

UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO

Presentazione del volume

“Sistema dualistico e governance bancaria “

*Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Anna Maria Tarantola*

Milano, 17 aprile 2009

Presentazione del libro

“Sistema dualistico e *governance* bancaria “

Milano, 17 aprile 2009

Premessa

Ho raccolto con piacere l’invito del prof. Cesarini a partecipare alla presentazione del libro “*Sistema Dualistico e Governance Bancaria*” per due motivi.

Il primo perché essere presente qui oggi mi consente di riparare a un debito nei confronti di Francesco per non aver potuto esserci all’incontro di Napoli dei primi di febbraio di un anno fa.

Il secondo perché il libro che viene oggi presentato affronta talune tematiche giuridiche di notevole rilievo anche per la vigilanza, connesse con l’adozione del sistema dualistico da parte delle banche e più in generale con i problemi di una buona *governance*.

Sistemi di governo efficaci ed adeguata organizzazione sono condizione essenziale per il conseguimento degli obiettivi aziendali e, al tempo stesso, costituiscono, insieme con il patrimonio, i capisaldi della supervisione bancaria, stanno a monte della sana e prudente gestione.

È soprattutto necessario un corretto funzionamento degli organi sociali che si persegue con una chiara ripartizione di ruoli e responsabilità, adeguati ed ampi flussi informativi, incentivi non distorti. Questi elementi sono il presupposto affinché le banche siano in grado di:

- delineare strategie coerenti con le risorse finanziarie, professionali e tecnologiche disponibili, e quindi realizzabili;
- conseguire una capacità di azione/reazione tempestiva di fronte a eventi non prevedibili;
- predisporre di un sistema di controlli efficace e ben strutturato;
- definire corrette politiche di remunerazione e di incentivazione.

In sintesi sono la condizione necessaria per consentire ai capi azienda di individuare compiutamente tutti i rischi presenti nell'attività svolta o che si intenda svolgere, monitorarne l'evoluzione, adottare tempestivamente le azioni necessarie a mitigarne gli effetti, valutare correttamente quelli non eliminabili e determinare il capitale economico necessario per consentire di coprirli nel caso si dovessero manifestare.

La recente crisi ha fatto emergere come le banche più colpite presentassero significative lacune nella *governance* e nell'organizzazione. In presenza di tali carenze non c'è capitale sufficiente, la crisi lo ha dimostrato, perché i rischi non conosciuti e /o non governati sono devastanti nel momento in cui si manifestano. È, quindi, essenziale ridurli o, quantomeno, gestirli e questo è possibile solo con una adeguata struttura di governo e di amministrazione.

Per questo Basilea2 - molto criticata, talora a ragione, ma forse in modo eccessivo – prevede che ad un assetto organizzativo di elevata qualità possa essere associato un minor assorbimento di capitale.

1. Sistema dualistico e governance bancaria

A seguito della riforma del diritto societario del 2003 l'Autorità di vigilanza assunse la non scontata decisione di estendere agli intermediari finanziari la possibilità di adottare i nuovi modelli di amministrazione e controllo. Pur consapevole delle criticità da affrontare nell'applicare tali modelli al sistema finanziario - caratterizzato da un elevato tasso di specificità in ragione anche del coinvolgimento di interessi costituzionalmente tutelati - la Vigilanza ritenne infatti prevalenti i vantaggi, le opportunità che la nuova disciplina poteva offrire in termini di proiezione internazionale, redditività ed efficienza del sistema bancario italiano. Ricordo che la possibilità data alle banche di adottare il modello dualistico ha favorito importanti aggregazioni che hanno posto in parte rimedio a frammentazioni e particolarismi rendendo più solido il nostro sistema bancario.

Tuttavia, nella concreta applicazione dei nuovi modelli societari, ed in particolare del dualistico, sono emerse non trascurabili criticità: ad esempio la possibilità che si determinasse una non chiara distinzione di ruoli e responsabilità tra i vari organi, così come sovrapposizioni di competenze e inefficienze nel sistema dei controlli.

Tutti gli autori che hanno partecipato a questa completa e stimolante pubblicazione pongono in evidenza sia le opportunità che l'adozione del modello dualistico consente di cogliere, sia le problematiche connesse all'adozione di tale sistema nel settore bancario. Molti sono gli aspetti di attenzione posti in luce dai vari saggi contenuti nel libro, ne richiamo alcuni che hanno particolare rilievo per la vigilanza.

1. Il ruolo del consiglio di sorveglianza (CdS); Portale ne esamina la molteplice funzione di stratega/consigliere/accompagnatore del consiglio di gestione, Abbadessa quella di filtro per separare la proprietà dalla gestione, Marchetti evidenzia come il consiglio di sorveglianza sia un organo aziendale forte, rappresentativo della base sociale e fortemente coinvolto nell'attività di monitoraggio, che si pone nei rapporti con la struttura organizzativa interna alla pari del consiglio di gestione. Alcuni autori pongono in evidenza la necessità di individuare presidi idonei a preservare la funzione di controllo e la dialettica aziendale che potrebbero essere compromesse dall'articolato ruolo assegnato al consiglio di sorveglianza. Rilievo particolare viene dato all'esigenza di tener ben presenti i rischi derivanti da possibili forme di solidarietà con il consiglio di gestione, ovvero di sudditanza di questo rispetto al CdS. D'altra parte viene osservato che il peculiare assetto del modello dualistico, se attentamente e adeguatamente attuato, permette di superare il rischio di cattura - spesso endemico nel modello tradizionale - del sistema di controllo interno da parte del consiglio di amministrazione;

2. L'ampio spazio riconosciuto all'autoregolamentazione nel delineare l'assetto organizzativo del consiglio di sorveglianza. Secondo Cariello, ciò può costituire una possibile fonte di debolezza in un contesto, quale quello bancario, in cui gli assetti di governo e di controllo assumono – come già detto - un ruolo pressoché pari alla variabile patrimoniale nel presidiare la sana e prudente gestione dell'intermediario.

3. La presenza e le funzioni dei comitati costituiti all'interno del consiglio di sorveglianza. Faissola rileva che la costituzione di un comitato di controllo interno a tale consiglio, il rafforzamento dei relativi poteri ispettivi e informativi, la previsione di requisiti rafforzati per i suoi componenti, possono ritenersi misure idonee a realizzare in pieno le opportunità offerte dal modello dualistico e a mitigarne i rischi per l'efficacia dei controlli e l'efficienza della gestione.

4. Nel modello dualistico si pongono con particolare enfasi gli obiettivi di chiarezza: dei ruoli, dei reali poteri di controllo degli organi aziendali, delle contemporanee e cumulative responsabilità rivestite in più banche; Calabrò pone in evidenza che, se correttamente attuato, il sistema dualistico può facilitare la nascita di vere *public company* anche in Italia, assicurando nello stesso tempo trasparenza e responsabilità sociale dell'impresa. Conti esamina le possibili positive sinergie che il dualistico nelle banche può innescare con i peculiari assetti di governo delle imprese italiane, per le quali la diffusione di forme di controllo coalizionale impone gradi più elevati di trasparenza verso il mercato.

2. Le disposizioni di vigilanza sull'organizzazione e il governo societario delle banche

Molte criticità sono state affrontate in sede di emanazione, nel marzo 2008, delle disposizioni di vigilanza sull'organizzazione e il governo societario delle banche che attraverso interventi mirati e calibrati sono volte a salvaguardare le specifiche esigenze del sistema bancario senza intaccare la filosofia di fondo dei nuovi peculiari sistemi di *governance* rendonoli più efficaci nell'ottica della gestione dei rischi che ho prima delineato.

Le disposizioni in materia di *governance* seguono una impostazione flessibile che lascia alle banche ampi spazi di autodeterminazione; si tratta di una regolamentazione formulata per principi generali e linee applicative, prescrittiva solo nei casi in cui è strettamente necessario, da applicarsi in modo coerente con le diverse organizzazioni aziendali secondo criteri di proporzionalità; vengono, peraltro, individuati alcuni presidi atti a mitigare i rischi che le debolezze del modello dualistico, così efficacemente rappresentate dagli autori della pubblicazione, potrebbero determinare per la sana e prudente gestione della banca.

Il pericolo di compromissione o riduzione della dialettica aziendale derivante dall'attribuzione al consiglio di sorveglianza di compiti di supervisione strategica, viene scongiurato attraverso appositi meccanismi statuari: l'indicazione puntuale delle materie di competenza del consiglio di sorveglianza, la riserva del potere di proposta al consiglio di

gestione, l'esclusione della possibilità di ampliare caso per caso le competenze del consiglio di sorveglianza.

Il possibile indebolimento della funzione di controllo, derivante dalla partecipazione del consiglio di sorveglianza alla determinazione delle strategie aziendali, viene affrontato isolando alcuni componenti del consiglio medesimo in un comitato per il controllo interno specificamente incaricato di svolgere le funzioni di controllo gestionale e di legalità dell'amministrazione.

Il rafforzamento dei requisiti di professionalità e indipendenza dei membri di detto comitato, operato dalle disposizioni di vigilanza attraverso la responsabilizzazione dell'autonomia statutaria nella determinazione dei requisiti medesimi, assicura che l'azione di controllo sia condotta da soggetti in possesso di quelle competenze tecniche e quell'autonomia di giudizio indispensabili affinché l'organo di controllo possa rivestire effettivamente il ruolo di guida e di referente del complessivo sistema dei controlli della banca.

La mancanza di una disciplina sul conflitto di interessi, l'attribuzione di poteri ispettivi ridotti rispetto al collegio sindacale, la limitata stabilità del consiglio di sorveglianza rispetto al collegio stesso sono tutti aspetti che rischiavano di indebolire la funzione di controllo nel modello dualistico. La regolamentazione di vigilanza colma tali lacune attraverso la previsione dell'obbligatoria estensione della disciplina del codice civile in materia di conflitto di interessi al consiglio di sorveglianza, il rafforzamento dei poteri ispettivi del comitato per il controllo interno e la necessità di motivare l'allontanamento dei componenti il consiglio di sorveglianza.

3. La crisi globale e le lezioni apprese in tema di corporate governance.

Il contesto di crisi globale in cui anche il sistema bancario italiano è chiamato oggi a operare rappresenta un formidabile banco di prova della tenuta della nuova regolamentazione.

Gli assetti di governo e controllo sono, oggi più che mai, centrali per assicurare la resilienza di ogni singola banca ad eventi di tale portata.

Soltanto attraverso organi aziendali che interpretano consapevolmente il proprio ruolo di definizione delle strategie e di monitoraggio delle stesse, azionisti attivi e

interessati alla gestione aziendale, un assetto dei controlli interni ben strutturato, idoneo a prevenire e gestire i conflitti di interesse e a scongiurare rischi di frode, è possibile coniugare efficacemente sana e prudente gestione e redditività dell'impresa.

Le analisi condotte sulle cause scatenanti della crisi che ha interessato grandi operatori internazionali hanno dimostrato che incentivi distorti, quali strutture retributive legate a profitti di breve periodo, fallimenti del *board* nella tempestiva ridefinizione delle strategie delle imprese al mutare dei fattori di contesto, scarsa consapevolezza del *management*, debolezza dei controlli, ridotta circolazione delle informazioni sono stati tutti fattori che hanno fortemente contribuito alle situazioni di dissesto.

A queste criticità la regolamentazione adottata dalla Banca d'Italia offre alcune risposte.

L'assetto delle remunerazioni e le modalità di circolazione delle informazioni nell'organizzazione aziendale hanno a mio avviso un'importanza centrale nel conseguire assetti di *governance* e di controllo efficaci ed efficienti; schemi di incentivazione e flussi informativi rappresentano, infatti, i canali attraverso i quali il governo della banca prende concretezza e da assetto organizzativo statico e formale si traduce in guida effettiva e sostanziale della banca.

Alcuni capisaldi della disciplina italiana delle remunerazioni, quali le procedure di determinazione delle retribuzioni, la struttura dei meccanismi remunerativi, la trasparenza delle retribuzioni percepite, la vincolatività delle previsioni, sono stati ripresi negli interventi regolamentari in materia effettuati o in corso di elaborazione presso la Comunità Europea e organismi internazionali.

L'adeguata dialettica nel processo di definizione delle politiche di remunerazione e il controllo sulla loro effettiva e coerente applicazione rappresentano condivisi principi di buon governo societario; essi sono assicurati nelle nostre disposizioni dal coinvolgimento degli azionisti e dalla previsione di un comitato composto da soggetti indipendenti cui è affidato il compito di assistere l'organo competente a determinare l'assetto delle retribuzioni aziendali.

Anche la struttura dei meccanismi di retribuzione viene disciplinata dalle disposizioni di vigilanza secondo criteri che, alla luce del dibattito internazionale,

emergono come i più idonei a coniugare l'obiettivo di configurare incentivi coerenti con la sana e prudente gestione con quello di attrarre e mantenere in azienda personale capace e altamente qualificato.

È infatti previsto che gli schemi di remunerazione siano coerenti con una prudente gestione dei rischi, con gli obiettivi di lungo periodo della banca, con la strategia complessiva degli intermediari; a tal fine si richiede che le retribuzioni siano adeguatamente bilanciate in termini di componente fissa e variabile e che la parte incentivante dei compensi sia sensibile al rischio assunto, al costo del capitale e, non ultimo, all'effettiva redditività dell'impresa.

L'incentivazione nei confronti delle funzioni di controllo rappresenta un aspetto ancora non pienamente affrontato sul piano internazionale; la regolamentazione di vigilanza, nella consapevolezza che il sistema dei controlli interni ha un ruolo cruciale nell'assicurare la sana e prudente gestione, limita fortemente la possibilità di riconoscere a soggetti con funzioni di controllo forme di retribuzione parametrize alla redditività, pur riconoscendo la necessità che tali funzioni abbiano compensi adeguati alle fondamentali responsabilità rivestite.

4. L'attuale fase applicativa delle nuove disposizioni e gli altri interventi ancora da compiere.

Dalla fase della elaborazione delle regole siamo ora passati a quella dell'applicazione pratica: è una fase altrettanto delicata e impegnativa.

L'Autorità di vigilanza sta seguendo con attenzione l'adeguamento degli assetti organizzativi e di *governance* delle banche alla nuova disciplina.

L'impostazione per principi delle disposizioni e la necessità di favorirne un'omogenea applicazione nel sistema bancario ha richiesto in questi mesi l'istaurarsi di un confronto continuo con il sistema bancario, volto a individuare e risolvere preventivamente le principali questioni interpretative che le disposizioni sollevavano.

In tale sede è emersa l'importanza delle previsioni in materia di distinzione tra funzione di supervisione strategica e di gestione, ruolo del presidente del consiglio di amministrazione, composizione degli organi sociali, funzioni dell'organo di controllo,

nomina e poteri dei comitati. La portata innovativa di alcune disposizioni non era stata compiutamente colta, è emersa l'esigenza per le banche di comprendere a fondo *ratio* e obiettivi delle nuove previsioni così da applicarle nel modo più coerente alla propria realtà.

A quest'esigenza di chiarezza risponde la nota della Banca d'Italia, diffusa nel febbraio scorso ed elaborata anche sulla base del colloquio costruttivo con le associazioni di categoria; la nota, pure essendo priva di contenuto precettivo e/o innovativo rispetto alle disposizioni di *governance*, chiarisce gli intenti del regolatore e le modalità applicative di alcune delle previsioni di maggiore rilievo.

La distinzione tra funzione di supervisione strategica e di gestione, fondamentale per assicurare dialettica e confronto anche nel modello tradizionale, postula la necessità di distinguere nel consiglio di amministrazione i componenti esecutivi da quelli non esecutivi. Viene precisato che possono essere considerati esecutivi anche i consiglieri che pur non essendo diretti destinatari di deleghe sovrintendono o sono responsabili di aree operative della gestione aziendale.

Le disposizioni riconoscono al Presidente del Consiglio di Amministrazione una importante funzione *super partes*, per il cui efficace svolgimento è necessario che lo stesso non rivesta un ruolo esecutivo. Al riguardo è stato necessario chiarire se la partecipazione del presidente al comitato esecutivo potesse compromettere tale ruolo. E' stata individuata una soluzione ispirata a pragmatismo: è stato chiarito che se nel comitato è presente un soggetto, ad esempio l'amministratore delegato, cui è sostanzialmente affidata la conduzione aziendale, la partecipazione del presidente non implica un'ingerenza nella gestione ma consente piuttosto alla componente non esecutiva del consiglio di amministrazione di esercitare efficacemente l'azione di monitoraggio della gestione aziendale.

Anche altri argomenti di non minore rilievo sono stati affrontati: l'ambito di applicazione delle disposizioni alle componenti dei gruppi bancari in una logica di valutazione consolidata degli assetti di governo e di controllo; il tipo e i contenuti dell'informativa su schemi e politiche retributive da rendere sia *ex ante* che *ex post* all'assemblea in modo da assicurarne un pieno e consapevole coinvolgimento.

Su tale ultimo argomento le banche sono state specificamente richiamate nei giorni scorsi, nell'imminenza della prossima tornata assembleare, a una sostanziale adesione alle nuove regole.

Alla Banca d'Italia competono ora compiti di controllo della validità, omogeneità e coerenza delle soluzioni adottate dai diversi intermediari.

L'Autorità di vigilanza si attende che le banche abbiano ben compreso la *ratio* e lo spirito delle nuove disposizioni, attuato una approfondita autovalutazione dell'adeguatezza del proprio sistema di governo e di controllo e conseguentemente recepiscano, nei tempi prescritti, senza preconcetti (il principio della proporzionalità non può costituire un alibi...) e in modo sostanziale i principi e le linee guida delle disposizioni. Le banche devono redigere un compiuto progetto di *governance* che è il cuore delle nuove disposizioni; in esso la banca delinea quale modello ritiene più idoneo al perseguimento dei propri obiettivi strategici, più adatto alle proprie caratteristiche strutturali, dimensionali, territoriali.

E' di fondamentale importanza che le banche sappiano tradurre in misure organizzative concrete, proporzionate e coerenti con la propria realtà e le proprie strategie, le disposizioni generali dettate dall'Autorità di vigilanza, in modo da cogliere pienamente i benefici conseguenti ad assetti di governo ben costruiti, efficienti ed efficaci.

Mi preme sottolineare che dall'autovalutazione non devono necessariamente discendere azioni di riforma radicale degli assetti aziendali: possono essere sufficienti anche modesti adeguamenti purché coerenti con i principi di buon governo societario.

Le disposizioni sulla *governance* indicano soluzioni organizzative virtuose non soltanto in un'ottica di vigilanza ma anche aziendale: il loro rispetto non è solo un obbligo giuridico necessario ad evitare le conseguenze sanzionatorie connesse ad eventuali inadempienze, ma è anche e soprattutto utile a conseguire nel contempo gli obiettivi di crescita del valore aziendale e di sana e prudente gestione.

L'adozione dei nuovi schemi di *governance* comporterà investimenti organizzativi e finanziari: si tratta di un costo necessario che in prospettiva consentirà di evitare perdite patrimoniali che potrebbero anche essere tali da intaccare la stessa solidità delle banche e del sistema bancario in generale.

Recentissima ed ancora attuale è l'esperienza di ingenti perdite subite da grandi banche internazionali a causa di carenze e debolezze negli assetti di governo e di controllo che non hanno consentito di prevenire e impedire l'assunzione di rischi eccessivi.

L'interlocuzione tra l'AdV e il sistema bancario non si interromperà il 30 giugno p.v.: si avvierà anzi un periodo di osservazione/valutazione nell'ambito del processo di *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP); il confronto costante con gli intermediari sarà lo strumento principale per meglio comprendere e valutare sia il complessivo funzionamento che l'adequatezza del nuovo assetto che ciascuna banca si sarà data.

L'opera di rafforzamento degli assetti regolamentari di governo e di controllo delle banche, che l'Autorità di vigilanza sta portando avanti, non è ancora terminata. Proseguono, anche alla luce di quanto emerso dal *turmoil*, le riflessioni sulla necessità di una riforma che investa più generalmente i controlli endosocietari, che si presentano oggi frammentari e a rischio di duplicazioni.

In quest'ambito ritengo possa essere, ancora una volta, prezioso il contributo offerto dal mondo accademico in termini di riflessioni, di analisi, ma soprattutto di stimolo alla riforma del quadro normativo generale.