

## DISPOSIZIONI DI VIGILANZA IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E GOVERNO SOCIETARIO DELLE BANCHE

### Premessa

1. 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.

Con decreto del 5 agosto 2004 (pubblicato in G.U. n. 200 del 26 agosto 2004), il Ministro dell'economia, in qualità di Presidente del CICR, ha emanato, su proposta della Banca d'Italia, ai sensi degli articoli 53, 67, 107 e 114-*quater* del Testo unico bancario (TUB), criteri generali e linee di indirizzo in materia di organizzazione e governo societario delle banche, degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 TUB e degli IMEL. Con le presenti disposizioni la Banca d'Italia dà attuazione a tale decreto, con riferimento alle banche e alle società capogruppo, indicando le caratteristiche essenziali che il governo societario deve presentare a fini di sana e prudente gestione.

L'intervento normativo trae origine dalle novità introdotte dalla riforma del diritto societario e dal relativo coordinamento del TUB, con particolare riguardo alla possibilità riconosciuta alle banche di adottare sistemi di amministrazione e controllo diversi da quello tradizionale, anche alla luce delle esperienze applicative maturate nel settore bancario. Esso tiene conto delle più recenti evoluzioni del quadro normativo in materia di *corporate governance* e assetti organizzativi, riconducibili all'attuazione della legge per la tutela del risparmio <sup>(1)</sup> e al recepimento della nuova disciplina prudenziale per le banche <sup>(2)</sup>, nonché dei principi e delle linee guida elaborate in materia a livello nazionale ed internazionale <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Si hanno presente, in particolare, le modifiche apportate al Testo unico della finanza (TUF) per rafforzare, nelle società quotate, l'efficacia dei controlli ed elevare il grado di tutela delle minoranze azionarie.

<sup>(2)</sup> Cfr. Circolare della Banca d'Italia n. 263 del 27 dicembre 2006, segnatamente le disposizioni relative a "La gestione e il controllo dei rischi. Ruolo degli organi aziendali", contenute nel Titolo I, Capitolo 1, Parte Quarta.

<sup>(3)</sup> In particolare, si ha riguardo: al "Codice di autodisciplina delle società quotate", 2006, del Comitato per la *Corporate Governance*, Borsa Italiana Spa; ai "Principi di governo societario" elaborati dall'OCSE

Le presenti disposizioni – che disciplinano il ruolo e il funzionamento degli organi di amministrazione e controllo e il rapporto di questi con la struttura aziendale – formano parte integrante di un più ampio sistema normativo riguardante altri aspetti rilevanti dell'organizzazione e del governo societario, quali i controlli sugli assetti proprietari e sulle modificazioni statutarie, il sistema dei controlli interni, la gestione dei rischi, i requisiti degli esponenti aziendali, i conflitti di interesse, nonché gli obblighi di *disclosure* verso gli investitori e il mercato e la disciplina speciale prevista per le società quotate e per le attività e i servizi di investimento <sup>(4)</sup>.

I soggetti destinatari della disciplina sono le banche e le società capogruppo di gruppi bancari. Sulla società capogruppo ricade in particolare la responsabilità di assicurare, attraverso l'attività di direzione e coordinamento, la coerenza complessiva dell'assetto di governo del gruppo, avuto riguardo soprattutto all'esigenza di stabilire adeguate modalità di raccordo tra gli organi, le strutture e le funzioni aziendali delle diverse componenti del gruppo, in special modo quelle aventi compiti di controllo.

**2.** Le presenti disposizioni di vigilanza, in linea con le tecniche della “*better regulation*”, si articolano in principi generali e linee applicative. I primi, attraverso norme di carattere generale, fissano gli obiettivi della disciplina rimettendo all'autonomia degli intermediari la concreta individuazione delle soluzioni più idonee a realizzarli, secondo criteri di proporzionalità <sup>(5)</sup>. Le linee applicative agevolano, su alcuni aspetti specifici della materia, l'attuazione delle norme generali, senza esaurirne il contenuto precettivo; esse sono calibrate sulle caratteristiche organizzative e operative delle diverse tipologie di banche. Nella prospettiva di rafforzare gli standard minimi di organizzazione e governo societario di tutti gli intermediari, i principi indicati riguardano: la chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità, l'appropriato bilanciamento dei poteri, l'equilibrata composizione degli organi, l'efficacia dei controlli, il presidio di tutti i rischi aziendali, l'adeguatezza dei flussi informativi.

I vertici dell'impresa bancaria assumono un ruolo centrale nella definizione, sulla base di un'attenta valutazione delle specifiche caratteristiche aziendali, di assetti di governo societario idonei ad assicurare il perseguimento di detti obiettivi.

La Banca d'Italia valuta l'adeguatezza delle soluzioni organizzative e di governo societario adottate avendo riguardo all'attuazione piena e sostanziale delle presenti disposizioni. Queste ultime rappresentano inoltre criteri di accertamento della conformità degli statuti alla sana e prudente gestione, ai sensi dell'art. 56 del TUB.

**3.** La presente disciplina in via generale non fa riferimento a organi aziendali nominativamente individuati, potenzialmente variabili in relazione alla struttura organizzativa prescelta, ma richiama le funzioni di “supervisione strategica”, “gestione” e “controllo”, che dovranno essere in concreto assegnate agli organi aziendali o a loro componenti in coerenza con la normativa civilistica e di vigilanza.

---

nell'aprile 2004; al documento “Rafforzamento del governo societario nelle organizzazioni bancarie”, del Comitato di Basilea per la Vigilanza bancaria, febbraio 2006.

<sup>(4)</sup> Su tale ultimo profilo cfr. il Regolamento congiunto della Banca d'Italia e della Consob, del 29 ottobre 2007, in materia di organizzazione e procedure degli intermediari, adottato ai sensi dell'art. 6, comma 2-*bis*, del TUF.

<sup>(5)</sup> L'impostazione adottata consente, in sede applicativa, di motivare le scelte di governo societario in funzione delle caratteristiche dimensionali, organizzative e operative dell'azienda; in tale ambito possono assumere rilievo anche la quotazione della banca o l'articolazione internazionale del gruppo di appartenenza.

Tale impostazione risponde all'esigenza di enucleare dalle competenze degli organi sociali nei diversi modelli quelle che, presenti in ogni organizzazione aziendale, assumono rilievo sotto un profilo di vigilanza. La funzione di supervisione strategica si riferisce alla determinazione degli indirizzi e degli obiettivi aziendali strategici e alla verifica della loro attuazione; la funzione di gestione consiste nella conduzione dell'operatività aziendale volta a realizzare dette strategie; la funzione di controllo si sostanzia nella verifica della regolarità dell'attività di amministrazione e dell'adeguatezza degli assetti organizzativi e contabili della banca.

In relazione ai diversi modelli di amministrazione e controllo e alle scelte statutarie dei singoli intermediari, più funzioni possono essere svolte dallo stesso organo o più organi possono condividere la stessa funzione. Ad esempio, la funzione di supervisione strategica e quella di gestione, attenendo unitariamente all'amministrazione dell'impresa, possono essere incardinate nello stesso organo aziendale; tipicamente ciò avviene nell'ambito del consiglio di amministrazione. Nel modello dualistico il consiglio di sorveglianza e il consiglio di gestione possono concorrere nello svolgimento della funzione di supervisione strategica quando lo statuto attribuisca al consiglio di sorveglianza il compito di deliberare in ordine alle operazioni strategiche e ai piani industriali e finanziari della società (art. 2409-*terdecies*, comma 1, lett. *f-bis* del codice civile); in tale caso, peraltro, la funzione di supervisione strategica viene considerata, a fini di vigilanza, incentrata sul consiglio di sorveglianza.

Ciò posto, l'espressione organo con funzione di supervisione strategica deve intendersi riferita all'organo nel quale si concentrano le funzioni di indirizzo e/o di supervisione della gestione sociale (ad esempio, mediante esame e delibera in ordine ai piani industriali o finanziari ovvero alle operazioni strategiche della società) <sup>(6)</sup>. L'espressione organo con funzione di gestione deve intendersi riferita all'organo aziendale o ai componenti di esso ai quali spettano o sono delegati compiti di gestione, ossia l'attuazione degli indirizzi deliberati nell'esercizio della funzione di supervisione strategica. Il direttore generale rappresenta il vertice della struttura interna e come tale partecipa alla funzione di gestione. Il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo sulla gestione sono, nei diversi modelli, gli organi con funzione di controllo (o organi di controllo).

## **1. Sistemi di amministrazione e controllo e progetto di governo societario.**

### ***Principi generali***

In linea teorica non sussiste un'univoca corrispondenza tra le caratteristiche di ciascun modello di amministrazione e controllo e quelle strutturali e operative di ciascuna impresa.

Le banche dovranno esercitare la propria facoltà di scelta tra i tre sistemi di amministrazione e controllo sulla base di un'approfondita autovalutazione, che consenta di individuare il modello in concreto più idoneo ad assicurare l'efficienza della gestione e l'efficacia dei controlli, avendo presenti anche i costi connessi con l'adozione e il funzionamento del sistema prescelto.

---

<sup>(6)</sup> In linea con tale impostazione, la Circolare 263/2006 attribuisce ad un unico organo, quello di supervisione strategica, il ruolo di determinare la *policy* aziendale in materia di gestione e controllo dei rischi e di verificarne l'attuazione da parte dell'organo con funzione di gestione.

La banca terrà conto, in particolare, dei seguenti elementi: la struttura proprietaria e il relativo grado di apertura al mercato del capitale di rischio; le dimensioni e la complessità operativa; gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo; la struttura organizzativa del gruppo in cui è eventualmente inserita.

I modelli monistico e dualistico possono anche rispondere alle esigenze di banche che operano in misura rilevante sui mercati internazionali in cui tali modelli sono maggiormente conosciuti ovvero facenti parte di gruppi in cui sono prevalenti tali forme organizzative.

Sulla scelta possono incidere anche fattori o eventi straordinari che costituiscono momenti di discontinuità nella vita della società (es. aggregazioni, mutamenti nell'assetto di controllo), ferma restando la necessità che il modello adottato sia coerente con le strategie aziendali di lungo periodo.

Le banche di minore dimensione potranno trarre vantaggio dal ricorso a schemi statutari e prassi organizzative elaborati con l'ausilio delle associazioni di categoria e vagliati dall'Autorità di vigilanza.

Le motivazioni alla base della scelta del modello di amministrazione e controllo – di competenza dell'assemblea dei soci – devono essere rappresentate nell'ambito di un più generale progetto di governo societario, illustrativo degli assetti statutari e di organizzazione interna; il progetto è approvato dall'organo con funzione di supervisione strategica, con il parere favorevole dell'organo di controllo.

Nel caso del gruppo bancario, il progetto di governo societario redatto dalla capogruppo deve illustrare le scelte compiute per assicurare anche a livello consolidato sistemi di gestione e controllo efficaci ed efficienti, dando conto degli assetti organizzativi a tal fine adottati dalle controllate.

### ***Linee applicative***

Il progetto di governo societario deve:

- a) illustrare le ragioni che rendono il modello prescelto più idoneo ad assicurare l'efficienza della gestione e l'efficacia dei controlli;
- b) descrivere le specifiche scelte attinenti alla struttura organizzativa (compiti, poteri e composizione degli organi aziendali; sistema delle deleghe; regime del controllo contabile; sistemi di incentivazione e remunerazione; flussi informativi), ai diritti degli azionisti (in materia di diritto di recesso, *quorum* deliberativi dell'assemblea e per l'impugnativa delle delibere assembleari e consiliari, rappresentanza, etc.), alla struttura finanziaria (categorie di azioni e limiti alla loro circolazione, strumenti finanziari partecipativi, patrimoni destinati, etc.), alle modalità di gestione dei conflitti di interesse (ad esempio, operazioni con parti correlate, obbligazioni degli esponenti aziendali, etc.);
- c) fornire, nel caso della capogruppo, un'adeguata rappresentazione e motivazione delle modalità di raccordo tra gli organi e le funzioni aziendali delle diverse componenti, con specifica attenzione ai profili relativi al sistema dei controlli (poteri degli organi, flussi informativi, gestione dei rischi, etc.) <sup>(7)</sup>. Le banche appartenenti al gruppo

---

<sup>(7)</sup> Si richiama, ad esempio, la possibilità da parte degli organi di controllo di richiedere notizie e scambiare informazioni relative a società controllate, anche rivolgendosi direttamente agli organi di queste ultime (cfr. artt. 2403-bis e 2409-*quaterdecies*, c.c. e 151 e seguenti del TUF).

possono non redigere il progetto di governo societario, laddove scelte e motivazioni relative ai propri assetti organizzativi siano compiutamente rappresentate nel progetto della capogruppo;

- d) essere redatto e inviato alla Banca d'Italia in fase di costituzione della banca, contestualmente alla relativa istanza di autorizzazione, nonché in occasione della modificazione del sistema di amministrazione e controllo adottato, unitamente alla richiesta di accertamento relativa alla modifica statutaria;
- e) essere redatto da tutte le banche entro la data del 30 giugno 2009, aggiornato ogni qual volta vi siano modifiche organizzative di rilievo ed essere sottoposto, ove richiesto, alla Banca d'Italia <sup>(8)</sup>;
- f) le banche di credito cooperativo non sono tenute alla predisposizione del progetto di governo societario qualora adottino lo statuto tipo predisposto dall'associazione di categoria, vagliato dalla Banca d'Italia.

## **2. Compiti e poteri degli organi sociali.**

Compiti e poteri di amministrazione e di controllo devono essere ripartiti in modo chiaro ed equilibrato tra i diversi organi e all'interno di ciascuno di essi, evitando concentrazioni di potere che possano impedire una corretta dialettica interna.

L'articolazione degli organi societari deve essere conforme, sul piano formale e sostanziale, a quanto previsto dalla normativa per i diversi modelli di amministrazione e controllo, evitando la creazione di strutture organizzative (es. comitati interorganici) con poteri che possano limitare le prerogative degli organi stessi.

### **2.1 Organi con funzione di supervisione strategica e di gestione.**

#### ***Principi generali***

Un sistema di governo societario efficiente, basato sul principio del bilanciamento dei poteri, richiede che, nel caso in cui le funzioni di supervisione strategica e di gestione vengano attribuite a organi diversi, siano chiaramente individuati e distinti i compiti e le responsabilità dei due organi, il primo chiamato a deliberare sugli indirizzi di carattere strategico della banca e a verificarne nel continuo l'attuazione, il secondo responsabile della gestione aziendale. Analoga esigenza di una puntuale distinzione di ruoli si pone con riferimento ai componenti dell'organo in cui siano incardinate entrambe le funzioni <sup>(9)</sup>. Tale distinzione di funzioni non incide sulla caratteristica collegiale

---

<sup>(8)</sup>Le banche valutano l'opportunità di rendere pubblico in tutto o in parte il contenuto del progetto di governo societario.

<sup>(9)</sup> La nuova disciplina civilistica individua chiaramente compiti e responsabilità dei componenti dell'organo amministrativo, distinguendo tra amministratori destinatari di deleghe e amministratori non esecutivi. Nel disegno del codice, si distingue tra compiti, svolti dagli organi delegati, di "cura" dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società, da un lato, e compiti di "valutazione" di tale assetto e, in generale, dell'andamento della gestione, svolta dal consiglio di amministrazione. Tale assetto contribuisce a valorizzare la funzione di supervisione che deve essere svolta dal consiglio di amministrazione nel suo complesso sull'attività di gestione corrente della banca affidata a chi ha funzioni esecutive (articolo 2381 c.c.).

dell'organo e sul coinvolgimento di tutti i suoi membri nello svolgimento dell'attività, ma consente una più puntuale articolazione dei momenti (di supervisione strategica e gestionali) attraverso i quali l'organo medesimo esercita le proprie competenze. Nelle banche di minori dimensioni e limitata complessità operativa la predetta distinzione può non sussistere, considerato anche il contributo fornito in tali realtà dal direttore generale nell'esercizio dei compiti di gestione.

Il presidente del consiglio di amministrazione svolge un'importante funzione al fine di favorire la dialettica interna e assicurare il bilanciamento dei poteri, in coerenza con i compiti in tema di organizzazione dei lavori del consiglio e di circolazione delle informazioni che gli vengono attribuiti dal codice civile <sup>(10)</sup>.

Un ruolo analogo, volto a favorire la dialettica con la funzione di gestione, deve essere rivestito nel modello dualistico dal presidente dell'organo al quale sia attribuita la funzione di supervisione strategica. Qualora quest'ultima sia assegnata al consiglio di sorveglianza è necessario che il presidente dell'organo mantenga una posizione di equidistanza tra le diverse funzioni svolte, in modo da assicurare un raccordo obiettivo ed imparziale tra le stesse.

### *Linee applicative*

- a) Il contenuto delle deleghe nell'ambito dell'organo con funzione di gestione deve essere determinato in modo analitico ed essere caratterizzato da chiarezza e precisione, anche nell'indicazione dei limiti quantitativi o di valore e delle eventuali modalità di esercizio; ciò, anche al fine di consentire all'organo collegiale l'esatta verifica del loro corretto adempimento nonché l'esercizio dei propri poteri di direttiva e di avocazione.
- b) Oltre alle attribuzioni non delegabili per legge, non possono formare oggetto di delega: le decisioni concernenti le linee e le operazioni strategiche e i piani industriali e finanziari, la nomina del direttore generale, l'assunzione e la cessione di partecipazioni di rilievo, l'approvazione e la modifica dei principali regolamenti interni, l'eventuale costituzione di comitati interni agli organi aziendali, la nomina del responsabile delle funzioni di revisione interna e di conformità. Nell'ambito delle società capogruppo potranno essere delegate le operazioni comportanti variazioni non significative del perimetro del gruppo.
- c) Nei casi in cui, al fine di conferire unitarietà alla conduzione aziendale, rilevanti poteri di gestione siano delegati a un singolo esponente aziendale, occorre comunque preservare una corretta e costruttiva dialettica interna; a tal fine, anche quando il potere di proposta delle delibere consiliari sia assegnato in via ordinaria a tale esponente, deve garantirsi la facoltà in capo anche ad altri consiglieri di formulare proposte, così come deve curarsi con particolare attenzione e impegno la completa e tempestiva informativa all'organo collegiale.
- d) La contemporanea presenza di un comitato esecutivo e di un amministratore delegato, o quella di più amministratori delegati, si giustifica solo in realtà aziendali con caratteristiche di particolare complessità operativa o dimensionale e richiede una ripartizione chiara delle competenze e delle responsabilità. Nelle banche di minore complessità va evitata la nomina di un amministratore delegato e di un direttore generale. La presenza di più direttori generali è possibile in casi eccezionali, per particolari esigenze di articolazione della struttura esecutiva (in relazione alle dimensioni, all'attività transfrontaliera, alla complessità operativa), purché le rispettive

---

<sup>(10)</sup> Cfr. art. 2381, comma 1, c.c. richiamato dall'articolo 2409–*noviesdecies* per il modello monistico.



















