

MICHELE RUTIGLIANO

ORGANIZZAZIONE, GOVERNO SOCIETARIO
E CONTROLLI INTERNI NEGLI INTERMEDIARI
FINANZIARI: ECCESSO DI REGOLAMENTAZIONE
O FALLIMENTO DELL'AUTODISCIPLINA?

SOMMARIO: 1. Affollamento di Organi e Funzioni di controllo. – 2. Collegio sindacale. – 3. Società di revisione. – 4. Funzione di controllo interno. – 5. *Compliance, Risk management*, Organismo di vigilanza ex L. 231/2001. – 6. Requisiti di professionalità degli esponenti aziendali. – 7. Il coordinamento fra Organi e Funzioni di controllo. – 8. Riprogettazione del sistema dei controlli interni. – 9. Eccesso di regolamentazione o fallimento dell'autodisciplina?

1. *Affollamento di Organi e Funzioni di controllo.*

Proverò a dare una risposta alla fine del mio intervento alla domanda se, a mio parere, si possa parlare di eccesso di regolamentazione o (parziale) incapacità degli intermediari di darsi delle regole in materia di *governance* e controlli interni.

Comincerò con il ricordare nuovamente l'affollamento di organi e funzioni deputate al presidio dei rischi, un affollamento che è davvero considerevole nel mondo finanziario. Farò riferimento ad un modello di *governance* tradizionale, con il Consiglio di amministrazione, il Collegio sindacale e di regola anche il soggetto incaricato del controllo contabile, modello ancora assolutamente dominante. In altri modelli varranno sostanzialmente le medesime considerazioni, pur tenuto conto delle specificità rispettivamente del modello monistico e di quello dualistico.

Devo quindi necessariamente ricordare in primo luogo, tra gli organi con funzioni di controllo, il **Consiglio di amministrazione**, poiché spesso si trascura che questo è il primo fra gli organi aziendali ad assumere un ruolo nel sistema dei controlli interni, non potendosi disgiungere la gestione e l'amministrazione da momenti di

«controllo». Momenti di controllo da intendersi come momenti di attenzione ai temi del controllo interno, acquisendo dall'amministratore delegato, ove presente, e/o dal direttore generale informazioni periodiche e rapporti *ad hoc* su speciali problematiche. Naturalmente, la presenza di **amministratori indipendenti** e soprattutto di un **comitato per il controllo interno** potrebbe tendere a rafforzare la consapevolezza di tutto il consiglio circa le prerogative e le responsabilità che gli competono in questo ambito.

Ma gli indipendenti e il comitato audit non sono un organo a sé stante, e sarebbe controproducente per la robustezza e la funzionalità del sistema dei controlli interni se la presenza di questi soggetti attenuasse ulteriormente l'attenzione degli altri consiglieri sui profili di rischio e sui presidi per il loro controllo. A volte si verifica proprio questo. Le periodiche relazioni del comitato audit al consiglio si risolvono nella presentazione di un documento che rimane agli atti, inserito tra gli ultimi punti all'ordine del giorno, un adempimento formale che talora tende, con un po' di autocompiacimento e per giustificare il ruolo, a mettere in evidenza il lavoro svolto, piuttosto che approfondire singoli profili di rischio. La frequente scarsa attenzione da parte del consiglio ai temi del controllo si riscontra anche nel modo in cui le periodiche relazioni delle funzioni di controllo interno (l'*internal audit*, oggi anche la funzione *compliance*) sono valorizzate nell'ambito delle riunioni consiliari: non è prassi che il responsabile dell'audit sia ascoltato direttamente in consiglio, come a mio parere sarebbe opportuno, per dare un volto alla funzione e per riaffermare che detta funzione risponde, deve rispondere a mio parere, al consiglio di amministrazione, che ne approva il piano di attività e che acquisisce l'*output* delle verifiche svolte, quelle a piano e le *special investigations*, valuta l'adeguatezza del presidio, determina o monitora carriera e remunerazione per importi e parametri di riferimento.

2. Collegio sindacale.

Veniamo al **collegio sindacale**. È l'organo che la legge e la normativa di vigilanza pongono al vertice del sistema dei controlli inter-

ni (il “fulcro”, riproponendo un termine utilizzato dal responsabile della Vigilanza della Banca d'Italia). È l'organo che dovrebbe valutare l'efficienza e l'efficacia dei presidi aziendali, è l'organo che costituisce il ponte tra l'intermediario e gli Organi di vigilanza, è l'organo che deve identificare le macro aree di rischio e accertare che di questi rischi ci sia piena consapevolezza nella struttura e che essi siano adeguatamente presidiati. L'affidabilità del sistema amministrativo e contabile e dei sistemi informativi, l'accertamento della c.d. *business continuity*, la generale attenzione alla sana e prudente gestione e alla adeguatezza patrimoniale costituiscono momenti cruciali dell'impegno del collegio sindacale. I poteri ispettivi, non molto utilizzati in verità, costituiscono uno strumento potente di cui può avvalersi questo organo.

Dove è presente un comitato audit si assiste a qualche sovrapposizione e anche ad una sorta di “competizione”. Si tratta a mio avviso di una competizione che non crea valore per l'intermediario, non innesca effetti netti tendenti ad accrescere la robustezza dei presidi. Andrebbe a mio parere evitata, ma non sulla base di un principio organizzativo generale ed astratto, o a fronte di un convincimento aprioristico che spesso lascia trasparire la matrice, non sempre disinteressata, dell'osservatore del fenomeno. Andrebbe evitata sulla base di una diagnosi organizzativa ad ampio spettro, che tenga conto innanzitutto dello *status* dell'intermediario: quotato/non quotato, con azionariato diffuso, con soci di minoranza o con partecipazioni di più soggetti su base consortile, capogruppo o controllata, eventualmente controllata al 100%. Detta diagnosi potrebbe anche tener conto delle professionalità che sono presenti in seno al consiglio e allo stesso collegio sindacale, che potrebbero risultare, e di regola risultano, molto diverse. Occorre piena consapevolezza che l'aumento della complessità organizzativa non accresce la robustezza dei presidi; può al contrario indebolirla, e di regola a mio parere la indebolisce.

3. Società di revisione.

Il soggetto incaricato del controllo contabile, la **società di revi-**

sione, completa il quadro degli organi di controllo “esterni” alla struttura organizzativa in senso stretto. Il suo perimetro di riferimento è certamente più definito, le aree di sovrapposizione con altri organi sono più ridotte, anche se nel mondo degli intermediari finanziari – ritengo molto più che in altri settori – i “numeri” generati dalla contabilità, e che a loro volta generano le sintesi periodiche fino al bilancio di esercizio ed eventualmente consolidato, non possono essere apprezzati, quindi sottoposti alle procedure di revisione, senza una conoscenza approfondita del *business*, dei suoi rischi, dei profili di vigilanza, con la consapevolezza della dominanza delle “valutazioni” sulle rilevazioni, spesso delle valutazioni nelle quali la “forchetta” valutativa è davvero ampia, talvolta delle valutazioni di strumenti del tutto atipici e con pochi ancoraggi per la stima di un “*fair value*” condivisibile.

Normativamente è chiamato a rapportarsi con il collegio sindacale, qualche volta sulla base di una reciproca diffidenza. Si osserva che, per lo più, il lavoro della società di revisione è una *black box*, con mesi di lavoro che si concludono con uno scarso resoconto, senza poter in alcun modo accertare l’ampiezza e la profondità con cui le procedure sono applicate. Ci si domanda come possa esprimersi una valutazione qualitativa del lavoro svolto, che solo in parte può emergere dai periodici incontri con il collegio sindacale, il quale deve pronunciarsi quanto meno in sede di nomina del soggetto incaricato del controllo contabile. Ritengo che il grado di concentrazione nel settore della revisione contabile sia un’emergenza, di cui prima o poi ci si dovrà far carico.

4. Funzione di Controllo interno.

La **Funzione di Controllo Interno**, o *internal audit*, è notoriamente la struttura tecnica del controllo di terzo livello. Di regola si tratta di professionalità di qualità. La collocazione organizzativa è relativamente chiara. L’intreccio dei compiti di audit in senso stretto con una funzione di *compliance* e consulenza è in via di pieno superamento. L’audit torna ad un ruolo ispettivo; anche se l’aggettivo suona come poco moderno, così è di fatto. Si tratta di un ruolo ispet-

tivo non di tipo poliziesco, evidentemente, e volto essenzialmente a riscontrare comportamenti infedeli, bensì di un ruolo ispettivo volto ad accertare il rispetto delle procedure (o normative interne), le quali dovrebbero essere coerenti con le norme esterne. Quindi in definitiva la funzione di controllo interno accerta il rispetto delle “regole” e riferisce agli organi aziendali.

I problemi che si riscontrano in una valutazione di efficacia della funzione attengono alla sua effettiva «indipendenza», un tema che peraltro non riguarda solo questo livello nel sistema dei controlli. Dividerei, per semplicità, i rischi oggetto di monitoraggio da parte della funzione di controllo interno in due categorie secondo un approccio forse inusuale, ma a mio parere abbastanza ovvio: i) rischi legati a scelte di *business*; ii) rischi connessi a violazioni di procedure esplicite, nonché di norme ben delineate interne ed esterne. La funzione di controllo interno è di regola comparativamente più efficace con riferimento al monitoraggio di questi ultimi rischi; i primi rischi, quelli “graditi” al *top management* – quanto meno fino all’eventuale scoppio della “bolla” – assunti in un’operatività non imbrigliata da procedure esplicite e precise, possono risultare poco aggredibili da parte della funzione di controllo interno, per ovvie ragioni di “dipendenza”. Il riporto organizzativo diretto al consiglio di amministrazione contribuisce ad attenuare la dipendenza. Sotto questo profilo, l’esternalizzazione della funzione ha effetti non omogenei nelle diverse esperienze, sia che si tratti di un *outsourcing* interno al gruppo bancario di appartenenza dell’intermediario finanziario, sia che si tratti di esternalizzazione a favore di un soggetto terzo. Credo che in tutti i casi il problema esista, vada riconosciuto e adeguatamente monitorato, soprattutto dal collegio sindacale, organo al vertice del sistema dei controlli interni.

5. *Compliance, Risk management, Organismo di Vigilanza ex L. 231/2001.*

Si parla oggi molto della funzione di **Compliance**, poco conosciuta in Italia fino a non molto tempo fa; quando conosciuta, a volte ricondotta alla funzione legale (*Legal & Compliance*), altre volte alla

funzione di controllo interno (*Audit & Compliance*). Ora è una autonoma funzione, deputata a controlli “di conformità” di secondo livello, necessaria e ritenuta dagli Organi di vigilanza perfino più rilevante nella struttura organizzativa della stessa funzione di audit, la quale, sulla base di un principio di proporzionalità, in taluni casi potrebbe anche non essere presente⁽¹⁾. In precedenza, questi controlli erano dispersi nell’ambito della funzione Organizzazione o Legale o di Audit.

Non c’è però ancora sufficiente esperienza per formulare una valutazione dei benefici derivanti dall’introduzione di questa unità organizzativa. Peraltro, assumendo che le attività tipiche di questa funzione fossero svolte da altre unità, e che quindi non fosse del tutto mancante il “controllo di conformità”, ci si attendeva razionalmente un alleggerimento di quelle unità a beneficio della nuova funzione, con un incremento netto delle risorse umane e materiali necessarie non molto rilevante, per quanto differenziato nelle diverse fattispecie. In realtà mi pare di poter osservare che i nuovi adempimenti sono stati affrontati per lo più appesantendo la struttura organizzativa, con l’aggiunta di una nuova funzione e l’attribuzione delle relative risorse, ma senza alleggerire le altre unità. La ricerca delle necessarie professionalità, senior e semi-senior per la funzione *compliance* incontra comunque qualche difficoltà. Per essa si pone, in termini generali, il medesimo problema di indipendenza già accennato a proposito della funzione di controllo interno.

Nelle realtà più strutturate opera una funzione di **Risk Management**, talvolta è presente un **Chief Risk Officer** (CRO). Ritengo che il CRO abbia un ruolo molto importante: monitorare la dinamica di tutti i rischi aziendali, offrendo una valutazione analitica, ma anche una valutazione di sintesi e complessiva, affinché gli organi aziendali: a) possano meglio apprezzare la capacità dell’intermediario di sopportarne il peso, anche a prescindere dai livelli di assorbimento patrimoniale che quei rischi, o alcuni fra quelli, comportano; b) sappiano parametrare quei rischi agli obiettivi reddituali che l’intermedia-

⁽¹⁾ Regolamento della Banca d’Italia e della Consob ai sensi dell’art. 6, comma 2-bis, del Testo Unico della Finanza, 29 ottobre 2007 (c.d. “Regolamento congiunto”).

rio si è dato. È però indispensabile che di ciò sia data un'adeguata rappresentazione agli organi aziendali (consiglio di amministrazione e collegio sindacale, o gli organi tipici degli altri sistemi di amministrazione e controllo) e che questi siano in grado di apprezzare i relativi indicatori. Il tema della professionalità degli esponenti aziendali sarà ripreso.

Un organo che può configurarsi come del tutto esterno, interno, o più frequentemente misto, è l'**Organismo di Vigilanza ai sensi della Legge 231/2001**, il cui perimetro va continuamente dilatandosi con l'aggiunta di sempre nuove responsabilità connesse alla considerazione di un numero crescente di "reati" rilevanti. Mi pare che anche questo organo sia spesso alla ricerca di una propria concreta identità sotto il profilo degli effettivi compiti operativi che ad esso sono demandati.

* * *

Credo che non vi sia alcun dubbio che esista un serio problema di coordinamento fra diversi livelli e diversi organi del sistema dei controlli interni. Prima di affrontare il tema del coordinamento vorrei però trattare la questione, spinosa, delicata e scomoda, dei requisiti di professionalità degli esponenti aziendali, dei parametri di remunerazione, dei sistemi di valutazione.

6. *"Requisiti di professionalità" degli esponenti aziendali.*

Nessuno, credo, può ritenere che il tema dei **requisiti di professionalità** possa dirsi esaurito con il rispetto di quelli minimi previsti dalla Banca d'Italia, che fissano uno "scalino" decisamente troppo basso e formale per l'accesso agli organi. Sia la funzione di supervisione strategica, sia quella di gestione, sia la funzione di controllo richiedono competenze non banali, di carattere tecnico-finanziario, aziendale, normativo, operativo, che non possono essere improvvisate, né apprese esclusivamente "sul campo". Solo in tal modo gli esponenti aziendali potranno svolgere un ruolo attivo, coerentemen-

te con quanto è loro richiesto dalle normative generali e di settore. Diversamente, saranno soggetti essenzialmente passivi, destinatari di flussi informativi "fuori controllo" per qualità e quantità, ben di rado in grado di esprimere un autonomo punto di vista su questioni rilevanti. La partecipazione, informata e consapevole, ad organi aziendali di un intermediario finanziario richiede impegno di tempo considerevole, sia pure diverso nelle diverse fattispecie. Anche l'articolazione delle competenze acquisite al fine di realizzare un'integrazione e una copertura delle varie aree tematiche dovrebbe costituire un criterio di selezione.

I **criteri di remunerazione** andrebbero rimeditati, per stimolare l'allocazione di tempo ed energie sull'impegno. **Meccanismi di valutazione**, nella prospettiva conoscitiva e dell'autodiagnosi tipica della *Board Review*, sono a mio parere consigliabili, anche per favorire la presa di coscienza degli ambiti sui quali risulta utile uno sforzo maggiore da parte degli esponenti aziendali. Della *Board Review* fin qui si è parlato con pressoché esclusivo riferimento al Consiglio di amministrazione; ritengo invece che anche l'organo di controllo possa trarre giovamento da una simile esperienza.

7. Il coordinamento tra Organi e Funzioni di controllo.

Come si è detto esiste un serio **problema di coordinamento** fra i diversi livelli e i diversi organi che compongono il sistema dei controlli interni; un coordinamento, e forse soprattutto una strategia e una politica del controllo, che a me risultano oggi pressoché assenti. Ciascun organo e ciascun livello tendono troppo spesso a prescindere dai contenuti e dal grado di approfondimento dei controlli posti in essere da altro organo e altro livello. Ciò inevitabilmente dà luogo spesso a lacune e sovrapposizioni, talvolta a superficialità e deresponsabilizzazione, anche quando siano attivate risorse relativamente qualificate e stimolate a ben adempiere ai propri compiti, per quanto in base ad un volontarismo talvolta un po' disordinato e scomposto.

Ci si interroga su come si sia giunti alla situazione certamente non ottimale che si è sopra complessivamente delineata, ma le ragio-

ni sono a mio parere più di una ed hanno operato con diversa intensità presso i diversi gruppi bancari o i diversi intermediari. Possiamo però ricondurle forse a due: a) una normativa in tema di controlli interni relativamente instabile, per giunta con la presenza di due principali Organi di Vigilanza, i quali hanno enfatizzato diversi profili inerenti al sistema dei controlli, con un grado a loro volta di coordinamento sub-ottimale; b) un'attenzione degli intermediari nei confronti del rispetto formale della disciplina in tema di controlli, nella convinzione, spesso in buona fede, che ciò fosse sufficiente anche nella prospettiva sostanziale di realizzare adeguati presidi.

Non sono d'altra parte certo che un diverso modo di affrontare il disegno organizzativo dell'apparato dei controlli interni possa sempre trovare sicuri e diffusi consensi in seno agli stessi intermediari. Non sono affatto certo che un collegio sindacale, che si ricorda è il "fulcro" del sistema dei controlli, con forti professionalità e con le effettive leve a disposizione per il coordinamento del sistema, possa trovare un fertile terreno per poter assumere su di sé questo onere. Né sono certo che possedga mediamente le necessarie competenze. Le modalità con cui sono spesso selezionate le professionalità per ricoprire posizioni di amministratore indipendente, membro del comitato audit, componente dell'OdV ex d.lgs. 231, componente del collegio sindacale, parrebbero confermare questa conclusione.

Alla base dell'ipotesi che un autentico consenso verso una riprogettazione del sistema dei controlli interni possa essere riscontrato con difficoltà all'interno degli intermediari finanziari, con l'esclusione di rari soggetti più illuminati, ci sarebbe il diffuso sospetto che ciò possa dar luogo alla costituzione di una sorta contro-potere, un contrappeso troppo ingombrante in grado di condizionare le dinamiche del *business*, riducendo il potere incontrastato del *management*. V'è chi non crede che si tratti di una casualità, una distrazione collettiva su un profilo così cruciale per la vita dell'intermediario ed eventualmente del gruppo di appartenenza.

8. *Riprogettazione del sistema dei controlli interni.*

Supponiamo per un momento di voler accogliere la «fantasia»

di un'azione di riprogettazione del sistema dei controlli interni nella prospettiva del coordinamento e dell'unitarietà, dove siano certamente assenti le lacune e dove le aree di sovrapposizione siano solo quelle desiderate e funzionali ad una maggiore robustezza dell'apparato. Un sistema quindi che non sia frutto di un "approccio *lego*" per aggiunta progressiva di componenti, talvolta indotto da normative anch'esse emanate senza una prospettiva di coordinamento.

Il primo passo non potrebbe che consistere in una mappatura di larga massa dei rischi cui è esposto l'intermediario, che sono peculiari in relazione alla categoria di appartenenza (una banca è ovviamente ben diversa da una SGR) e al tipo di operatività (una banca di investimento ha problematiche diverse rispetto ad una banca universale o specializzata in ambito *retail*). Da qui dovrebbe seguire una selezione degli esponenti aziendali (quanto al consiglio di amministrazione mi riferisco essenzialmente agli indipendenti), i quali dovrebbero possedere requisiti non formali di professionalità, non potendosi certo ritenere che un bravo imprenditore, e neppure uno stimato professore, possano risultare per ciò soltanto idonei a ricoprire una posizione in consiglio, oppure che un ottimo professionista, ma in ambiti un po' "distanti" dalla finanza, possa con competenza ricoprire una posizione in seno all'organo di controllo. Sarebbe comunque importante che negli organi fossero rappresentate competenze eterogenee capaci di integrarsi e vicendevolmente supportarsi nelle complesse problematiche del mondo finanziario; competenze eterogenee, non necessariamente categorie economico/professionali diversificate.

Così riprogettato l'assetto degli organi aziendali nella prospettiva del controllo dei rischi, va valutata l'eventuale costituzione di un comitato audit. A mio parere la costituzione di un comitato audit si giustifica soprattutto nelle società quotate, dove non vi è perfetta sovrapposizione tra *management* e azionisti, sicché il collegio sindacale è l'organo espresso dall'assemblea dei soci e accoglie esponenti graditi dalle minoranze (oggi senz'altro il presidente del collegio), mentre il comitato audit assume su di sé oneri che competono comunque al consiglio di amministrazione nel suo complesso. Nelle realtà quotate, mediamente caratterizzate da maggiore complessità organizzativa, può essere utile che un nucleo di amministratori si faccia carico

di una speciale responsabilità in tema di controlli interni, riferendo al consiglio non con approccio “notarile” per pura rendicontazione, ma al fine di autenticamente rappresentare le problematiche di rischio più significative, i presidi, le aree scoperte.

In altre realtà crea invece ingiustificate sovrapposizioni con il collegio sindacale, che generano dispersione di risorse con possibile pregiudizio per la qualità dei controlli, nonché – nei casi meno virtuosi – una improduttiva competizione che certo non aumenta l’efficacia dei controlli. Ad esempio, presso un intermediario controllato al 100% da una capogruppo bancaria, collegio sindacale e comitato audit rispondono essenzialmente allo stesso referente, che è l’azionista unico: il collegio in quanto nominato dallo stesso azionista, il comitato di audit in quanto nominato dai consiglieri a loro volta nominati dall’azionista unico. In questo caso possono verificarsi situazioni talvolta paradossali, con le riunioni dei due organi, espressione del medesimo soggetto, che presentano sostanzialmente, con analoga prospettiva, il medesimo ordine del giorno e il medesimo programma di incontri con i principali dirigenti responsabili di aree di *business* o di unità organizzative di area amministrativa in senso lato.

In sede di progettazione della *governance*, più coerente con l’esigenza di presidiare adeguatamente i rischi sarebbe la costituzione di un organo amministrativo relativamente snello, competente sul *business*, sensibile anche ai rischi e ai controlli. Questi ultimi costituirebbero però prerogativa specifica del collegio sindacale, che riferirebbe allo stesso consiglio, oltretutto agli organi di vigilanza, circa le irregolarità riscontrate o l’eventuale inadeguatezza dei presidi.

Ritengo invece sempre utile la presenza di amministratori indipendenti, ma non tanto per attribuire loro specifiche responsabilità nell’ambito del sistema dei controlli interni, quanto per portare voci «esterne» e possibilmente autorevoli in seno al consiglio di amministrazione su tematiche inerenti alle scelte strategiche e tattiche.

In quest’opera di (ipotetica) riprogettazione del sistema dei controlli interni il tema della disponibilità di tempo da parte degli esponenti aziendali costituisce una questione molto rilevante, che si intreccia con la problematica del “cumulo di incarichi”. Con l’eccezione delle società quotate, notoriamente non ci sono limiti al cumulo

di incarichi, per ora. E forse sarebbe singolare che ci fossero. Ma solo nel senso che dovrebbe essere compito del singolo intermediario, nel suo stesso interesse, accertare *ex ante* (e monitorare *ex post*) l'esistenza dell'impegno e della disponibilità dell'esponente aziendale a dedicare alla carica una parte del suo tempo che va oltre quello dedicato alle formali riunioni dell'organo. L'imposizione su basi normative di un limite al cumulo di incarichi è peraltro difficilmente in grado di favorire una autentica maggiore "dedizione" dell'esponente aziendale alla vita dell'intermediario. Tutti coloro che interpretino pressoché come una "*sine cura*" la carica di esponente aziendale continueranno a dedicare all'intermediario finanziario una frazione del loro tempo corrispondente a quell'*epsilon* piccolo a piacere così caro agli economisti, cercando sfoghi professionali alternativi per superare il *deficit* generato dalla eventuale presenza dei limiti accennati.

Braccio operativo del consiglio di amministrazione, oltreché del collegio sindacale, è notoriamente la funzione di controllo interno. Deve continuare ad esserlo, insieme alla funzione di *compliance*. La funzione di controllo interno deve continuare a sviluppare il suo piano dei controlli sulla base delle indicazioni del consiglio di amministrazione, oltreché accogliendo gli stimoli provenienti dall'organo di controllo. Quindi apparentemente non cambierebbe nulla anche in sede di riprogettazione. In realtà cambierebbe molto. Attualmente il piano annuale dei controlli nasce di regola da un processo tutto interno all'audit, con un'approvazione da parte del Consiglio, con il parere del Collegio, che costituisce essenzialmente, di fatto, una presa d'atto di un programma sul quale non viene per lo più effettuato alcun intervento. Se pure formalmente la funzione di controllo interno risponda e riporti al Consiglio di amministrazione, è in realtà la struttura operativa, o lo stesso *internal audit*, che definisce in modo pressoché autoreferenziale i propri compiti, il perimetro della propria azione, il piano annuale dei controlli.

In una visione alternativa, coerentemente con l'azione di "irrobustimento" degli organi aziendali ed un aumento della loro sensibilità e competenza sui temi del controllo, sarà finalmente proprio il consiglio di amministrazione, con il parere del collegio sindacale, a

identificare le priorità in funzione della tipologia dei rischi e della soglia di tolleranza accettata.

Analogamente, la funzione di *compliance* dovrà vedere ben definita la propria missione; i confini della sua azione dovranno essere chiariti onde evitare sovrapposizioni con l'attività dell'Internal Audit. Anche la *Compliance* risponderà opportunamente al Consiglio di amministrazione, che dovrà approvare il contenuto concreto della funzione, ricevendo una idonea reportistica periodica.

Trascuriamo qui per brevità l'OdV ex d.lgs 231/01, il *Risk Management* e la funzione del *Risk Officer*, per arrivare rapidamente alle conclusioni.

9. *Eccesso di regolamentazione o fallimento dell'autodisciplina?*

Si può affermare che vi sia stato un eccesso di regolamentazione, oppure abbiamo assistito ad un fallimento dell'autodisciplina, che ha pienamente giustificato detta regolamentazione?

Pur riconoscendo la crescente attenzione degli intermediari nei confronti di presidi più robusti, sulla base delle considerazioni sopra svolte a mio parere si può concludere che l'autodisciplina è risultata mediamente inadeguata.

Le regole imposte dalla normativa primaria, nonché dalle istruzioni e dai regolamenti di vigilanza molto spesso sono, nei profili generali e applicativi, regole di buon senso organizzativo. È davvero singolare che l'Organo di vigilanza debba richiamarle e precisarle. Ma purtroppo risulta indispensabile che lo faccia e che continui a farlo.

La lettura, ad esempio, delle "*Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche*", emanate dalla Banca d'Italia il 4 marzo del corrente anno, è di grande interesse, e direi lo è soprattutto se le prescrizioni ivi contenute vanno lette, come in effetti dovrebbero, non tanto come "nuove disposizioni" *tout court*, quanto come interventi dell'Organo di Vigilanza per contrastare scelte e comportamenti devianti, recenti o consolidati, da parte dei soggetti vigilati.

Si consideri ad esempio proprio la parte delle "Disposizioni" de-

dicata all'organo con funzioni di controllo interno (trascurando quanto ripreso direttamente dalle norme primarie), a conferma di quante preziose «ovvietà» sono contenute in quel documento:

- la responsabilità di vigilare sulla funzionalità del complessivo sistema di controlli interni,
- quindi, l'opportunità che detto organo sia sentito in merito alle decisioni riguardanti la nomina dei responsabili delle funzioni di controllo interno (soprattutto *compliance* e revisione interna, o *internal audit*, per non dire del soggetto incaricato del controllo contabile, in relazione al quale vi è un obbligo normativo);
- la responsabilità di vigilare sull'adeguatezza del sistema di gestione e controllo dei rischi, avendo idonea conoscenza dei sistemi adottati dall'intermediario, del loro concreto funzionamento, della loro capacità di coprire ogni aspetto dell'operatività aziendale;
- la necessità che i controlli riguardino trasversalmente tutta l'organizzazione aziendale, includendo verifiche in ordine ai sistemi e alle procedure, ai diversi rami di attività (credito, finanza, etc.), all'operatività (introduzione di nuovi prodotti, ingresso in nuove aree di business o geografiche, continuità operativa, *outsourcing*), e si potrebbe proseguire, leggendo queste e altre prescrizioni come il decalogo dei profili di attenzione necessari, a fronte di una possibile "disattenzione" che talvolta si rincontra.

Oggi il sistema dei controlli interni presso gli intermediari finanziari può essere considerato mediamente elefantico e non proporzionato alle dimensioni aziendali, quindi certamente inefficiente nel suo complesso, e ciò nondimeno spesso purtroppo inefficace nell'azione preventiva. Si vuole d'altra parte che sia correttamente e prospetticamente sempre più apprezzato come una «forza» che contribuisce alla creazione di valore, non come un mero centro di costo. La Banca d'Italia, con le parole del massimo esponente della Funzione di Vigilanza⁽²⁾, ha in qualche modo prefigurato un «nuovo intervento» regolamentare volto a favorire il coordinamento a si-

⁽²⁾ ANNA MARIA TARANTOLA, Il sistema dei controlli interni nella *governance*

stema dei compiti dei diversi organi che, a vario livello, sono parte del sistema dei controlli. Eccesso di regolamentazione o fallimento dell'autodisciplina?

bancaria, Roma, 6 giugno 2008, intervento al Convegno Dexia Crediop, 4° Incontro Compliance, "Il sistema dei controlli aziendali: alla ricerca di una *governance*".