

**L'approccio di vigilanza alla funzione organizzazione nelle banche:
tra business ed esigenze di governo**
L'uscita dall'eclissi parziale

Stefano De Polis

Vice Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 2 luglio 2015

LUISS Guido Carli

1. Premessa

Dirò subito che registro con grande interesse l'avvio di un dibattito e di un confronto sulle dinamiche organizzative delle banche italiane e più in generale sul cambiamento organizzativo in una situazione che richiede di ripensare le stesse modalità del business alla luce di un contesto particolarmente sfidante se non insidioso.

Il percorso, già reso accidentato dalla crisi e dal nuovo contesto di mercato, si trova oggi a dover fare i conti anche con una evoluzione della tecnologia digitale per la finanza, la cd *fintech*, in grado di mettere in discussione i modi passati e presenti di fare banca e con essi i modelli di business, a partire dalla struttura distributiva e dal contatto con la clientela.

In sintesi, per le banche assumono oggi particolare rilevanza:

- le esigenze 'congiunturali' di aumentare l'efficienza per recuperare livelli di redditività più elevati in grado di accrescere e remunerare il capitale nonché di presidiare in modo adeguato il livello complessivo dei rischi assunti;
- l'evoluzione del quadro regolamentare e l'avvio del Meccanismo di Vigilanza Unico europeo, che richiedono alle banche di contribuire alla crescita economica e quindi alla stabilità del sistema mediante solidi assetti finanziari e robusti processi di governo;
- la rinnovata attenzione all'esigenza di sviluppare culture aziendali aperte alla competizione, specie nell'Eurozona, ma al contempo profondamente intrise di una radicata cultura del rischio nella conduzione del business;
- la crescente mobilità della clientela e il cambiamento delle modalità di relazione;
- la sfida della tecnologia digitale che richiede conoscenza, visione, governo, capacità di adattamento, competenze tecniche e manageriali nuove.

Interventi in questa direzione si possono già scorgere nei piani industriali e nei processi di ridefinizione delle strategie e degli assetti organizzativi di molte banche italiane.

Dalla ricerca del prof. Baravelli e del prof. Pesic emergono molte indicazioni interessanti ma emerge ancor di più l'esigenza e soprattutto la 'voglia' dei responsabili dell'organizzazione di rivendicare alla funzione un ruolo di governo dell'innovazione.

Questa nuova ricerca di ruolo è necessaria. La mia tesi, che svilupperò nel prosieguo, è che tra i profili di criticità vada annoverato anche un appannamento della funzione organizzazione, sicuramente nelle grandi banche ma non solo. In Italia e all'estero indistintamente. Sottopongo alla vostra riflessione il punto di vista di un supervisore. Partirò dall'eclissi (parziale) che a mio avviso ha interessato la funzione negli ultimi dieci/quindici anni, per poi soffermarmi sulle analisi e le indicazioni che vengono dagli organismi di vigilanza.

Dobbiamo muovere dalla constatazione che negli ultimi decenni l'attività bancaria ha subito sollecitazioni senza precedenti. Le ripercorro in un passaggio riferito al contesto italiano:

dalla fine degli anni '80 le banche italiane hanno preso coscienza di essere imprese esposte a una crescente concorrenza ampliata dal contesto europeo; il superamento della banca pubblica ha aperto la strada ad aggregazioni e con esse è aumentata la complessità; quest'ultima si è accresciuta a dismisura per gli intermediari che hanno visto nel processo di integrazione dei mercati finanziari internazionali un'occasione di business.

La tradizionale concezione della funzione organizzazione ha subito contraccolpi da questi profondi processi di trasformazione.

Può essere utile ripercorrere brevemente in parallelo le trasformazioni e le sollecitazioni subite da alcune di quelle che sono considerate tipicamente variabili del contesto organizzativo: direzione organizzazione, sistemi informativi, risorse umane.

2. Il contesto di riferimento: la funzione organizzazione fra evoluzione del mercato e della regolamentazione

Parlando ad una platea di esperti, salterò i preamboli.

Nelle banche più grandi la funzione organizzazione ha subito una parcellizzazione per seguire il processo di divisionalizzazione, che rispondeva alle sollecitazioni del business e di gestione della complessità. L'adozione di assetti divisionali è stata infatti ritenuta la soluzione migliore per assicurare la competitività. In sintesi, la crescita della complessità e della concorrenza hanno sovente spinto a decentrare l'organizzazione riducendone progressivamente il ruolo a quello di supporto specialistico alla pianificazione strategica e di implementazione di processi e procedure. Ciononostante, non è venuta meno, anzi si è accentuata in chiave di mercato, l'importanza di dotare la banca di un assetto organizzativo efficace ed efficiente, specie nelle attività di business più esposte alla concorrenza e maggiormente rischiose.

Analogamente, lo sviluppo dei sistemi IT è stato spesso affidato, o comunque diretto, dalle aree di business determinando la presenza di sistemi informativi eterogenei, costituiti da 'pacchetti' scarsamente o per nulla integrati o integrabili (sovente moltiplicati nei processi aggregativi), utili a rispondere alle sollecitazioni del mercato e alla gestione di specifici rischi ma, assai meno, ad assicurare una sia pure olistica visione d'insieme delle attività e dell'esposizione al rischio.

Nell'area delle risorse umane, specie manageriali, l'introduzione di schemi di incentivazione prevalentemente destinati allo sviluppo del business ha ulteriormente rafforzato il processo in atto, diversificando il grado di motivazione del personale, con impatti sulle dinamiche della dialettica interna tra le funzioni di business e di governo.

Ne è seguito un periodo – l'eclissi appunto - in cui il ruolo della funzione organizzazione è apparso incerto, stretto dalla necessità di individuare soluzioni in grado di dare rapide risposte alle sollecitazioni del contesto e della struttura.

Dal 2009 l'OCSE ⁽¹⁾, il Senior Supervisors Group ⁽²⁾, il G30 ⁽³⁾ e la stessa Commissione Europea hanno denunciato le strette interdipendenze tra le gravi carenze dei sistemi organizzativi e di controllo delle banche e l'inadeguatezza, altrettanto grave, della *governance*. Tutti hanno rimarcato come il fallimento dei *board* delle banche nell'identificare, comprendere e in ultima analisi controllare i rischi, e la mancanza di *check and balance* rispetto al business siano stati all'origine della crisi. Carenze organizzative e di *governance* si sono saldate, moltiplicando gli effetti.

I risultati di questa tendenza si sono riflessi sul sistema di gestione delle banche: si è sviluppato il cd *silos management*. Esso è figlio della complessità ed è un fenomeno globale i cui punti di debolezza sono apparsi in tutta evidenza con la crisi finanziaria.

3. La reazione delle autorità di vigilanza.

A fronte della crescente autonomia, in non pochi casi sconfinata nell'autoreferenzialità, delle strutture di business, e della debolezza dei sistemi di *governance*, le autorità di vigilanza internazionali hanno richiamato l'indifferibile esigenza di rafforzare la natura *group-wide* e l'efficacia dei sistemi di governo e controllo.

Nel 2009 il BCBS ha emanato un documento di policy - *Enhancements to the Basel II framework - Supplemental Pillar 2 practices* (parte del pacchetto meglio noto come B2.5). Il documento ha richiamato la necessità di '*overcome organisational silos between business lines*' e l'indifferibile esigenza di rafforzare '*firm-wide oversight, risk management and controls*'. Tra gli interventi necessari a migliorare il sistema di complessivo governo dei rischi venivano, tra gli altri, indicati:

- il rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo del *board* e del *senior management* anche mediante la definizione del *risk appetite framework* (RAF);
- sistemi di *risk management* e di controllo interno integrati a livello di intero gruppo;
- un appropriato *management information system* (MIS) a livello di unità di business e di gruppo.

¹ Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages, 2009.

² Risk Management lessons from the Global Banking Crisis of 2008, 2009; Observations on Developments in Risk Appetite Frameworks and IT Infrastructure, 2010.

³ Toward Effective Governance of Financial Institutions, 2012; A New Paradigm: Financial Institution Boards and Supervisors, 2013.

Da queste linee di indirizzo sono scaturite una nuova cultura, normative e prassi di supervisione particolarmente rilevanti sul piano organizzativo: il rafforzamento della centralità e della qualità professionale degli organi di amministrazione e indirizzo strategico; il ruolo del senior management e in particolare delle cd *c-suit* (*CEO, CFO, CRO; COO, CDO*); i processi per la definizione del RAF integrato di gruppo; il sistema dei controlli interni a tre linee di difesa; l'IT per una gestione più accurata, integrata e tempestiva dei dati relativi al governo dei rischi.

La rilevanza dell'organizzazione (struttura, processi, procedure e sistemi) ai fini della sana e prudente gestione spiega l'attenzione riservata al tema sia dalla normativa prudenziale sia dalle prassi di supervisione.

Fermo restando l'autonomia degli intermediari nel definire il modello organizzativo, elemento da sempre considerato connaturato alla natura imprenditoriale dell'attività, dal complessivo quadro della regolamentazione del sistema bancario si possono individuare numerosi riferimenti agli assetti organizzativi; mi riferisco, tra le altre, alle disposizioni in tema di governo societario, controlli interni e gestione dei rischi, *risk data aggregation*.

Il nuovo quadro regolamentare in tema di governo societario e controlli interni, definito a livello internazionale (OCSE, FSB, Comitato di Basilea, CE, EBA) ha un innegabile impatto sulle strutture organizzative delle banche. Assetti di governo societario, il ruolo del *board*, del senior management e delle funzioni di controllo interno (con particolare riferimento al *risk management*) vengono tra loro correlati, senza confonderli.

Le disposizioni italiane in tema di governo societario (Circolare 285 del 17 dicembre 2013, aggiornamento di maggio 2014) stabiliscono che “efficaci assetti organizzativi e di governo societario costituiscono per tutte le imprese condizione essenziale per il perseguimento degli obiettivi aziendali; per le banche essi assumono particolare rilievo in ragione delle caratteristiche che connotano l'attività bancaria e degli interessi pubblici oggetto di specifica considerazione da parte dell'ordinamento. Gli assetti organizzativi e di governo societario delle banche, oltre a rispondere agli interessi dell'impresa, devono assicurare condizioni di sana e prudente gestione, obiettivo essenziale della regolamentazione e dei controlli di vigilanza”.

Nelle previsioni sui controlli interni (Circolare 263, 7° aggiornamento di luglio 2013) viene esplicitato che esse “definiscono i principi e le linee guida cui il sistema dei controlli interni delle banche si deve uniformare; in quest'ambito, sono definiti i principi generali di organizzazione, indicati il ruolo e i compiti degli organi aziendali, delineate le caratteristiche e i compiti delle funzioni aziendali di controllo”.

Dal complessivo quadro regolamentare emerge l'esigenza di una 'revisione costituzionale' che restituisca centralità al ruolo di governo del *board* in stretta ma autonoma relazione professionale con il *senior management* responsabile dell'organizzazione dell'azienda e della

gestione. Lo spirito di questo approccio è rappresentato dal processo di definizione del *Risk Appetite Framework* (RAF): esso raggiunge appieno la sua funzione non solo se ha validi contenuti, quanto se i contenuti sono il risultato di un (non episodico) lavoro comune – di una robusta collaborazione dialettica - tra Consiglio e il team di *senior management*, con un ruolo particolare nel RAF per il CRO.

Anche per le funzioni di controllo e gestione dei rischi vengono definiti ruolo, requisiti specifici (professionali e di indipendenza), collocazione gerarchica e organizzativa, poteri *group-wide* di acquisizione delle informazioni, obblighi di reporting, accesso diretto al *board*.

Vorrei svolgere una riflessione a parte in merito alla variabile tecnologica, aspetto anch'esso cruciale. Le banche, anche le più grandi a livello internazionale, si sono trovate a navigare nella crisi - come rilevato dal SSB già nel 2009 - con *fragmented IT infra-structures* (SSB, 2009, cit.).

Le esigenze di rafforzamento dei sistemi di *IT risk management* e *risk governance*, funzionali a migliorare i processi di pianificazione strategica e l'assunzione di decisioni tattiche pienamente informate, sono state affrontate dal Comitato di Basilea nel documento "*Principles for effective risk data aggregation and risk reporting*", del 2013. Il documento nella sostanza fissa standard applicabili alle G-SIB dal 2016, diretti ad assicurare che i gruppi bancari a rilevanza sistemica abbiano una piena capacità informatica di aggregare i dati riferiti ai rischi della gestione in modo accurato, completo e tempestivo. L'importanza della disponibilità di dati e informazioni strutturate e affidabili è emersa in tutta evidenza dal recente *comprehensive assessment* della BCE.

A livello di principi i contenuti del documento vanno oltre il novero delle G-SIB per rappresentare un punto di riferimento per tutti gli intermediari, da applicare tenendo conto di dimensioni e complessità, nelle scelte in tema di evoluzione dei sistemi informativi e governo dei dati a supporto del monitoraggio dei rischi e per le altre attività di business.

La recente normativa italiana sui controlli interni recepisce già le indicazioni internazionali. È di per sé significativo che requisiti organizzativi in materia di *information and communication technology* - ivi compreso l'*outsourcing* e il *cyber risk* - vengano considerati componenti essenziali del sistema dei controlli.

Due rapide digressioni in argomento.

Il tema della tempestività e accuratezza di aggregazione dei dati avrà ampio spazio anche nella ormai prossima redazione dei piani di recovery e resolution, attesa la rilevanza che esso riveste nelle pratiche di crises management.

Anche in tema di *cyber risk* - una minaccia reale e con insidie difficili da prevedere - sarebbe sbagliato demandare la risposta esclusivamente a livello di sicurezza informatica. La capacità di prevenzione e all'occorrenza di gestione di un attacco coinvolgono una molteplicità

di dimensioni - di governo, di protezione dei dati, di business, di progettazione dei sistemi, di cultura della prevenzione - che richiedono necessariamente la riconduzione a un razionale disegno unitario.

In sintesi dal quadro regolamentare emergono le tessere di un puzzle che spetta a ciascun intermediario completare sulla base delle proprie scelte imprenditoriali in tema di modelli di business e organizzativi.

4. Il profilo organizzativo nell'approccio di supervisione

Anche la supervisione tradizionalmente riserva grande attenzione all'adeguatezza e funzionalità degli assetti organizzativi. In particolare, nel processo di revisione e valutazione prudenziale l'analisi dell'assetto organizzativo costituisce un fattore di primaria importanza per la comprensione della situazione aziendale delle banche. La centralità di quest'analisi è stata evidenziata non solo da contributi teorici, ma dalla concreta esperienza maturata nell'attività di vigilanza a distanza e ispettiva che ha evidenziato come le carenze nei sistemi di governo e controllo possano essere causa di dissesti aziendali.

Obiettivo dell'analisi, che abbraccia il sistema di governo societario, l'organizzazione aziendale e le funzioni di controllo, è valutare la presenza di un rischio organizzativo, derivante da un'inadeguatezza degli assetti interni rispetto alle strategie perseguite e al tipo di operatività svolta, che può comportare una gestione non consapevole dei rischi e in prospettiva determinare effetti negativi sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale.

In estrema sintesi, le principali componenti dell'assetto organizzativo analizzate sono la corporate governance, la macrostruttura, i sistemi di programmazione e controllo direzionale e i sistemi informatici e tecnologici al fine di verificare la coerenza dei processi operativi con la complessità dell'intermediario nonché l'idoneità degli stessi ad assicurare la puntuale ripartizione di poteri e responsabilità, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni.

Nell'analisi e valutazione della funzionalità di tali connotazioni organizzative risulta evidente il valore aggiunto dell'attività ispettiva nella concreta osservazione della funzionalità delle diverse scelte del modello organizzativo al fine di individuare la distanza tra modello formale e reale.

In generale, vengono presi in considerazione fattori valutativi quali: la chiarezza di compiti, poteri e responsabilità delle diverse strutture e la relativa coerenza con le risorse assegnate; il grado di formalizzazione e di documentazione dei principali processi; la qualità del presidio delle strutture decentrate; l'efficacia dei meccanismi di coordinamento; la funzionalità delle scelte di ricorso all'outsourcing alla luce dell'effettivo mantenimento del governo delle funzioni esternalizzate e della rilevazione della qualità dei servizi ricevuti.

Le analisi ispettive danno conto delle carenze ma anche delle difficoltà di individuare efficaci equilibri tra funzioni di business e di governo, atteso anche la natura di processo in continuo divenire di questa relazione.

5. Conclusioni

La direzione organizzazione sembra, talvolta, non tanto aver perso la capacità di conformare l'articolazione delle strutture, spesso ispirata da società esterne specializzate, quanto la funzione di architetto o di ingegnere della coerenza e funzionalità del complessivo sistema aziendale.

L'organizzazione è ciò che trasforma l'imprenditore in impresa. Ciò che rende funzionali, cioè interconnesse, la pluralità e la complessità delle dimensioni aziendali. Funzionale rispetto a cosa? In essenza, rispetto alle esigenze di business e di governo. Si dirà: in ogni impresa c'è un mix di affari e governo. La banca è l'impresa in cui queste due dimensioni devono avere di fatto un pieno bilanciamento e raggiungere entrambe, nei rispettivi ambiti, livelli sostenibili e standard di piena affidabilità. L'organizzazione moderna ne cura l'integrazione.

Il cambiamento del contesto finanziario, tecnologico e competitivo nonché l'innalzamento degli stessi standard regolamentari spingono oggi a ricercare nuovi, più adeguati modelli di business. In un ambiente particolarmente dinamico specifica attenzione va quindi prestata alla gestione del cambiamento e alla connessa esigenza di modellare in chiave evolutiva la struttura organizzativa.

Le sfide del nuovo contesto, il ruolo del *board* nel definire il modello di business, nell'approntare il RAF e nella definizione delle modalità di gestione dei rischi e della coerenza della macro-struttura, richiedono che il presidio delle variabili organizzative e di governo sia gestito in modo coordinato. Il processo in atto va incanalato verso un assetto che individui nella funzione organizzazione una cabina di regia del cambiamento organizzativo in grado di sostenere le esigenze del business di rispondere alle sollecitazioni del mercato e della concorrenza, rendendole nel contempo compatibili con la necessità di assicurare una gestione integrata e un governo unitario dei rischi.