

Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche

Relazione sull'analisi d'impatto

1.	Introduzione	3
2.	La <i>governance</i> delle banche italiane e gli obiettivi del regolatore	3
2.1	La composizione degli organi: la numerosità.....	4
2.2	La composizione degli organi: i consiglieri indipendenti.....	10
2.3	Le banche popolari	12
2.4	L'autovalutazione degli organi.....	17
2.5	Il Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica.....	18
3.	Le opzioni regolamentari.....	19
3.1	La composizione degli organi: la numerosità.....	19
3.2	La composizione degli organi: i consiglieri indipendenti.....	21
3.3	Le banche popolari	23
3.3.1	Numero di deleghe attribuibili a ciascun socio	23
3.3.2	Voto per corrispondenza o mediante altri mezzi di voto a distanza	25
3.3.3	Criteri per la presentazione delle liste per la nomina degli amministratori ..	27
3.4	L'autovalutazione degli organi.....	28
3.5	Il Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica.....	29
4.	Conclusioni	30

Aprile 2014

Sintesi

L'analisi d'impatto accompagna la pubblicazione delle Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche ed è redatta ai sensi del Regolamento della Banca d'Italia che disciplina l'adozione degli atti normativi. Sono esaminate le linee d'intervento regolamentare diverse da quelle legate al mero recepimento di normative sovraordinate. L'analisi ha carattere quali-quantitativo e si avvale, dal punto di vista metodologico, delle informazioni contenute in statuti, regolamenti e verbali assembleari, resoconti sintetici delle votazioni delle banche, nonché archivi e valutazioni di vigilanza della Banca d'Italia.

Gli aspetti oggetto di analisi sono la numerosità degli organi sociali, la presenza di consiglieri indipendenti, aspetti di *governance* specifici delle banche popolari, l'autovalutazione degli organi e il ruolo del Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica.

La **numerosità degli organi sociali** è analizzata alla luce delle evidenze della letteratura e dell'attività di vigilanza. Le società del settore bancario hanno mostrato nel tempo una numerosità media superiore sia alle società di settori diversi, sia alle altre banche nel confronto internazionale. Nonostante un debole *trend* discendente, l'eccessiva numerosità non è stata influenzata dai precedenti interventi regolamentari sul punto. La previsione contenuta nelle Disposizioni relativa alla numerosità massima degli organi delle banche di maggiori dimensioni e complessità operativa produrrebbe un'eccedenza rispetto alla situazione attuale pari a 52 consiglieri in 9 banche.

L'analisi della presenza di **consiglieri indipendenti**, svolta su un campione di banche, mostra come la quota media sul totale sia soddisfacente (29 per cento); la deviazione standard è tuttavia molto elevata (22 punti percentuali), e dimostra la necessità di un intervento regolamentare. L'individuazione della quota minima di un quarto di componenti indipendenti contenuta nelle Disposizioni inciderebbe su circa la metà delle banche italiane.

L'analisi esamina le linee di intervento regolamentare specifiche per le **banche popolari** alla luce delle particolari caratteristiche della *governance* di queste. Il lavoro indaga analiticamente il fenomeno della partecipazione alla vita sociale delle banche popolari, mostrando come la partecipazione sia complessivamente bassa (in media il 10,7 per cento degli aventi diritto prende parte alle assemblee). L'analisi mostra che a un più alto numero di deleghe è associato un uso più intenso di tale strumento, circostanza che giustifica l'intervento regolamentare sul punto. Gli statuti delle banche popolari prevedono in media un numero di deleghe pari a 4,4, ma la variabilità è elevata. Sono state esaminate le disposizioni statutarie relative al voto per corrispondenza o mediante altri mezzi di voto a distanza, verificando come questo sia di grande utilità per tutte le banche popolari; l'espressa previsione statutaria indicata dalle Disposizioni richiederebbe l'adeguamento di circa il 40 per cento degli statuti. Quanto ai criteri per la presentazione delle liste per la nomina degli amministratori e per l'esercizio del diritto di richiesta dell'integrazione dell'ordine del giorno dell'assemblea, l'analisi ha verificato l'utilità di disposizioni più stringenti sul punto limitatamente alle banche popolari quotate.

Con riferimento all'**autovalutazione degli organi** sono stati presi in esame gli esiti del processo condotto in passato dalle banche italiane, tramite l'analisi dei documenti rilevanti pervenuti alla Banca d'Italia. Le lacune – di sostanza e di processo – che hanno caratterizzato tale attività mostrano l'opportunità dell'intervento regolamentare, secondo le linee indicate dalle Disposizioni.

In relazione al **Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica**, l'analisi ha preso in considerazione, oltre ai poteri risultanti dalle disposizioni statutarie, anche l'esercizio in concreto di questi, riscontrando numerosi casi di deviazione dal modello regolamentare; la previsione di criteri più stringenti nelle Disposizioni a tutela del ruolo non esecutivo del Presidente risulta del tutto opportuna.

La complessiva analisi costi-benefici delle Disposizioni permette di esprimere una generale valutazione positiva degli interventi regolamentari, che a fronte di costi nell'insieme modesti per il sistema bancario sono suscettibili di produrre significativi benefici in punto di organizzazione e governo societario delle banche.

1. Introduzione

La presente analisi d'impatto accompagna la pubblicazione delle Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche. L'analisi è redatta ai sensi del Regolamento della Banca d'Italia che disciplina l'adozione degli atti normativi.¹

L'analisi ha carattere sia qualitativo, sia quantitativo. Dal punto di vista metodologico l'analisi si è avvalsa di un set informativo ampio, rappresentato principalmente dagli statuti e dai regolamenti assembleari delle banche, insieme agli archivi della Banca d'Italia. Per le analisi in merito alle banche popolari sono stati inoltre esaminati i rilevanti verbali assembleari, resoconti sintetici delle votazioni e valutazioni degli analisti di vigilanza.

In conformità con il Regolamento che disciplina l'adozione degli atti normativi non sono stati oggetto di una specifica analisi d'impatto gli interventi regolamentari che consistono nel recepimento di normative sovraordinate per le quali la Banca d'Italia ha ristretti margini di discrezionalità.² Le specifiche linee di intervento regolamentare sulle quali è stata effettuata l'analisi d'impatto sono state selezionate alla luce di tale disposizione.

L'analisi ha beneficiato degli esiti della consultazione pubblica effettuata su una bozza delle Disposizioni che si è conclusa il 23 gennaio, e che ha visto la partecipazione di un ampio numero di soggetti interessati.

2. La *governance* delle banche italiane e gli obiettivi del regolatore

Esiste ormai un diffuso consenso, a livello internazionale, in merito alla relazione esistente fra lacune nella *corporate governance* delle banche e crisi economico-finanziaria. La cattiva *governance* ha influenzato la profondità e il perdurare della crisi, segno della manifestazione di squilibri di fondo, spesso legati a difetti di funzionamento degli organi sociali (in termini di carenza di professionalità, mancanza di comprensione dei rischi, difetti di coordinamento, confusione tra ruoli, distorsione degli incentivi).

L'esistenza di fallimenti del mercato in punto di organizzazione e governo societario è nota da tempo anche in letteratura. Questa è riuscita a dare un contributo soltanto parziale allo studio dei legami fra governo societario e *performance*, soprattutto in ragione delle difficoltà di analisi legate alla caratterizzazione del sistema del governo societario come un sistema nel quale gli interventi regolamentari non si pongono come del tutto esogeni, ma in cui le regole formano una parte integrante del tutto, diventando dunque endogeni.

Dal punto di vista della Vigilanza, le risultanze ispettive e dell'analisi cartolare offrono invece un quadro molto chiaro. Le carenze negli assetti di governo societario osservate in sede di ispezione sono normalmente associate a giudizi complessivi negativi espressi nei confronti dell'intermediario e legati a casi di deterioramento del quadro aziendale generale. Una parte preponderante delle sanzioni conseguenti ai rilievi ispettivi effettuati ha riguardato la presenza di soggetti che egemonizzano il processo decisionale e i sintomi

¹ Il riferimento è all'art. 3 del "Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262".

² Art. 3 c. 3 del Regolamento. La medesima disposizione è contenuta anche nella Circolare di Banca d'Italia n. 277 del 2010, "Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione".

di una ridotta funzionalità del processo ispettivo.³ In positivo, un'attenzione più intensa nei confronti di una buona *governance* societaria è normalmente garanzia di maggiore e migliore presidio dei rischi connessi con l'attività aziendale.

Anche le istituzioni pubbliche hanno rafforzato la propria attenzione su questo punto. Il Fondo Monetario Internazionale ha confermato che la *governance* delle banche è un'area di particolare delicatezza, indicando fra i rilievi del recente *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) alcuni assetti proprietari e modelli societari propri del sistema italiano.

La necessità di un'azione regolamentare in materia di organizzazione e governo societario è connessa in buona parte all'adempimento degli obblighi legati all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La Direttiva 2013/36/UE (cd. CRD IV) è intervenuta su numerosi aspetti specifici in materia di *governance*, completando un processo di identificazione di regole sempre più di dettaglio per le banche europee.⁴

L'intervento regolamentare è anche sollecitato dall'esigenza di precisare e rafforzare elementi dell'attuale quadro regolamentare alla luce dell'esperienza applicativa maturata e delle indicazioni fornite nel tempo dalla Vigilanza, nonché per finalità di coordinamento con altri dossier regolamentari di recente o prossima emanazione, quali la disciplina in materia di controlli interni e la disciplina in materia di remunerazioni. L'esigenza di un aggiornamento della normativa è stata inoltre avvertita al fine di evitare la fisiologica obsolescenza della regolamentazione, nonché di tenere in piedi solo (e tutte) le prescrizioni necessarie per la realizzazione di un efficace ed efficiente governo societario. Il processo di riesame è inoltre conforme all'obbligo di revisione periodica della normativa introdotto dall'art. 23 della l. 262/2005.

Se è ormai chiaro come i presidi di natura organizzativa abbiano un'importanza pari ai presidi di natura quantitativa ai fini della sana e prudente gestione, in questo campo l'azione regolamentare presenta elementi di peculiare delicatezza, derivanti dal fatto che le regole in materia di governo delle banche devono essere modellate sul quadro aziendale di riferimento.⁵ È per questo che soprattutto negli scorsi anni si è percorsa la strada della regolamentazione per principi. Oggi, alla luce di quanto si dirà nel seguito, è necessario intervenire restringendo alcuni margini di discrezionalità, in modo del tutto mirato, e sorretto da un'appropriata analisi dei costi e dei benefici connessi a tale intervento.

2.1 La composizione degli organi: la numerosità

La Banca d'Italia ha rivolto spesso la propria attenzione alla questione della numerosità degli organi sociali, e in particolare dell'organo con funzione di supervisione strategica.

³ C. Barbagallo, *Doveri e responsabilità degli amministratori delle banche: il punto di vista della Banca d'Italia*, Intervento al convegno ABI "L'impresa bancaria: i doveri e le responsabilità degli amministratori", 26 marzo 2014.

⁴ L'azione regolamentare è anche in linea con l'ampia riposta regolamentare rilevata a livello internazionale: sul punto indicazioni pregnanti sono contenute nei *Principles for Enhancing Corporate Governance* del Comitato di Basilea (2010), nei *Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages* dell'OECD (2009) e nella *Thematic Review on Risk Governance - Peer Review Report* del Financial Stability Board (2013). A livello europeo, alle *Guidelines on Internal Governance* (2011) e alle *Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders* (2013) dell'EBA si è affiancato più di recente l'ampio intervento regolamentare della Direttiva CRD IV (2013).

⁵ Come già affermato da I. Visco, Indirizzo di salute al Convegno *Il governo societario e la sana e prudente gestione delle banche*, Banca d'Italia", 25 settembre 2012.

Il contributo della letteratura

In merito alla questione della generale dimensione degli organi sociali, il contributo della letteratura empirica è limitato e non univoco. È stata avanzata l'ipotesi che le imprese scelgano la dimensione dei propri organi sociali per bilanciare la necessità di una funzione di *advisory* con il maggior costo che organi di maggiori dimensioni implicano. È stato inoltre sostenuto che organi di maggiori dimensioni possano avere effetti positivi, incrementando il *pool* di *expertise* e risorse a disposizione dell'organizzazione. Tuttavia, l'opinione prevalente sembra essere che all'aumentare della dimensione gli organi sociali diventino meno efficaci nella loro attività di monitoraggio del *management*, verificandosi sia problemi di *free-riding* tra i membri, sia un allungamento dei tempi del processo decisionale.⁶ Organi sociali di dimensioni inferiori sono preferibili anche in ragione delle dinamiche interne, poiché meno frammentati e *contentious*, salvaguardando la capacità dell'organo nel suo insieme di monitorare e disciplinare il *management*. A quest'ultimo è così impedito di avvantaggiarsi della situazione, per esempio attraverso la creazione di coalizioni, o canalizzando informazioni in maniera selettiva, oppure ponendo in essere comportamenti del tipo *divide et impera*.

Per quanto riguarda il settore bancario e i gruppi bancari, la recente letteratura e le evidenze legate all'attività di vigilanza hanno confermato gli effetti negativi derivanti da organi sociali troppo numerosi. Una ragione frequente dell'esistenza di organi di dimensioni elevate è rappresentata dalla struttura del gruppo; in presenza di un alto numero di soggetti controllati si possono manifestare esigenze più intense di monitoraggio e coordinamento. La dimensione degli organi della capogruppo, tuttavia, deve anche tenere conto di quella degli organi degli altri soggetti appartenenti al gruppo; organi sufficientemente numerosi nella capogruppo riducono l'esigenza di organi più ampi nelle altre società del gruppo. Uno dei *driver* della dimensione degli organi sociali dei soggetti bancari è spesso rappresentato dalle operazioni straordinarie (per esempio, un acquirente potrebbe voler nominare componenti di fiducia negli organi del soggetto *target*). In questi casi la dimensione degli organi sociali è sovente superiore rispetto a quella ottimale. Lo stesso accadere talvolta nei casi in cui diverse istanze di natura territoriale debbano trovare un'espressione diretta negli organi aziendali.⁷

L'evoluzione della numerosità

La numerosità dei componenti degli organi sociali dovrebbe essere commisurata alle dimensioni e alla complessità operativa della banca, garantendo l'efficienza della gestione e l'efficacia dei controlli. Una numerosità troppo elevata, oltre a generare costi aggiuntivi, può avere riflessi negativi sulla snellezza del processo decisionale e più in generale sulla funzionalità degli organi.

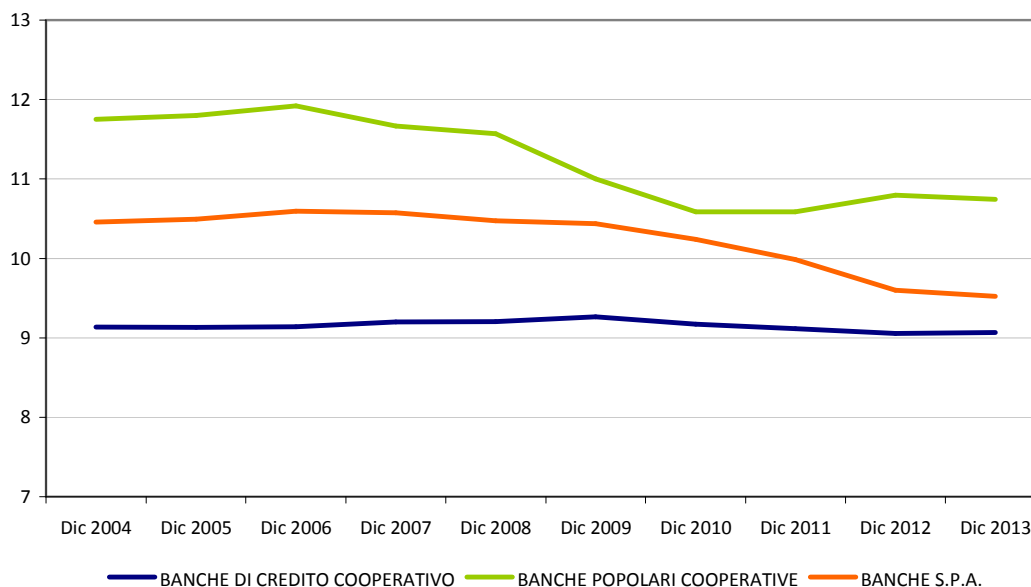
⁶ La letteratura ha esplorato anche il legame tra dimensione dell'organo di gestione e *performance* aziendali. Alcune evidenze hanno riscontrato che la *performance* è mediamente inferiore per le imprese con organi più ampi; tale relazione tuttavia si rovescia quando la dimensione è associata alla complessità dell'impresa.

⁷ Maggiore incertezza si riscontra in letteratura sul *numero ottimale* di componenti dell'organo con funzione di gestione. Nelle analisi effettuate, i risultati dipendono in grandissima misura dal *business*, dal contesto economico, finanziario e regolamentare di riferimento, e dalle caratteristiche specifiche – anche dimensionali – del soggetto; tali fattori limitano l'apporto della letteratura al di fuori dell'ambito specifico preso in considerazione.

Le società del settore bancario e finanziario hanno mostrato negli ultimi anni una numerosità media degli organi sociali superiore a quella degli altri settori.⁸

L'esistenza di *driver* di numerosità propri del settore bancario è confermata dall'esame del sistema italiano, che presenta nel suo insieme una numerosità media senza dubbio alta, in parte indipendentemente dal tipo e dalla dimensione della banca (Figura 1 e Figura 2).⁹

Figura 1. Evoluzione della numerosità media dei consigli di amministrazione. Scomposizione per tipo di banca.



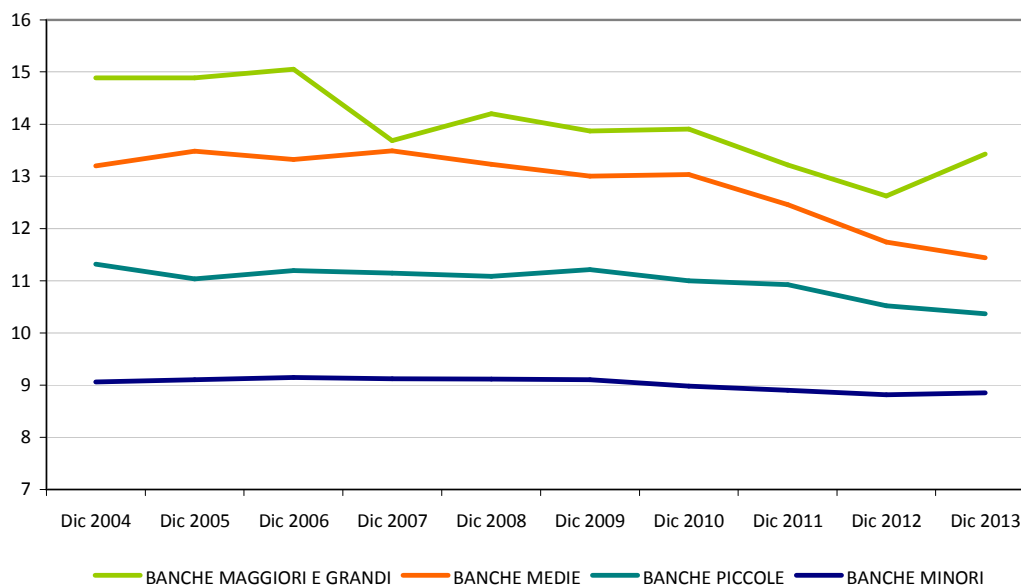
Fonte: Archivio Organi Sociali (Or.So.).

Nota: Al 31.12.2013 le serie comprendono 35 Banche popolari, 179 banche SpA e 377 banche di credito cooperativo.

⁸ Per quanto riguarda le società italiane quotate, rilevazioni relative al 2012 mostrano come il numero dei componenti del consiglio di amministrazione cambi in funzione della dimensione della società e del settore di appartenenza. Le società del settore finanziario presentano una numerosità superiore a quella media (seppure anche in ragione della maggiore dimensione media delle società appartenenti a tale settore). Sia per la numerosità media, sia per la numerosità delle società del settore finanziario è stata rilevata una leggera diminuzione nel 2013; il rapporto fra i due valori è rimasto sostanzialmente invariato; Assonime – Emittente Titoli, *La Corporate Governance in Italia: autodisciplina e remunerazioni (Anno 2012)*, febbraio 2013 e *Corporate Governance in Italy: Compliance with the CG Code and Directors' Remuneration (Year 2013)*, March 2014. La tendenza emerge anche dal confronto internazionale, da cui risulta che la numerosità media italiana è in linea con la numerosità media europea, mentre non lo è se si prendono in considerazione le sole società del settore bancario (cfr. *infra* nel paragrafo).

⁹ Nelle elaborazioni sono state escluse le banche con sistema dualistico e quelle che, nel periodo considerato, sono passate dal sistema tradizionale al dualistico e viceversa.

Figura 2. Evoluzione della numerosità media dei consigli di amministrazione. Scomposizione per classi dimensionali.¹⁰



Fonte: Archivio Organi Sociali (Or.So.).

Nota: Al 31.12.2013 le serie comprendono 7 banche maggiori e grandi, 25 banche medie, 98 banche piccole e 456 banche minori. Sono considerate banche maggiori quelle con fondi intermediati > 60 mld euro, grandi compresi fra 26 e 60 mld euro, medie compresi fra 9 e 26 mld euro, piccole compresi fra 1,3 e 9 mld euro e minori inferiori a 1,3 mld euro.

L'importanza della composizione quantitativa degli organi sociali è stata riconosciuta e sancita nel principio previsto dalle Disposizioni secondo cui la composizione degli organi non deve risultare pletrica. Dal 2008, anno di entrata in vigore di queste, non si sono osservati impatti di rilievo sulla numerosità dei *board*, la quale, pur in presenza di un modesto *trend* discendente, ha continuato a rimanere elevata per le banche di maggiori dimensioni.¹¹ In questo senso, l'impostazione *principle-based* della normativa si è rivelata non del tutto efficace.

La situazione attuale

Al 31.12.2013 la numerosità media dei componenti dei consigli di amministrazione per il complesso delle banche italiane che adottano il modello tradizionale si attestava poco sopra le 9 unità.¹² Risultano in linea con tale valore i CdA delle banche di credito cooperativo e le SpA, mentre risultano più numerosi, in media, i CdA delle banche popolari (Tavola 1).¹³

¹⁰ Dalle serie storiche sono state escluse le banche con sistema dualistico e le banche che, nel periodo considerato, sono passate dal sistema tradizionale a quello dualistico o viceversa.

¹¹ Banca d'Italia, *Analisi delle modifiche statutarie delle banche di recepimento delle disposizioni di vigilanza in materia di corporate governance: tendenze di sistema e best practices osservate*, dicembre 2011.

¹² Poiché, seppur con rilevanti eccezioni, quasi tutte adottano il modello di *governance* tradizionale, l'analisi si è concentrata sul consiglio di amministrazione (CdA). I casi di banche italiane che adottano il modello dualistico sono trattati separatamente.

¹³ Le banche SpA includono anche le finanziarie capogruppo di gruppi bancari.

Tavola 1. Numerosità media dei consigli di amministrazione. Scomposizione per tipo di banca.

	N	Media	Mediana	Max
BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO	378	9,1	9	16
BANCHE POPOLARI COOPERATIVE	36	11,1	10	23
BANCHE S.P.A.	180	9,6	9	25
TOTALE	594	9,3	9	25

Fonte: Archivio Organi Sociali (Or.So.), consiglieri effettivamente in carica al 31.12.2013.

Dall'analisi condotta per classi dimensionali (Tavola 2) si riscontra come alle classi dimensionali più elevate siano associati i CdA mediamente più numerosi, pur in presenza di un'ampia variabilità, soprattutto nelle banche "grandi". Si rilevano comunque casi di CdA di numerosità elevata anche nelle banche di dimensioni contenute. Per il complesso delle banche quotate la media dei CdA è di 13 componenti, sostanzialmente più elevata di quelle non quotate; tale differenza aumenta nelle classi dimensionali maggiori.

Tavola 2. Numerosità media dei consigli di amministrazione. Scomposizione per classi dimensionali.

	Fondi intermediati medi (mld euro)	N	Media	Mediana	Max
BANCHE MAGGIORI	> 60	4	17,0	16,5	23
BANCHE GRANDI	26 - 60	5	14,2	13	22
BANCHE MEDIE	9 - 26	25	11,4	11	17
BANCHE PICCOLE	1.3 - 9	98	10,4	10	17
BANCHE MINORI	< 1.3	457	8,8	9	16
TOTALE		589	9,3	9	23

Fonte: Archivio Organi Sociali (Or.So.), consiglieri effettivamente in carica al 31.12.2013.

Delle 15 banche italiane oggetto di *comprehensive assessment*, 12 sono rette dal sistema tradizionale e 3 da quello dualistico. Tutte presentano organi con funzione di supervisione strategica caratterizzati da numerosità sostanzialmente elevata (Tavola 3).¹⁴

Tavola 3. Numerosità media degli organi sociali delle banche italiane oggetto di comprehensive assessment.

modello	N	organo	Media	Min	Max
Tradizionale	12	CDA	17,3	12	25
Dualistico	3	CDG	7,7	4	10
		CDS	20,3	19	23

Fonte: Archivio Organi Sociali (Or.So.), consiglieri effettivamente in carica al 31.12.2013.

¹⁴ Il confronto fra queste due categorie dovrebbe comunque tener conto del fatto che, per omogeneità, occorrerebbe comprendere nelle banche rette dal sistema tradizionale anche il collegio sindacale, composto da 3 o 5 membri effettivi (art. 2397 cc.).

Il confronto internazionale

L'elevata numerosità degli organi delle banche italiane deve essere valutata anche nel confronto internazionale con la numerosità degli organi sociali degli intermediari di Paesi caratterizzati da sistemi giuridici comparabili. L'analisi che segue illustra i risultati di un confronto effettuato con un campione di banche dell'area euro selezionate tra quelle che prendono parte al *comprehensive assessment* della BCE. Il campione comprende le prime 45 banche in termini di totale attivo, più una selezione delle restanti banche effettuata in maniera tale da fornire una rappresentanza di tutti i Paesi, per un totale di 66 banche, di cui 12 italiane. Al fine di rendere confrontabili modelli di *governance* diversi, per le banche che adottano il sistema tradizionale (solo banche italiane) ai componenti il consiglio di amministrazione è stato aggiunto il numero dei componenti del collegio sindacale. Per il sistema dualistico è stata considerata la somma dei componenti del consiglio di gestione e del consiglio di sorveglianza.

Dall'analisi dei dati riassunti nella Tavola 4 emerge in primo luogo che, confrontando il sistema tradizionale con il sistema monistico, i *board* delle banche italiane del campione appaiono sovradimensionati, con un numero medio di componenti di gran lunga superiore alla media delle banche europee con sistema monistico. In secondo luogo, l'analisi mostra in generale come le banche che adottano il modello dualistico hanno un numero di componenti in media più elevato rispetto al modello monistico. Le 3 banche italiane che adottano tale sistema hanno un numero di esponenti considerevolmente superiore sia a quello degli altri Paesi, sia al dato medio.¹⁵

Tavola 4. Numerosità media degli organi sociali: confronto internazionale.

paese	numerosità media del board			numero di banche			Totale
	modello			modello			
	dualistico	monistico	tradizionale	dualistico	monistico	tradizionale	
AT	19,5			4			4
BE		15,0			3		3
DE	24,4			14			14
EE		12,5			2		2
FL		13,0			1		1
FR	21,0	18,0		2	5		7
GR		13,0			3		3
IE		14,5			2		2
IT	28,0		21,3	3		12	15
MT		9,0			2		2
NL	12,7			7			7
PT		19,3			3		3
SI	10,5			2			2
SK	14,0			1			1
Totale	20,3	15,1	21,3	33	21	12	66

Fonte: Elaborazioni su dati pubblici; elaborazioni su segnalazioni di vigilanza (archivio Or.So.)

Nota: il dato della numerosità media del *board* comprende la somma dei componenti degli organi con funzione di gestione, con funzione di supervisione strategica e con funzione di controllo. Per le banche che adottano il sistema tradizionale ai componenti il consiglio di amministrazione è stato aggiunto il numero dei componenti del collegio sindacale

¹⁵ Per le banche tedesche e olandesi e per alcune banche francesi, peraltro, il dato indicato è sovrastimato, in quanto comprende anche i componenti dell'organo la cui nomina è riservata per legge ai lavoratori, obbligo che in Italia non sussiste.

2.2 La composizione degli organi: i consiglieri indipendenti

Per quanto attiene ancora al tema della composizione degli organi con funzione di supervisione strategica, un elemento di grande importanza è rappresentato dalla presenza di consiglieri in possesso di requisiti di indipendenza. La presenza di consiglieri indipendenti risponde all'esigenza di assicurare che gli amministratori agiscano nell'interesse della società e della generalità degli azionisti, sia di maggioranza, sia di minoranza. La figura dell'amministratore indipendente è tipicamente associata all'esercizio delle funzioni di monitoraggio dirette a evitare comportamenti opportunistici degli amministratori esecutivi. Il ruolo degli indipendenti non si risolve comunque nel solo monitoraggio, ma comprende anche funzioni tipiche degli amministratori non esecutivi, e in ultima analisi, un contributo al governo della banca e al perseguimento dell'interesse sociale. La qualificazione di un amministratore come indipendente indica l'assenza di elementi che ne possano compromettere l'autonomia di giudizio sull'operato del *management* e sulle proposte di delibera.

L'importanza dei consiglieri indipendenti è già stata riconosciuta nell'ordinamento; l'art. 147-ter TUF prevede infatti che almeno uno dei componenti del consiglio di amministrazione, ovvero due se quest'ultimo è composto da più di sette componenti, possieda i requisiti di indipendenza stabiliti dal TUF stesso. Anche il Codice di Autodisciplina di Borsa Italiana SpA prevede la presenza di un numero adeguato di consiglieri qualificabili come indipendenti, quantificato in almeno 1/3 del totale per gli emittenti appartenenti all'indice FTSE-Mib, e in ogni caso non inferiore a due.

Il tema della presenza di consiglieri indipendenti è stato affrontato da tempo dalla Banca d'Italia a livello regolamentare. Le Disposizioni del 2008 non prescrivevano una proporzione minima fra amministratori indipendenti e amministratori non indipendenti, limitandosi a indicare la necessità di prevedere un numero "adeguato" di consiglieri indipendenti. Tuttavia, come già evidenziato nel 2011, il sistema bancario ha risposto in misura complessivamente debole a questa sollecitazione;¹⁶ nel campione allora esaminato (formato da 250 banche – quotate e non quotate – che adottavano il modello tradizionale di organizzazione e gestione) il numero di componenti indipendenti presenti nel consiglio di amministrazione era in media pari a 1,82; la media dei rapporti fra componenti in possesso di requisiti di indipendenza e numero totale dei membri era dunque pari al 15,6 per cento. Nella medesima occasione, si era indicata come *best practice* la presenza di un numero di consiglieri indipendenti nell'ordine di un quarto del numero totale dei componenti dell'organo, suggerendo un numero anche maggiore per le banche di maggiori dimensioni o complessità operativa.¹⁷

¹⁶ Tale valutazione è da confermarsi nonostante il fatto che, sul punto, le società quotate appartenenti al settore finanziario mostrino complessivamente dati più soddisfacenti di quelle non appartenenti a tale settore. Nel 2012 la numerosità media per le società italiane quotate era di 3,9 amministratori indipendenti; per le società appartenenti al settore finanziario la media era di 5,8, mentre per le altre società la media era di 3,7. Il dato si è mantenuto pressoché costante anche per il 2013, con 4 amministratori indipendente in media, e in particolare 5,8 nelle società del settore finanziario e 3,8 nelle altre società; Assonime – Emittente Titoli, *La Corporate Governance in Italia: autodisciplina e remunerazioni (Anno 2012)*, febbraio 2013 e *Corporate Governance in Italy: Compliance with the CG Code and Directors' Remuneration (Year 2013)*, March 2014

¹⁷ Banca d'Italia, *Analisi delle modifiche statutarie delle banche di recepimento delle disposizioni di vigilanza in materia di corporate governance: tendenze di sistema e best practices osservate*, dicembre 2011. Nelle analisi si evidenziava come la maggior parte delle banche utilizzasse una nozione di indipendenza mutuata *per relationem* dal TUF, dal Codice civile o dal Codice di autodisciplina delle società quotate, mentre solo una minoranza prevedesse nello statuto una definizione *ad hoc*.

Al fine di valutare in che misura gli statuti prevedano oggi la presenza di consiglieri indipendenti nei consigli di amministrazione delle banche italiane è stata svolta un'analisi su un campione di banche. Il campione selezionato comprende 52 banche, di cui 20 popolari (su un totale di 36) e 32 SpA (su un totale di 180); le banche di credito cooperativo non sono state incluse nel campione perché per esse gli statuti prevedono che il requisito di indipendenza si applichi a tutti i consiglieri. La Tavola 5 mostra il numero minimo di consiglieri indipendenti previsto dagli statuti in rapporto alla numerosità effettiva dei consigli.

Dai dati si osserva come le previsioni statutarie assegnino in media un ruolo rilevante ai consiglieri indipendenti, stabilendone una presenza minima consistente nei consigli di amministrazione, in particolar modo per le banche popolari. Esiste tuttavia un'elevata variabilità tra le disposizioni statutarie: a fronte di statuti che prevedono il requisito di indipendenza per la totalità dei consiglieri, esistono diversi casi in cui l'indipendenza è richiesta solo per un numero esiguo di consiglieri; la media risulta pari al 29 per cento, ma si osserva una deviazione standard di 22 punti percentuali. Occorre comunque evidenziare che tali quote rappresentano soglie minime; sono molto frequenti i casi di consigli in cui il numero di consiglieri indipendenti è di gran lunga superiore al minimo statutario. La Tavola 5 riporta i dati relativi ai quantili del campione esaminato.

Tavola 5. Numero minimo di consiglieri indipendenti previsto dallo statuto e rapporto con la numerosità effettiva.

	dimensione	quota
BANCHE POPOLARI	Maggiori e grandi	27,3%
	Medie, piccole e minori	37,9%
	Totale	36,8%
BANCHE S.P.A.	Maggiori e grandi	22,1%
	Medie, piccole e minori	24,6%
	Totale	24,0%
Totale complessivo (52 banche)		29,0%
quantili	1° quartile	16,7%
	mediana	22,2%
	3° quartile	31,6%

Fonte: Elaborazioni sugli statuti delle banche (versione vigente al 31.03.2014)

La mediana è pari al 22,2 per cento. In più della metà dei casi esaminati, dunque, lo statuto prevede che il numero minimo di consiglieri indipendenti sia inferiore al 25 per cento dei consiglieri. Sulla base delle evidenze manifestatesi negli anni – che mostrano una limitata efficacia della prevalente impostazione *principle-based* della normativa – nonché sulla base della riconosciuta importanza del ruolo svolto da tali amministratori, si è dunque valutata l'opportunità di un intervento regolamentare.

2.3 Le banche popolari

Le banche popolari rappresentano una parte importante del sistema finanziario italiano.¹⁸ Le caratteristiche proprie del modello cooperativo (il voto capitaro, i limiti al possesso azionario, la mutualità, il gradimento all'ingresso) rendono necessaria un'attenzione del tutto particolare ai temi della *governance* di queste banche. Oggi sono presenti in Italia 37 banche popolari; della categoria fanno parte banche di grandi dimensioni, quotate o a capo di gruppi bancari, che si caratterizzano per un'operatività generale, una spiccata apertura al mercato e basi proprietarie ampie ed estese anche oltre le aree territoriali d'insediamento tradizionale.

In generale, un'organizzazione e un governo societario virtuosi dovrebbero essere in grado di contemperare lo scopo mutualistico con i legami territoriali caratteristici della cooperazione, e allo stesso tempo con l'apertura al mercato. Gli elementi che determinano una buona *governance* possono essere molto differenziati fra soggetti il cui profilo è sovrapponibile a quello di una *public company* (banche popolari grandi e quotate) e soggetti che mantengono intatti i tratti caratteristici tradizionali della cooperazione (banche popolari piccole e non quotate). Tuttavia, la categoria delle banche popolari presenta anche criticità comuni; fra queste, il tema della partecipazione alla vita sociale. La partecipazione è da intendersi come strumento di emersione degli interessi di coloro che apportano capitale nella società, oltre che come occasione di scrutinio dell'azione del *management*. Oltre a questo, è proprio in ragione di una partecipazione scarsa o discontinua che la gestione della banca può essere condizionata da frazioni minoritarie della compagine sociale.

Si tratta di problemi comuni anche ad altre società; si pensi alle *public companies*, caratterizzate da una base sociale molto frazionata, o alle imprese pubbliche, per le quali gli incentivi al controllo scarseggiano e/o la scalabilità della società è molto ridotta. In aggiunta a questo, possono riscontrarsi fenomeni di *apatia razionale* di una parte dei soci, circostanza che si riflette negativamente sul coinvolgimento della compagine sociale. Per quanto riguarda le banche popolari, tuttavia, come già evidenziato in passato,¹⁹ la partecipazione alla vita sociale della banca può essere influenzata anche da specifiche disposizioni normative, come quelle che prevedono limiti al possesso azionario e alla rappresentanza in assemblea, insieme al principio del voto capitaro e alla presenza di clausole di gradimento. Occorre inoltre tenere presente che alle banche popolari non si applicano le disposizioni in materia di disciplina della raccolta e della sollecitazione delle deleghe di voto, che nelle altre società quotate possono favorire la partecipazione dei soci. Il principio del voto capitaro può rendere più onerosa la partecipazione alla vita sociale anche nella misura in cui influisce negativamente sulla possibilità di presentare liste per la nomina degli amministratori, oltre che sull'esercizio del diritto di chiedere l'integrazione dell'ordine del giorno dell'assemblea.

Diversi sono gli strumenti che le banche popolari hanno a propria disposizione per favorire una migliore rappresentanza e una più ampia partecipazione ai diversi momenti

¹⁸ Cfr. A.M. Tarantola, *La riforma delle banche popolari*, audizione presso la Commissione VI Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, 22 giugno 2011; più di recente S. Rossi, *Crescita, innovazione e finanza in Italia. Il ruolo delle banche popolari*, intervento al convegno "Banche popolari e imprese innovative. Cooperare per crescere" organizzato dall'Istituto Centrale delle Banche Popolari.

¹⁹ I punti di principale debolezza della *governance* delle banche popolari sono stati indicati dall'Istituto in più occasioni, fra cui l'audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Anna Maria Tarantola presso la Commissione VI Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, *La riforma delle banche popolari*, 22 giugno 2011.

della vita sociale. Alcuni di questi hanno già formato oggetto di attenzione da parte dell'autorità di vigilanza. Uno strumento per incentivare la rappresentanza delle minoranze degli organi di amministrazione e controllo è l'introduzione del sistema di voto di lista, obbligatorio per le società quotate. Questo, nella misura in cui permetta l'elezione di amministratori candidati in liste di minoranza, consente di rappresentare anche frazioni della compagine sociale diverse da quella che esprime la maggioranza degli amministratori.²⁰

Le società quotate costituiscono un modello di riferimento anche per quanto riguarda la previsione della possibilità dell'utilizzo del voto per corrispondenza o mediante altri mezzi di telecomunicazione (art. 2538 e art. 127 TUF); si tratta di strumenti idonei a favorire la più ampia partecipazione dei soci. Pur riconoscendo il valore della tradizionale partecipazione in presenza, il principio di collegialità è salvaguardato dall'esistenza di presidi adeguati (la messa a disposizione in anticipo del materiale rilevante, la possibilità per i soci di seguire la discussione e intervenire, il generale rispetto dei principi di buona fede e parità di trattamento tra i soci), e assume un'accezione ulteriore rispetto a quella strettamente assembleare. Tali strumenti sono, in ultima analisi, non una negazione, ma una riaffermazione del principio di collegialità; il fattore incentivante rispetto all'espressione della volontà risulta infatti preponderante rispetto ad altre considerazioni.

Uno strumento ancora ulteriore per l'incoraggiamento della partecipazione assembleare è rappresentato dall'aumento, nei limiti permessi dalla normativa di rango primario (art. 2539 cc. e art. 150 *bis* TUB), del numero massimo di deleghe attribuite a ciascun ogni socio dallo statuto. Lo stesso vale per la previsione di un affiancamento del principio capitalistico al principio capitaro per la presentazione delle liste per la nomina degli amministratori e per l'esercizio del diritto di integrazione dell'ordine del giorno dell'assemblea (art. 135, art. 147 *ter* e art. 126 *bis* TUF).

Per valutare correttamente l'opportunità e il contenuto di un intervento regolamentare, tuttavia, è stato necessario analizzare preliminarmente il complesso fenomeno della partecipazione alla vita sociale nelle banche popolari. L'intervento regolamentare non può che prendere le mosse dall'esame dell'interazione delle diverse variabili fattuali e regolamentari con l'obiettivo di identificare le relazioni statistiche tra di esse; l'obiettivo ultimo è l'individuazione degli eventuali strumenti regolamentari a disposizione per incidere in senso positivo sulla partecipazione medesima.

L'analisi ha in primo luogo individuato il tasso di partecipazione assembleare, avvalendosi direttamente delle informazioni contenute nei verbali assembleari. In particolare, si è scelto di esaminare i verbali delle assemblee di approvazione del bilancio.²¹ La scelta è motivata dal fatto che tale assemblea rappresenta un momento fondamentale della vita sociale, la partecipazione alla quale risulta quindi particolarmente pregnante.²² Il tasso di partecipazione assembleare è calcolato, alla luce

²⁰ L'efficacia di tale strumento è naturalmente subordinata a un numero di fattori, fra cui il numero di rappresentanti eleggibili dalle liste di minoranza e i *quorum* per la presentazione delle liste medesime.

²¹ Per le banche che adottano il modello dualistico, dell'assemblea durante la quale il bilancio approvato dal consiglio di sorveglianza è stato presentato all'assemblea dei soci.

²² La partecipazione alle assemblee è un dato che può variare anche durante una medesima assemblea; il numero dei presenti è normalmente rilevato e verbalizzato nel corso della stessa a cura del notaio. Nell'esame dei verbali assembleari, in tutti in casi in cui le rilevazioni sulla presenza dei soci, effettuate in orari diversi, hanno dato esiti diversi (per il fisiologico sopraggiungere o allontanarsi), si è tenuto conto del numero più alto (da intendersi dunque come "massimo" della partecipazione). Per le banche popolari quotate sono state considerate anche le rilevazioni contenute nel resoconto sintetico delle votazioni dell'assemblea pubblicato ex art. 125^{quater} del TUF.

del principio del voto capitario (art. 2538 cc. e art. 30 TUB), a norma del quale ciascun socio ha diritto a un voto indipendentemente dalla quota di capitale detenuta, come rapporto fra il numero di soci effettivamente votanti e i soci aventi diritto al voto.

I risultati delle analisi mostrano come il tasso di partecipazione assembleare nelle banche popolari italiane sia molto diversificato.²³ In media, la partecipazione si attesta al 10,7 per cento degli aventi diritto al voto; il dato è inferiore per le banche popolari quotate (6,9 per cento) rispetto a quelle non quotate (11,7 per cento). La partecipazione assembleare per queste ultime presenta tuttavia una variabilità maggiore (deviazione standard pari al 6,9 per cento rispetto al 3,8 per cento delle quotate) (Tavola 6).

Tavola 6. Partecipazione assembleare (valori percentuali).

	deviazione			
	media	standard	min	max
quotate	6,9%	3,8%	2,2%	14,0%
non quotate	11,7%	6,9%	1,8%	25,0%
totale	10,7%	6,7%	1,8%	25,0%

Fonte: Elaborazioni su verbali assembleari e resoconti sintetici delle votazioni, assemblea di approvazione del bilancio 2012

Il carattere esiguo della partecipazione può essere ulteriormente apprezzato considerando un elemento ulteriore rispetto al tasso di partecipazione assembleare, che assume un significato diverso a seconda del numero di soci che caratterizza la compagine sociale. Può essere utile notare come, in termini assoluti, i soci partecipanti in media alle assemblee siano 7.800 nelle banche popolari quotate e 1.235 nelle banche popolari non quotate (Tavola 7).

Affinando l'analisi con riferimento alle banche popolari non quotate, si sono distinte le banche non quotate di dimensioni maggiori e intermedie, caratterizzate da un totale attivo > 3,5 mld euro, dalle banche non quotate minori. Si è potuto così apprezzare come il fenomeno della ridotta partecipazione assembleare produca l'effetto di affidare le decisioni concernenti la vita sociale a un numero di soci relativamente esiguo (Tavola 7).

²³ Dalle elaborazioni dell'analisi qui presentate (Tavola 6 e Tavola 7) è stata esclusa una delle 37 banche popolari, che presenta caratteristiche del tutto eterogenee rispetto alle altre (ed è caratterizzata da un tasso di partecipazione assembleare pari al 50,4 per cento), la quale, se inclusa nell'elaborazione, potrebbe inficiare la correttezza dell'analisi.

Tavola 7. Partecipazione assembleare (valori assoluti).

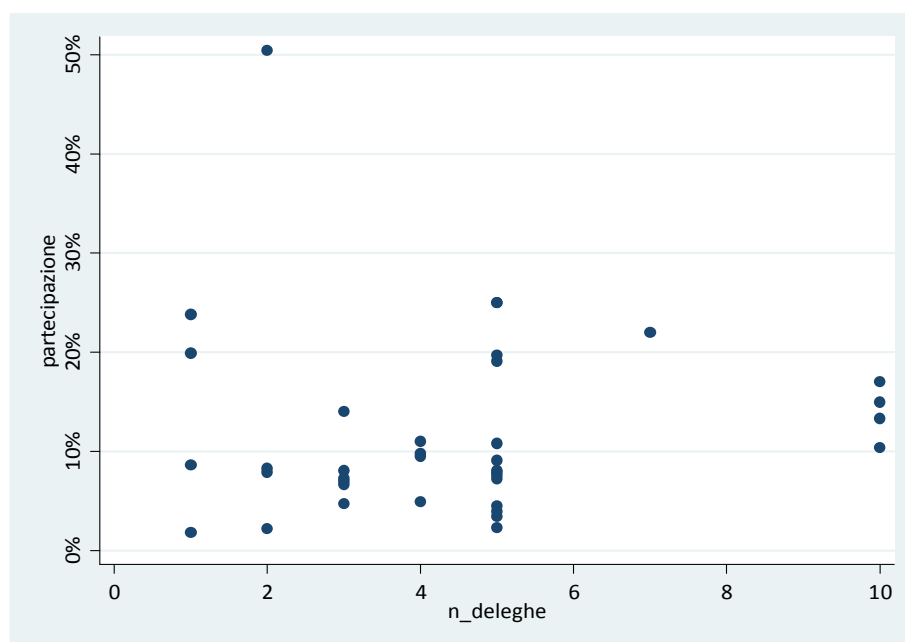
	media soci	media partecipanti
totale quotate	121.320	7.800
totale non quotate	16.969	1.235
- maggiori e intermedie	42.282	2.525
- minori	5.578	655
totale	37.259	2.512

Fonte: Elaborazioni su verbali assembleari e resoconti sintetici delle votazioni, assemblea di approvazione del bilancio 2012

L'esiguità del tasso di partecipazione assembleare richiede un approfondimento su quali siano le determinanti di tale fenomeno, al fine di giustificare e indirizzare l'intervento regolamentare.

A questo scopo è stato condotto un esercizio econometrico. Dapprima si è regredito il tasso di partecipazione assembleare sul numero di deleghe previste nello statuto, per verificare se a un numero maggiore di deleghe sia associato un tasso di partecipazione alle assemblee più elevato. I risultati della regressione mostrano come il numero di deleghe risulti statisticamente non significativo nello spiegare il tasso di partecipazione assembleare.²⁴ Detto altrimenti, a un medesimo numero di deleghe previste dallo statuto possono essere associati tassi di partecipazione assembleare diversi, ad indicare che non necessariamente un numero di deleghe più elevato è associato a una maggiore partecipazione ai momenti fondamentali della vita sociale (Figura 3).

Figura 3. Tasso di partecipazione assembleare e numero di deleghe.



Fonte: Elaborazioni su statuti sociali (vigenti al 31.12.2013), verbali assembleari e resoconti sintetici delle votazioni, assemblea di approvazione del bilancio 2012

²⁴ La non significatività è indicata dalla presenza di un *P value* pari a 0.813.

Successivamente sono state prese in considerazione, oltre al numero di deleghe, altre variabili rilevanti ai fini dell'analisi, ²⁵ fra cui in particolare il numero di soci e una variabile denominata "prossimità". Tale variabile sintetizza la prossimità sociale, culturale e territoriale dei soci rispetto alla banca, ed è stata approssimata a partire da fattori quali l'esistenza di associazioni fra i dipendenti e/o i soci, il contributo di queste alla vita della banca, la concentrazione della base territoriale, l'identificazione sociale con la banca, il contributo della banca al contesto socio-economico di riferimento. Nelle banche di diverse dimensioni, infatti, questi fattori interagiscono come elementi di aggregazione degli interessi dei soci e di incentivo alla partecipazione alla vita sociale.

L'analisi ha mostrato come all'aumentare del numero di soci si osservi una diminuzione della partecipazione assembleare. Il tasso di partecipazione aumenta invece all'aumentare della prossimità; quanto più alta è questa, tanto più i soci partecipano alla vita sociale. I coefficienti stimati per le osservazioni ora esaminate sono tutti significativi al 90 per cento; rimane invece non significativo il coefficiente associato al numero di deleghe.

L'analisi sopra illustrata, basata sul confronto *cross section* delle previsioni statutarie in materia di deleghe, tuttavia, non è da ritenersi conclusiva. L'esame dell'utilizzo effettivo dello strumento della delega, condotto, su un campione di banche, ha mostrato come si sia fatto finora un uso abbastanza ridotto della possibilità di partecipare all'assemblea per delega. ²⁶ In media, il numero dei soci presenti per delega è di poco inferiore al numero dei soci presenti in proprio (42,6 per cento) (Tavola 8). Esiste però una correlazione positiva e statisticamente significativa fra numero massimo delle deleghe attribuibili a un socio e percentuali di utilizzo dello strumento della delega. Da questo punto di vista, si può dunque ipotizzare che un intervento regolamentare teso a un aumento del numero delle deleghe potrebbe indurre un aumento nel grado di utilizzo di tale strumento.

Tavola 8. Utilizzo effettivo dello strumento della delega.

media soci deleganti/presenti	42,6%
max soci deleganti/presenti	76,0%
min soci deleganti/presenti	4,9%

Fonte: Elaborazioni su verbali assembleari e resoconti sintetici delle votazioni, assemblea di approvazione del bilancio 2012 (primavera 2013).

²⁵ Tutte le variabili sono state eliminate automaticamente, fuorché quelle che presentavano una significatività apprezzabile, ad eccezione del numero di deleghe, che è stato "forzatamente" mantenuto nell'analisi per evidenziarne le relazioni.

²⁶ È stato selezionato un campione di 17 banche, distribuite in modo omogeneo sull'intero gruppo delle banche popolari (quotate, non quotate, maggiori e minori); per queste banche è stato estratto dai verbali assembleari il dato quantitativo dei soci presenti per delega, come formalizzato dal notaio redigente.

2.4 L'autovalutazione degli organi

Un ulteriore strumento per contrastare alcune tendenze che si sono diffuse nel tempo negli assetti di governo societario, con riferimento alla composizione qualitativa e quantitativa degli organi aziendali e al loro funzionamento, è il rafforzamento dell'attività di auto-analisi della banca.²⁷

Le Disposizioni in materia di organizzazione e governo societario già nel 2008 rispondevano a questo obiettivo, prevedendo a questo fine che gli organi svolgessero con cadenza periodica autovalutazioni in relazione agli organi con funzione di gestione e di supervisione strategica. La Comunicazione della Banca d'Italia del 2012²⁸ ha richiamato la necessità che questo esercizio sia svolto in modo approfondito e rigoroso. Per questo, è stato richiesto alle capogruppo e alle banche non appartenenti a gruppi bancari di trasmettere alla Banca d'Italia un documento di sintesi delle aree di analisi, delle metodologie utilizzate, degli eventuali terzi coinvolti, nonché dei principali risultati e conseguenti iniziative intraprese.

L'analisi dei documenti così pervenuti ha permesso una complessiva valutazione del modo in cui tale obbligo è stato assolto da parte delle banche. In generale, la valutazione non può ritenersi del tutto soddisfacente.

In particolare, l'analisi dei documenti degli intermediari di maggiori dimensioni²⁹ ha evidenziato diverse e diffuse carenze, in particolare relative ai seguenti elementi: a) una scarsa attenzione nei confronti dei profili legati alla diversità di genere e all'età dei componenti dell'organo; b) la mancata valutazione degli aspetti legati alle esperienze professionali, manageriali e accademiche dei componenti degli organi; c) la prevalente assenza di analisi relative al cumulo degli incarichi; d) una limitata attenzione nei confronti della professionalità complessiva dell'organo; e) la mancanza di una valutazione in merito alla presenza di motivi di inopportunità della nomina stessa; f) una ridotta attenzione in relazione alle adunanze degli organi, in termini di adeguatezza delle procedure di convocazione, frequenza e durata di queste, partecipazione dei membri; g) un'assenza sostanziale di analisi della composizione e del funzionamento dei comitati endoconsiliari.

In generale, le banche hanno utilizzato modalità di valutazione formali, legate più alla verifica dei requisiti di legge che ad approfondimenti di natura sostanziale; un esempio di tale approccio formale alla valutazione sono le motivazioni con le quali è stato giustificato il carattere non esecutivo attribuito al Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica. Inoltre, le banche hanno mostrato una non completa obiettività nell'interpretazione delle evidenze emerse, e una complessiva tendenza a valutare come adeguati i profili oggetto di auto-valutazione.

Analogo esercizio di valutazione dei documenti pervenuti è stato condotto dalla Banca d'Italia in relazione agli intermediari di minori dimensioni.³⁰

In generale, anche per questi intermediari gli esercizi di auto-valutazione sembrano aver sofferto di uno scarso grado di approfondimento e di un approccio prevalentemente

²⁷ I processi di autovalutazione sono richiamati, fra gli altri, anche delle *Guidelines on Internal Governance* pubblicate dalla *European Banking Authority* a settembre 2011, nonché dai *Principles for enhancing corporate governance* pubblicati dal Comitato di Basilea a ottobre 2010.

²⁸ Banca d'Italia, *Applicazione delle Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche*, gennaio 2012.

²⁹ Per una sintesi dei risultati dell'analisi dei documenti pervenuti, Banca d'Italia, *Analisi dei risultati e dei processi di autovalutazione*, novembre 2013.

³⁰ L'analisi ha interessato gli intermediari vigilati dalle filiali della Banca d'Italia.

formalistico (che si è spesso reso invece sostanziale soltanto in presenza di accertamenti ispettivi recenti o di una recente sostituzione degli organi aziendali), accompagnato da una limitata consapevolezza relativamente ai fini ultimi della valutazione, la quale ha contribuito talora all'espressione di giudizi positivi non del tutto fondati. In particolare, dal punto di vista del processo, sono sorti dubbi in relazione alla possibilità per i singoli componenti dell'organo di poter effettivamente esprimere valutazioni autonome, nonché in relazione al reale coinvolgimento dei consiglieri indipendenti. Le proposte di miglioramento formulate sono state limitate, così come il riconoscimento di margini stessi di miglioramento.

In risposta alle difficoltà metodologiche riscontrate, si è reso dunque necessario valutare dal punto di vista regolamentare l'opportunità di introdurre elementi di guida del processo, che valgano come percorso e come stimolo per orientare i diversi momenti del processo di autovalutazione.

2.5 Il Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica

Il ruolo del Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica assume un ruolo fondamentale nel complessivo governo delle banche. Nel disegno delle Disposizioni di vigilanza al Presidente è affidato in generale un ruolo di garanzia e di promozione dell'efficace funzionamento dell'organo con funzione di supervisione strategica, favorendo la dialettica fra i suoi componenti e per questa via migliorando la qualità dell'*output* dell'organo stesso.

I riscontri di natura empirica (che derivano dall'esame dei poteri accordati a norma dello statuto, dalle risultanze ispettive sulle modalità di esercizio in concreto degli stessi, nonché dalle informazioni che emergono dalle evidenze dei principali momenti della vita aziendale, e segnatamente dalle assemblee) restituiscono un quadro abbastanza eterogeneo del ruolo svolto in concreto dal Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica nelle banche italiane. Tale ruolo sembra essere essenzialmente funzione della dimensione e della conseguente complessità operativa e gestionale della banca, nonché di fattori personali che influenzano il modo in cui tale ruolo è interpretato; non ultima, dalla lunghezza della permanenza in carica dello stesso, al cui crescere aumenta la probabilità di una concentrazione di potere in capo a tale soggetto.

All'interno di tale composito quadro si riscontrano diversi casi di deviazione dal modello disegnato in via regolamentare. In particolare, in diverse banche il Presidente svolge un ruolo di vero e proprio impulso dell'operato del *management*, che mal si concilia con la propria funzione non esecutiva. In diverse banche il Presidente fa parte dei comitati esecutivi, anche in assenza di motivazioni specifiche che ne giustifichino tale ruolo o di presidi idonei a garanzia del generale ruolo non esecutivo dello stesso. Numerosi rilievi ispettivi si sono appuntati su banche in cui il Presidente svolgeva un ruolo di vero e proprio "ispiratore" delle scelte fondamentali della banca. All'estremo, sono state riscontrate forme spiccate di concentrazione del potere in capo allo stesso, fino a casi in cui il Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica svolge compiti di natura esecutiva, che rischiano di esautorare parzialmente l'organo rispetto alle scelte strategiche di propria competenza, limitando la capacità degli altri componenti di svolgere il proprio legittimo ruolo di indirizzo.

In risposta a tali lacune si è valutata l'opportunità di intervenire per mezzo della leva regolamentare al fine di meglio affermare i principi già espressi e fornire indicazioni per la valorizzazione del ruolo effettivamente proprio del Presidente.

3. Le opzioni regolamentari.

Si analizzano di seguito le diverse opzioni regolamentari emerse in relazione alle singole aree di indagine considerate. Nel definire e valutare le opzioni si è tenuto conto non soltanto delle Disposizioni in vigore, ma anche delle indicazioni che nel tempo sono provenute dalla Vigilanza e che hanno contribuito a stratificare un sistema regolamentare che risulta oggi articolato.³¹

3.1 La composizione degli organi: la numerosità

In relazione al numero massimo di componenti degli organi con funzione di supervisione strategica e di gestione delle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa³² sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- **H0:** mantenere lo *status quo*, rimettendo l'individuazione del numero di componenti degli organi con funzione di supervisione strategica e di gestione all'autonomia statutaria, che deve comunque tenere conto del principio per il quale la composizione degli organi non deve risultare pletorica;
- **H1:** introdurre una specifica linea applicativa, che stabilisca un limite di 13 al numero di componenti del consiglio di amministrazione, un limite di 17 per il modello monistico, un limite di 7 per il consiglio di gestione e un limite di 19 al numero complessivo di componenti dei consigli di sorveglianza e di gestione; eventuali eccedenze a questi limiti rappresentano casi eccezionali, da valutare e motivare analiticamente;
- **H2:** introdurre una specifica linea applicativa, che stabilisca un limite di 15 al numero di componenti del consiglio di amministrazione, un limite di 19 per il modello monistico, un limite di 7 per il consiglio di gestione e un limite di 22 al numero complessivo di componenti dei consigli di sorveglianza e di gestione; eventuali eccedenze a questi limiti rappresentano casi eccezionali, da valutare e motivare analiticamente.

Rispetto al mantenimento dello *status quo*, sia l'Opzione H1 sia l'Opzione H2 prevedono limiti specifici il cui superamento è consentito in via eccezionale e dietro adeguata motivazione. Sono state individuate 24 banche direttamente destinatarie della disciplina, in quanto rientranti nella categoria delle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa.³³ Di esse, 21 adottano il modello tradizionale, mentre solo 3 adottano il sistema dualistico e nessuna adotta il modello monistico.³⁴

L'Opzione H1 posta in consultazione, nel prevedere limiti in generale più stringenti, genererebbe in tali banche un'eccedenza di soggetti che ricoprono cariche sociali complessivamente pari a 83 unità. In particolare, le banche che adottano il modello

³¹ Nel caso in cui l'analisi ha comportato l'esame degli statuti, sono state considerate le disposizioni statutarie in vigore al 31.12. 2013, non tenendo dunque conto delle modifiche statutarie eventualmente proposte, la cui approvazione non era tuttavia ancora intervenuta a questa data.

³² Le disposizioni relative alle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa si riferiscono almeno a tutte le banche che, alternativamente: a) sono considerate significative ai sensi dell'art. 6 c. 4 del Regolamento n. 1024/2013/UE che attribuisce alla Banca Centrale europea compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi; b) sono quotate in mercati regolamentati, ivi incluse le capogruppo quotate di gruppi bancari.

³³ Dal campione è stata esclusa una banca che, pur rientrando nel campione, si trova attualmente in amministrazione straordinaria.

³⁴ È stata esclusa dall'analisi una banca che adotta il modello dualistico, filiazione italiana di banca estera.

tradizionale presenterebbero un'eccedenza di 56 unità rispetto al limite di 13 componenti; le banche che adottano il sistema dualistico presenterebbero invece complessivamente un'eccedenza pari a 27 unità rispetto al limite di 19 componenti totali (Tavola 9).

In seguito alla consultazione è stata formulata l'Opzione H2, che prevede in generale limiti meno stringenti. Applicando tali nuovi limiti le banche che adottano il modello tradizionale presenterebbero un'eccedenza di 34 unità rispetto al limite di 15 componenti. Le banche che adottano il sistema dualistico presenterebbero invece complessivamente un'eccedenza pari a 18 unità rispetto al limite di 22 componenti totali. L'eccedenza totale sarebbe dunque pari a 52 componenti (Tavola 9).

Tavola 9. Opzione H1 e Opzione H2. Eccedenze di componenti degli organi con funzione di gestione e di supervisione strategica

modello	N	organo	H1		H2	
			n	eccedenza	n	eccedenza
Tradizionale	21	CDA	12	56	6	34
Dualistico	3	CDG	3	5	3	5
		CDS		22		13
Totale	24		15	83	9	52

Fonte: Elaborazioni su segnalazioni di vigilanza sugli organi sociali (archivio Or.So.), componenti effettivamente in carica al 31.03.2014.

È appena il caso di ricordare che tali eccedenze sono calcolate con riferimento alle banche italiane che automaticamente rientrano nella categoria delle “banche di maggiori dimensioni o complessità operativa”, alla luce dei criteri indicati dalle Disposizioni.³⁵ In questo senso, tali eccedenze potrebbero rappresentare una stima parziale, nella misura in cui la disposizione in esame potrebbe applicarsi anche ad altre banche di dimensione intermedia (che *non* appartengano alla categoria delle banche “minori”) al ricorrere delle circostanze indicate dalle Disposizioni.³⁶

In relazione alla disposizione in esame, e alla luce delle considerazioni fin qui svolte, possono quindi essere individuati costi e benefici come segue.

I **costi** dell'introduzione di un limite specifico di componenti degli organi con funzione di gestione e di supervisione strategica (Opzione H1 e Opzione H2) sono legati in generale alla necessità di modifica degli assetti attuali, che risultano particolarmente sensibili soprattutto per le banche di maggiori dimensioni, in virtù dell'eccedenza degli organi attualmente in carica rispetto ai limiti individuati. Nel caso degli intermediari che presentano un'operatività particolarmente complessa, una riduzione del numero dei componenti potrebbe tradursi in difficoltà di coordinamento, nonché nella mancata rappresentazione di interessi riscontrabili nella base sociale. Nel caso delle banche cooperative, questo potrebbe tradursi nella mancata o limitata rappresentanza di alcune

³⁵ Tale categoria risulta “permeabile” in senso “ascendente”; è possibile che banche ulteriori rispetto a quelle che rispettano i due criteri indicati (accentramento della vigilanza in ambito SSM e quotazione in un mercato regolamentato) siano considerate “maggiori”, al ricorrere di taluni requisiti legati all'operatività di queste.

³⁶ Resta ferma, inoltre, la norma contenuta nelle Disposizioni in esame, secondo cui le altre banche devono attestarsi su numeri inferiori a quelli indicati per le banche di maggiori dimensioni e complessità operativa; di conseguenza, un'eccedenza di consiglieri si potrebbe riscontrare anche per alcune di esse.

compagini territoriali. Nel caso dei gruppi bancari un *board* della capogruppo più numeroso potrebbe essere associato all'esigenza di un miglior monitoraggio sulle controllate/collegate e un più agevole coordinamento. In generale, l'Opzione H1 e H2 presentano un costo in termini di limitazione dell'autonomia statutaria. L'intensità di tale limitazione risulta inferiore per l'Opzione H2, che è vincolante per un numero inferiore di banche; inoltre, laddove incide, questa ha un impatto minore.³⁷

I **benefici** dell'Opzione H1 e dell'Opzione H2 sono legati alla previsione di una maggiore efficienza e velocità nel processo decisionale, suscettibili di generare benefici sensibili per la banca nel suo complesso. Entrambe le opzioni avrebbero come effetti diretti una riduzione delle dimensioni dei consigli e un correlativo aumento della capacità di questi di monitorare e disciplinare il *management*. Con consigli di dimensioni inferiori aumenterebbe l'efficacia dell'azione dell'organo nel suo complesso, allo stesso tempo diminuendo la probabilità che emergano figure di spicco che possano ridurre la dialettica interna e monopolizzare di fatto il potere decisionale. In alcuni casi si può prevedere che a un ridimensionamento dell'organo sia associato un effetto di diminuzione della frammentazione e della litigiosità interna. Infine, occorre considerare come entrambe le opzioni possano condurre a una compressione dei costi operativi. In ultima analisi, rispetto allo *status quo* l'Opzione H1 e l'Opzione H2 potrebbero condurre anche a un miglioramento della performance aziendale. Rispetto all'Opzione H1, tuttavia, l'Opzione H2 reca l'ulteriore beneficio di incidere concretamente sugli attuali assetti dei consigli delle banche italiane in termini di numerosità, senza tuttavia costringere le banche stesse a una modifica radicale degli attuali assetti di governo.

3.2 La composizione degli organi: i consiglieri indipendenti

In relazione al numero minimo di componenti indipendenti negli organi con funzione di supervisione strategica sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- **H0**: mantenere lo *status quo*, rimettendo l'individuazione del numero di componenti indipendenti degli organi con funzione di supervisione strategica all'autonomia statutaria, che deve comunque tenere conto del principio per il quale tale numero deve essere adeguato rispetto alle dimensioni dell'organo e all'operatività della banca;
- **H1**: introdurre una specifica linea applicativa, che stabilisca che nell'organo con funzione di supervisione strategica almeno un quarto dei componenti possiedano i requisiti di indipendenza.

L'Opzione H1 implicherebbe la necessità di un adeguamento da parte delle banche in relazione alla numerosità minima dei consiglieri indipendenti. Sulla base del campione analizzato (cfr. *supra* par. 2.2), è stata effettuata una stima della percentuale di banche che necessiterebbero di modifiche statutarie relative alla numerosità dei consiglieri indipendenti (Tavola 10).

³⁷ I costi associati a tale ultima previsione sarebbero inoltre ridotti per effetto della modifica del regime transitorio; il termine ultimo per le banche per adeguarsi alla disposizione è infatti esteso al 30.06.2017.

Tavola 10. Opzione H1. Stima della percentuale di banche che necessiterebbero di un adeguamento statutario.

BANCHE POPOLARI	45%
BANCHE S.P.A.	63%
Totale	56%

Fonte: Elaborazioni su statuti sociali (vigenti al 31.03.2014).

In relazione alla disposizione in esame, e alla luce delle considerazioni fin qui svolte, possono quindi essere individuati costi e benefici come segue.

I **costi** legati all'Opzione H1 sono essenzialmente legati alla limitazione dell'autonomia statutaria; un numero minimo specifico e vincolante per le banche ha l'effetto di irrigidire le previsioni statutarie. Inoltre, le banche sulle quali la disposizione impatta dovrebbero individuare e remunerare soggetti idonei caratterizzati da requisiti di indipendenza. Considerando le Disposizioni nel loro complesso, tuttavia, la previsione secondo cui almeno un quarto dei componenti deve possedere requisiti di indipendenza non risulta particolarmente afflittiva per le banche.³⁸ I costi associati a tale ultima previsione devono essere anche considerati alla luce del regime transitorio delineato dalle Disposizioni.³⁹ Infine, occorre tenere conto del fatto che le banche potrebbero dover affrontare comunque i costi legati alla necessaria modifica statutaria. Le Disposizioni prevedono, infatti, che (nelle more dell'emanazione della normativa di attuazione dell'art. 26 TUB) le banche definiscano *un'unica* definizione di consiglieri indipendenti, alla luce dei criteri indicati; oggi sono invece numerose le banche che utilizzano contestualmente più di una nozione di indipendenza.

I **benefici** dell'Opzione H1 sono essenzialmente rappresentati dalla garanzia che, indipendentemente dalla numerosità degli organi con funzione di supervisione strategica, la presenza di soggetti in possesso dei requisiti di indipendenza sia sempre ben proporzionata rispetto alla numerosità totale.⁴⁰ L'Opzione H1 reca dunque il fondamentale beneficio di rafforzare i presidi a tutela di un'azione del consiglio che sia frutto di un proficuo confronto e che sia effettivamente indirizzata verso l'interesse sociale. La percentuale introdotta dalle Disposizioni è una percentuale minima, e dunque in questo senso rispettosa del principio di proporzionalità, che non impedirebbe dunque considerazioni relative a elementi di specificità della singola banca.

³⁸ I costi associati con l'Opzione H1 diminuiscono di intensità in quanto, anche recependo alcune indicazioni emerse in sede di consultazione, le Disposizioni rivedono, rispetto alla versione sottoposta a consultazione pubblica, i limiti dettati in materia di composizione quantitativa degli organi con funzione di gestione e supervisione strategica. Allo stesso tempo, è stato eliminato il divieto originario di fare parte di più di due comitati.

³⁹ Il termine ultimo per le banche per adeguarsi alla disposizione, rispetto alla versione posta in consultazione, è esteso al 30.06.2017.

⁴⁰ La disposizione è anche un presidio regolamentare ulteriore posto a tutela della effettiva elezione di consiglieri in possesso dei requisiti di indipendenza; nelle analisi effettuate dalla Banca d'Italia nel 2011 era stato evidenziato infatti come solo poche banche avessero espressamente previsto nello statuto sistemi (come la previsione per cui ogni lista contenga un numero prefissato o minimo di indipendenti, o la previsione per cui in caso di mancata elezione del numero minimo previsto gli ultimi eletti siano sostituiti da indipendenti in misura corrispondente) tali da assicurare che al termine della votazione risultassero automaticamente eletti membri indipendenti nel numero previsto dallo statuto; Banca d'Italia, *Analisi delle modifiche statutarie delle banche di recepimento delle disposizioni di vigilanza in materia di corporate governance: tendenze di sistema e best practices osservate*, dicembre 2011.

3.3 Le banche popolari

In materia di banche popolari sono state analizzate le opzioni regolamentari relative alle disposizioni contenute nelle linee applicative in materia di composizione e nomina degli organi sociali con specifico riguardo alle banche popolari (lett. q). Si tratta, in particolare, del numero di deleghe attribuibili a ciascun socio, della possibilità di esprimere il voto per corrispondenza o tramite altri strumenti a distanza, e dell'introduzione del principio capitalistico ai fini della presentazione delle liste per la nomina degli amministratori e dell'esercizio del diritto di richiesta di integrazione dell'ordine del giorno.

Per l'analisi dell'impatto delle nuove disposizioni sulle banche sono state considerate principalmente le disposizioni statutarie in vigore relativamente al numero di deleghe attribuibili, alla possibilità di esprimere il voto per corrispondenza o tramite mezzi di voto a distanza, le modalità per la nomina degli amministratori e i criteri stabiliti per la presentazione delle liste e per l'esercizio del diritto di integrazione dell'ordine del giorno dell'assemblea. Di questi elementi è stata considerata, insieme alla formale previsione statutaria, anche l'utilizzazione in concreto degli stessi.

3.3.1 Numero di deleghe attribuibili a ciascun socio

In relazione al numero di deleghe attribuibili a ciascun socio, sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- **H0:** mantenere lo *status quo*, rimettendo l'individuazione del numero di deleghe attribuibili a ciascun socio all'autonomia statutaria, che deve comunque tenere conto del principio secondo cui, nel caso in cui la base sociale sia particolarmente frazionata, debbano essere previsti meccanismi che agevolino la partecipazione dei soci;
- **H1:** introdurre una specifica linea applicativa, che preveda che gli statuti delle banche popolari debbano indicare un numero di deleghe attribuibili a ciascun socio idoneo a facilitarne il coinvolgimento nelle decisioni assembleari, e che tale numero non possa essere in nessun caso inferiore a 5;
- **H2:** introdurre una specifica linea applicativa, che preveda che gli statuti delle banche popolari debbano indicare un numero di deleghe attribuibili a ciascun socio adeguato a facilitarne il coinvolgimento nelle decisioni assembleari, e che tale numero debba *di norma* essere non inferiore a 5.

L'esame degli statuti delle banche popolari italiane⁴¹ restituisce sul punto un quadro abbastanza disomogeneo. Per le 37 banche popolari la media del numero di deleghe che possono essere attribuite a ciascun socio è pari a 4,4. Il dato presenta una forte variabilità, da un minimo di 1 delega a un massimo di 10 deleghe (valore che rappresenta, ai sensi dell'art. 2539 cc., il limite legale superiore). Il valore medio è inferiore per le banche popolari quotate (3,7) rispetto alle banche popolari non quotate (4,6) (Tavola 11).

⁴¹ L'esame degli statuti, per il dato in questione e gli altri elementi di derivazione statutaria esaminati, ha preso in considerazione (laddove non altrimenti specificato) le versioni vigenti al 31.12.2013.

Tavola 11. Numero di deleghe attribuibili previsto dallo statuto.

media totale	4,4
max	10,0
min	1,0
media quotate	3,7
media non quotate	4,6

Fonte: Elaborazioni su statuti sociali (vigenti al 31.12.2013).

Il numero medio di deleghe attribuibili ai sensi dello statuto è debolmente aumentato nel tempo, passando da una media di 3,1 nel 2008 (anno di approvazione delle Disposizioni di vigilanza, che sollecitavano l'introduzione di meccanismi per l'agevolazione della partecipazione dei soci all'assemblea) a una media di 4,3 a fine 2011. Quanto alla distribuzione fra banche popolari quotate e non quotate, le prime hanno mostrato anche in passato valori inferiori a quelli medi (3,3 per le banche quotate rispetto a 4,5 per le banche non quotate) (Tavola 12).

Tavola 12. Andamento del numero di deleghe attribuibili previsto dallo statuto.

media totale 2011	4,3
media quotate 2011	3,3
media non quotate 2011	4,5
media totale 2008	3,1

Fonte: Elaborazioni su statuti sociali (vigenti al 31.12.2008 e al 31.12.2011).

Per rafforzare il processo di aumento del numero di deleghe rilevato negli ultimi anni si è proposta l'introduzione di una linea applicativa che stabilisca in 5 il numero minimo di deleghe attribuibili a ciascun socio (Opzione H1). Il numero di 5 deleghe era già stato indicato nel 2011 come *best practice* osservata sul mercato con specifico riferimento alle banche popolari.⁴² Rispetto a quanto indicato nelle Disposizioni, gli statuti di 19 banche popolari sarebbero già conformi al nuovo requisito (ammettendo un numero di deleghe pari o superiore a 5), mentre 18 banche dovrebbero adeguare il proprio statuto (di cui 4 quotate e 14 non quotate) aumentando il numero di deleghe previsto (Tavola 13).

Tavola 13. Opzione H1. Impatto della linea applicativa prevista.

banche non compliant	18
- banche quotate	4
- banche non quotate	14
gap medio quotate	2,25
gap medio non quotate	2,5

Fonte: Elaborazioni su statuti sociali (vigenti al 31.12.2013)

⁴² Banca d'Italia, *Analisi delle modifiche statutarie delle banche di recepimento delle disposizioni di vigilanza in materia di corporate governance: tendenze di sistema e best practices osservate*, dicembre 2011.

In relazione alla disposizione in esame, e alla luce delle considerazioni fin qui svolte, possono quindi essere individuati costi e benefici come segue.

I **costi** legati all'introduzione di una linea applicativa che determini la previsione statutaria di un numero di deleghe non inferiore a 5 sono riferibili essenzialmente, per le banche che vi si dovrebbero conformare, ai costi dell'adeguamento statutario, nonché alla corrispondente perdita di autonomia statutaria. I costi che sono legati più in generale a un aumento del numero di deleghe – qualora questo si risolva effettivamente in un aumento del numero di soci rappresentati per delega in assemblea – sono legati alla possibilità che la partecipazione assembleare, seppure formalmente superiore, non rifletta lo svolgimento di una effettiva funzione di contribuzione all'attività sociale e controllo del *management*. Un numero elevato di deleghe potrebbe, in taluni contesti, favorire paradossalmente gruppi organizzati al fine di far valere obiettivi di natura non economica o estranei all'interesse sociale.

I **benefici** dell'individuazione di un preciso numero minimo di deleghe da prevedere in via statutaria (Opzione H1) sono collegati alla garanzia di una mitigazione minima di alcuni degli svantaggi tradizionalmente associati al sistema del voto capitolario, pur senza derogare a questo. Un aumento del numero di deleghe che induca un aumento della partecipazione sociale rende possibile evitare l'autoreferenzialità degli organi sociali e ridurre la cristallizzazione degli assetti di governo della banca, questione particolarmente delicata per le banche caratterizzate da un *management* fortemente radicato. Per questa via, l'intervento regolamentare sul numero delle deleghe (Opzione H1 e Opzione H2) rappresenta un presidio per la sana e prudente gestione della banca. Le banche popolari hanno mostrato di recente (cfr. *supra* par. 2.2) una sensibilità rispetto all'opportunità di innalzare il numero delle deleghe ammesse; ciononostante, un intervento regolamentare presenta il beneficio di consolidare e generalizzare tale tendenza. L'intervento regolamentare in punto di numero minimo di deleghe potrebbe tuttavia, alla luce dei risultati dell'analisi evidenziati, non produrre benefici particolarmente elevati (cfr. par. 2.3). Da questo punto di vista l'Opzione H2, che conferma l'indicazione di un numero da considerare come minimo, prevedendo tuttavia la possibilità per le banche di motivare un'eventuale scelta diversa (comunque idonea a garantire un'adeguata partecipazione assembleare), presenta il beneficio di garantire una maggiore flessibilità.

3.3.2 Voto per corrispondenza o mediante altri mezzi di voto a distanza

In relazione alla possibilità di esprimere il voto per corrispondenza ovvero mediante altri mezzi di voto a distanza, sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- **H0**: mantenere lo *status quo*, rimettendo all'autonomia statutaria la scelta di fare uso o meno della possibilità prevista dal codice civile di permettere l'utilizzo del voto per corrispondenza o di altri strumenti per il voto a distanza, tenendo comunque conto del principio secondo cui, nel caso in cui la base sociale sia particolarmente frazionata, dovrebbero comunque essere previsti meccanismi che agevolino la partecipazione dei soci;
- **H1**: introdurre una specifica linea applicativa, che preveda che gli statuti delle banche popolari debbano prevedere la possibilità per i soci di esprimere il voto per corrispondenza o mediante altri mezzi di voto a distanza.

Per quanto riguarda l'utilizzo di strumenti di telecomunicazione e del voto per corrispondenza per lo svolgimento dell'assemblea dei soci (art. 2538 c. 6 cc.), l'esame

degli statuti ha permesso di rilevare l'attuale diffusione di queste previsioni nelle banche popolari italiane, mentre l'esame dei verbali assembleari ha consentito di valutarne l'effettivo utilizzo.

Molto contenuto è il numero degli statuti che prevedono espressamente la possibilità di fare ricorso al voto per corrispondenza. Molto più numerosi sono invece gli statuti che prevedono espressamente la possibilità di ricorrere a strumenti che consentano lo svolgimento a distanza dell'assemblea; in questi essa assume denominazioni parzialmente diverse, quali per esempio "collegamenti a distanza", "comunicazione a distanza", "mezzi di telecomunicazione", "collegamenti audio/video", comunque riferibili al medesimo fenomeno. Alcuni statuti rinviano al regolamento assembleare la disciplina puntuale dello strumento valevole per ogni singola assemblea. Normalmente l'utilizzo di tali strumenti è circondato da presidi quali la piena possibilità per il socio di prendere parte attivamente ai lavori assembleari, di partecipare alla discussione, di esprimere liberamente (e segretamente, laddove previsto) il proprio voto, di avere comunque piena e tempestiva conoscenza degli elementi in discussione, e a condizione che risulti garantita la regolare identificazione dei soci e che dell'utilizzo di tali strumenti si dia notizia nell'avviso di convocazione.

Le previsioni statutarie in esame risultano equamente distribuite tra banche popolari quotate e non quotate, di grandi, medie e piccole dimensioni. L'introduzione di una linea applicativa che renda obbligatoria la facoltà prevista dalla legge renderebbe necessario l'adeguamento di circa il 40 per cento degli statuti delle banche popolari.

La previsione statutaria, tuttavia, non è sintomatica di un utilizzo concreto dello strumento. Dall'esame dei verbali delle assemblee di approvazione del bilancio dell'esercizio 2012 (tenute nella primavera 2013) risulta che sistemi di collegamento per lo svolgimento a distanza dell'assemblea sono stati utilizzati soltanto in tre casi. In tutti questi casi si tratta di banche popolari quotate caratterizzate da processi di aggregazione che hanno determinato una distribuzione geografica della base sociale sul territorio nazionale tale da rendere particolarmente onerosa per i soci la partecipazione in presenza nel luogo di svolgimento dell'assemblea.

In relazione alla disposizione in esame, e alla luce delle considerazioni fin qui svolte, possono quindi essere individuati costi e benefici come segue.

I **costi** connessi in modo diretto all'introduzione del voto per corrispondenza e degli altri strumenti per lo svolgimento a distanza dell'assemblea (Opzione H1) sono legati in primo luogo al costo della modifica statutaria da introdurre in questo senso, laddove la banca non ne sia già dotata. Qualora ci si avvalga della facoltà prevista dallo statuto, verrebbero in rilievo anche i costi legati all'impianto degli strumenti tecnici e alla predisposizione delle strutture e dei mezzi necessari per l'espressione del voto per corrispondenza o lo svolgimento a distanza dell'assemblea. Tali costi tuttavia, soprattutto per le banche di dimensioni maggiori e medie, sembrano essere complessivamente contenuti. Inoltre, le banche hanno a disposizione un lasso di tempo adeguato (fino al 30.06.2017) per identificare le soluzioni più idonee ed economicamente più vantaggiose. Una forma di costo indiretto – in termini di influenza negativa sulla "qualità" della partecipazione sociale – potrebbe essere rappresentato dall'eventualità che l'utilizzo di tali strumenti possa sottrarre importanza al dibattito assembleare in presenza. Tale possibilità, tuttavia, sembra pienamente mitigata dalla previsione di presidi per l'utilizzo di tali strumenti volti a salvaguardare la qualità del dibattito assembleare medesimo.

I **benefici** connessi all'Opzione H1 sono legati alla maggiore partecipazione che tale previsione può indurre, consentendo anche ai soci per i quali la partecipazione fisica è disagiata di prendere parte ai lavori assembleari e di esprimersi relativamente alla gestione della banca. I benefici sono proporzionalmente più elevati per le banche per cui le aree territoriali di riferimento della base sociale sono geograficamente distanti; questo è il caso, per esempio di molte banche che sono state interessate da operazioni straordinarie. Benefici possono comunque rilevarsi anche per le altre banche popolari, che potranno vedere la propria compagine sociale aprirsi anche a soggetti che diversamente non avrebbero sufficienti strumenti di "monitoraggio" del proprio investimento. Il beneficio ultimo è rappresentato dal rafforzamento del legame con i territori, per tutti i casi in cui la mancata contiguità territoriale è di ostacolo alla effettiva partecipazione dei soci alla vita sociale.

3.3.3 Criteri per la presentazione delle liste per la nomina degli amministratori

In relazione alla previsione nello statuto di criteri per la presentazione delle liste per la nomina degli amministratori anche a soci che rappresentano percentuali di capitale sociale stabilite, e che permettano analogamente l'esercizio del diritto di richiesta di integrazione dell'ordine del giorno, sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- **H0**: mantenere lo *status quo*, rimettendo all'autonomia statutaria (eventualmente integrata da indicazioni contenute nel regolamento assembleare) l'individuazione di criteri per la presentazione di liste per la nomina degli amministratori, tenendo comunque conto del principio secondo cui le modalità di nomina degli amministratori debbano assicurare l'adeguata rappresentanza della base sociale negli organi sociali;
- **H1**: introdurre una specifica linea applicativa secondo la quale gli statuti delle banche popolari devono contenere criteri per la presentazione delle liste per la nomina degli amministratori tali da consentire l'esercizio di questa facoltà anche a soci che rappresentino percentuali di capitale sociale stabilite nello statuto e definite in modo coerente con la dimensione e l'articolazione degli assetti proprietari della banca; gli statuti devono inoltre contenere criteri analoghi per le percentuali necessarie per l'esercizio del diritto di integrazione dell'assemblea;
- **H2**: introdurre una specifica linea applicativa secondo la quale gli statuti delle banche popolari *quotate* devono contenere criteri per la presentazione delle liste per la nomina degli amministratori tali da consentire l'esercizio di questa facoltà anche a soci che rappresentino percentuali di capitale sociale stabilite nello statuto e definite in modo coerente con la dimensione e l'articolazione degli assetti proprietari della banca; gli statuti devono inoltre contenere criteri analoghi per le percentuali necessarie per l'esercizio del diritto di integrazione dell'assemblea.

In relazione alla disposizione in esame, e alla luce delle considerazioni svolte, possono quindi essere individuati costi e benefici come segue.

I **costi** riconducibili all'Opzione H1 e all'Opzione H2 sono essenzialmente legati all'affiancamento del principio capitalistico a quello capitarario. Tale previsione potrebbe essere percepita come una forma di indebolimento della corrispondenza fra teste e voti, pietra angolare della disciplina delle banche popolari. Tale costo risulterebbe tuttavia inferiore per l'Opzione H2 che, limitando la disposizione alle sole banche popolari

quotate, preserverebbe l'unicità del principio capitaro per tutte le banche popolari non quotate, per le quali l'affiancamento del principio capitalistico non rappresenta un'esigenza di pari intensità. Per le banche quotate, peraltro, i costi di tale affiancamento risultano già parzialmente scontati dalla disposizione legislativa rilevante per questa categoria di banche (art. 135, art. 126 *bis* e art. 147 *ter* TUF), che già ne prevede la facoltà. Un costo ulteriore che caratterizza invece l'Opzione H2 è rappresentato dal possibile disincentivo all'investimento di investitori istituzionali nelle banche popolari non quotate.

I **benefici** legati all'introduzione del criterio capitalistico devono essere valutati proprio alla luce del fatto che questo si affiancherà al principio capitaro. Il principio capitalistico renderà più agevole l'esercizio dei diritti legati alla presentazione delle liste e alla richiesta di integrazione dell'ordine del giorno. Allo stesso tempo, questo lascerà intatte le prerogative che sulla base delle attuali disposizioni sono riconosciute ai soci. La limitazione dell'applicazione alle banche popolari quotate prevista dall'Opzione H2 si giustifica alla luce del fatto che è per le banche popolari quotate che la disposizione in esame dovrebbe produrre il beneficio maggiore. È in queste banche, infatti, che si rileva la presenza di investitori istituzionali, la cui propensione all'investimento si vuole incoraggiare, alla luce delle caratteristiche proprie di questi (investitori stabili e generalmente interessati alla *performance* di lungo periodo).⁴³

3.4 L'autovalutazione degli organi

In relazione al processo di autovalutazione degli organi aziendali sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- **H0**: mantenere lo *status quo*, rimettendo all'autonomia della banca la scelta delle modalità con cui assolvere all'obbligo di compiere periodicamente un'attività di autovalutazione degli organi con funzione di gestione e di supervisione strategica;
- **H1**: introdurre regole specifiche in relazione al processo di autovalutazione degli organi con funzione di supervisione strategica e di gestione e, in particolare, principi generali sulle finalità del processo e i suoi elementi fondamentali, insieme a specifiche linee applicative su elementi più specifici (l'oggetto, i destinatari, la periodicità e le forme di tale processo), illustrate da correlativi criteri per lo svolgimento di tale processo.

In relazione alla disposizione in esame, e alla luce delle considerazioni svolte, possono quindi essere individuati costi e benefici come segue.

Per quanto riguarda i **costi**, questi sono legati innanzitutto ai costi diretti che la banca deve sostenere per la realizzazione di un processo di autovalutazione più articolato, anche con riferimento alla cadenza almeno annuale di questo e alla necessità di predisporre obbligatoriamente un apposito documento. Per le banche di maggiori dimensioni e complessità operativa a tali costi si aggiungerebbe anche quello legato alla disposizione che indica come buona prassi il coinvolgimento, almeno ogni tre anni, di un professionista esterno. Si possono poi individuare costi indiretti legati al tempo necessario per un corretto svolgimento del processo di autovalutazione, insieme a una diminuzione dell'autonomia della banca nell'individuazione delle modalità di realizzazione di questo.

Per quanto attiene invece ai **benefici** collegati alla disposizione in esame, questi si ricollegano essenzialmente alla maggiore consapevolezza che ci si attende che le banche

⁴³ È proprio per la maggiore appetibilità delle banche nelle quali tali investitori potranno investire che potrebbe incidentalmente verificarsi (in ipotesi) un aumento del valore delle azioni degli attuali soci.

acquisiscano in merito alla funzione di tale esercizio. Questa, a propria volta, è un elemento fondamentale ai fini dell'efficacia dell'esercizio stesso, e dunque in ultima analisi dell'individuazione di lacune nel funzionamento del consiglio e delle modalità in cui porvi rimedio. Un ulteriore beneficio è legato al fatto che le disposizioni dettate svolgono una funzione di guida del processo per le banche, tracciando il percorso che queste sono invitate a seguire, sia in termini di scansione procedimentale, sia in termini di contenuto minimo. A beneficiare della disposizione non sarebbe soltanto l'organo nel suo complesso, ma anche i consiglieri individualmente considerati, che in seguito al processo di autovalutazione potrebbero essere messi in grado di svolgere meglio i propri compiti. La disposizione è suscettibile di produrre benefici anche nei confronti di un ampio numero di *stakeholders*, identificabile in tutti i soggetti (risparmiatori, azionisti, investitori) che traggono più o meno direttamente vantaggio da un efficace funzionamento degli organi aziendali nel loro complesso.

3.5 Il Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica

In relazione al ruolo del Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica, sono state individuate le seguenti opzioni regolamentari:

- **H0:** mantenere lo *status quo*, vietando al Presidente di avere un ruolo esecutivo e svolgere funzioni gestionali, consentendo tuttavia che al ricorrere di determinate condizioni questo possa essere componente del comitato esecutivo; in casi eccezionali questo può svolgere compiti di supplenza dei componenti esecutivi;
- **H1:** riaffermare il principio generale secondo cui al Presidente è vietato assumere un ruolo esecutivo e svolgere, anche di fatto, funzioni gestionali, nonché svolgere compiti di supplenza dei componenti esecutivi. Introdurre una specifica linea applicativa che preveda che il Presidente non possa essere membro del comitato esecutivo; questi può eventualmente, se utile ai fini di un efficace raccordo informativo tra la funzione di supervisione strategica e quella di gestione, soltanto partecipare senza diritto di voto alle riunioni del comitato esecutivo;
- **H2:** riaffermare il principio generale secondo cui al Presidente è vietato assumere un ruolo esecutivo e svolgere, anche di fatto, funzioni gestionali, nonché svolgere compiti di supplenza dei componenti esecutivi. Introdurre una specifica linea applicativa che preveda che il Presidente non possa essere membro del comitato esecutivo; questi può eventualmente, se utile ai fini di un efficace raccordo informativo tra la funzione di supervisione strategica e quella di gestione, soltanto partecipare senza diritto di voto alle riunioni del comitato esecutivo. Su proposta vincolante degli organi esecutivi e in casi di urgenza il Presidente può assumere le decisioni di competenza dell'organo presieduto (riferendo a quest'ultimo alla prima riunione successiva).

In relazione alla disposizione in esame, e alla luce delle considerazioni svolte, possono quindi essere individuati costi e benefici come segue.

I **costi** connessi alla disposizione in esame attengono alla circostanza che, soprattutto nelle banche di minori dimensioni e nelle banche di credito cooperativo, il Presidente svolge un forte ruolo di raccordo fra gli organi sociali e la base sociale. A questo ruolo di raccordo è talvolta associato anche un ruolo di sintesi delle diversità che caratterizzano la base sociale e l'organo con funzione di supervisione strategica, in termini per esempio di provenienza geografica, compagine sociale di riferimento, realtà produttive. Tale ruolo

potrebbe in alcuni casi essere svolto con maggiore facilità laddove al Presidente fosse riconosciuta la partecipazione a comitati esecutivi.

I **benefici** legati alla più precisa individuazione del ruolo del Presidente e dei compiti che a questo possono essere affidati sono associati alla possibilità di assicurare il raccordo informativo tra la funzione di supervisione strategica e quella di gestione. Tra i due estremi ideali rappresentati dalla possibilità di partecipare *pleno iure* alle riunioni del comitato esecutivo e dal divieto *tout court* di partecipazione alle riunioni di questo, le soluzioni intermedie individuate nell'Opzione H1 e nell'Opzione H2, che ammettono la partecipazione senza diritto di voto in presenza di ragioni di opportunità, salvaguardano l'obiettivo regolamentare ultimo senza compromettere il raccordo tra funzione di supervisione strategica e funzione di gestione. In questo senso, queste opzioni regolamentari preservano lo svolgimento di compiti fisiologicamente legati alla figura del Presidente. L'eliminazione del potere di supplenza nei confronti dei componenti esecutivi reca il beneficio ulteriore di prevenire un'inopportuna contaminazione in senso gestionale del ruolo del Presidente. Nel distinguere fra appartenenza e partecipazione al comitato esecutivo tali soluzioni intermedie riconoscono pienamente il ruolo di indirizzo legato alla promozione dell'unitarietà aziendale. La soluzione prospettata dall'Opzione H2, permettendo al Presidente di assumere (su proposta vincolante e in casi di urgenza) le decisioni di competenza dell'organo presieduto ha il beneficio di assicurare l'operatività di questo senza contraddire il principio della non esecutività del Presidente. L'effetto ultimo della disposizione in esame non è dunque un ridimensionamento del ruolo del Presidente, ma una valorizzazione del significato di questo nella sua corretta accezione.

4. Conclusioni

Gli obiettivi di rinnovamento ed efficientamento del sistema bancario che hanno animato le riforme regolamentari recenti hanno acuito la percezione dell'esigenza di una discontinuità da parte delle banche in punto di organizzazione e governo societario. La *governance* delle banche italiane ha compiuto passi in avanti, ma residuano margini di miglioramento. L'esigenza di un corretto ed efficace funzionamento degli organi sociali è ancora più sensibile alla luce della maggiore patrimonializzazione richiesta dai recenti pacchetti normativi europei, e del possibile coinvolgimento diretto di azionisti e creditori previsto dalla nuova disciplina europea in materia di gestione delle crisi bancarie.⁴⁴

L'intervento regolamentare oggetto di analisi risulta soddisfacente dal punto di vista del rapporto fra costi e benefici che le Disposizioni genereranno a carico degli intermediari, dell'insieme degli *stakeholders* e del sistema finanziario nel suo complesso.

Le disposizioni oggetto di analisi d'impatto dovrebbero condurre, con costi complessivamente modesti per le banche, a un migliore funzionamento degli organi con funzione di gestione e di supervisione strategica. I correttivi apportati al modello di governo delle banche popolari possono consentire di affrontare efficacemente gli aspetti di tale modello che più rappresentano un ostacolo a un buon governo societario. L'irrobustimento del processo di autovalutazione e i presidi al corretto ruolo che è proprio del Presidente dell'organo con funzione di supervisione strategica sono in grado di influire sulla correttezza dell'assetto di *governance* dal punto di vista dell'adeguatezza e del funzionamento complessivo degli organi. L'intervento si distingue, in generale, per

⁴⁴ I profili di *governance* sono oggetto di attenzione anche delle società di *rating* e degli investitori istituzionali, sortendo effetti per il tramite di questi sia sul costo, sia sulla disponibilità del capitale.

l'introduzione di norme che si caratterizzano per l'essere prescrittive; in ogni caso, resta fermo il principio per cui ciascuna banca dovrà dotarsi di un sistema complessivamente coerente con la propria realtà e le proprie specifiche esigenze.