettuare operazioni, a suo tempo, delegate.

Inoltre, attesa la richiesta di riduzione del numero dei componenti il Consiglio e, per effetto di questa, la riduzione del numero dei componenti il Comitato esecutivo, in alcune BCC-CR si finirebbe per concentrare in un unico organo (il Comitato esecutivo, composto da pochi soggetti) tutto il potere di erogazione del credito delle BCC-CR senza, peraltro, la partecipazione attiva del Presidente.

Per le motivazioni esposte **si chiede di confermare che una siffatta operatività non risulta preclusa dalla previsione in oggetto.**

3) Compiti e poteri degli organi sociali. Composizione della direzione della banca (par. 2.1, lett. g), pag. 9-10).

Il documento in consultazione, nel ribadire che *“la contemporanea presenza di un comitato esecutivo e di un amministratore delegato, o quella di più amministratori delegati, si giustifica solo nelle banche di maggiori dimensioni o complessità operative”*, puntualizza che *“nelle banche di minore complessità va evitata la nomina di un amministratore delegato e di un direttore generale”*; precisa altresì che *“va parimenti evitata l'istituzione di figure assimilabili a quella del direttore generale o la previsione di un numero rilevante di posizioni vicarie, che possono rendere pletorico l'assetto all'esecutivo”*.

Sul punto si intende rappresentare che:

- la previsione, così come concepita, pur intendendo perseguire un obiettivo condivisibile (evitare di rendere pletorico l'assetto dell'esecutivo), limita l'autonomia delle banche di minore complessità nella costituzione degli assetti di governo;
- per quanto specificamente attiene le BCC-CR, nello statuto-tipo delle BCC-CR (cfr. art. 46, ultimo comma), è sancito che laddove vi siano più vice direttori soltanto uno può avere il ruolo di vicario e quindi svolgere le funzioni del Direttore in caso di assenza di quest'ultimo;
- la figura del condirettore, a volte presente nelle BCC-CR (testo alternativo dell'art. 46 dello Statuto-tipo delle BCC-CR), lungi dal rendere pletorico l'assetto dell'esecutivo, favorisce il dialogo e la collegialità delle decisioni nella gestione operativa della Banca, elementi questi che possono tornare utili nella gestione delle BCC-CR che presentano volumi di attività, ambiti territoriali e connessa struttura organizzativa così articolata da richiedere l'istituzione della figura del condirettore.

Per tali ragioni **si chiede di precisare che l'eventuale impedimento riguarda la nomina di più di una figura assimilabile al direttore generale o di più figure vicarie dello stesso.**

4) Composizione e nomina degli organi sociali (par. 3, pag. 17).

Il documento in consultazione è integrato con la seguente frase: *“Il processo di nomina, che vede coinvolti più organi e funzioni (comitato nomine, ove presente; consiglio; assemblea) deve assicurare che negli organi di amministrazione e controllo siano presenti soggetti capaci di assicurare che il ruolo sia svolto in modo efficace. Ciò richiede che le professionalità necessarie a realizzare questo risultato siano chiaramente definite ex ante, ed eventualmente riviste nel tempo per tenere conto delle criticità emerse, e che il processo di selezione di nomina dei candidati tenga conto di tali indicazioni”*. Ad avviso della scrivente, la proposta contiene due criticità.

La prima è che il processo delineato deve *“assicurare il risultato”*. Ma nessun processo può - per definizione - assicurare un risultato, tutt'al più può perseguire un obiettivo: ovvero che i candidati proposti dal Consiglio di amministrazione all'assemblea siano figure dotate di requisiti e caratteristiche idonee a gestire la BCC-CR secondo i canoni della sana e prudente gestione.

In secondo luogo, appare del tutto improprio il coinvolgimento dell'assemblea nel processo. Infatti, in base ai principi contenuti nel codice civile che regolano la materia, l'assemblea è ovviamente libera di votare soggetti assolutamente diversi da quelli presentati dal Consiglio di amministrazione. Peraltro, le prescrizioni contenute nel passaggio ora menzionato, appaiono non in linea con quanto previsto a pag. 19 del documento in consultazione che, riprendendo quanto previsto in materia di autovalutazione, afferma che *“se la nomina deve essere effettuata dall'assemblea i risultati delle analisi di cui alla linea applicativa b)1 devono essere portati a conoscenza dei soci in tempo utile affinché la scelta dei candidati da presentare possa tener conto delle professionalità richieste”*.

Si ritiene, quindi, che alle BCC-CR, al pari delle altre banche, può essere esclusivamente richiesto, come già peraltro avvenuto in applicazione delle disposizioni in materia di autovalutazione, di rappresentare all'assemblea i criteri con cui si è proceduto alla individuazione dei candidati agli organi di governo e controllo della società cosicché i soci ne possano tener conto in sede di votazione. Peraltro, a ragione della natura di società cooperativa propria delle BCC-CR, l'assemblea dei soci ha un ruolo fondamentale: appare quindi improprio condizionarne l'attività.

Per tali ragioni **si rappresenta la non condivisione della proposta contenuta nel documento in consultazione, eliminando il periodo di pag. 17, sopra menzionato.**

5) Composizione quantitativa degli organi (par. 3, pag. 18).

Il tema della composizione numerica dei consigli di amministrazione è da sempre all'attenzione della Banca d'Italia; da tempo, le Istruzioni di vigilanza sottolineano la necessità di organi non pletorici. Lo statuto tipo delle BCC-CR del 2011 (art. 32) stabilisce in 13 il numero massimo dei componenti del consiglio, numero che, ordinariamente, dovrebbe essere mantenuto anche nelle ipotesi di fusione.

Le proposte Disposizioni prevedono ora che nelle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa, consigli che prevedono un numero di componenti superiori a 13 rappresentino casi eccezionali, che vanno analiticamente valutati e motivati e che le altre banche - diverse dalle maggiori - devono attestarsi su numeri inferiori. Il documento aggiunge (box 5 a pag. 18) che *«nelle banche più piccole il numero medio dei componenti del consiglio di amministrazione è di 9,2; si rileva tuttavia una significativa varianza non giustificata nei valori più elevati. Ci si riserva, a seguito della consultazione, di introdurre indicazioni quantitative anche per i consigli delle banche diverse da quelle di maggiori dimensione e complessità operativa»*.

Anche in tale caso, ad avviso della scrivente, l'analisi non può prescindere da elementi sia di proporzionalità in senso lato sia, soprattutto, di proporzionalità in senso proprio. Non appaiono, infatti, considerati e valutati aspetti non strettamente dimensionali degli intermediari, quali la circostanza che, per quanto riguarda le BCC-CR, il consiglio di amministrazione rappresenta la base sociale, le diverse realtà produttive, geografiche sociali ed economiche della stessa e i differenti territori in cui essa si articola. Tali elementi, di regola assenti in banche costituite in forma giuridica lucrativa, trovano nei fenomeni aggregativi (fusioni) ulteriore risalto.

Inoltre, la condivisibile esigenza di organi non pletorici, responsabilizzati e che non comportino costi eccessivi, non può condurre ad una prescrizione numerica rigida e che non conosca deroghe. Ciò è tanto più vero se si considerano i compiti assegnati ai componenti (esecutivi e non, indipendenti e coinvolti nelle attività di eventuali comitati interni) del consiglio.

Per tali ragioni si chiede a Codesta Banca d'Italia di non stabilire limiti che comportino modifiche dell'odierno limite massimo di 13 amministratori, sancito nello Statuto-tipo delle BCC del 2011.

6) Presidente del Consiglio di amministrazione (par. 5, pag. 26 ss.).

Con riguardo alla figura del Presidente del Consiglio di amministrazione, i principi generali delle proposte Disposizioni, dopo avere confermato l'importanza di tale figura per il buon governo della banca, ribadiscono quanto già stabilito dalle omologhe linee applicative (par. 2.1, lett. e) delle Disposizioni del 2008: *“Per svolgere efficacemente la propria funzione, il presidente deve avere un ruolo non esecutivo e non svolgere, neppure di fatto, funzioni gestionali”*. Viene altresì evidenziato che *“la presenza del Presidente in molti Comitati oltre a quello esecutivo, porta, da un lato, a mettere in dubbio l'effettiva terzietà del suo ruolo e, dall'altro, a ritenere presente il pericolo di un'eccessiva concentrazione di potere in capo a tale figura”*.

In tale prospettiva, le proposte Disposizioni escludono:

- i) ogni potere di supplenza del Presidente, anche in caso di urgenza;
- ii) che il Presidente non può essere membro del comitato esecutivo ma, tutt'al più, può partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del comitato esecutivo.

Al riguardo, per quanto attiene alle BCC-CR, si evidenzia che l'assetto stabilito dalle Disposizioni del 2008 (poteri di supplenza per l'erogazione del credito in casi eccezionali e possibilità di essere componente – anche presidente - del comitato), seppur non ottimale, aveva realizzato nello statuto tipo del 2009 un modello equilibrato di governo, rispettoso dei ruoli e delle attività proprie – statutariamente – del Presidente di una Banca di Credito Cooperativo.

Al riguardo, si ritiene di dover rappresentare che il Presidente, nelle BCC-CR, costituisce l'indispensabile elemento di collegamento e raccordo tra i diversi organi di governo e la base sociale e che tale funzione non può essere assolta con la mera presenza priva di diritto di voto nel comitato. Ciò appare ancora più vero laddove si consideri che nel modello di governo definito nello statuto tipo delle BCC-CR, il presidente non è destinatario di alcuna delega gestionale e, pertanto, non si comprende come si possa, nella fattispecie in discorso, *“ritenere presente il pericolo di un'eccessiva concentrazione di potere in capo a tale figura”*, tale da rendere necessari divieto di partecipazione o presenza senza voto.

L'assenza del Presidente quale componente effettivo del comitato realizza inoltre una sproporzione tra i due organi di governo e, incidentalmente, anche una moltiplicazione di costi non giustificata dall'esigenza rappresentata nelle Disposizioni. La presenza di due organi amministrativi non collegati dal presidente quale effettivo componente potrebbe, altresì, indurre in intermediari di piccole dimensioni a non auspicabili antagonismi.

Nel merito degli argomenti espressi nel documento per motivare tale posizione, si osserva che, contrariamente a quanto rilevato dalla Banca d'Italia nel più complessivo sistema bancario, nel testo dello statuto tipo delle BCC-CR approvato da Codesto Organo di Vigilanza nel 2009, allo scopo di pervenire ad un bilanciamento dei ruoli e delle responsabilità, venne soppressa la previsione del Presidente quale membro (e presidente) di diritto del comitato esecutivo, che venne altresì privato del voto prevalente nello stesso, e fu introdotto il potere di proposta del direttore nel medesimo organo. Inoltre, sembra opportuno rimarcare che il Presidente, nelle BCC-CR, non è destinatario di deleghe gestionali e, nella generalità delle banche stesse, non è membro degli ulteriori eventuali comitati statutariamente istituiti.

Per tali ragioni, si ritiene che gli obiettivi perseguiti dalla norma possano essere perseguiti senza escludere la possibilità che il Presidente possa essere membro effettivo del comitato esecutivo.

In tale presupposto, si chiede di eliminare la relativa previsione del par. 5, linee applicative, lett. e), e che la definizione di componente esecutivo, riferita ad ogni consigliere membro del comitato esecutivo (par. 3, linee applicative, lett. h, i.), sia conseguentemente modificata.

7) Autovalutazione degli organi (par. 6, pag. 29).

La linea applicativa di cui alla lettera e), stabilisce che *“Per tutti gli organi (di supervisione strategica, di gestione e di controllo) l'autovalutazione include la verifica annuale, da effettuarsi successivamente alla nomina, della permanenza delle condizioni previste ai sensi dell'art. 26 TUB e degli ulteriori requisiti previsti dallo statuto per l'assunzione delle cariche”*.

Al riguardo, si evidenzia che, con specifico riferimento ai requisiti di onorabilità, le vigenti Istruzioni di vigilanza (Tit. II, Cap. 2, circ. 229/99) stabiliscono che la verifica sia svolta successivamente alla nomina e non con cadenza prefissata. In una prospettiva di semplificazione degli adempimenti si ritiene che, in luogo di una verifica annuale degli stessi possa valorizzarsi il dovere degli esponenti già sancito nelle Istruzioni stesse, di informare il consiglio di amministrazione sugli eventuali provvedimenti di rinvio a giudizio nei loro confronti per una delle fattispecie di reato considerate dal Regolamento 161/98.

Si chiede, quindi, di non prevedere una verifica annuale dei requisiti stabiliti dall'art. 26 del TUB e dallo statuto, precisando il dovere di comunicazione degli esponenti all'eventuale venir meno degli stessi.

8) Entrata in vigore e disciplina transitoria (box n. 12, pag. 31).

Il documento prospetta che gli adempimenti connessi con le nuove Disposizioni, ivi comprese eventuali modifiche statutarie, saranno da attuarsi con le prossime assemblee di approvazione del bilancio 2013; per l'adeguamento al numero massimo dei consiglieri ed al numero complessivo degli amministratori indipendenti, il termine sarà quello del primo rinnovo e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

Al riguardo, si intende rappresentare all'Organo di vigilanza come la complessità e l'onerosità delle attività da porre in essere non consentano di rispettare la scadenza indicata nel documento in consultazione.

Si tratta infatti di porre mano non solo a norme statutarie ma all'intero complesso della *governance* aziendale che deve essere ridisegnata alla luce delle nuove Disposizioni: organizzazione interna; revisione dei processi aziendali; regolamenti (ad es. flussi informativi). Elementi tutti che devono essere coordinati fra loro affinché il governo societario possa perseguire gli obiettivi di efficacia richiesti dalle Disposizioni di vigilanza.

Per tali ragioni si chiede a Codesta Banca d'Italia la fissazione di un'entrata in vigore e di una disciplina transitoria sostenibili da parte delle BCC-CR e, comunque, non anteriori – per quanto attiene alla lettera a) del box 12 – alle assemblee chiamate ad approvare il bilancio 2014, e, per quanto attiene alla lettera c) del medesimo box, ai rinnovi degli organi successivi al 2014.
